

Date de dépôt : 23 décembre 2010

**Rapport du Conseil d'Etat
au Grand Conseil sur la résolution 613 relative à la mise en place
du contrôle interne au sein de l'Etat de Genève**

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 20 mai 2010, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une résolution qui a la teneur suivante :

Le Grand Conseil de la République et canton de Genève

considérant :

- la résolution 493 concernant le contrôle interne et les systèmes de contrôle interne au sein de l'administration publique renvoyée par le Grand Conseil au Conseil d'Etat le 20 mai 2005;*
- le projet de loi 9702 adoptée par le parlement le 17 mars 2006 indiquant en son article 2, alinéa 3, que « le système de contrôle interne est mis en place et sera opérationnel dans toutes les entités au plus tard le 1^{er} janvier 2007 »;*
- les cinq derniers rapports annuels d'activité de la commission de contrôle de gestion dans lesquels la commission recommande au Conseil d'Etat de mettre en place un système de contrôle interne au sein de l'Etat (RD 608; RD 663; RD 737; RD 799; RD 830);*
- les travaux de la commission de contrôle de gestion, ainsi que de ses délégations départementales, analysant respectivement la politique du Conseil d'Etat relative au contrôle interne, mais aussi la mise en place d'un système cohérent dans les départements et entre ceux-ci;*
- les divers rapports de la cour des comptes et de l'inspection cantonale des finances;*
- l'absence de cohérence dans la mise en œuvre du système de contrôle interne de l'Etat;*

- *la disparité tant dans les classes salariales des « contrôleurs » que dans leur rattachement hiérarchique;*
- *l'absence de transversalité et de « direction de projet » à proprement parler dans la mise en œuvre du système coordonné de contrôle interne;*
-

invite le Conseil d'Etat :

à présenter au Grand Conseil, via la commission de contrôle de gestion, un plan de déploiement, tant départemental que transversal, du système coordonné de contrôle interne, ceci avant le 15 septembre 2010.

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

A titre liminaire, le Conseil d'Etat rappelle au Grand Conseil que sur le principe, la résolution ne constitue pas un objet qui appelle une réponse de sa part.

Cela étant, dans la mesure où notre Conseil partage les préoccupations du Grand Conseil en matière de système de contrôle interne (ci-après SCI) et accueille avec satisfaction la résolution 613, relative à la mise en place effective du contrôle interne au sein de l'Etat de Genève, qui s'inscrit pleinement dans la perspective du programme de législature, il entend donner suite à cette résolution sous forme de rapport divers.

Ci-après, notre Conseil vous invite à prendre connaissance des démarches entreprises en matière de déploiement du SCI pour, notamment, en harmoniser l'approche et le suivi.

Cadre générale de la mise en place du SCI à l'Etat de Genève

Avant de présenter la démarche harmonisée pour le déploiement du SCI, il est utile de rappeler, brièvement, comment les actions et les réformes de notre Conseil s'inscrivent déjà dans l'amélioration du SCI, d'une manière

globale et cadrante, au niveau Etat ainsi que dans le respect du référentiel COSO¹ (annexe 1) adopté pour le déploiement du SCI.

Ce référentiel part du principe que toute organisation devrait décliner ses objectifs en quatre grandes familles :

- les objectifs liés à la stratégie,
- les objectifs opérationnels,
- les objectifs en matière de reporting d'informations financières et de gestion,
- des objectifs de conformité.

Les objectifs liés à la stratégie

Ces objectifs relèvent de la raison d'être d'une organisation et de la vision à long terme. Typiquement, ce sont les objectifs du programme de législation que notre Conseil a fixé pour 2010-2013 et ceux des programmes de l'Etat de Genève.

De ces objectifs se déclinent ensuite les objectifs liés aux opérations.

Des objectifs liés aux opérations

Ces objectifs concernent l'activité quotidienne d'une organisation. A l'Etat de Genève, ces objectifs sont fixés au niveau des prestations et des processus.

Le budget par programmes et prestations a permis une réflexion sur les objectifs opérationnels de l'Etat. Tous les objectifs sont accompagnés d'indicateurs et de cibles permettant un suivi de leur réalisation dans le temps.

Des objectifs liés aux reportings financier et de gestion

Il s'agit des objectifs relatifs à la fiabilité, l'exhaustivité, la pertinence et la disponibilité de l'information communiquée pour prise de décision, communément appelée reporting. Ce reporting peut être financier (les états financiers et le budget) ou de gestion (les tableaux de bord, les rapports de gestion).

¹ *Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission.*

Pour améliorer le reporting financier, notre conseil a adopté les normes comptables IPSAS et lancé une réflexion sur la fonction comptable et financière.

En matière d'information de gestion, notre Conseil souhaite également la mise en place d'une réelle fonction de contrôle de gestion capable de définir le type d'information pertinente nécessaire au suivi des activités, de l'analyser et de la restituer sous une forme utile à la prise de décision.

Des objectifs de conformité

Ce sont des objectifs qui relèvent du respect des lois, règlements, directives et normes en vigueur.

Dans les départements, la chancellerie et le pouvoir judiciaire, cet aspect est vérifié à différents niveaux. D'une part par les collaborateurs, les chefs de services et les directions, en première ligne, dans le quotidien de leur activité, aidés par des juristes. D'autre part, par les secrétariats généraux et les services juridiques dédiés, de manière plus ponctuelles lors de la préparation de projets de loi ou de règlements ainsi qu'en remplissant une fonction de veille juridique. Sans oublier les responsables de contrôles internes qui interviennent, par exemple, lors de l'élaboration de nouvelles directives.

Ce même référentiel COSO indique que tout SCI devrait être « construit » sur la base de cinq composantes, qui aident à la réalisation des objectifs ci-avant.

L'environnement interne

C'est le socle sur lequel repose le SCI. Il se compose de tous les facteurs qui traduisent le « caractère » d'une organisation, sa culture et qui influencent l'atteinte des objectifs fixés, typiquement :

- l'intégrité et l'éthique;
- le style de management;
- la structure organisationnelle de l'entité;
- la définition des rôles et responsabilités de chaque collaborateur;
- la compétence du personnel;
- les pratiques en matière de ressources humaines.

En matière d'intégrité et d'éthique, notre Conseil a validé une charte d'éthique de l'administration cantonale qui rappelle de manière synthétique

les valeurs attendues des collaborateurs et des responsables hiérarchiques dans l'exécution de leurs activités.

Le style de management des cadres intermédiaires et supérieurs est un des points importants à considérer si l'on souhaite une administration efficace, au service des usagers et à l'écoute de ses employés (équilibre entre vie privée et professionnelle). C'est pourquoi des cours et des séminaires dans ce sens sont dispensés, chaque année, à l'attention des cadres supérieurs et intermédiaires. Des formations certifiantes sont également offertes (Capmanager). Par ailleurs, une formation spécifique sur le contrôle interne est également proposée aux collaborateurs de l'Etat.

En outre, conscient de l'importance de la formation continue, notre Conseil a décidé d'augmenter, annuellement, le budget de formation de 0,5% de la masse salariale jusqu'en 2012. Une analyse des besoins stratégiques de formation pour chaque métier est également en cours.

En matière de structure organisationnelle, notre Conseil a validé, en 2008, dans le cadre de la mesure 10 du premier plan de mesure, un organigramme type départemental.

D'autre part, des avancées ont été réalisées en matière de rémunération salariale et un projet de nouveau système d'évaluation et de classification des fonctions est en cours.

La gestion des risques

Notre conseil identifie les risques stratégiques de l'Etat dans le cadre du plan financier quadriennal. Dans les départements, la chancellerie et le pouvoir judiciaire, la méthode d'identification et de gestion des risques dit opérationnels est à améliorer.

Activités de contrôle

Il s'agit de l'ensemble des dispositifs pour faire échec aux risques. L'objectif de législature 10.04, atteindre le niveau 3 (standardisé)² de l'échelle d'évaluation du système de contrôle interne pour les domaines prioritaires de chaque département à fin 2012, fixé par notre Conseil va permettre une avancée significative dans ce domaine.

² Une échelle à cinq niveaux est utilisée pour déterminer la maturité d'un système de contrôle interne : 1. Non fiable ; 2. Informel ; 3. Standardisé ; 4. Maîtrisé et 5. Optimisé.

Information et communication

Il s'agit de s'assurer que les informations nécessaires à la bonne exécution des activités sont connues de tous ceux qui, directement ou indirectement, œuvrent pour l'atteinte des objectifs. Ceci est un effort quotidien de tous les collaborateurs et responsables hiérarchiques.

Des systèmes d'informations performants sont également à la base de cette composante du SCI et notre Conseil a adopté, au moyen de la mesure 40³ du deuxième plan de mesure, une méthode pour contrôler et garantir le retour sur investissement des projets informatiques basée sur l'analyse de plusieurs facteurs. De plus, un travail d'envergure d'identification des systèmes d'information (cartographie des SI) est en cours de réalisation.

Pilotage/Suivi

Une manière restrictive d'interpréter cette composante du SCI est de la considérer uniquement comme l'ensemble des moyens à disposition pour s'assurer que le SCI fonctionne grâce notamment aux audits de gestion et au suivi des recommandations des organes de surveillance. Une manière plus large est de la considérer sous l'angle de la prise de décision, c'est-à-dire prendre les bonnes décisions pour atteindre les buts fixés au moyen des quatre autres composantes du référentiel COSO.

Notre Conseil a d'une part fixé des objectifs en matière de suivi des recommandations émises par les instances de surveillance⁴ et d'autre part, comme indiqué ci-avant, notre Conseil souhaite la mise en place d'une réelle fonction de contrôle de gestion de haut niveau pour améliorer le pilotage de l'Etat.

Démarche harmonisée de déploiement du système de contrôle interne

Notre Conseil a constaté le caractère inégal de la mise en place du SCI dans les départements. Partant de ce constat, et convaincu de la valeur ajoutée qu'un tel système peut amener à l'administration cantonale, notre Conseil a fixé un objectif de législation⁵ en matière de SCI :

³ *Chiffrer préalablement le retour sur investissement des projets informatiques, puis le contrôler.*

⁴ *Objectifs 08 et 09 du programme P01 Etas-majors et activités de support départementales du projet de budget 2011.*

⁵ *Objectif 10.04 du programme de législation 2010-2013 du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève, juin 2010.*

Atteindre le niveau 3 (standardisé) de l'échelle d'évaluation du système de contrôle interne pour les domaines prioritaires de chaque département à fin 2012).

A ce niveau, il est attendu d'une organisation que des lignes directrices soient mises en place, les processus documentés et les contrôles adaptés (annexe 2). Les lignes directrices sont les éléments qui fixent le cadre de l'environnement interne d'une organisation tels que par exemple une charte éthique⁶, des directives, des cahiers des charges, des principes de séparation de fonction. Les processus dont il est question ici sont ceux qui permettent de délivrer les prestations de l'Etat. Les contrôles adaptés permettent de s'assurer que les risques identifiés sont couverts de manière.

Cet objectif sera suivi au moyen du tableau de suivi proposé par le collège spécialisé contrôle interne (ci-après CSCI) et adopté par le Conseil d'Etat et son atteinte devra être certifiée par l'inspection cantonale des finances.

Une approche cohérente pour atteindre le niveau trois

Le département des finances, qui préside le CSCI, a proposé une approche didactique de déploiement du SCI pour atteindre l'objectif de législature.

L'approche proposée respecte les trois principes du contrôle interne :

1. Dimension culturelle : adapter le contrôle interne au milieu où il se développe ;
2. Universalité : un SCI se construit avec la même méthode, les mêmes dispositifs et il s'évalue avec les mêmes outils ;
3. Relativité/proportionnalité : un SCI n'est pas une fin en soi, il se déploie en fonction de priorités et du principe de proportionnalité.

Cette approche se décline en plusieurs étapes et s'intègre, comme il le sera expliqué ci-après, parfaitement avec le fonctionnement de l'Etat de Genève. Bien entendu, elle respecte également le référentiel COSO.

Par souci de simplification, les étapes de l'approche sont présentées ci-après de manière séquentielle, cependant il est vraisemblable que plusieurs de ces étapes soient réalisées en simultanée ou à des niveaux différents (prestation, sous-prestations ou processus) en fonction de ce qui sera retenu comme plus pertinent par les responsables du système de contrôle interne des départements, de la chancellerie et du pouvoir judiciaire.

⁶ La charte éthique de l'administration cantonale a été approuvée par arrêté du Conseil d'Etat du 31 mars 2010.

Par ailleurs, il est important de relever que l'approche décrite ci-après valorise tout ce qui a été déjà entrepris dans les départements, la chancellerie et le pouvoir judiciaire en matière de SCI. Ces derniers n'auront donc pas à revenir sur ce qui a été déjà accompli. Cette approche ne crée pas de nouvelles exigences, mais les rappelle dans un cadre de travail harmonisé.

Définir les priorités

Le but du contrôle interne est, pour une organisation, d'avoir une assurance raisonnable que ses activités soient maîtrisées. Ainsi le point de départ naturel de son déploiement est la prestation délivrée par un service. Le budget par programmes et prestations ayant défini et valorisé les prestations de l'Etat de Genève, le contexte de déploiement du SCI est donc fixé.

Comme indiqué auparavant, le SCI se déploie en fonction des priorités et du principe de proportionnalité. Ainsi, les départements ont défini les prestations où le SCI est prioritaire pour fin 2012. Cette démarche est propre à chaque département et différents facteurs peuvent être pris en compte dont :

- les lignes stratégiques départementales;
- la matérialité financière des prestations;
- les cartographies des risques existantes;
- les observations de la Cour des comptes et de l'inspection cantonale des finances ou d'autres instances d'audit;
- les ressources à disposition.

Il est important de préciser qu'une prestation incluse dans ce périmètre ne verra pas tous ses processus mais uniquement ceux considérés comme clés documentés et formalisés avec les outils du contrôle interne développés par le CSCI.

De plus, en fonction du niveau d'agrégat opéré pour définir les prestations, il sera peut-être nécessaire pour certains départements de « descendre » au niveau des sous-prestations pour déployer un SCI cohérent et « parlant » pour les responsables hiérarchiques et les collaborateurs.

Déterminer les objectifs

Comme indiqué ci-avant, le référentiel COSO indique que toute organisation devrait fixer quatre catégories d'objectifs.

Le budget par programmes et prestations présente les objectifs des programmes et prestations. Ces objectifs, construits dans une optique de pilotage budgétaire, se concentrent logiquement, uniquement, sur les aspects

d'utilisation des ressources (efficience, efficacité, qualité de la prestation délivrée).

Cependant, dans le cadre du déploiement du SCI, il sera nécessaire de compléter ces objectifs pour prendre en considération les aspects de protection des ressources (y compris humaines) et du patrimoine, la prévention et la détection des fraudes, la conformité, le reporting, afin de permettre une démarche de gestion des risques pertinente.

Identifier les risques

Suite à l'identification des prestations prioritaires d'un point de vue SCI et la détermination des objectifs, l'étape suivante consiste à identifier les risques qui, s'ils se réalisent, pourraient compromettre la maîtrise des activités et l'atteinte des objectifs fixés. La gestion des risques est donc le moteur du système de contrôle interne.

Une fois identifiés, les risques sont évalués, à l'aide d'une échelle spécifique développé par le CSCI, en termes de probabilité de survenance et d'impact potentiel, pour définir un niveau de criticité. En fonction de cette criticité, une décision de traitement est prise :

- accepter le risque;
- diminuer sa criticité par une mesure appropriée (par exemple par un contrôle spécifique);
- transférer le risque (par exemple au moyen d'une assurance);
- éviter le risque (en fermant l'activité à risque).

Ces deux derniers moyens de traitement peuvent se révéler être particulièrement difficiles à mettre en œuvre dans un contexte étatique. En effet, transférer un risque, autre que les risques classiques de types incendie ou RC, reviendrait à sous-traiter une activité jugée trop risquée à une entité tierce et « éviter un risque » aurait comme conséquence d'arrêter de délivrer la prestation concernée aux citoyens.

Des cartes de risque ou cartographies, permettant de visualiser les risques en fonction de leur importance, sont donc établies au moyen des outils informatiques développés par le CSCI (sur Excel ou sur une application appropriée).

Un suivi périodique de ces risques doit être effectué par les départements, la chancellerie et le pouvoir judiciaire.

Par ailleurs, les cours sur la gestion des risques (Risques I et II), à l'attention des collaborateurs et responsables hiérarchiques ont été revus pour

s'adapter au mieux au contexte de l'Etat de Genève, intégrés dans un nouveau concept de formation sur le SCI et proposés dans le catalogue des formations depuis début 2010.

Sélectionner les processus clés

Le niveau 3 de l'échelle d'évaluation du SCI, à atteindre conformément à l'objectif de législature 10.04 du Conseil d'Etat, indique, qu'à ce niveau, les processus doivent être documentés. Nous sommes donc ici à un niveau très opérationnel du SCI, qui touche au quotidien des responsables hiérarchiques et de leurs collaborateurs.

En fonction des caractéristiques des prestations, ces dernières peuvent se décomposer en plusieurs processus, qui se décomposent eux-mêmes en procédures et modes opératoires (annexe 3). En application du principe de proportionnalité, les départements, la chancellerie et le pouvoir judiciaire sélectionnent les processus clés, c'est-à-dire les processus considérés comme déterminant dans la délivrance d'une prestation et dont le bon fonctionnement est une garantie pour la délivrance de la prestation.

Seuls les processus clés seront formalisés d'un point de vue contrôle interne.

Formaliser les processus clés, les contrôles et identifier les déficiences

A cette étape, il s'agit de formaliser les processus clés sélectionnés (et les procédures y relatives) à l'aide d'outils de description d'activités et d'identifier les contrôles et les déficiences en matière de SCI, notamment au moyen de :

- Un logigramme ou un texte narratif qui décrit les activités afin d'expliquer : qui fait quoi et comment;
- Une matrice des contrôles qui accompagne le logigramme ou le texte narratif et présente les objectifs des contrôles, les risques si ces objectifs ne sont pas atteints, les contrôles existants pour couvrir ces risques ou les déficiences au niveau des contrôles. La matrice des contrôles répond pour chaque contrôle aux questions : pourquoi, qui, quand, quoi, où, comment;
- Le « résumé SCI », un document de synthèse, souvent une page A4, qui décrit comment les cinq composantes de la méthodologie COSO (annexe 2) sont couvertes au niveau de la gestion du processus/procédure :

- Environnement interne : existence de cahier des charges, niveau de compétence, charte déontologique, etc.
- Gestion des risques : principaux risques identifiés, sont-ils correctement couverts ?
- Activités de contrôle : les contrôles sont-ils appropriés ? Y a-t-il des déficiences et de quels types ?
- Information et communication : comment les informations circulent-elles ? Quel système d'information est utilisé ? Fonctionne-t-il correctement ?
- Pilotage : sur quelles bases les décisions sont-elles prises ? Par qui ? Y a-t-il des tableaux de bord ?

Toujours en application du principe de proportionnalité, les responsables de contrôle interne déterminent et utilisent les outils qui leurs semblent pertinents pour chaque processus. Néanmoins, la matrice des contrôles est un élément indispensable de documentation.

Par ailleurs, par souci d'efficacité, il est important de relever que cette approche se doit de valoriser autant que possible les descriptions d'activités existantes. Néanmoins, dans certains cas, lorsque la documentation n'est pas à jour, dans un format électronique exploitable ou encore n'a pas le niveau de détail requis, il ne sera pas possible de faire l'économie d'une nouvelle documentation.

Le cas échéant, il est recommandé d'utiliser, autant que faire se peut, l'application « standard » Etat, déjà utilisée par le centre des technologies de l'information et les systèmes d'information afin de profiter des synergies possibles avec le contrôle interne dans le cadre de la description des activités. A cet égard, il est intéressant de relever le partenariat entre le CSCI et le collègue spécialisé système d'information (CSSI) qui a permis de dessiner les contours d'une collaboration entre responsables de contrôle interne et responsable de systèmes d'informations, de fixer les rôles et responsabilité de chacun et d'ouvrir des séances de formation sur cet outil standard.

Pour aider les chargés de contrôle interne, les collaborateurs et les responsables hiérarchiques, des cours de modélisation des activités et des ateliers avancés sur le contrôle interne ont été créés dans le cadre de la refonte de la formation SCI.

Effectuer des tests d'efficacité des contrôles

Suite au travail de formalisation et d'identification des risques et des contrôles, il est nécessaire que les responsables hiérarchiques et du système de contrôle interne s'assurent périodiquement que le SCI fonctionnent correctement et est à jour. C'est-à-dire que les contrôles soient réellement effectués tels que décrit et toujours adéquats par rapport aux risques identifiés ou nouveaux.

En application du principe de proportionnalité, seuls les contrôles considérés comme clés et répertoriés comme tel dans les matrices de contrôles devront être testés par un système d'échantillonnage. Des plans d'amélioration devront être élaborés pour palier aux déficiences constatées.

Cette phase de test n'est pas à confondre avec un audit. Il s'agit ici pour le management et les responsables du système de contrôle interne de développer leur propre assurance sur le bon fonctionnement du système qui pourra être corroborée ou contredite par un auditeur.

En résumé

Le déploiement du SCI doit permettre, toujours en fonction du principe de proportionnalité, de s'assurer que les prestations délivrées sont maîtrisées. La question qui se pose est donc : les risques identifiés sont-ils bien couverts par des contrôles appropriés ?

Pour ce faire, il est indispensable d'effectuer un travail de documentation de l'existant au niveau des prestations (gestion des risques, identification des contrôles nécessaire, etc.) et de tester le fonctionnement du système. Sur cette base, des améliorations peuvent ensuite être apportées afin d'améliorer l'efficacité de la gestion d'une prestation.

L'application du principe de proportionnalité doit permettre d'éviter de créer un SCI sclérosé par un nombre important de contrôles, peut-être même redondants.

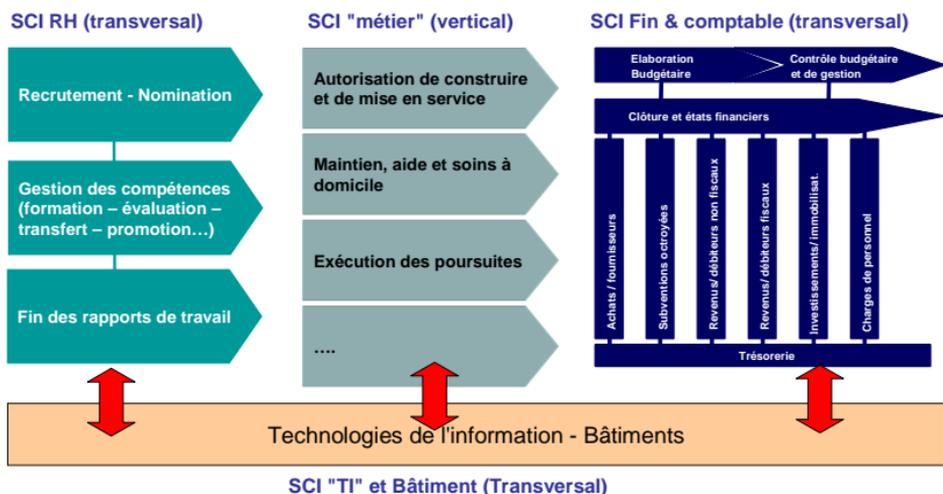
Système de contrôle interne transversal

L'approche décrite ci-avant est valable tant pour le SCI vertical de chaque département, de la chancellerie et du pouvoir judiciaire, portant sur les prestations délivrées par à un département, que pour le SCI transversal, relatif aux prestations délivrées par un département mais qui impactent plusieurs départements.

Ce dernier est composé des ressources humaines, de la comptabilité et des finances, des technologies de l'information et des bâtiments. Le schéma ci-

après illustre l'articulation entre le SCI vertical et transversal et la cohérence d'ensemble.

Cadre général du système de contrôle interne à l'Etat de Genève



Schématiquement, la maîtrise des ressources humaines (SCI RH) permet de « disposer » des compétences nécessaires pour délivrer les prestations « métiers » par les départements, la chancellerie et le pouvoir judiciaire. Le SCI vertical au sein de chaque département, de la chancellerie et du pouvoir judiciaire permet de s'assurer que les prestations « métiers » sont délivrées correctement.

Ces prestations, traduites en output financiers (subventions, factures, etc.) aboutissent dans les comptes de l'Etat dont il s'agit de maîtriser le processus d'établissement et de présentation au moyen d'un SCI comptable et financier.

Pour permettre la bonne exécution des prestations de l'Etat, il est indispensable de disposer de technologies de l'information adaptées et de locaux pour l'administration. Pour maîtriser ces deux derniers éléments transversaux, les SCI des technologies de l'information et des bâtiments sont indispensables.

La cohérence d'ensemble est assurée au niveau du CSCI, réunissant les responsables de contrôle interne départementaux et au moyen des collaborations entre collègues spécialisés (à intensifier, il est vrai).

Responsabilités du département des finances et du département des constructions et des technologies de l'information

Le SCI comptable et financier et le SCI des ressources humaines sont du ressort du département des finances du fait du rattachement de la direction générale des finances et de l'office du personnel de l'Etat à ce département. Les SCI des technologies de l'information et des bâtiments relèvent, du fait de leur rattachement, au département des constructions et des technologies de l'information.

Il est cependant important de préciser les responsabilités de ces deux départements en matière de SCI transversal. Ces derniers doivent fixer des standards minimum en matière de SCI transversaux respectifs à respecter par les départements, la chancellerie et le pouvoir judiciaire, c'est-à-dire identifier les objectifs de contrôle et les risques liées à ces activités ainsi que positionner les points de contrôle dans les processus y relatifs.

Il est ensuite du ressort de chaque département, de la chancellerie et du pouvoir judiciaire de s'aligner sur ces standards et cas échéant les compléter par des éléments spécifiques éventuels.

Ce travail de longue haleine ne pourra être réalisé qu'avec une collaboration accrue entre les départements, la chancellerie et le pouvoir judiciaire et un esprit d'ouverture.

Ci-après est présenté un bref point de situation sur chacun des SCI transversaux. De par son niveau d'avancement, le SCI transversal comptable et financier est présenté de manière plus complète.

SCI transversal comptable et financier

Conformément à l'article 1 de la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (LSGAF) le SCI doit être complété par un contrôle transversal des finances. La LSGAF précise également à son article 2, alinéa 2 que la mise en place du SCI transversal comptable et financier incombe au département des finances.

Le SCI transversal comptable et financier répondra aux exigences de la norme d'audit suisse 890 « vérification du système de contrôle interne » (NAS 890). Elle décrit la procédure qui permet d'obtenir une appréciation sur l'existence d'un système de contrôle interne conformément à l'article 728a

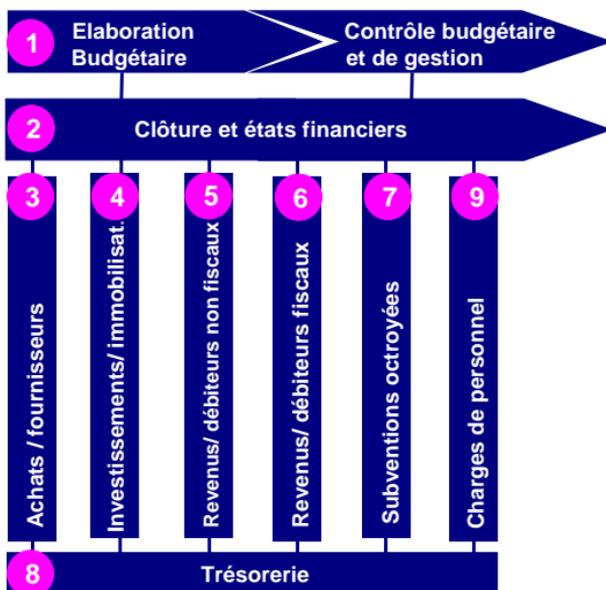
alinéa CO, qui prévoit l'obligation pour l'organe de révision de confirmer une fois par an l'existence d'un SCI. Cette confirmation ne peut être faite qu'à la condition que le SCI soit documenté par écrit et appliqué dans les activités quotidiennes de l'administration.

Processus comptables et financiers, identification des activités à risque

Le département des finances a entrepris en 2010 un travail d'harmonisation des processus comptables et financiers transversaux, en intégrant les exigences du contrôle interne (séparation de fonctions, gestion des risques, compétences financières, gestion des droits d'accès et des référentiels, etc.).

Ces macro-processus ont pour objectif d'uniformiser les différentes activités comptables et financières, de les documenter et d'inventorier les risques majeurs liés à ces activités.

Ils sont au nombre de neuf. Les liens entre les différents macro-processus sont représentés schématiquement ci-après :



Le SCI comptable et financier transversal sera progressivement déployé, conformément à la démarche harmonisée décrite ci-avant, en fixant les points de contrôle minimaux pour couvrir les activités à risque inventoriées dans les macro-processus. Ce SCI transversal couvrira dans un premier temps les risques majeurs et sera progressivement étendu aux risques opérationnels

après l'achèvement de l'analyse de l'existant (en cours de réalisation). Les départements pourront ensuite compléter leur SCI comptable et financier vertical, complémentaire au SCI transversal, en ajoutant les spécificités liées à leur métier.

Actuellement, chaque macro-processus est décrit sous la forme de trois documents :

- un logigramme présentant les activités successives;
- une fiche descriptive du logigramme, décrivant pour chaque activité le rôle des différents acteurs;
- une matrice de risques et de contrôles (qui servira de base pour l'élaboration du cahier des charges des acteurs et des manuels de procédures).

Structure organisationnelle découlant des processus

Les macro-processus identifient les différents acteurs qui interviennent aux différentes étapes de l'activité décrite :

- le gestionnaire métier et l'opérateur de saisie (dans la CFI – comptabilité financière intégré - ou un outil métier);
- le comptable départemental et/ou transversal;
- le contrôleur de gestion départemental et/ou transversal;
- ainsi que des acteurs spécifiques à la réalisation de certaines activités (par exemple, le processus sur les revenus fiscaux va faire intervenir un taxateur et un percepteur, celui sur la trésorerie le trafic des paiements, celui sur les achats la CCA, etc.).

Dans cette organisation future, les responsabilités d'enregistrement (comptabilité) seront toujours séparées des responsabilités d'analyse (contrôle de gestion) et de contrôle de manière à respecter le principe de séparation des tâches.

Pyramide documentaire

Comme le stipule l'article 71, lettres d et e, de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF), le département des finances est compétent, respectivement, en matière d'organisation de la comptabilité et du contrôle interne transversal des flux financiers. Ces dispositions lui donnent la compétence d'édicter les normes et procédures nécessaires ainsi que de veiller à la coordination des SCI mis en place dans les départements. Le département des finances édictera donc les directives

nécessaires, qui pourront prendre la forme d'un « manuel de contrôle interne comptable et financier ». Ces directives s'appliqueront à toute l'administration cantonale, à savoir les départements, la chancellerie et le pouvoir judiciaire.

Le manuel du contrôle interne comptable et financier comprendra, d'une part, les macro-processus transversaux et les principes d'organisation (« organisation-cible ») auxquels les entités administratives devront se conformer et, d'autre part, les matrices de contrôle que les différents acteurs des macro-processus devront renseigner pour assurer aux organes de surveillance de l'Etat que le SCI est documenté et adapté aux risques de l'Etat. Les cahiers des charges des différents acteurs découleront des tâches effectuées par ceux-ci pour chacune des activités inventoriées dans les macro-processus.

La pyramide documentaire s'articulera ainsi :

- Niveau 1 : Macro-processus (vision globale des grandes tâches de l'Etat, les « macro-tâches »)
- Niveau 2 : Processus (déclinaison des macro-tâches)
- Niveau 3 : Procédures et modes opératoires

Autres éléments relatifs à l'environnement interne propre au SCI comptable et financier

Une réflexion est également menée sur l'environnement interne proprement dit, qui contribue à la prise de conscience des collaborateurs en matière de contrôle interne. En effet, le seul angle processus/organisation n'est pas suffisant, un SCI performant suppose que les collaborateurs acquièrent la culture de contrôle interne.

Ainsi, les différents éléments ci-après de l'environnement interne seront repris sous l'angle du SCI comptable et financier :

- la structure organisationnelle, qui sera traitée dans le manuel de contrôle interne comptable et financier;
- les principes et style de gestion : outre les actions de formation des cadres sur les styles de management, cet élément se concrétisera par l'établissement, à tous les niveaux de production de l'information comptable, d'instructions de contrôles, consolidées et signées au niveau supérieur;
- la communication et application de l'intégrité et des valeurs éthiques : ce point est couvert par la charte éthique de l'administration et la formation des collaborateurs sur ces thèmes;

- l'attribution des responsabilités et du pouvoir de donner des instructions : le manuel de contrôle interne comptable et financier sera complété de cahiers des charges des fonctions comptables et financières; ces derniers documenteront systématiquement ce qui relève des responsabilités d'enregistrement et des responsabilités de contrôle et d'analyse.

Systemes d'information importants en matière de présentation des comptes

Le référentiel COSO prévoit d'analyser la composante information et communication et partant les systèmes d'information permettant la bonne réalisation des prestations. De même, la NAS 890 prévoit que les auditeurs vérifient les « systèmes d'information importants en matière de présentation des comptes ». A ce titre, la CFI fera l'objet d'un chapitre dans le manuel du contrôle interne comptable et financier, afin de traiter de la gestion des accès, de la séparation des fonctions en saisie et en validation, des boucllements des modules de la CFI et des éléments classiques de sécurité des systèmes d'information.

Il conviendra également de documenter les actions menées par le département des finances (plus précisément par le futur service des états financiers et de la consolidation) entre la production de la balance générale dans la CFI et la publication des comptes annuels de l'administration cantonale et consolidés, afin d'assurer une traçabilité parfaite des opérations d'ajustement et de reclassement.

SCI transversal ressources humaines

L'office du personnel de l'Etat a déjà développé plusieurs éléments liés au contrôle interne, notamment une directive transversale relative à la procédure de contrôle des paies ainsi qu'un document de référence sur la gestion des salaires et des effectifs.

Actuellement un travail de structuration du SCI transversal des ressources humaines est en cours, selon l'approche décrite ci-avant, tout en valorisant ce qui a été entrepris jusqu'ici et en intégrant les recommandations relevées par les instances de surveillance. Les prestations « ressources humaines » seront donc décomposées en processus et procédures.

Pour chacun de ces processus/procédures transversaux, les objectifs de contrôle, les risques et les points de contrôle seront ensuite documentés au moyen des outils tels que la cartographie de risques et la matrice des contrôles.

Il est important de souligner le vaste travail en cours en matière d'amélioration du pilotage des ressources humaines. Lancé en avril 2009, le projet « Cockpit RH » a comme objectifs de :

- définir, développer et préparer l'exploitation des indicateurs de pilotage des ressources humaines de l'Etat de Genève;
- automatiser la production des tableaux de bord;
- améliorer la pérennité et la robustesse des indicateurs;
- anticiper les demandes internes et externes.

Concrètement, ce projet permettra de fiabiliser l'information statistique et le suivi d'indicateurs liés à l'activité des ressources humaines ainsi que de visualiser l'activité ressources humaines selon différents angles métiers, ou « univers » dans le jargon du cockpit, organisés par domaine stratégique.

Ainsi, par exemple, il sera possible de suivre, dans le temps, les variations des dépenses de personnel, définies de manière univoque, avec la même base de calcul et permettre ainsi des comparaisons pertinentes.

Un examen approfondi des différentes sources de données disponibles ainsi qu'une définition claire et univoque des indicateurs ou statistiques et des méthodes de calcul sont donc nécessaires.

Dès la fin du premier semestre 2011, quatre « univers » seront opérationnels :

- dépenses de personnel, afin de contrôler, suivre et prévoir les dépenses de personnel;
- effectifs, dans le but de mesurer l'impact de la politique RH sur la structure du personnel;
- absentéisme, afin de suivre la diminution des coûts directs et indirects liés aux absences, mesurer l'impact des actions de management et l'ambiance de travail ainsi que l'impact des politiques de retour à l'emploi;
- formation, pour contrôler, suivre et éventuellement prévoir les actions de formation continue en entreprise, anticiper les coûts des formations en fonction des plans directeurs ou suite à d'importants turn-over de personnel.

Chaque « univers » est accompagné de directives précisant entre autres les définitions des indicateurs ainsi que les fréquences des mises à jour des données à la base des informations statistiques.

Les « univers » restants seront développés ultérieurement. Parmi ceux-ci, relevons les « univers » suivant :

- recrutement, dont les buts sont de définir et prévoir les besoins de recrutement et favoriser l'employabilité des salariés;
- compétences, afin de mesurer l'adéquation des compétences entre les postes et les profils, tout ceci en lien avec le catalogue de formation continue.

Par ailleurs, au niveau du SCI propre à l'office du personnel (SCI vertical), la direction administrative et financière a rédigé près d'une soixantaine de procédures décrivant de manière standard les activités de la direction sous la forme d'ordinogrammes et de textes narratifs. La direction développement des ressources humaines de l'office du personnel réalise actuellement ce même travail.

SCI transversal des technologies de l'information

En matière de SCI des technologies de l'information plusieurs travaux cadrant ont été entrepris, dont :

- clarification des cahiers des charges des équipes « informatiques » / système d'information des départements (mesure 31 du premier plan de mesure du Conseil d'Etat);
- développer et appliquer une méthode pour contrôler et garantir le retour sur investissement des projets informatiques (mesure 40 du deuxième plan de mesure du Conseil d'Etat);
- adoption et application de la méthodologie Hermès pour la gestion de projet;
- cartographie des systèmes d'information (en cours de réalisation);
- création d'un groupe de travail commun entre le CSSI et le CSCI pour documenter le niveau stratégique du SCI des systèmes d'information.

Cependant, un travail d'envergure reste à réaliser, notamment au niveau de la documentation des prestations de moyens des technologies de l'information selon l'approche décrite ci-avant.

SCI transversal des bâtiments

Dans la suite logique du travail effectué dans le cadre de sa réorganisation, l'office des bâtiments a décliné ses prestations de moyens en processus-procédures. Depuis mi 2009, l'office a entrepris la documentation de son SCI : des logigrammes présentent les étapes et les différents acteurs intervenants dans le flux d'activités (qui fait quoi et comment) et des matrices de contrôle sont également compilées, inventoriant ainsi les risques sur

processus, les points de contrôle et les déficiences. A ce jour, 9 processus sur 14 sont formalisés, le reste sera réalisé au 1er semestre 2011, selon le plan d'avancement suivant :

Politique Publique	Programme	Prestations	Sous-prestations PP (Public) PM (Moyens)	Nom des processus associés	Délais	
P. Activités de support et prestations de moyens	P04 Gestion du patrimoine de l'Etat - bâtiments et biens associés (DCTI)	P04.01 Mise à disposition de locaux pour les services de l'Etat	P04.01.01 Mise à disposition des locaux pour les services de l'Etat (PM)	P04.01.01.1 Affectation des locaux pour les services de l'Etat	terminé	
				P04.01.01.2 Etude et réalisation des bâtiments publics de l'Etat, dans le cadre des lois et crédits votés par le GC	terminé	
				P04.01.01.3 Location de locaux auprès de tiers	terminé	
				P04.01.01.4 Acquisition de locaux	terminé	
				P04.01.01.5 Adaptation de locaux aux besoins de	31.03.2011	
		P04.02 Maintenance et gestion technique du parc	P04.02.01 Maintenance du parc immobilier de l'Etat (préservation sa valeur) (PM)	P04.02.01.1 Processus idem à la prestation	terminé	
				P04.02.02 Gestion technique du parc immobilier de l'Etat (PM)	P04.02.02.1 Entretien	terminé
					P04.02.02.2 Nettoyage	terminé
					P04.02.02.3 Approvisionnement	terminé
			P04.02.02.4 Sécurité	terminé		
		P04.03 Gestion du patrimoine de l'Etat	P04.03.01 Gestion du patrimoine de l'Etat (PM)	P04.03.01.1 Gestion immobilière du patrimoine de l'Etat	28.02.2011	
				P04.03.01.2 Mise en valeur du patrimoine de l'Etat	28.02.2011	
				P04.03.01.3 Aliénation du patrimoine de l'Etat	30.06.2011	
				P04.03.02.1 Permettre la mise en œuvre, sur le plan foncier, des politiques publiques de l'Etat (acquisitions et échanges de bien-fonds).	30.06.2011	

Le travail du SCI au sein de l'office des bâtiments, commencé en 2009, est un bon exemple de collaboration entre le « métier », les systèmes d'information et les chargés de contrôle interne départemental.

Par ailleurs, il est important de rappeler l'adoption des normes relatives à l'optimisation des locaux administratifs de l'Etat de Genève (OLEG) validées par notre Conseil en novembre 2008, en vue de maîtriser de manière durable l'attribution et l'occupation des locaux. Ces normes sont traduites entre autres dans le processus « affectation des locaux pour les services de l'Etat ».

Tableau de suivi de l'objectif de législation 10.04 du Conseil d'Etat

En date du 6 octobre 2010, notre Conseil a chargé, par voie d'extrait de procès-verbal, les départements, la chancellerie et le pouvoir judiciaire d'assurer le suivi de l'objectif sur le SCI au moyen d'un tableau standard de suivi proposé par le collège spécialisé contrôle interne. Ce tableau de suivi reprend dans les grandes lignes les étapes de l'approche SCI présentée ci-avant.

Le but est de mesurer l'atteinte de l'objectif avec un même indicateur pour tous les départements, la chancellerie et le pouvoir judiciaire. Le délai communiqué aux départements, à la chancellerie et au pouvoir judiciaire pour indiquer quelles sont les prestations où le SCI sera déployé de manière prioritaire d'ici fin 2012 a été fixé au 15 novembre 2010.

Formation SCI

Dans un souci d'harmonisation des approches en matière de SCI et dans le but de développer un vocabulaire commun, les différents cours de type « contrôle interne » dispensés auparavant par le service de formation de l'Etat ont fait l'objet d'une refonte. Ainsi, début 2010, une formation SCI totalement revue et centrée sur la pratique Etat a vu le jour. Au terme de la formation, les participants ont la possibilité de réaliser un travail final dont la réussite donne droit à 6 crédits ECTS⁷ à faire valoir dans le cadre d'un diplôme sur la gestion des risques organisé conjointement par HEC et HEG.

Cette formation, déclinée en 5 modules, conçue et dispensée par deux chargés de contrôle interne ou sous la supervision de ceux-ci, présente aux collaborateurs de l'Etat les finalités du SCI et les outils à disposition afin qu'ils soient capables de documenter le système, de diagnostiquer le fonctionnement de leurs entités, de proposer des mesures d'améliorations et pouvoir en discuter avec les chargés de contrôle interne et les instances de surveillance.

Au terme de ce premier cursus de formation, il est à relever que tous les cours ont été dédoublés pour faire face à la demande. En outre, la formation a bénéficié d'un très bon retour des participants en termes qualitatifs sur tous les critères d'évaluation : animation, méthode pédagogique, utilité, satisfaction. Par ailleurs, la formation SCI a été retenue comme échantillon représentatif par le service de formation dans le cadre de la certification eduQua et 11 participants ont décidé d'effectuer le travail final.

Système de contrôle interne et contrôle de gestion

Force est de constater que la relation entre le système de contrôle interne et le contrôle de gestion suscite des interrogations.

En résumé, le contrôle de gestion doit permettre de suivre, d'analyser et de prévoir l'atteinte des objectifs fixés et d'expliquer les variations entre le prévu et le réel en intégrant dans sa réflexion tant des éléments financiers qu'opérationnels. Il vise donc à s'assurer de l'efficacité de l'utilisation des

⁷ ECTS : *Système européen de transfert et d'accumulation de crédits d'étude.*

moyens par rapport aux réalisations, notamment par l'utilisation des outils tels que tableaux de bord.

Le système de contrôle interne⁸ est, quant à lui, l'ensemble des dispositifs mis en œuvre, dont le contrôle de gestion, pour maîtriser le fonctionnement des activités. L'élément moteur en est la gestion des risques.

Certains départements ont opté pour le rattachement hiérarchique de la fonction de contrôle de gestion au contrôle interne. Ceci relève d'un choix départemental mais ne relève pas d'une obligation.

Disparité dans les classes salariales des « contrôleurs » et dans leur rattachement hiérarchique

La problématique de la disparité des classes salariales des responsables de contrôle interne et des chargés de contrôle interne va être analysée dans le cadre du projet SCORE (Système COmpétences, évaluation, rémunération) mené par l'office du personnel de l'Etat.

Le rattachement hiérarchique de l'activité de support contrôle interne relève des compétences départementales. Chaque département, la chancellerie et le pouvoir judiciaire s'organisent de manière à respecter les principes et les meilleures pratiques décrits dans le manuel du contrôle interne ainsi que la mesure 10 du premier plan de mesure : « Standardiser les organigrammes départementaux, harmoniser et réduire en nombre et en dimension les échelons hiérarchiques des états-majors des départements ».

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

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
Mark Muller

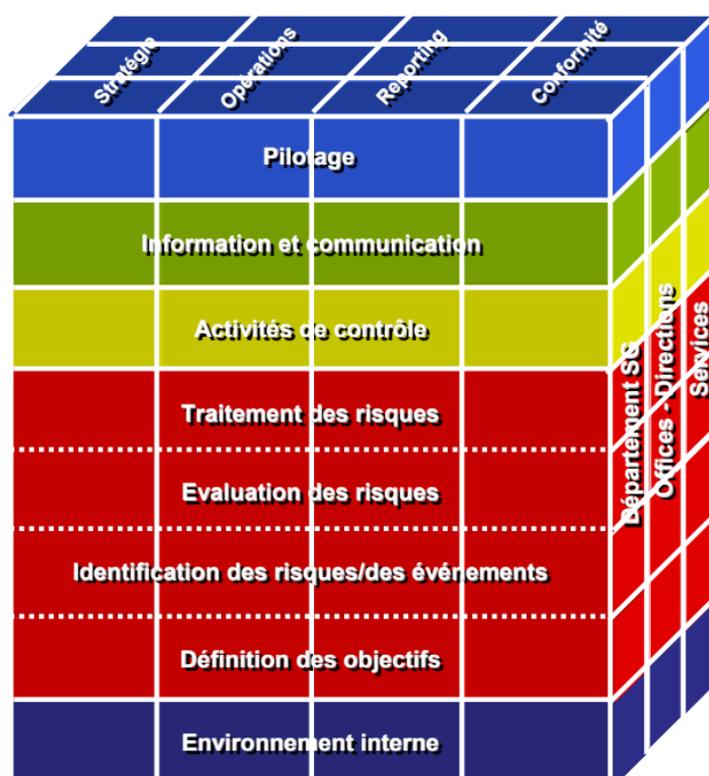
Annexes :

- Référentiel COSO II
- Echelle de maturité du système de contrôle interne
- Tableau synoptique des niveaux de documentation

⁸ *Se référer au manuel de contrôle interne de l'Etat de Genève pour des définitions complètes du contrôle interne et du contrôle de gestion.*

Annexes au rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la résolution de Grand Conseil : mise en place effective du contrôle interne au sein de l'Etat de Genève (Résolution 613).

Annexe 1 : Référentiel COSO II



Annexe 2 : Echelle de maturité du système de contrôle interne



Optimisé: les activités de contrôle interne sont coordonnées et la gestion des risques est conduite dans un système intégré

Maîtrisé: les activités de contrôle interne sont décrites en détail et les contrôles sont effectifs. Des vérifications sont faites régulièrement.

Standardisé: des lignes directrices ont été mises en place, les processus sont documentés et les contrôles sont adaptés.

Informel: les activités de contrôle interne sont mises en place mais sans standardisation. Ils dépendent des individus.

Non fiable: peu ou pas d'activités de contrôle interne sont mises en place. L'organisation est à risque.

Annexe 3 : Tableau synoptique des niveaux de documentation

	Prestation	Processus	Procédure	Mode opératoire
Qui ?	Destinataires	Déclencheurs/ émetteurs et récepteurs du produit	Intervenants qui peuvent être des entités structurelles ¹ , des fonctions, un rôle endossé par une entité ou une fonction	Un seul intervenant
Quoi ?	Produit ou service	Regroupe un ensemble d'activités concourant à la création d'un produit	Règlemente l'exécution des tâches avec quels moyens et contraintes	Tâches "atomiques"
Comment ?	Doit permettre d'identifier le produit ou service délivré aux destinataires	Doit permettre de comprendre le cadre de travail dans son environnement	Doit permettre à un nouveau collaborateur de comprendre ce qu'il faut faire	Doit permettre à un nouveau collaborateur de produire