

Date de dépôt : 3 février 2009

- a) PL 10216-A** **Rapport de la Commission de contrôle de gestion chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat sur le contrôle interne et la surveillance de la gestion administrative et financière de l'Etat (LCIS) (D 1 10)**
- b) M 1868** **Proposition de motion de M^{mes} et MM. Ivan Slatkine, Alain Charbonnier, Elisabeth Chatelain, Jacques Follonier, Michel Forni, Janine Hagmann, Jacques Jeannerat, Claude Jeanneret, Sylvia Leuenberger, Anne Mahrer, Véronique Pürro, Francis Walpen et Olivier Wasmer pour une évaluation des systèmes de contrôle au sein de l'Etat**

Rapport de M. Ivan Slatkine

Mesdames et
Messieurs les députés,

Pour examiner le projet de loi 10126, la Commission de contrôle de gestion (ci-après CCG), présidée par M. Jacques Follonier, s'est réunie formellement à 5 reprises entre le 10 décembre 2007 et le 21 janvier 2008.

M. Raphaël Audria, secrétaire scientifique de la CCG a assisté à toutes les séances et les procès-verbaux ont été tenus par M^{me} Martine Bouilloux Levitre que la commission remercie.

1. Introduction

Depuis de nombreuses années, la CCG s'est penchée sur la thématique du contrôle au sens large au sein de l'Etat et ce, en fonction des compétences qui lui sont confiées. Lors de la précédente législature, la commission a initié la mise en place des normes comptables IPSAS (PL 8932), elle a aussi rédigé une résolution relative à la mise en place d'une politique du contrôle interne

cohérente et uniforme (R 493), résolution qui fut renvoyée par le Grand Conseil au Conseil d'Etat le 20 mai 2005. Enfin, la CCG a élaboré le projet de loi 9702 qui fut adopté par le parlement le 17 mars 2006. Ce projet de loi qui modifiait la loi sur la surveillance et la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D1 10) indiquait en son article 2, alinéa 3, que « [l]e système de contrôle interne est mis en place et sera opérationnel dans toutes les entités au plus tard le 1^{er} janvier 2007 ».

Lors de la première année de cette 56^e législature, la CCG a poursuivi ses travaux sur le sujet en auditionnant régulièrement le Département des finances afin de s'assurer que le projet de loi 9702 serait suivi d'effet et qu'il serait correctement appliqué. Dans son rapport d'activité fin 2006 (RD 663), la CCG relevait « la volonté du Conseil d'Etat de mener à terme [la mise en place du contrôle interne] », comme il l'avait clairement exprimé dans son discours de Saint-Pierre. Néanmoins, la commission indiquait que « si les bases seront posées [au 1^{er} janvier 2007], il n'est pas possible de modifier d'un jour à l'autre les mentalités et les méthodes de travail de l'administration... Cela prendra donc un certain temps avant que le contrôle interne soit totalement cohérent et efficace au sein de l'administration et qu'il soit assimilé par l'ensemble des collaborateurs de l'Etat. ».

Toujours lors de cette première année de législature, d'autres événements importants ont eu lieu en relation avec le contrôle au sens large au sein de l'Etat.

En premier lieu, le directeur de l'ICF, M. Giorgio Bordogna est parti à la retraite fin août 2006. Bien que ce départ fût programmé, le Conseil d'Etat n'a pas nommé un nouveau directeur pour ce service important et c'est M. Charles Pict, directeur adjoint, qui a pris le titre de directeur par intérim dès le 1^{er} septembre 2006.

En second lieu, suite à la décision du souverain de mettre en place une Cour des comptes indépendante, cette dernière s'est constituée en date du 1^{er} janvier 2007.

La CCG relevait ainsi, dans son rapport annuel de novembre 2006, qu'il était « indispensable de bien analyser l'ensemble des couches de contrôle et de s'interroger sur leur cohérence et efficacité. » En ce qui concerne l'ICF, la CCG relevait l'importance de ce service pour le bon fonctionnement de l'Etat comme pour celui du parlement. La vacance au poste de directeur de l'ICF était critiquée par la commission qui demandait ainsi dans sa 5^e recommandation que le Conseil d'Etat nomme rapidement un nouveau directeur. La commission ajoutait, et ce point est important dans le cadre du traitement du projet de loi 10126, qu'« il est impératif que le pouvoir législatif puisse

conserver un service tel que l'ICF, service indépendant et qui soit à disposition du pouvoir législatif pour effectuer des contrôles de l'administration et des établissements autonomes qui dépendent de l'Etat. »

En 2007, sous la présidence de M. Jean Rossiaud, la CCG a poursuivi ces travaux sur le sujet du contrôle. Elle a mené plusieurs auditions:

- Le 8 janvier 2007 en recevant les magistrats élus de la Cour des comptes ;
- Le 5 mars 2007 en auditionnant M. David Hiler et M. Nikola Blagojevic sur la place de l'ICF parmi les services de contrôle de l'Etat. Lors de cette audition, M. Hiler a indiqué à la commission que son département travaillait sur un projet venant à réviser la D 1 10 en clarifiant l'ensemble des couches de contrôle. M. Hiler a alors mis en relief le conflit d'intérêt auquel l'ICF était confrontée en cumulant les fonctions d'audit interne et d'audit externe¹ ;
- Le 19 mars 2007 en auditionnant l'ICF représentée par son directeur ad intérim, M. Charles Pict et son directeur adjoint, M. Bussien. Lors de cette audition, l'ICF s'est exprimée sur l'organisation du contrôle interne et externe au sein de l'Etat. MM. Pict et Bussien ont relevé les avantages de la situation actuelle tout en faisant des propositions pour améliorer, dans le cadre légal actuel, l'efficacité du contrôle ainsi que son efficience² ;
- Le 16 avril 2007 en recevant à nouveau M. David Hiler accompagné de MM. Blagojevic et Fiumelli. Lors de cette audition, M. Hiler est revenu sur la problématique entre l'audit interne et l'audit externe. Il a indiqué que cette question serait débattue au sein du Conseil d'Etat. Cette audition a aussi permis de s'enquérir de la nomination du directeur de l'ICF ;
- Le 8 octobre 2007 en recevant une troisième fois M. David Hiler pour aborder avec lui le sujet relatif à la nomination du directeur de l'ICF ainsi que pour faire un point sur la mise en œuvre du contrôle interne. C'est lors de cette audition que la CCG a appris que le Conseil d'Etat avait décidé de revoir le profil du poste de directeur de l'ICF. M. Hiler, au sujet du projet de loi 10126 qui venait d'être déposé, expliqua alors que, si le projet de loi soumis au Grand Conseil est une refonte de la LSGAF, le contrôle interne restera ce qu'il est et continuera de dépendre de l'autorité des départements. Si ce contrôle était parfait, il se suffirait à lui-même, mais comme cela n'est jamais le cas, il est nécessaire de pouvoir le tester en permanence, ce qui est le rôle de l'audit interne. Cette tâche est déjà du

¹ Voir annexe 1.

² Voir annexe 2.

ressort de l'ICF et il le conservera. La seule question posée est de savoir si l'audit externe doit rester à l'ICF ou si cet audit doit être à tous prix séparé de l'audit interne. Pour M. Hiler, le projet de loi 10126 doit permettre de stabiliser le système dans son ensemble.

Projet de loi 10152

L'audition du 8 octobre ainsi que le dépôt du projet de loi 10126 précédaient de quelques jours le dépôt d'un autre projet de loi, le projet de loi 10152 signé par plusieurs députés³. Ce projet de loi modifiant également la D 1 10, était une réaction forte du Parlement face à la non-nomination de M. Pict à la direction de l'ICF.

Pour une bonne compréhension de ce rapport, il est important de faire ici un petit historique relatif à cette nomination.

Comme indiqué ci-dessus, suite au départ de M. Bordogna fin août 2006, le poste qu'il occupait n'a pas été repourvu et c'est M. Pict, directeur adjoint, qui a reçu le poste par intérim. Devant l'inaction du Conseil d'Etat pour nommer un nouveau directeur, les Commissions des finances et de contrôle de gestion ont fortement insisté afin que le Conseil d'Etat mette le poste au concours, ce qui a été finalement fait en avril 2007. Suite à des annonces parues dans la presse en mai 2007, deux candidats furent retenus par le Conseil d'Etat puis auditionnés, comme la loi le stipule, par les commissions des finances et de contrôle de gestion. Le préavis ainsi donné porta à l'unanimité en faveur de M. Pict, directeur par intérim. Alors que la réponse du Conseil d'Etat quant à son choix définitif était attendue pour le début de l'été, il l'a finalement reporté à la rentrée. A cette date, les commissions de finances et de contrôle de gestion n'ont pas reçu la réponse attendue. C'est au mois de septembre que les commissions furent averties par courrier de la part du Conseil d'Etat que ce dernier renonçait à proposer pour accord un des candidats pourtant retenu par lui et auditionné par les commissions en juin. Aucune autre explication n'était fournie et il était ajouté que le Conseil d'Etat allait remettre le poste au concours. C'est face à cette situation pour le moins inacceptable et hypothéquant sérieusement le fonctionnement et l'indépendance de l'ICF que quelques députés issus des commissions précitées déposèrent le projet de loi 10152 demandant que la compétence pour nommer le directeur de l'ICF soit transférée au Bureau du Grand Conseil et que le service soit administrativement rattaché au Service du Grand Conseil.

³ Projet de loi 10152 déposé le 16 octobre 2007. Voir annexe 3.

Situation fin octobre 2007

C'est dans un contexte disons assez tendu entre les pouvoirs exécutif et législatif, que la Commission de contrôle de gestion s'est saisie en parallèle des projets de lois 10126 et 10152. L'absence d'un directeur nommé au sein de l'ICF, le non respect de la loi concernant cette nomination par le Conseil d'Etat et enfin, comme nous le verrons ci-dessous, le dépôt du projet de loi 10126 transformant l'ICF en audit interne cantonal lui réduisant son champ d'action au petit Etat sont autant d'éléments qui ont pesés dans les travaux menés et les conclusions prises par la commission.

2. Définitions

Les premières auditions menées début 2007 ont permis dans un premier temps de bien clarifier les différentes notions que regroupe le terme « contrôle ». Système de contrôle interne, audit interne, audit externe, normes comptables, l'ensemble des ces fonctions nécessite d'être clairement défini avant d'aborder dans le détail le sens du projet de loi 10126 et les débats qui en ont suivis.

Système de contrôle interne

Selon la LSGAF, le système de contrôle interne (ci-après SCI) « est un ensemble cohérent de règles d'organisation et de fonctionnement et de normes de qualité qui ont pour but d'optimiser le service public, la qualité des prestations et la gestion des entités et de minimiser les risques économiques et financiers inhérents à l'activité de celles-ci ».

Chaque entité étatique (service, département, Etat, filiales) doit mettre en place un système de contrôle interne (identification des risques, formalisation des procédures de travail, définition des responsabilités, mise en place de tableau de bord).

Le système de contrôle interne doit être contrôlé régulièrement en premier lieu par un système de pilotage permanent (contrôles réalisés par la direction, par les contrôleurs internes des services/départements) et en second lieu par des évaluations périodiques réalisées par un service dit d'audit interne.

Audit Interne

L'audit interne est une activité indépendante et objective qui procède à des contrôles ponctuels des systèmes de contrôle interne mis en place. Il aide l'entité à atteindre ses objectifs en évaluant le SCI et en faisant des propositions pour renforcer son efficacité et son efficience.

L'audit interne est donc un service à part qui a pour mission unique de veiller au bon fonctionnement des SCI.

Audit externe

L'audit externe a pour mission des vérifier les états financiers afin de permettre à l'auditeur d'exprimer une opinion selon laquelle les états financiers ont été établis, dans tous leurs aspects significatifs, conformément à un référentiel comptable applicable.

L'audit externe est donc réalisé en théorie par une entité extérieure à l'entité contrôlée. Cet auditeur externe, pour ses travaux, se base en partie sur les rapports émis par l'audit interne. Dans une certaine mesure c'est le contrôleur du contrôleur. La fiabilité et la pertinence des informations fournies par le service d'audit interne permettent à l'auditeur externe d'affiner son opinion sur la fiabilité des comptes.

Normes comptables

L'auditeur externe, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, a besoin d'avoir un référentiel comptable pour fixer les règles de son travail. Ces normes peuvent être diverses, dépendant soit du code des obligations, soit s'inspirant des règles comptables validées au niveau international. Au niveau de l'Etat ce sont les normes IPSAS qui fixent dès 2007 le référentiel comptable.

3. Etude du PL 10126

Une fois le décor planté et les définitions précisées, il convient de présenter le projet de loi 10126 sur le contrôle interne et la surveillance de la gestion administrative et financière de l'Etat (LCIS) (D 1 10).

Comme expliqué dans son exposé des motifs, le projet de loi 10126 a pour but « de clarifier les rôles et compétences des différents acteurs qui participent à l'activité de surveillance et de contrôle, soit :

- du système de contrôle interne
- de l'audit interne
- de la haute surveillance
- de la Cour des comptes
- de l'évaluation des politiques publiques

et de les intégrer dans un loi claire et cohérente, visant à améliorer la qualité de la surveillance dans sa globalité ».

Pour résumer la proposition du Conseil d'Etat, son projet a les buts suivants :

Système de contrôle interne

Pour le Conseil d'Etat, les modifications proposées contribuent à la mise en place d'un système de contrôle interne adéquat et harmonisé. Le SCI est un ensemble de mesure et de règles qui constitue un moyen d'arriver à ses fins. La mise en place et la maintenance du SCI incombe à la direction de chaque service et entité.

Audit Interne

Le projet propose de transformer l'ICF en service d'Audit interne cantonale (ci-après AIC) en rattachant ce nouveau service hiérarchiquement au Conseil d'Etat et administrativement à la Chancellerie. Le Conseil d'Etat deviendrait l'autorité d'engagement et de nomination du personnel du dit service et nommerait le directeur après consultation préalable de la Commission des finances et de la Commission de contrôle de gestion.

Pour le Conseil d'Etat, l'ICF cumule aujourd'hui les fonctions d'auditeur interne et d'auditeur externe. Lorsqu'elle certifie les comptes de l'Etat, l'ICF joue le même rôle que l'auditeur externe d'une SA. Alors que l'audit interne est une activité indépendante et objective qui permet d'évaluer le SCI mis en place et d'améliorer la gestion des risques, la pratique parallèle de l'audit externe vient en conflits d'intérêt, l'ICF ne pouvant pas se contrôler elle-même. Il en découle un problème d'indépendance et d'objectivité en matière d'audit. Dans le secteur privé, des règles strictes interdisent d'ailleurs de cumuler les deux fonctions d'audit interne et externe.

En supprimant à l'ICF le contrôle des comptes de l'Etat et donc la fonction d'auditeur externe, le Conseil d'Etat va dans la direction des pratiques que nous trouvons dans le secteur privé.

On notera encore que le champ d'application de l'audit interne est limité au petit Etat ne permettant plus à l'AIC de faire des mandats dans les entités dépendant de l'Etat (établissements autonomes, subventionnés tels que les EMS par exemple).

Haute surveillance

Si c'est le Conseil d'Etat qui est responsable du bon fonctionnement de tous les secteurs qui lui sont subordonnés, c'est le Grand Conseil qui exerce la haute surveillance sur l'administration notamment par le vote du budget, des comptes et du rapport de gestion du Conseil d'Etat. Se sont les commissions des finances et de contrôle de gestion qui sont spécialement compétentes pour effectuer les tâches de contrôle que ce soit au niveau financier ou au niveau de la légalité et de l'opportunité de l'activité administrative, de l'efficacité de l'action de l'Etat, de l'efficience et de l'adéquation des moyens mis en œuvre par l'administration.

Cour des comptes

Outre le fait que le projet de loi intègre la loi sur la Cour des comptes, ce même projet de loi propose de transférer la révision des comptes de l'Etat à la Cour des comptes qui présenterait au Grand Conseil et au public un rapport écrit sur le résultat de sa révision.

Evaluation des politiques publiques

Ce projet de loi ne modifie aucune disposition concernant la Commission externe d'évaluation des politiques publiques.

Audition de l'ICF – MM. Charles Pict et Mathieu Bussien

Après un rapide rappel des définitions présentées ci-dessus, M. Pict explique qu'actuellement la mission d'audit interne est dévolue à l'ICF et à la Cour des comptes. Il relève que le projet de loi propose de retirer le contrôle des comptes de l'Etat à l'ICF et de le confier à la Cour des comptes. Si l'argument est que l'ICF ne peut pas cumuler les fonctions d'auditeur interne et externe, M. Pict relève que le transfert des compétences de révision externe à la Cour des comptes ne va pas pour autant régler ce problème puisque que la Cour des comptes fait aussi de l'audit interne et qu'en conséquence c'est elle qui viendrait alors à cumuler les fonctions.

M. Pict note, en outre, que l'audit interne, dans le secteur privé, n'est pas indépendant et que pour pouvoir s'assurer que les comptes sont corrects, il est nécessaire de faire appel à un auditeur externe. Dans le secteur public, tant à l'Etat de Genève que dans les autres cantons, l'audit interne est indépendant de par la loi ; par conséquent il n'y a pas de problème d'indépendance pour le contrôle des comptes. M. Pict ajoute qu'il n'est pas correct de dire que dans le cadre de son travail d'audit externe l'ICF contrôle

son propre travail. La comparaison avec le secteur privé n'est pas pertinente. En effet, le projet de loi se réfère à des normes américaines (Sarbanes Oaxley Act) utilisées par les sociétés de droit privé cotées en bourse, alors que ces exigences ne sont pas reprises telles quelles en Suisse. Le problème du cumul des fonctions est plus lié à l'organisation du contrôle et à l'efficience qu'à l'indépendance de l'auditeur.

M. Pict ne conteste pas le fait que l'Etat souhaite évaluer la qualité du travail de l'audit interne, toutefois la proposition faite dans le PL n'est ni satisfaisante, ni suffisamment pertinente.

M. Pict expose les propositions de l'ICF, à savoir une évaluation ponctuelle de la fonction d'audit interne dans son ensemble par un expert indépendant en maintenant la situation qui prévaut soit un cumul pour l'ICF des fonctions d'auditeur interne et externe. Pour l'ICF, le système actuel a des avantages en termes de synergies⁴ et de compétences⁵. En conclusion, sur ce point précis, M. Pict explique que le transfert de la révision des comptes à la Cour des comptes ne résoudrait pas le problème de séparation des fonctions, qu'il engendrerait une réorganisation consommatrice de ressources et limiterait les synergies actuelles sans que sa plus-value soit réellement établie. De plus, l'objectif visé par le PL d'améliorer la qualité de la surveillance sans en augmenter le coût ne serait pas atteint. Finalement, M. Pict note que le rapport sur les comptes d'Etat serait alors public étant donné que tous les rapports de la Cour des comptes sont publics.

M. Pict aborde ensuite la question des impacts majeurs du projet de loi 10126 par rapport à la diminution de l'indépendance et de l'autonomie de l'ICF. Il rappelle qu'actuellement l'ICF, dans l'exercice de ses fonctions, est uniquement soumise à la loi. Cette disposition garantit notamment un haut degré d'indépendance nécessaire à la bonne exécution de la mission de surveillance de l'ICF. Le PL 10126 supprime cette disposition, ce qui réduit de facto l'indépendance de l'ICF.

M. Pict poursuit en relevant qu'à l'heure actuelle l'ICF dépend hiérarchiquement du Conseil d'Etat et du Grand Conseil. Le projet de loi propose de supprimer la subordination au Grand Conseil et fait dépendre l'ICF du Conseil d'Etat uniquement. Cela pose un problème dans la mesure

⁴ Les contrôles d'audit interne effectués dans le cadre de la planification de l'ICF permettent de mieux apprécier les risques relatifs au contrôle des Comptes d'Etat et inversement.

⁵ L'ICF dispose d'une longue expérience dans le domaine du contrôle de comptes et son personnel remplit les exigences en matière de compétences (experts-comptables, CIA, CISA) et suit des formations continues.

où l'ICF peut être amenée, dans le cadre de sa mission, à émettre des observations portant sur des décisions prises par l'Exécutif. Une subordination directe de l'ICF au Conseil d'Etat réduirait son indépendance. L'ICF doit dépendre d'un niveau hiérarchique lui permettant d'effectuer son travail avec objectivité et de respecter les critères légaux d'indépendance et d'autonomie.

M. Pict note que, actuellement, l'ICF est rattaché au Département des finances et que le projet de loi prévoit de rattacher l'audit interne à la Chancellerie. Selon les normes d'audit, il est d'usage de distinguer « indépendance de fait » et « indépendance d'image ». Rattacher administrativement un service à la Chancellerie ou au Département des finances ne pose pas de problème en termes d'indépendance de fait, par contre, ce rattachement soulève un problème d'indépendance d'image dans la mesure où cela donne l'impression que l'ICF est sous la tutelle du Conseil d'Etat. Un rattachement au Grand Conseil (ou au Bureau du Grand Conseil) permettrait de ne pas mettre en péril l'indépendance d'image.

Toujours au registre de la diminution de l'autonomie et de l'indépendance de l'ICF, M. Pict relève qu'actuellement les Commissions des finances et de contrôle de gestion doivent donner leur accord au Conseil d'Etat pour nommer le directeur de l'ICF. Le projet de loi 10126 propose uniquement une consultation, ce qui supprimerait le pouvoir des deux commissions mentionnées et diminuerait de fait l'autonomie de la surveillance.

Concernant la planification des audits, l'ICF remet sa planification au Conseil d'Etat et aux commissions des finances et de contrôle de gestion pour information. Cette planification peut être complétée par des mandats du Conseil d'Etat ou des commissions des finances et de contrôle de gestion. Le projet de loi 10126 prévoit que la planification est remise au Conseil d'Etat pour consultation ce qui implique que ce dernier va se prononcer sur les audits prévus. Cette possibilité n'est pas offerte aux commissions qui reçoivent la planification pour information comme actuellement. Cette disposition induit donc également une perte d'autonomie et d'indépendance et par conséquent elle représente un retour en arrière en termes de saine gouvernance. M. Pict estime que la planification doit être une prérogative de l'ICF, ce qui n'empêche pas de tenir compte des propositions et remarques du Conseil d'Etat et des commissions des finances et de contrôle de gestion. En conclusion, M. Pict insiste sur le fait que l'indépendance et l'autonomie sont des critères fondamentaux pour un audit interne de qualité. Les mesures prévues dans le projet de loi 10126 impliquent une diminution de cette indépendance et de cette autonomie. En d'autres termes, ce projet de loi transforme l'ICF en un service d'audit interne rattaché au Conseil d'Etat qui

ne pourra plus être considéré comme un instrument de haute surveillance à disposition des commissions des finances et de contrôle de gestion.

M. Pict analyse ensuite la question de la limitation du champ de compétences de l'audit interne. Le projet de loi entend limiter le champ d'intervention de l'audit interne cantonal aux services de l'Etat central, ce qui aura un impact important sur les moyens de haute surveillance dans le cadre de la gestion des entités paraétatiques. M. Pict relève que l'ICF a mis à jour des problématiques importantes dans la gestion des entités autonomes et subventionnées, telles que la thésaurisation, les Mouettes genevoises ou encore les EMS. Ce type de problématique ne pourrait plus être soulevé dans le cadre posé par le projet de loi 10126. Par ailleurs, ce projet de loi entraînerait une absence de vision globale. Il existe, en effet, un grand nombre d'interactions entre l'Etat central et les entités qui lui sont rattachées, et limiter le champ d'intervention de la surveillance uniquement à l'Etat central reviendrait à mettre en place un contrôle borgne qui ne pourra percevoir qu'une partie des risques auxquels est confronté l'Etat dans son ensemble.

M. Pict précise aussi que ce projet de loi supprime la possibilité qui est donnée aujourd'hui tant au Conseil d'Etat qu'aux commissions des finances et de contrôle de gestion de mandater l'ICF pour investiguer des problématiques particulières hors du petit Etat.

M. Pict observe enfin l'absence de synergies avec les services d'audit interne des entités rattachées. Le projet de loi 10126 prévoit que les entités ayant un organe d'audit interne propre transmettent les rapports d'audit à l'Audit interne cantonal. Le projet de loi réduisant le champ de compétence, l'AIC n'aura plus la faculté de relayer dans ses rapports les problématiques constatées dans les rapports reçus. Elle ne pourra pas non plus contrôler la fiabilité des informations contenues dans ces rapports. Selon l'ICF, cette disposition engendrera une attente non comblée, étant donné que le législateur s'attend à ce que le futur Audit interne cantonal puisse jouer le rôle de surveillance efficace sur la gestion des entités uniquement par le fait de recevoir les rapports d'audit interne.

M. Pict évoque encore brièvement la question de la coordination des acteurs de la surveillance. Il précise que le projet de loi ne propose pas de mode opératoire garantissant une synergie entre les différents acteurs, notamment entre l'ICF et la Cour des comptes. Selon l'ICF, la manière la plus pragmatique de créer des synergies est de garantir la mise en place d'une bonne coordination entre les entités. Au surplus, pour M. Pict, la nécessité de coordonner les actions des acteurs en charge de la surveillance devrait être inscrite dans la loi.

Au final, M. Pict constate que le projet de loi 10126 va à l'encontre des objectifs qu'il s'est fixé car il risque de péjorer la qualité du contrôle externe et d'en augmenter les coûts avec des impacts majeurs sur le bon fonctionnement de l'audit interne et sur la qualité de la surveillance interne. Ce projet de loi, selon l'ICF, n'apporte pas de solution au problème de coordination des entités (ICF, Cour des comptes, CEPP, CCG, COFIN...) et il sous-tend une diminution des moyens de surveillance des commissions du Grand Conseil.

Questions des députés

Suite à cet exposé très complet de la part de M. Pict, une députée demande si l'ICF a été consultée lors de l'élaboration du projet de loi 10126. M. Pict indique que non et qu'aucune discussion n'a eu lieu avec le Conseil d'Etat. M. Pict ajoute que le Département des finances a interdit à l'ICF de recruter depuis quelque temps et ce malgré la libération de plusieurs postes au sein du service.

Pour un autre député qui avait participé aux travaux relatifs à l'instauration de la Cour des comptes, il va de soit qu'un renforcement de la Cour des comptes implique un affaiblissement de l'ICF. Il importe de clairement définir les rôles et les objectifs des uns et des autres avant de s'intéresser à la problématique du rattachement des entités de contrôle en termes administratifs.

Pour M. Pict, si le législateur décide de favoriser la Cour des comptes et une présentation des problématiques plutôt au niveau public, le fonctionnement du contrôle du Conseil d'Etat s'en trouvera nécessairement modifié. Pour parler très clairement, le rôle joué par les Commissions des finances et de contrôle de gestion sera moins important. Les rapports de la Cour des comptes étant public, la CCG tout comme la COFIN seront informées en même temps que la presse ou les citoyens. Le projet de loi 10126 implique de facto une perte de pouvoir pour le parlement.

Audition de M^{me} Marianne Grobet-Wellner – auteur du projet de loi 10152

Il est important de mentionner dans ce rapport l'audition de M^{me} Grobet-Wellner, auteur du projet de loi 10152 demandant le rattachement de l'ICF au Grand Conseil. Cette audition montre par certains aspects la position du parlement par rapport à la problématique du contrôle en règle générale mais aussi par rapport au rôle de l'ICF pour le pouvoir législatif.

En préambule, M^{me} Grobet-Wellner rappelle les événements qui ont amené certains députés à déposer le projet de loi 10152. Ce projet propose simplement une modification de la compétence de nomination du directeur de l'ICF et le rattachement du dit ICF au Service du Grand Conseil. M^{me} Grobet-Wellner ajoute que le fait que ce soit l'entité contrôlée qui nomme le réviseur est déjà contraire à tous les principes de base en matière d'indépendance.

Pour M^{me} Grobet-Wellner, en sa qualité de cosignataire du projet de loi 10152, le projet de loi 10126 a pour but de réduire quasiment à zéro l'indépendance et le champ d'action de l'ICF, ce qu'elle juge ne pas être une bonne idée. Elle considère que l'ICF est l'instrument principal, essentiel et indispensable pour que le Grand Conseil puisse exercer son rôle de surveillance de la gestion du Conseil d'Etat. Sans l'ICF, les députés de milice seraient terriblement handicapés. Pour cette raison, elle se prononce clairement contre le remaniement proposé. M^{me} Grobet-Wellner remarque néanmoins qu'elle n'exclut pas qu'au début de la prochaine législature, avec un recul suffisant sur le fonctionnement de la Cour des comptes et de l'ICF ensemble, une discussion puisse être amorcée sur la question. Il sera peut-être utile de compléter le projet de loi 10152 pour préciser comment la collaboration doit avoir lieu, ou encore quelles informations doivent être échangées. Mais au moment de son audition, le point essentiel pour M^{me} Grobet-Wellner est que l'on procède sans tarder à la nomination d'un directeur à l'ICF.

En conclusion, M^{me} Grobet-Wellner insiste sur l'importance d'assurer l'indépendance de l'ICF en changeant l'instance de nomination au Service du Grand Conseil qui n'est pas contrôlé par l'ICF, ce qui clarifie beaucoup les choses.

Audition de la Cour des comptes – M^{me} Stalder, M. Zuin et M. Geiger

M^{me} Stalder relève, en primeur, que la législateur est déjà très pressé de modifier la loi sur la Cour des comptes qui vient d'entrer en force et en fonction depuis moins d'une année, alors que les magistrats n'ont toujours pas de statut, ce qu'elle juge assez « croquignolesque ».

M. Zuin poursuit en commentant la présentation remise aux commissaires intitulées « analyse et proposition »⁶.

Au cours de ses premiers mois d'activité, la Cour des comptes a pu constater que la situation actuelle s'apparente à un véritable empilement des tâches de surveillance très peu différenciées entre elles. Sur le même objet dit

⁶ Voir annexe 4.

« à risques », il peut y avoir différents intervenants au nom de prérogatives affectées à leurs tâches de surveillance. De manière plus détaillée, les instances principales sont la CEPP, la Cour des comptes, l'ICF et la CCG. L'évaluation des risques n'est pratiquement pas couverte et au terme de ces douze premiers mois d'activité, la Cour des comptes n'a pas encore fait un audit permettant de constater que le système de contrôle interne en place est conforme au minimum de qualité requis par les circonstances. Le SCI en est encore à ses balbutiements à l'Etat de Genève, son terrain est partiellement occupé par l'ICF qui couvre les tâches de SCI, ainsi que des audits financiers, de légalité et de gestion. Les tâches de la Cour des comptes se superposent intégralement à celles de l'ICF : la Cour doit pouvoir qualifier dans ces audits les systèmes de contrôle interne et pouvoir réaliser l'audit financier, excepté la révision des comptes de l'Etat, ainsi que les audits de légalité et de gestion. Quant à la CEPP, elle se concentre principalement sur l'évaluation des politiques publiques. Si la CEPP n'est pas véritablement rattachée à quiconque, c'est le Conseil d'Etat qui nomme ses membres et les destinataires de ses rapports sont les mêmes que pour la Cour des comptes, soit l'exécutif, le législatif et le peuple⁷. La CCG est enfin l'organe qui englobe l'ensemble de ces structures avec un rattachement au peuple et des rapports publics, à l'instar de la Cour des comptes.

Après avoir fait un point d'ordre général sur les différentes pratiques internationales en matière de surveillance qu'elles le soient dans le domaine public ou privé, M. Zuin relève que la surveillance est séparée, de manière générale, en quatre intervenants :

- Le management, responsable de la conception, de la mise en œuvre et de la documentation du SCI ;
- Les membres du personnel, qui assument de manière continue les contrôles ;
- Les auditeurs internes, qui examinent et contribuent à l'efficacité du SCI ;
- Les auditeurs externes, qui encouragent et favorisent la mise en place d'un SCI.

M. Zuin ajoute que, dans le secteur privé, les rôles de la surveillance sont répartis comme suit :

- Le conseil d'administration, responsable de la mise en place et du maintien d'un SCI adéquat ;
- La direction, responsable de la définition de la mise en œuvre du SCI ;

⁷ Contrairement aux rapports de l'ICF qui ne sont destinés qu'au Conseil d'Etat et aux commissions des finances et de contrôle de gestion.

- L'organe de révision, qui se prononce sur l'existence d'un SCI ;
- L'audit interne, qui évalue les processus de management des risques, de contrôle et de gouvernance d'entreprise.

En ce qui concerne le secteur public, M. Zuin, à l'aide d'un diagramme tiré de la Confédération, montre que la tâche de l'audit interne est d'accompagner le pouvoir exécutif, de l'organisation jusqu'à la comptabilisation des différents processus.

Au niveau du Canton de Genève, M. Zuin relève les problèmes suivants :

- La double casquette actuelle de l'ICF (audit interne et externe) qui n'est pas conforme aux directives de la chambre fiduciaire et de l'INTOSAI ;
- La non-indépendance formelle de l'ICF par rapport au pouvoir exécutif ;
- Le fait que plusieurs tâches sont effectuées à double avec les multiples contrôles mis en place ;
- Le fait enfin que certaines tâches en rapport avec les enjeux de la surveillance, telles que l'évaluation des risques, sont très peu développées aujourd'hui.

Pour la Cour des comptes, dans un monde idéal, la révision des comptes de l'Etat devrait être confiée à des tiers, mais il est évident que confier cette tâche à l'extérieur de l'Etat compte tenu de l'état actuel de déliquescence du contrôle interne et des balbutiements liés au SCI, se chiffrerait à plusieurs millions de F. Dans ce sens, la Cour des comptes soutien l'idée de lui confier la révision externe des comptes de l'Etat. Cela serait, selon elle, un pas vers l'externalisation et l'indépendance de la révision et suivrait ainsi les bonnes pratiques internationales en la matière. Pour M. Zuin, la Cour des comptes pourrait sans problème s'organiser en deux groupes indépendants et distincts, le premier s'occupant de la révision des comptes de l'Etat, le deuxième en gérant les mandats d'audit autres.

Pour M. Zuin, le projet de loi 10126 offre l'avantage de clarifier la délimitation d'action entre chaque organisme de contrôle. Nous aurions ainsi :

- Evaluations : confiées à la CEPP
- Audit de gestion – Audit de légalité – Audit de régularité : confiés à la Cour des comptes
- Système de contrôle interne – Evaluation des risques : confiés à l'Audit interne cantonal (AIC)

La CCG continuerait pour sa part d'exercer ses tâches de haute surveillance.

M. Zuin relève, en conclusion, que pour la Cour des comptes, ce projet de loi est conforme aux bonnes pratiques internationales ; il permet de renforcer les tâches du contrôle interne et de surveillance et renforce l'indépendance de l'activité de révision des comptes. Toutefois, pour la Cour des comptes certains articles mériteraient une clarification. M. Zuin suggère que la Cour des comptes fasse part à la CCG de ses propositions d'amendements dans les semaines à venir.

Questions des députés

Suite à la question d'une députée concernant l'indépendance de l'ICF, M^{me} Stalder explique que selon elle la Cour des comptes a un degré d'indépendance nettement supérieur à celui de l'ICF car il n'y a que la CCG qui puisse la contrôler.

Sur la question relative au déplacement du conflit entre audit interne et externe de l'ICF à la Cour des comptes, M. Zuin indique que les tâches clefs de la Cour ne sont pas d'examiner le SCI. Si formellement la Cour a cette compétence, elle ne l'exerce pas en pratique. Enfin sur la question des rapports publics de la Cour des comptes, M. Zuin indique que l'on pourrait imaginer des degrés de pertinence de ce qui doit être rendu public ou non. Cela n'est finalement qu'un choix politique.

Pour M. Zuin, la CCG ne perdrait rien avec les modifications proposées par le projet de loi 10126. Au contraire, les commissaires auraient à disposition un plus grand nombre de rapports différents. L'Audit interne cantonal continuerait de produire des rapports qui traiteraient plus des thèmes liés au contrôle interne et au SCI, et pour les autres sujets, il y aurait les rapports de la Cour des comptes, avec l'incursion de la CEPP dans le domaine de l'audit de gestion.

A la question posée concernant l'absence de pouvoirs coercitifs de la Cour des comptes et de la possibilité d'absence de suivis des recommandations émises dans ses rapports, M. Stalder reconnaît que la loi ne prévoit pas que la Cour des comptes ait un pouvoir contraignant. La Cour peut donner des lignes directrices pour corriger des points faibles, elle peut réitérer ses recommandations et publier un rapport annuel qui fera état des éventuels dysfonctionnements, mais la seule force de la Cour est la publicité. M. Zuin ajoute que, au niveau du suivi des recommandations émises, c'est la CCG qui, dans sa mission de haute surveillance, doit demander des comptes au Conseil d'Etat.

Lors de la discussion qui est menée, il est reconnu par les membres de la CCG comme par les magistrats de la Cour que l'une des faiblesses du projet

de lio 10126 est le champ restreint attribué à l'AIC, ce dernier ne pouvant intervenir qu'au niveau du petit Etat.

Au sujet du projet de loi 10152 proposant de rattacher l'ICF au Bureau du Grand Conseil, M. Zuin relève qu'étant donné que le pouvoir exécutif maîtrise peu ses risques car ces derniers sont mal identifiés, ce projet de loi obligerait le Conseil d'Etat à constituer son propre organisme de contrôle. La création d'un organisme propre au parlement et d'un autre propre au pouvoir exécutif entraînerait la création non pas d'un doublon mais d'un quadruplons.

Audition de la CEPP – M. Jean-Marc Denervaud et M. Christophe Kellerhals

M. Denervaud rappelle que « l'évaluation n'est pas un outil de contrôle au sens strict, mais un instrument constructif d'aide à la conception des politiques publiques et des lois qui les sous-tendent »⁸. La CEPP ne fait pas de contrôle mais de l'aide à la décision à l'attention de la CCG, de la Commission des finances et du Conseil d'Etat. Le rôle de la CEPP est d'observer si les politiques publiques provoquent les changements de comportements souhaités et de faire des recommandations aux autorités dans le but d'améliorer l'efficacité de leurs politiques publiques. Cette mission est donc complémentaire à celle de l'ICF et de la Cour des comptes.

M. Kellerhals explique qu'il y a une complémentarité entre l'audit et l'évaluation. Une politique publique est constituée de ressources mises en œuvre pour fournir des prestations à des populations, ou à un public-cible, dans le but de modifier leur comportement ou d'améliorer leurs conditions de vie. L'audit se concentre essentiellement sur les ressources mises à disposition, sur la mise en œuvre et sur les prestations. L'évaluation part de cette information, qui en principe est disponible dans les instruments de suivi ou de contrôle interne, et porte sur l'observation des effets à court, moyen et long terme.

Concernant le projet de loi 10126, les propositions de la CEPP sont les suivantes :

- Article 10, alinéa 1 : Il faudrait ajouter la CEPP dans la liste de diffusion de la planification des audits internes ;
- Article 13, alinéas 1 & 3 : Il faudrait ajouter le CEPP dans la liste de diffusion des rapports et du rapport d'activité de l'audit interne ;

⁸ Alexandre Flückiger, professeur de droit constitutionnel, membre de la CEPP.

- Article 13, alinéa 4 : Possibilité pour la CEPP de contacter le directeur de l’audit interne dans le but d’améliorer la coordination entre l’évaluation et l’audit interne permettant ainsi de rétablir les pouvoirs d’investigation de la CEPP ;
- Article 24. alinéa 4 : Informer la CEPP du programme de travail de la Cour des comptes ;
- Article 29, alinéa 2 : Reformuler et préciser la définition de l’évaluation, adapter par rapport à l’évolution du contrôle interne et externe (plus besoin d’audit par la CEPP) ;
- Article 31 : Rappeler le lien entre la CEPP et l’audit interne ;
- Article 34, alinéa 2, article 35, article 36 : Préciser les modalités de fonctionnement du budget ;
- Article 35, alinéa 1 : Supprimer la compétence d’audit nécessaire au secrétariat ;
- Article 35, alinéa 2 : Préciser la composition et le statut des collaborateurs du secrétariat permanent pour garantir la permanence des compétences ;
- Article nouveau (entre le 39 et le 40) : Assimiler les pouvoirs d’investigation de la CEPP à ceux de la Cour des comptes (cf. art. 24) ou réintroduire l’ex-article 26 qui précisait les pouvoirs d’investigation de la CEPP ;
- Article 40, alinéa 1 : Liste des auditions et secret de fonction : à supprimer si introduction article nouveau 39-40 ci-dessus ;
- Article 40. alinéa 2 : PV des entretiens : à supprimer (pas en rapport avec la pratique de l’évaluation)
- Article 40, alinéa 3 : Avis de l’entité concernée annexé au rapport : à supprimer (doublet avec art. 41 al.4 et 5, engendre des retards).

Pour conclure ses remarques, M. Denervaud demande au nom de la CEPP un délai d’un mois pour remettre une liste d’amendements précis en fonction des commentaires faits.

S’il est soulevé que dans le fond la CEPP n’est pas vraiment concernée par les projets de lois 10126 et 10152, M. Kellerhals indique qu’il est nécessaire que, dans le dispositif global de contrôle, la CEPP soit intégrée et donc prise en compte dans la loi.

A la question concernant l’avis global de la CEPP sur le projet de loi 10126, bien que le plénum de la CEPP n’ait pas encore pu se réunir à ce sujet, M. Kellerhals indique que personnellement il voit d’un assez bon œil ce projet de loi. La CEPP a besoin de plus de contrôle interne et de plus d’audit

pour pouvoir réaliser son travail et ses membres gagneraient beaucoup en temps si les informations souhaitées existaient déjà.

Audition de M^{me} Maria Anna Hutter, sautier du Grand Conseil

Cette audition est rapidement passée en revue dans le présent rapport sachant que sa grande majorité a porté sur le projet de loi 10152 et le rattachement de l'ICF au bureau du Grand Conseil.

On notera cependant que M^{me} Hutter a rendu attentifs les commissaires à la définition de la haute surveillance qui semble être assez fluctuante. Dans le projet de loi 10126, elle remarque que le Conseil d'Etat limite cette définition au niveau financier pour le Grand Conseil. M^{me} le Sautier présente alors aux commissaires une série de documents qui reprennent différentes dispositions relatives à cette notion de haute surveillance dans des domaines divers et variés. Elle suggère que la CCG, si elle décide de poursuivre son étude sur ce projet de loi, auditionne le secrétaire de la Commission de gestion du Parlement fédéral.

Audition d'une délégation du Conseil d'Etat – MM. David Hiler, François Longchamp et Mark Muller

M. Hiler indique que l'essence du projet de loi 10126 est de clarifier les trois étages du contrôle, étant admis que derrière ces contrôles il y a les pouvoirs législatifs et exécutifs chacun dans leurs domaines de compétence.

Le premier niveau de contrôle est le SCI. S'il a fallu attendre 2006 pour mettre réellement en place un plan de déploiement du contrôle interne au sein de l'Etat, M. Hiler indique qu'aujourd'hui le travail s'accomplit enfin, que le projet est à mi-course et que les prochains mois seront importants pour une mise en place irréversible. Ce premier niveau est fondamental et il est de la responsabilité des départements selon la loi mais avec une coordination transversale efficace.

Le deuxième niveau de contrôle est constitué par l'audit interne (ou contrôle interne). Ce dernier est essentiel car il permet de s'assurer que les procédures sont en place et qu'elles sont respectées.

Le troisième niveau, enfin, est occupé par l'audit externe qui exige une grande indépendance.

M. Hiler explique que la loi proposée contient ces éléments et réunit en un seul texte l'ensemble de ce qui concerne la surveillance. Pour une loi genevoise, elle est plutôt simple et compréhensible, et permet tant au

gouvernement qu'au parlement d'exercer leur mission de surveillance, ou de haute surveillance, dans les meilleures conditions.

Ce projet de loi s'inscrit dans un cadre normatif assez fort : les normes IPSAS, la LIAF et les premières annexes dans le budget qui présenteront les coûts de chaque politique publique en face de leurs moyens. Il restera ensuite à plancher sur le dossier des rapports et de la nature du contrôle entre le pouvoir politique et les établissements publics autonomes dont l'Etat est propriétaire.

M. Hiler convient que la mise en place du SCI est assez lente, mais il relève que le contrôle interne est sans doute la machine la plus délicate à mettre en place puisque son fonctionnement exige une adhésion forte, notamment de la part des cadres supérieurs.

M. Hiler indique que le projet de loi 10126 vient clarifier un certain nombre de choses et notamment régler le problème de la confusion des rôles entre audit interne et audit externe. Confusion qui soit dit en passant n'est plus tolérée dans le privé, alors que dans le public la tendance est de trouver de nouveaux modes de séparation. Le Conseil d'Etat a pensé confier la révision des comptes à la Cour des comptes puisqu'elle est totalement indépendante et possède d'emblée un savoir-faire en la matière, et des connaissances dont l'acquisition par une entreprise extérieure, même spécialisée, prendrait un temps considérable, sans compter l'impact financier que cela entraînerait.

M. Hiler conclut en précisant que, selon le Conseil d'Etat, ce projet de loi n'a aucunement pour but de diminuer les compétences du Grand Conseil, ni de réduire sa mission de surveillance.

M. Muller indique pour sa part que le système actuel présente des inconvénients au niveau du fonctionnement de l'administration, dans la mesure où les rôles entre l'ICF et la Cour des comptes ne sont pas clairement établis. Certains services sont confrontés à des enquêtes parallèles, menées par l'ICF et par la Cour des comptes. Les collaborateurs des services concernés passent en conséquence un temps disproportionné pour répondre à des questions, certes légitimes et intéressantes mais répétitives, plutôt que d'accomplir leur travail.

M. Muller ajoute quant à la compétence du Grand Conseil de solliciter la Cour des comptes ou l'ICF qu'elle est totalement maintenue (art. 10, al. 2 et art. 19, al. 2) et que toute interprétation du projet de loi selon laquelle il constituerait une action visant à porter atteinte aux prérogatives du Grand Conseil est erronée.

Questions des députés

A la question d'un député relevant qu'il est peut-être prématuré de modifier la loi comme le propose le Conseil d'Etat partant du principe qu'il faudrait laisser un peu de temps à la Cour des comptes pour trouver ses marques et afin de s'organiser avec les autres instances, notamment l'ICF, M. Hiler indique que l'Etat a pris un retard considérable au niveau du contrôle interne départemental. Il semble évident au Conseil d'Etat que l'ICF doit évoluer. De plus, pour le Conseil d'Etat, il existe une concurrence très nette entre l'ICF et la Cour des comptes.

A la crainte d'un député que le projet de loi 10126 entraîne le parlement à ne plus pouvoir mandater librement l'ICF pour faire des travaux ponctuels qui sortent du stricte cadre du contrôle interne, M. Muller répond qu'il comprend cette crainte puisque l'ICF ne pourrait plus, selon la loi, être amené à faire un travail qui ne corresponde pas à l'article 4 du projet de loi 10126. M. Muller indique néanmoins que le projet de loi 10126 pourrait être amendé en prévoyant expressément la possibilité, pour le Conseil d'Etat, le Grand Conseil et ses commissions, de confier des missions ponctuelles et de demander à l'ICF de rendre un rapport qui ne serait pas publié.

A la remarque d'une députée qui relève que le champ d'application actuel de l'ICF est plus large que celui du futur Audit interne cantonal, M. Hiler indique qu'il ne verrait pas de problème à élargir le champ défini dans le projet de loi 10126.

A la question d'une autre députée relative au rattachement hiérarchique de l'Audit interne cantonal au Conseil d'Etat⁹, M. Hiler relève que la première caractéristique de l'Audit interne cantonal est d'être indépendante ; quant à sa dépendance hiérarchique au Conseil d'Etat, cela peut aussi se discuter, même si le Conseil d'Etat estime qu'un rattachement hiérarchique à deux entités ne constitue pas une structure souhaitable.

Vote d'entrée en matière

Le groupe socialiste considère que le projet de loi 10126 ne va pas dans le bon sens. Il diminue les possibilités de contrôle, il restreint le champ d'action de l'ICF et au surplus, il n'y a pas d'urgence à remettre sur la table les différentes possibilités de contrôle. Si une réflexion de ce type devait être menée, elle devrait l'être au terme de trois ou quatre ans de fonctionnement de la Cour des comptes, afin de juger de manière correcte le travail de la Cour et de bien identifier les doublons réellement existants. Le groupe

⁹ Article 6, alinéa 2 du projet de loi 10126.

socialiste considère que le projet de loi 10152 est quant à lui urgent car il manque toujours un directeur fixe à l'ICF.

Le groupe des Verts indique être favorable à l'entrée en matière sur le projet de loi 10126. Il note néanmoins la nécessité de faire des amendements tels que discuté durant les auditions. Pour les Verts, il s'agit d'une occasion unique de refondre une vraie loi sur l'ensemble des systèmes de contrôle.

Le Groupe libéral indique être assez en accord avec les arguments avancés par les socialistes. Le projet de loi 10126 est insatisfaisant et l'entrée en matière sera refusée. Si le groupe libéral reconnaît qu'il existe clairement un problème de doublon au niveau des tâches exercées par l'ICF et la Cour des comptes, il estime que le projet du Conseil d'Etat est mal ficelé et défend trop les intérêts du pouvoir exécutif au détriment du pouvoir législatif. Avant de revoir les couches de contrôle, il convient de s'assurer que le SCI a bien été initié et mis en place. Le groupe libéral indique ensuite qu'il rentrera en matière sur le projet de loi 10152 même si beaucoup de points sont très compliqués à appliquer, tel que le fait de donner des responsabilités de ressources humaines à un bureau qui fonctionne avec des tournus annuels.

Le groupe MCG indique pour sa part qu'il refusera l'entrée en matière sur le projet de loi 10126 car il ampute le Grand Conseil d'une vision globale des choses. L'ICF est un service primordial pour les députés et en supprimant ce service, il s'agira bien de diminuer le pouvoir du parlement.

Le groupe UDC relève qu'il n'entrera pas en matière sur le projet de loi 10126 et ce pour l'ensemble des raisons citées ci-dessus.

Le groupe PDC refusera également l'entrée en matière pour plusieurs raisons dont une politique considérant que le parlement a besoin d'un bras armé tel que l'ICF pour exercer son contrôle.

Le groupe radical indique être gêné pour sa part par le fait que le Conseil d'Etat propose si rapidement après l'entrée en fonction de la Cour des comptes des modifications législatives. Le projet de loi 10126 arrive trop tôt et dans ce sens le groupe radical refusera l'entrée en matière sur ce projet de loi.

Après ces différentes prises de position une courte discussion a lieu quant à savoir comment traiter *in fine* les projets de lois 10152 et 10126. Pour une majorité de la commission, l'entrée en matière sur le projet de loi 10126 peut être faite tout comme sur le projet de loi 10152.

Le président met aux voix la prise en considération du **projet de loi 10126**

OUI : 2 (2 Ve)

NON : 11 (3 S, 2 PDC, 2 R, 2 L, 1 UDC, 1 MCG)

Abstentions : 0

La prise en considération du projet de loi 10126 est refusée.

Le président met aux voix la prise en considération du **projet de loi 10152**

OUI : 13 (3 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 R, 2 L, 1 UDC, 1 MCG)

NON : 0

Abstention : 0

La prise en considération du projet de loi 10152 est acceptée.

Suite à ces deux votes, les commissaires acceptent la proposition du président de terminer les travaux sur le projet de loi 10152 puis de faire un rapport groupé sur les deux projets de loi.

Les commissaires estiment qu'il est urgent qu'un directeur pour l'ICF soit nommé. Ils décident en conséquence de poursuivre les travaux sur le projet de loi 10152.

4. Conclusion

La Commission de contrôle de gestion s'est encore réunie à 5 reprises entre les mois de janvier et de mars 2008 pour aborder le projet de loi 10152. Si l'objectif de ce rapport n'est pas de faire un compte rendu des travaux concernant le projet de loi 10152, notons que la commission n'a pas pu se prononcer définitivement sur ce projet de loi. La nomination du directeur de l'ICF par le bureau du Grand Conseil tout comme son rattachement hiérarchique ont nourri les débats sans qu'une solution idéale rencontre l'unanimité de la commission.

Parallèlement à ces discussions, suite au refus d'entrée en matière sur le projet de loi 10126, le Conseil d'Etat a nommé, début février 2008. M. Pict au poste de directeur de l'ICF.

Suite à cette nomination, et devant les difficultés posées par le projet de loi 10152 quant à la nomination et la gestion du directeur de l'ICF par le Bureau du Grand Conseil, il a été finalement décidé de gelé les travaux sur le

projet de loi 10152. En effet, le directeur de l'ICF étant nommé, il n'y avait plus d'urgence à voter ce projet de loi.

En conséquence, il a été décidé de rendre un rapport sur le projet de loi 10126 tout en conservant le projet de loi 10152 afin de voir quelle évolution prendra ce sujet dans les mois, années à venir.

Suite aux différentes prises de position émise par les groupes politiques, il est apparu à la majorité de la commission qu'il était à présent nécessaire de laisser le système mis en place avec la Cour des comptes se rôder et faire ses preuves avant de revoir l'ensemble des lois touchant au contrôle au sein de l'Etat. Si la commission estime qu'il est nécessaire d'avoir un système de contrôle global qui soit efficace et efficient, et ce tant à la satisfaction du pouvoir exécutif que du pouvoir législatif, elle considère que toute modification législative doit se baser sur la nécessité de conserver, au niveau du pouvoir législatif, un service de l'Etat indépendant de part la loi qui lui permette d'exercer sa mission de haute surveillance. Au surplus, la CCG estime que ce service doit avoir un champ d'action le plus large possible qui englobe non seulement le petit Etat mais également les établissements publics autonomes ainsi que les subventionnés. Enfin, la CCG pense qu'il est impératif que toute nouvelle loi mentionne le besoin de coordination et de communication entre les différents organismes de contrôle avec le souci de minimiser les doublons potentiels. Pour conclure, la CCG pense aussi que toute modification qui viendrait à toucher l'ensemble des acteurs du contrôle, parlement compris, nécessite une consultation préalable de ces derniers afin de tenir compte de tous les besoins exprimés.

Cette position est le reflet de la motion qui est liée à ce rapport et qui demande en substance au Conseil d'Etat de faire une évaluation des systèmes de contrôle au bout d'une période de 4 ans après l'instauration de la Cour des comptes.

Par son refus d'entrée en matière sur le PL 10126, le gel du traitement du PL 10152 et le vote de la motion qui accompagne le présent rapport, la CCG vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à suivre ses recommandations et d'attendre les conclusions du rapport d'évaluation demandé au Conseil d'Etat. De cette façon nous pourrons envisager de modifier de manière pertinente la loi touchant au contrôle au sein de l'Etat, loi qui devra, quoi qu'il arrive, conserver toutes les prérogatives tant du pouvoir exécutif que du pouvoir législatif.

Projet de loi (10126)

sur le contrôle interne et la surveillance de la gestion administrative et financière de l'Etat (LCIS) (D 1 10)

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

Chapitre I Système de contrôle interne

Art. 1 Définition

Le système de contrôle interne est un système de gestion intégré essentiel à la maîtrise de l'action et de la gestion administrative de l'Etat. Il est mis en œuvre par l'ensemble des intervenants d'une entité et vise les objectifs suivants :

- a) le déploiement de l'action de l'Etat conforme au droit;
- b) la gestion administrative efficace permettant la délivrance de prestations nécessaires à la conduite des politiques publiques;
- c) l'utilisation efficiente des moyens engagés par l'Etat;
- d) la protection des ressources et du patrimoine de l'Etat;
- e) la prévention et la détection des fraudes et des erreurs;
- f) la fiabilité de l'information et la rapidité de sa communication.

Art. 2 Champ d'application

¹ Les entités listées ci-dessous mettent en œuvre et maintiennent un système de contrôle interne conforme aux normes et principes édictés par le Conseil d'Etat :

- a) les départements, la Chancellerie;
- b) le service du Grand Conseil;
- c) les services centraux et les greffes du pouvoir judiciaire;
- d) les entités dont les comptes sont consolidés avec ceux de l'Etat.

² Les entités mentionnées ci-dessous mettent en place et maintiennent un système de contrôle interne adapté à leurs objectifs et à leur organisation:

- a) les institutions cantonales de droit public dont les comptes ne sont pas consolidés avec ceux de l'Etat;
- b) les institutions privées dans lesquelles l'Etat possède une participation financière majoritaire ou une représentation majoritaire au sein des organes supérieurs de l'institution;

- c) tout organisme privé ou public bénéficiant d'une subvention au sens de la loi sur les indemnités et les aides financières, du 15 décembre 2005.

Art. 3 Organisation

¹ La mise en place et la maintenance du système de contrôle interne incombe à la direction de chaque entité.

² La responsabilité des systèmes de contrôle interne transversaux incombe aux entités exerçant des activités transversales, comme par exemple la gestion des flux financiers, des ressources humaines, des achats, des locaux et de la maîtrise d'œuvre informatique.

Chapitre II Audit interne

Art. 4 Définition

L'audit interne est une activité indépendante et objective qui permet d'évaluer le système de contrôle interne mis en place. Il a notamment pour but d'assister les responsables hiérarchiques des entités dans l'exercice de leurs responsabilités, de leur donner une assurance sur le degré de maîtrise de leurs opérations et de contribuer à créer de la valeur ajoutée. Il doit surveiller et évaluer le système de gestion des risques.

Art. 5 Organe

L'audit interne est assuré par l'Audit interne cantonal.

Art. 6 Organisation et rattachement

¹ L'Audit interne cantonal est autonome et indépendant dans l'exercice de ses fonctions. Il établit lui même son organisation et son mode de fonctionnement dans un règlement interne selon les normes et pratiques reconnues par la profession.

² L'Audit interne cantonal dépend hiérarchiquement du Conseil d'Etat.

³ L'Audit interne cantonal est administrativement rattaché à la Chancellerie d'Etat.

⁴ L'Audit interne cantonal soumet au Conseil d'Etat et au Grand Conseil son budget annuel qui est inscrit au budget de l'Etat dans une rubrique spécifique à cet effet.

⁵ Le Conseil d'Etat nomme le directeur de l'Audit interne cantonal, après consultation préalable de la Commission des finances et de la Commission de contrôle de gestion.

⁶ Le Conseil d'Etat est l'autorité d'engagement et de nomination du personnel de l'Audit interne cantonal;

⁷ Le personnel de l'Audit interne cantonal est assermenté.

Art. 7 Champ d'application

¹ L'Audit interne cantonal exerce son activité auprès des entités mentionnées à l'article 2, alinéa 1, lettres a, b et c, de la présente loi.

² Les entités ayant un organe d'audit interne propre transmettent les rapports d'audit à l'Audit interne cantonal. Les entités annoncent immédiatement toute irrégularité constatée à l'Audit interne cantonal.

Art. 8 Normes professionnelles

L'Audit interne cantonal effectue ses audits selon les normes et principes reconnus dans la profession, notamment:

- a) les normes pour la pratique professionnelle de l'audit interne éditées par l'IIA (Institut of internal Auditors);
- b) les normes et les bonnes pratiques publiées par l'ISACA (Information Systems Audit and Control Association).

Art. 9 Appel à des experts

¹ L'Audit interne cantonal peut recourir à des collaborations extérieures en cas de nécessité ou peut s'adjoindre des spécialistes lorsqu'un mandat nécessite des compétences particulières.

² Si les mandataires externes constatent des défauts, des erreurs ou des lacunes dans la gestion des entités contrôlées, ils doivent en saisir sans délai l'Audit interne cantonal.

³ L'Audit interne cantonal procède ensuite en application de l'article 13 de la présente loi.

⁴ 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 pour lesquelles ils sont mandatés. 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.

⁵ L'obligation de garder le secret subsiste après la fin de leur mandat.

⁶ L'autorité supérieure habilitée à lever le secret de fonction, au sens de l'article 320 chiffre 2, du code pénal, est le Conseil d'Etat.

Art. 10 Planification des audits

¹ L'Audit interne cantonal établit sa planification annuelle qu'il remet au Conseil d'Etat pour consultation et à la Commission des finances, à la Commission de contrôle de gestion et à la Cour des comptes pour information.

² Demeure réservée la possibilité d'inclure ultérieurement dans son programme d'autres audits à caractère prioritaire selon ses propres choix ou sur mandat du Conseil d'Etat, de la Commission des finances et de la Commission de contrôle de gestion.

Art. 11 Obligation d'informer

¹ L'Audit interne cantonal est en droit de demander à chaque entité contrôlée la communication de tout dossier, document ou renseignement propres à l'exercice de son activité.

² Les entités contrôlées doivent lui prêter leur plein appui lors de l'exécution de ses tâches, en particulier lui accorder un droit d'accès aux données, y compris les données personnelles nécessaires à l'exercice de l'audit interne, dans les limites de la législation sur la protection des données.

³ Les dispositions légales sur le maintien du secret, y compris le secret fiscal, ne peuvent pas être invoquées vis-à-vis de l'Audit interne cantonal, agissant dans le cadre strict de ses attributions définies par la présente loi. Les secrets protégés par la législation fédérale sont réservés. La confidentialité sur l'identité de la personne auditionnée peut lui être garantie.

⁴ Le directeur et les membres de l'Audit interne cantonal sont tenus au secret fiscal, tel que défini à l'article 11, alinéa 1, de la loi de procédure fiscale, du 4 octobre 2001. Ils prêtent le serment fiscal prévu à l'article 11, alinéa 2, de la loi de procédure fiscale, du 4 octobre 2001 et à l'article 4, alinéa 2, de la loi sur la prestation des serments, du 24 septembre 1965.

⁵ L'Audit interne cantonal correspond directement avec les entités contrôlées.

⁶ Lorsque l'Audit interne cantonal constate des anomalies ou des manquements ayant une importance particulière, il en informe sans délai le Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat prend dans le délai d'un mois les mesures imposées par les circonstances.

Art. 12 Rapports d'audit

¹ Toute intervention de l'Audit interne cantonal donne lieu à un rapport écrit assorti de recommandations. L'Audit interne cantonal peut établir un ou plusieurs rapports intermédiaires.

² L'audité dispose de 30 jours après l'entretien d'audit final pour présenter sa position qui est consignée en annexe au rapport.

³ En concertation avec l'audité, il est établi un calendrier de réalisation des recommandations, un responsable de leur mise en œuvre est désigné.

⁴ La mise en œuvre des recommandations est obligatoire.

⁵ Le Conseil d'Etat examine les rapports de l'Audit interne cantonal et se prononce, sur proposition du département concerné, sur les délais de mise en œuvre des recommandations de l'Audit interne cantonal.

⁶ En cas de désaccord entre l'Audit interne cantonal et le département ou l'autorité à laquelle l'entité contrôlée est rattachée au sujet des recommandations à mettre en œuvre, celui-ci est porté devant le Conseil d'Etat pour qu'il tranche. La décision est communiquée à la Commission des finances et à la Commission de contrôle de gestion.

⁷ L'Audit interne cantonal effectue un suivi de la mise en œuvre des recommandations qui fait l'objet d'un rapport annuel au Conseil d'Etat.

Art. 13 Diffusion des rapports

¹ Les rapports d'audit ne sont pas publics. Ils sont remis, munis du sceau de la confidentialité :

- a) au chef du département dont dépend l'entité auditée;
- b) au responsable de l'entité auditée;
- c) au Conseil d'Etat en la personne de son président;
- d) à la Commission des finances et à la Commission de contrôle de gestion;
- e) au président de la Cour des comptes.

² Le Conseil d'Etat, peut transmettre ou publier ces rapports.

³ Au début de chaque année, l'Audit interne cantonal adresse au Conseil d'Etat, à la Commission des finances, à la Commission de contrôle de gestion, et au président de la Cour des comptes un rapport d'activité qui mentionne en particulier :

- a) la liste des audits achevés avec mention de l'étendue des travaux effectués;
- b) la liste des recommandations formulées dans ses rapports;
- c) les audits en cours.

⁴ Le Conseil d'Etat, la Commission des finances, la Commission de contrôle de gestion et la Cour des comptes peuvent appeler le directeur de l'Audit interne cantonal qui est à leur disposition pour leur donner les renseignements complémentaires dont ils ont besoin pour l'exercice de leur mission.

⁵ La Commission des finances et la Commission de contrôle de gestion, le Conseil d'Etat, les départements et les entités mentionnées à l'article 2 de la présente loi transmettent à l'Audit interne cantonal tous les rapports effectués à leur demande par des mandataires externes.

Chapitre III Haute surveillance du Conseil d'Etat et du Grand Conseil

Art. 14 Le Conseil d'Etat

¹ Le Conseil d'Etat peut procéder lui-même ou confier à un entité de l'Etat ou à des mandataires externes spécialisés, des missions d'organisation ou relevant des compétences de l'Audit interne cantonal. Les rapports rendus sont transmis à l'Audit interne cantonal.

² Si les mandataires externes constatent des défauts, des erreurs ou des lacunes dans la gestion des entités contrôlées, ils doivent en saisir sans délai l'Audit interne cantonal et le Conseil d'Etat. L'article 9, alinéas 4 et 5, du présent projet de loi est applicable. L'autorité supérieure habilitée, au sens de l'article 320, chiffre 2, du code pénal, à lever le secret de fonction est le Conseil d'Etat.

Art. 15 Le Grand Conseil

¹ Le Grand Conseil, à travers les commissions des finances et de contrôle de gestion, peut procéder à des missions relevant des compétences de l'Audit interne cantonal ou les confier à des mandataires externes spécialisés.

² La Commission des finances et la Commission de contrôle de gestion bénéficient des pleins pouvoirs pour procéder à toute investigation utile à leur mission. Elles peuvent désigner des délégations de leurs membres chargées de procéder en tout temps à des investigations sur place après en avoir avisé le conseiller d'Etat, à défaut son secrétaire général, ou le directeur dont dépend l'entité concernée. Elles peuvent procéder à l'audition de toute personne concernée. Les personnes concernées sont tenues de répondre à leurs convocations.

³ Les dispositions légales sur le maintien du secret de fonction ne peuvent pas être invoquées vis-à-vis des commissions et délégations précitées. Les secrets protégés par la législation fédérale et cantonale sont réservés. La confidentialité de l'identité de la personne auditionnée peut lui être garantie.

Art. 16 Secret de fonction des mandataires externes

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 la Commission des finances ou la Commission de contrôle de gestion.

Chapitre IV La Cour des comptes

Art. 17 Buts

¹ La Cour des comptes a pour but d'assurer un contrôle indépendant et autonome de l'administration cantonale, des institutions cantonales de droit public et des organismes subventionnés. La Cour des comptes effectue les contrôles de sa propre initiative, indépendamment des contrôles effectués, en vertu de la présente loi, par l'Audit interne cantonal, par le Conseil d'Etat, par le Grand Conseil et par la commission externe d'évaluation des politiques publiques.

² La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la légalité des activités et la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptes et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités contrôlées.

³ Elle signale aux autorités compétentes les abus et autres irrégularités constatés.

⁴ La Cour des comptes établit des rapports portant sur les contrôles qu'elle a opérés.

Art. 18 Révision des états financiers de l'Etat

¹ Les états financiers de l'Etat sont révisés par la Cour des comptes conformément aux normes et pratiques professionnelles en vigueur.

² La Cour des comptes présente au Grand Conseil, au plus tard le 31 mars de l'exercice suivant, un rapport écrit sur le résultat de sa révision. Elle recommande l'approbation des états financiers avec ou sans réserves, ou leur renvoi au Conseil d'Etat. Elle remet également une copie du rapport au directeur de l'Audit interne cantonal pour information.

Art. 19 Démarches de tiers

¹ Toute personne peut communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques dont elle a connaissance et qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches. De même en est-il de toute entité soumise à la présente loi. La Cour des comptes décide librement si elle entend donner suite aux démarches dont elle a fait l'objet. Leurs auteurs ne peuvent pas intervenir dans les procédures de contrôle engagées par la Cour des comptes, celles-ci étant de nature non contentieuse.

² La Cour des comptes ne peut, toutefois, classer sans suite, ni sans explication, une démarche émanant du Grand Conseil, de la Commission des finances ou de la Commission de contrôle de gestion, du Conseil d'Etat ou du pouvoir judiciaire.

Art. 20 Champ d'application

Sont soumises aux contrôles effectués par la Cour des comptes les entités suivantes :

- a) les départements, la chancellerie;
- b) l'administration du pouvoir judiciaire;
- c) le service du Grand Conseil;
- d) les institutions cantonales de droit public;
- e) les autorités communales, les entités et les institutions qui en dépendent;
- f) les institutions privées dans lesquelles l'Etat possède une participation financière majoritaire ou une représentation majoritaire au sein des organes supérieurs de l'institution;
- g) les organismes privés bénéficiant d'une subvention de l'Etat, au sens de la loi sur les indemnités et les aides financières, du 15 décembre 2005.

Art. 21 Composition

¹ La Cour des comptes est une institution autonome et indépendante composée de 3 magistrats à plein temps et de 3 suppléants élus par le Conseil général pour des périodes de six ans. Avant d'entrer en fonction, ils prêtent le serment suivant devant le Grand Conseil :

« Je jure ou je promets solennellement d'être fidèle à la République et canton de Genève, de prendre pour seuls guides dans l'exercice de mes fonctions les intérêts de la République selon les lumières de ma conscience, de rester strictement attaché aux prescriptions de la constitution et des lois et de ne jamais perdre de vue que mes attributions ne sont qu'une délégation de la suprême autorité du peuple; de remplir avec dévouement les devoirs de la charge à laquelle je suis appelé;

d'être assidu aux séances de la Cour des comptes et d'y donner mon avis impartialement et sans aucune acception de personne;

d'observer une sage et prudente discrétion relativement aux délibérations de la Cour des comptes;

de garder le secret sur toutes les informations que la loi ne me permet pas de divulguer. »

² Les conditions d'éligibilité aux fonctions de magistrat de la Cour des comptes sont les suivantes :

- a) être citoyen suisse et avoir l'exercice de ses droits politiques dans le canton;
- b) n'avoir subi aucune condamnation criminelle ou correctionnelle pour des faits portant atteinte à la probité et à l'honneur;
- c) ne pas être l'objet d'un acte de défaut de biens;
- d) disposer de compétences résultant d'une formation ou d'une expérience dans les domaines juridique, économique, comptable et administratif, de même que des qualifications en matière de gestion d'entreprise et d'organisation de services publics.

³ Ne peuvent siéger ensemble à la Cour des comptes des conjoints, des parents en ligne directe, des frères, des sœurs, des frères et sœurs, ainsi que des alliés au premier degré. La charge de magistrat à plein temps de la Cour des comptes est en outre incompatible avec :

- a) tout autre mandat public électif;
- b) toute autre fonction publique salariée;
- c) tout emploi rémunéré ou avec l'exercice régulier d'une activité lucrative.

⁴ Les magistrats doivent se récuser dans toute affaire où ils ont un lien d'intérêt.

Art. 22 Fonctionnement

¹ La Cour des comptes est présidée, à tour de rôle, par les magistrats qui la composent, en commençant, lors de son installation, par le doyen d'âge.

² La Cour des comptes fixe son organisation interne, y compris sa surveillance interne, dans le cadre d'un règlement et peut déléguer des tâches d'instruction à l'un de ses membres.

³ Le Grand Conseil exerce la haute surveillance de la Cour des comptes. Il approuve le budget, le rapport de gestion et les comptes annuels de la Cour, les comptes étant contrôlés au préalable par l'Audit interne cantonal.

⁴ Le Grand Conseil, en adoptant le budget de fonctionnement de la Cour des comptes, fixe le montant des traitements des magistrats et les modalités de leur retraite.

Art. 23 Personnel

¹ La Cour des comptes est assistée d'un personnel qui lui est rattaché hiérarchiquement et dont elle détermine les qualifications et les attributions.

² La Cour des comptes choisit librement son personnel dans le cadre de son budget de fonctionnement approuvé par le Grand Conseil.

³ Le personnel de la Cour est géré administrativement par l'office du personnel de l'Etat, sur délégation de la Cour des comptes.

⁴ Lors de l'engagement de son personnel, la Cour des comptes détermine son statut lequel peut être :

- a) un statut de droit public, régi par la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997 et la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat et des établissements hospitaliers, du 21 décembre 1973. L'acte formel de nomination du personnel de la Cour est effectué par le Conseil d'Etat, sur préavis de la Cour des comptes;
- b) un statut de droit privé régi par le code fédéral des obligations, du 30 mars 1911, sous réserve des dérogations prévues par la présente loi.

⁵ Le personnel de la Cour des comptes est soumis au secret de fonction, au sens de l'article 9A de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997, et assermenté par la Cour des comptes, conformément à l'article 4, alinéa 1, de la loi sur la prestation des serments, du 24 septembre 1965.

Art. 24 Moyens d'investigation

¹ La Cour des comptes organise librement son travail et dispose de tous les moyens d'investigation nécessaires pour établir les faits. Elle dispose au surplus des mêmes moyens d'investigation que ceux dont dispose l'Audit interne cantonal en vertu de la présente loi. Elle peut notamment :

- a) requérir la production de tous documents utiles;
- b) procéder à des auditions;
- c) faire procéder à des expertises;
- d) procéder à des auditions de témoins;
- e) se rendre dans les locaux de l'entité contrôlée pour procéder à des investigations, en avisant celle-ci au préalable, sauf circonstance particulière.

² La Cour des comptes informe le conseiller d'Etat, en tant qu'autorité hiérarchique ou de surveillance de l'une des entités mentionnées à l'article 20, de l'ouverture d'une procédure de contrôle au sein de celle-ci.

³ Les personnes astreintes au secret de fonction sont déliées de celui-ci à l'égard de la Cour des comptes.

Art. 25 Contrôle

¹ Le contrôle des entités concernées est exercé conformément aux dispositions de l'article 174A, alinéa 1, de la constitution de manière à vérifier :

- a) la régularité des comptes;
- b) la légalité des activités et des opérations;
- c) le bon emploi des crédits, fonds, biens et valeurs mis à disposition.

² Chaque contrôle fait l'objet d'un rapport détaillé.

³ La Cour des comptes communique son rapport à l'entité contrôlée. Elle l'invite à lui faire part de ses observations avant publication. Celles-ci sont dûment reproduites dans le rapport.

⁴ Pendant toute la durée d'un contrôle, les magistrats de la Cour des comptes sont tenus au secret de fonction jusqu'à la publication du rapport y relatif.

Art. 26 Publicité des rapports

¹ La Cour des comptes rend publics ses rapports.

² Elle y consigne ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qui peuvent en être tirés et ses recommandations éventuelles.

³ Elle publie une fois par an un rapport de gestion sur l'ensemble de ses activités de l'exercice écoulé, comportant notamment :

- a) la liste des objets qu'elle a traités;

- b) la liste des objets qu'elle a écartés;
- c) la liste des rapports qu'elle a rendus avec leurs conclusions et recommandations éventuelles ainsi que les suites qui leur ont été données;
- d) la liste de rapports restés sans effets.

⁴ Elle détermine l'étendue des informations contenues dans ses rapports en tenant compte des intérêts publics et privés susceptibles de s'opposer à la divulgation de certaines informations.

Art. 27 Dénonciation aux autorités compétentes

¹ La Cour des comptes dénonce au procureur général les infractions relevant du droit pénal.

² Les autres abus et irrégularités constatés sont signalés aux autorités compétentes.

³ Les déficiences relevées dans le cadre de contrôles de gestion font l'objet de recommandations émises par la Cour des comptes aux autorités compétentes.

⁴ Dans la mesure compatible avec les garanties constitutionnelles des justiciables et les exigences de la procédure appliquée, le pouvoir judiciaire peut informer la Cour des comptes d'éléments en sa possession utiles à l'accomplissement des tâches de ladite Cour.

Chapitre V Évaluation des politiques publiques

Art. 28 Principes

Il est créé une commission externe d'évaluation des politiques publiques 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 des entités énumérées à l'article 11 de la présente loi.

Art. 29 Mise en œuvre

¹ La commission externe d'évaluation des politiques publiques 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 externe d'évaluation des politiques publiques 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. 30 Relations avec les autorités

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

Art. 31 Relations avec l'Audit interne cantonal

Le président de la commission externe d'évaluation des politiques publiques reçoit personnellement les rapports de l'Audit interne cantonal. Il juge de l'opportunité de les diffuser aux membres de la commission externe d'évaluation des politiques publiques.

Art. 32 Composition

¹ La commission externe d'évaluation des politiques publiques 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.

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 externe d'évaluation des politiques publiques sont assermentés.

Art. 33 Durée du mandat

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

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

Art. 34 Nomination du président

¹ Le Conseil d'Etat nomme pour 4 ans le président de la commission externe d'évaluation des politiques publiques 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 externe d'évaluation des politiques publiques règle elle-même son organisation interne et son mode de fonctionnement.

Art. 35 Secrétariat

¹ La commission externe d'évaluation des politiques publiques 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 externe d'évaluation des politiques publiques a le statut d'agent spécialisé.

Art. 36 Honoraires

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

Art. 37 Secret

¹ Les membres de la commission externe d'évaluation des politiques publiques 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. 38 Désistement

Les membres de la commission externe d'évaluation des politiques publiques 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. 39 Experts

¹ La commission externe d'évaluation des politiques publiques 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. 40 Auditions

¹ La commission externe d'évaluation des politiques publiques 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.

³ Une fois que la commission externe d'évaluation des politiques publiques 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 externe d'évaluation des politiques publiques.

Art. 41 Rapports

¹ La commission externe d'évaluation des politiques publiques 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 externe d'évaluation des politiques publiques peut établir un ou plusieurs rapports intermédiaires.

⁴ Préalablement à l'établissement de son rapport, la commission externe d'évaluation des politiques publiques 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 externe d'évaluation des politiques publiques sur les mesures qu'il a prises pour faire suite aux conclusions et propositions contenues.

Art. 42 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 confie elle-même un mandat à la commission externe d'évaluation des politiques publiques, 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. 43 Rapport annuel

¹ La commission externe d'évaluation des politiques publiques 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 VI Dispositions finales et transitoires

Art. 44 Dispositions d'application

Le Conseil d'Etat édicte les dispositions nécessaires à l'application de la présente loi.

Art. 45 Clause abrogatoire

Sont abrogées :

- a) la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques, du 19 janvier 1995.
- b) la loi instituant une Cour des comptes, du 10 juin 2005.

Art. 46 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

Art. 47 Modifications d'autres lois

¹ La loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP), du 15 octobre 1982 (A 5 05), est modifiée comme suit :

Art. 29A, al. 1 et 3 (nouvelle teneur)

¹ Tout parti politique, association ou groupement qui dépose des listes de candidats pour des élections fédérales, cantonales ou municipales soumet chaque année ses comptes annuels à la Cour des comptes, avec la liste de ses donateurs.

³ De même, tout groupement qui dépose une prise de position lors d'une votation fédérale, cantonale ou municipale dépose dans les 60 jours les comptes relatifs à l'opération de vote concernée, y compris la liste des donateurs, à la Cour des comptes.

* * *

² La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC), du 13 septembre 1985 (B 1 01), est modifiée comme suit :

Art. 201, al. 2, lettre a (nouvelle teneur)

² Elle est en outre saisie :

- a) des rapports de l'Audit interne cantonal;

Art. 201 A, al. 5, lettre a (nouvelle teneur)

⁵ Elle est en outre saisie de l'intégralité :

- a) des rapports de l'Audit interne cantonal;

* * *

³ La Loi d'application dans le canton de Genève de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LaLP), du 16 mars 1912 (E 3 60), est modifiée comme suit :

Art. 5, al. 2 (abrogé, l'ancien alinéa 2 devenant l'alinéa 2)

* * *

⁴ La loi sur la Fondation des parkings, du 17 mai 2001 (H 1 13), est modifiée comme suit :

Art. 17, al. 1 (abrogé, l'ancien alinéa 2 devenant l'article 17)

* * *

⁵ La loi modifiant la loi sur le tourisme (LTour), du 24 juin 1993 (I 1 60), est modifiée comme suit :

Art. 6, al. 3 (nouvelle teneur)

³ Genève Tourisme soumet chaque année à l'approbation de la fondation son budget, ses comptes et son rapport d'activité, sous la forme prévue par le contrat de prestations conclu avec cette dernière.

* * *

⁶ La loi sur l'Hospice général, du 17 mars 2006 (J 4 07), est modifiée comme suit :

Art. 22, al. 5 (abrogé)

* * *

⁷ La loi instituant une assurance en cas de maternité et d'adoption (LAMat), du 21 avril 2005 (J 5 07), est modifiée comme suit :

Art. 13, al. 6 (nouvelle teneur)

⁶ Le contrôle périodique du fonds est assuré par un organe de révision mandaté par le conseil d'administration du fonds.

* * *

⁸ La loi sur les allocations familiales (LAF), du 1^{er} mars 1996 (J 5 10), est modifiée comme suit :

Art. 31, al. 6 (nouvelle teneur)

⁶ Le contrôle périodique du fonds est assuré par un organe de révision mandaté par le conseil d'administration du fonds.

* * *

⁹ La loi sur l'aéroport international de Genève (LAIG), du 10 juin 1993 (H 3 25), est modifiée comme suit :

Art. 18, al. 2 (nouvelle teneur)

² Le rapport de révision est transmis au conseil d'administration.

* * *

¹⁰ La loi sur les établissements publics médicaux (LEPM), du 19 septembre 1980 (K 2 05), est modifiée comme suit :

Art. 35A (abrogé)

Secrétariat du Grand Conseil

M 1868

Proposition présentée par les députés :

M^{mes} et MM. Ivan Slatkine, Alain Charbonnier, Elisabeth Chatelain, Jacques Follonier, Michel Forni, Janine Hagmann, Jacques Jeannerat, Claude Jeanneret, Sylvia Leuenberger, Anne Mahrer, Véronique Pürro, Francis Walpen et Olivier Wasmer

Date de dépôt : 3 février 2009

Proposition de motion pour une évaluation des systèmes de contrôle au sein de l'Eta

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

- le rapport de majorité relatif au projet de loi 10126 et le refus d'entrée en matière de la part de la Commission de contrôle de gestion (CCG) sur ce projet de loi ;
- le gel au sein de la CCG du projet de loi 10152 relatif au rattachement hiérarchique et administratif de l'ICF au Bureau du Grand Conseil ;
- les prérogatives du pouvoir législatif en matière de haute surveillance et la nécessité pour ce dernier de disposer au sein de l'administration d'un service tel que l'ICF lui permettant de mener tout type d'audit au sein du petit comme du grand Etat ;
- les rapports et les travaux effectués par la Cour des comptes ;
- les travaux menés par l'ICF au cours de ces dernières années et de leur utilité tant pour le pouvoir exécutif que le pouvoir législatif ;
- les rapports et les travaux effectués par la Commission de contrôle de gestion ;
- les rapports et les travaux effectués par la CEPP ;
- les potentiels doublons entre les travaux réalisés par la Cour des comptes, l'ICF, la CEPP, voire la CCG ;

- l'actuel déploiement de systèmes de contrôle interne au sein de tous les départements et de leur coordination transversale ;
- l'évolution des standards internationaux en matière de contrôle au sens large et de haute surveillance ;
- la problématique liée à l'indépendance de l'ICF par rapport au pouvoir exécutif ;

invite le Conseil d'Etat :

- à mener d'ici fin 2010 une évaluation globale des différentes couches de contrôle au sein de l'Etat ;
- le cas échéant de présenter au Grand Conseil un rapport ou un projet de loi qui clarifie l'ensemble du dispositif compte tenu des principales conclusions émises dans le rapport de majorité relatif au projet de loi 10126 (PL 10126-A) à savoir :
 - la nécessité d'avoir un système de contrôle global qui soit efficace et efficient, et ce à la satisfaction tant du pouvoir exécutif que du pouvoir législatif;
 - le besoin du pouvoir législatif, notamment de la Commission de contrôle de gestion et de la Commission des finances, de disposer d'un service de l'Etat indépendant de part la loi qui lui permette d'exercer sa mission de haute surveillance ;
 - la nécessité que le champ d'action de ce service soit le plus large possible et englobe non seulement l'Etat central mais également l'ensemble des établissements publics autonomes, ainsi que les subventionnés ;
 - la nécessité d'une coordination et d'une communication harmonieuse entre les différents organismes de contrôle avec le souci de minimiser les doublons potentiels ;
 - le respect de la volonté populaire quant aux missions confiées à la Cour des comptes ;
 - enfin la nécessaire consultation de l'ensemble des acteurs touchant au contrôle dans l'optique d'une modification législative.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

En octobre 2007, le Conseil d'Etat a déposé le projet de loi 10126 sur le contrôle interne et la surveillance de la gestion administrative et financière de l'Etat (LCIS) (D1 10), projet de loi qui a été étudié attentivement par la Commission de contrôle de gestion. Ce projet de loi consistait à réviser d'une manière large la LGAF en proposant les principales modifications suivantes :

- transformation de l'ICF en Audit interne cantonal (AIC) dépendant hiérarchiquement du Conseil d'Etat et administrativement de la Chancellerie ;
- réduction du champ d'action du futur Audit interne cantonal à l'Etat central soit au petit Etat ;
- nomination du directeur de l'Audit interne cantonal par le Conseil d'Etat après consultation préalable de la Commission des finances et de la Commission de contrôle de gestion ;
- révision des états financiers de l'Etat confiée à la Cour des comptes ;

Bien que la Commission de contrôle de gestion se soit souciée depuis plusieurs années des potentiels doublons entre les travaux de la Cour des comptes et de l'ICF, et bien qu'elle ait toujours eu à l'esprit la nécessité d'avoir un contrôle efficace et efficient, la commission a refusé l'entrée en matière sur le projet du Conseil d'Etat. Ce refus n'avait pas pour objectif de nier la problématique posée mais il s'inscrivait dans un contexte très particulier.

En premier lieu, à l'automne 2007, le poste de directeur de l'ICF était vacant depuis plus de douze mois et le Conseil d'Etat peinait à nommer un titulaire à ce poste malgré les préavis donnés par les commissions des finances et de contrôle de gestion. La situation était telle que quelques députés ont déposé le projet de loi 10152 modifiant la loi D 1 10 en proposant de rattacher l'ICF aux niveaux hiérarchique et administratif au Bureau du Grand Conseil.

En second lieu, la Cour des comptes fraîchement élue un an auparavant n'avait même pas terminé sa première année de travail que l'on venait déjà proposer une modification de la loi la concernant.

Comme dans un jeu de « bras de fer », le parlement s'est en quelque sorte opposé au gouvernement avec le projet de loi 10152, arguant que l'ICF est un

outil fondamental pour le pouvoir législatif dans sa mission de haute surveillance et que, en conséquence, l'absence de titulaire au poste de directeur de l'ICF auquel venait s'ajouter un projet de loi qui faisait perdre au parlement une partie de son pouvoir était inacceptable. Dans cet affrontement entre nos deux pouvoirs, il est ressorti que l'entrée en matière sur le projet du Conseil d'Etat fut rejetée et que celle sur le projet du pouvoir législatif acceptée. Les travaux sur le projet 10152 furent néanmoins arrêtés car, sans trouver de solution idéale concernant le rattachement tant administratif que hiérarchique de l'ICF, entre temps, le Conseil d'Etat avait nommé un directeur au sein de l'ICF.

Selon la CCG, le problème des différentes couches de contrôle au sein de l'Etat est réel. Il existe des doublons et superpositions évidents entre la Cour des comptes, l'ICF, le CEPP et parfois même les travaux menés par la Commission de contrôle de gestion. Malgré cela, la commission estime que, avant de modifier en profondeur les lois actuellement en vigueur, il est nécessaire aux différents acteurs d'apprendre à se côtoyer, à communiquer, à coordonner leurs travaux. Au surplus, il semble également nécessaire que l'ensemble des acteurs soient consultés dans le cadre de l'élaboration d'un projet de loi qui les concernent.

C'est dans cet esprit que la Commission de contrôle de gestion estime qu'il est légitime de faire un bilan du système actuellement en place d'ici fin 2010. Sur une période de 4 ans (2007-2010), il sera possible de faire une évaluation sérieuse et de proposer des modifications législatives pertinentes et satisfaisantes pour l'ensemble des pouvoirs institutionnels de notre canton.

Sur la base de ces explications, la Commission de contrôle de gestion vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à renvoyer cette motion au Conseil d'Etat.

ANNEXE 1

AUDIT INTERNE & AUDIT EXTERNE

PRISE DE POSITION DU
DEPARTEMENT DES
FINANCES

(9 mars 2007)

1

UNE SITUATION NOUVELLE

- La mise en œuvre de la loi sur la Cour des comptes rend indispensable la mise en cohérence des activités de surveillance et de contrôle interne.
- La montée en puissance du système de contrôle interne milite dans le même sens.

2

RAPPEL

- L'audit interne est une activité indépendante et objective qui permet d'évaluer la qualité du système de contrôle interne mis en place.
- L'audit externe a principalement pour mission d'effectuer des révisions des états financiers.
- Aujourd'hui, l'ICF cumule les rôles d'auditeur interne et d'auditeur externe.

3

UN CUMUL CONTESTÉ

- Le DF est d'avis que le cumul des fonctions d'audit au sein de l'ICF contrevient aux normes et bonnes pratiques en la matière.
- Le DF a été mandaté par le Conseil d'Etat pour préparer un projet de loi permettant une séparation des deux rôles.
- L'ICF ne partage pas cette analyse.

PRINCIPAUX ARGUMENTS

- Dans le cadre de la révision des comptes, l'auditeur externe a notamment pour tâche de vérifier le système de contrôle interne.
- Or, l'audit interne étant un des éléments du système de contrôle interne, l'auditeur externe est amené à formuler des observations sur l'audit interne.

PRINCIPAUX ARGUMENTS

- Cumuler les tâches revient dès lors à contrôler son propre travail.
- L'affirmation de l'indépendance de l'ICF dans la loi, ne suffit pas à justifier ce cumul.

DES PRÉCEDENTS IMPORTANTES

- Aux États-Unis le cumul a été formellement interdit par la Security and Exchange Commission et le Sarbanes-Oxley Act.
- L'INTOSAI précise que le contrôle interne et externe sont des fonctions effectuées par des entités distinctes.
- En France, depuis peu, la Cour des comptes certifie les comptes en tant qu'auditeur externe, alors, que l'audit interne est effectué par d'autres entités.

7

LES PROPOSITIONS DU DF

- Transformation de l'ICF en un Audit interne cantonal autonome et indépendant dans l'exercice de ses fonctions.
- Cet Audit interne cantonal dépendrait hiérarchiquement du Conseil d'Etat et serait administrativement rattaché à la Chancellerie.

8

LES PROPOSITIONS DU DF

- la Cour des comptes assure l'audit externe; elle présente un rapport écrit sur sa révision; elle recommande l'approbation des états financiers, avec ou sans réserve, ou leur renvoi au Conseil d'Etat.

9

LE GRAND CONSEIL CONSERVE SES PRÉROGATIVES

- La Commission des finances examine les comptes de l'Etat et le Grand Conseil se prononce sur les comptes.
- La Commission des finances garde le rôle qui est le sien de surveiller d'une manière permanente la gestion financière de l'Etat.

10

LE GRAND CONSEIL CONSERVE SES PRÉROGATIVES

- La commission de contrôle de gestion contrôle le Conseil d'Etat et l'administration sous l'angle de la légalité, de l'opportunité, de l'efficacité, de l'efficience et de l'adéquation des moyens mis en œuvre.

11

AUTRES SOLUTIONS ENVISAGEABLES

- Audit externe confié à une société privée. Deux inconvénients majeurs, le coût et le temps d'adaptation.
- Création de deux entités distinctes, par exemple Audit interne cantonal et Inspection cantonale des finances. Un inconvénient majeur: complique le système de surveillance et ne garantit pas l'indépendance de l'audit externe.

12

CONCLUSIONS

- La solution doit faire l'objet d'un large consensus au sein du Parlement.
- Le DF est prêt à présenter un projet au Conseil d'État aussitôt que la Commission de contrôle de gestion et la Commission des finances auront fait connaître leur point de vue.

13

Organisation du contrôle interne/externe à l'Etat de Genève

Point de vue de l'ICF



Inspection cantonale des finances
Présentation à la COGES du 19 mars 2007

19.03.2007 - Page 1

Rappel

- Le système de contrôle interne (SCI)

"Le système de contrôle interne est un ensemble cohérent de règles d'organisation et de fonctionnement et de normes de qualité qui ont pour but d'optimiser le service au public, la qualité des prestations et la gestion des entités et de minimiser les risques économiques et financiers inhérents à l'activité de celles-ci" (LSGAF)

- L'audit interne

L'Audit interne est une activité indépendante et objective qui procède à des contrôles ponctuels. Il aide l'entité à atteindre ses objectifs en évaluant le SCI et en faisant des propositions pour renforcer son efficacité et son efficience.

- L'audit externe

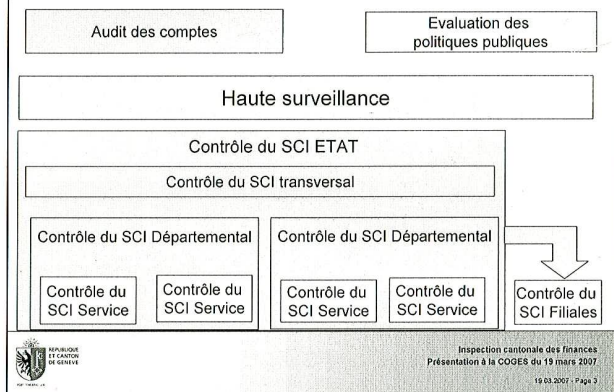
L'audit des états financiers a pour but de permettre à l'auditeur d'exprimer une opinion selon laquelle les états financiers ont été établis, dans tous leurs aspects significatifs, conformément à un référentiel comptable applicable.



Inspection cantonale des finances
Présentation à la COGES du 19 mars 2007

19.03.2007 - Page 2

Organisation du contrôle (1) : vue synoptique



Organisation du contrôle (2)

- Chaque entité étatique (service, département, Etat, filiales) doit mettre en place un système de contrôle interne (identification des risques, formalisation des procédures de travail, définition des responsabilités). Cependant, un grand nombre d'entités n'en disposent pas vraiment. Le projet "SCCI" vise la mise en place du contrôle interne.
- Les systèmes de contrôle interne doivent être eux-mêmes contrôlés:
 - en premier lieu par un système de pilotage permanent (contrôles réalisés par la direction, par les contrôleurs internes des services/des départements);
 - en second lieu par des évaluations périodiques ayant comme objectifs de déterminer l'efficacité des systèmes de contrôle interne en place (auto-évaluation, ICF, Cours des comptes).
- Un contrôle des comptes doit être prévu



Inspection cantonale des finances
Présentation à la COGES du 19 mars 2007

19 03 2007 - Page 4

Les caractéristiques du contrôle

- Efficacité et efficience
 - Efficacité = Indépendance, compétences, déontologie
 - Doit permettre de s'assurer que l'organisation de l'entité est optimale
 - Rôle de stimulateur de l'amélioration de l'organisation
 - Le contrôle doit être le plus indépendant possible de la direction qui a mis en place le SCI
 - Le contrôle doit avoir des compétences professionnelles reconnues et un comportement irréprochable
 - Efficience = économicité des moyens = organisation adaptée à l'entité
 - L'organisation du contrôle doit permettre d'atteindre les objectifs du contrôle tout en utilisant le moins de ressources possibles
 - Cependant, le contrôle doit être suffisamment régulier pour être crédible



Inspection cantonale des finances
Présentation à la COGES du 19 mars 2007

19.03.2007 - Page 5

L'organisation actuelle du contrôle de l'Etat

- La mission d'audit interne (évaluation des systèmes de contrôle interne) est dévolue à l'ICF et à la Cour des comptes (250 services, 80 filiales et nombre important d'entités subventionnées);
- Le contrôle de l'ICF est parfois à tort considéré comme une tâche de pilotage permanent du contrôle interne (tâche dévolue aux directions des services et des départements);
- La loi prévoit que la vérification externe des états financiers (contrôle du compte d'Etat) est réalisée par l'ICF.



Inspection cantonale des finances
Présentation à la COGES du 19 mars 2007

19.03.2007 - Page 6

La proposition du DF

- Réorganiser le contrôle à l'Etat
 - Pour cela, retirer le contrôle des comptes à l'ICF et le donner soit à la Cour des comptes soit à une entité externe
 - Arguments: l'ICF cumule les fonctions d'audit interne et externe ce qui va à l'encontre du principe d'indépendance
- L'ICF est en parfait accord avec la volonté d'avoir un contrôle à l'Etat efficace (suffisamment doté)
- Cependant, ne partage pas l'avis du DF sur le cumul des fonctions (indépendance)



REPUBLIQUE
ET CANTON
DE GENÈVE

Inspection cantonale des finances
Présentation à la COGES du 19 mars 2007

19.03.2007 - Page 7

Cumul des fonctions d'audit interne et externe : problématique de l'indépendance (1)

- Les bases légales suisses et les normes professionnelles (normes d'audit suisse) permettent à une entité de contrôle externe de cumuler l'audit interne et externe. La loi Sarbanes-Oxley est applicable uniquement aux entités cotées en bourse sur le marché américain (interdiction de cumuler les deux fonctions si l'audit interne est externalisé).
- Les règles de l'INTOSAI (organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques) n'interdisent pas le cumul des fonctions.



REPUBLIQUE
ET CANTON
DE GENÈVE

Inspection cantonale des finances
Présentation à la COGES du 19 mars 2007

19.03.2007 - Page 8

Cumul des fonctions d'audit interne et externe : problématique de l'indépendance (2)

- L'audit interne dans le secteur privé n'est pas indépendant. Il ne peut par conséquent, pas accomplir une tâche de vérification des comptes et protéger les actionnaires et les créanciers, d'où une séparation.
- L'audit interne dans le secteur public en général et plus précisément à l'Etat de Genève est indépendant de par la loi (LSGAF). Il n'a par conséquent aucun problème d'indépendance pour contrôler les comptes.
- L'audit interne à l'Etat de Genève n'effectue pas son travail de contrôle des comptes sur mandat mais de par la loi (LSGAF). Par conséquent, au contraire des fiduciaires (audit des entités privées), il n'est pas dépendant économiquement car il ne touche pas d'honoraires pour son travail.



Inspection cantonale des finances
Présentation à la COGES du 19 mars 2007

19.03.2007 - Page 9

Cumul des fonctions d'audit interne et externe : problématique de l'indépendance (3)

- Pas de véritable problème d'indépendance car, aux dires des normes d'audit suisses, l'audit externe ne doit pas refaire le travail de l'audit interne mais s'appuyer sur ses conclusions;
- Le cumul des fonctions n'est pas un problème d'indépendance de l'auditeur mais un problème d'organisation du contrôle et par conséquent d'efficacité (supervision, tournus des réviseurs sur les contrôles, travail en équipe,...);
- Ce cumul se retrouve d'ailleurs dans beaucoup d'autres situations (quid d'un auditeur interne qui contrôle une année plus tard le même service ou d'un auditeur externe qui audit les comptes de la même entité deux années de suite ?);
- Par conséquent, l'indépendance est également une question de déontologie.



Inspection cantonale des finances
Présentation à la COGES du 19 mars 2007

19.03.2007 - Page 10

Cumul des fonctions d'audit interne et externe : problématique de l'auto-contrôle

- Le seul inconvénient lié au cumul des fonctions d'audit interne et externe par l'ICF est l'absence d'évaluation du travail de l'ICF par un tiers (une auto-évaluation existe déjà en interne notamment via les questionnaires de satisfaction);
- La proposition du DF ne règle pas complètement cette problématique.



Avantages de la situation actuelle (1)

Indépendance

Comme mentionné, l'ICF respecte les exigences des normes internationales d'audit interne en matière d'indépendance:

- de par la loi, l'ICF est indépendante et définit elle-même sa planification, la manière de faire ses contrôles et ne peut être influencée dans ses recommandations
- elle suit le Code de déontologie édicté par les organismes internationaux d'audit interne
- elle effectue des tournus réguliers des réviseurs sur les contrôles
- elle s'assure que les réviseurs n'exercent aucune activité opérationnelle



Avantage de la situation actuelle (2)

Synergies

- Les contrôles d'audit interne effectués pendant l'année permettent de beaucoup mieux apprécier les risques relatifs au contrôle du Compte d'Etat et inversement. Ces contrôles sont par conséquent complémentaires et permettent d'importants gains de synergie.
- Les audités ne sont sollicités que par une entité dans le processus de contrôle. Si deux entités distinctes réalisent l'audit interne et externe cela augmentera le coût indirect du contrôle à l'Etat,

Compétences

- Longue expérience de l'ICF dans le domaine du contrôle des comptes
- Pas ou peu de grandes collectivités publiques sont contrôlées par des fiduciaires => fiduciaires ou autres contrôleurs externes ont peu de connaissances des problématiques comptables spécifiques au secteur public
- Qualification élevée du personnel de l'ICF (experts-comptables, CIA, CISA)
- Formation continue du personnel de l'ICF



Inspection cantonale des finances
Présentation à la COGES du 19 mars 2007

19.03.2007 - Page 13

Avantage de la situation actuelle (3)

Organisation efficiente et professionnelle

- Respect des normes professionnelles
- Procédures de travail formalisées et certifiées ISO
- Procédures de validation des observations (entretien de fin d'audit + position de l'audité + éventuel recours au Conseil d'Etat) qui donnent une garantie de la pertinence des observations et recommandations émises.



Inspection cantonale des finances
Présentation à la COGES du 19 mars 2007

19.03.2007 - Page 14

Proposition du DF: la Cour des comptes assure l'audit externe

Avantages

- Le travail de l'ICF est évalué par une autre instance

Inconvénients

- La Cour des comptes a des prérogatives similaires à l'ICF en matière d'audit interne donc même problème de cumul des fonctions;
- A court terme, perte des synergies obtenues grâce au cumul des activités d'audit interne et externe par l'ICF donc coût du contrôle augmente.



Inspection cantonale des finances
Présentation à la COGES du 19 mars 2007

19.03.2007 - Page 15

Autres solutions (séparation stricte interne/externe)

Avantages

- Le travail de l'ICF est évalué par une autre instance

Inconvénients

- Rôle de la Cour des comptes est fortement diminué alors que le peuple veut une Cour des comptes qui puisse tout contrôler
- Synergies ne sont pas optimales => coût plus élevé



Inspection cantonale des finances
Présentation à la COGES du 19 mars 2007

19.03.2007 - Page 16

Autres solutions (fusion ICF/Cour des comptes)

- Avantages
 - Plus besoin de coordination et pas de risques de doublons
- Inconvénients
 - Problème d'indépendance selon le DF est toujours présent
 - Tous les rapports sont publics



Inspection cantonale des finances
Présentation à la COGES du 19 mars 2007

19.03.2007 - Page 17

Proposition de l'ICF (dans le cadre légal actuel)

1. EFFICACITE DU CONTRÔLE
 - A. Renforcement du SCI dans les services, les départements et les entités
 - B. Renforcement du pilotage permanent des systèmes de contrôle interne mis en place (services, départements, entités)
 - C. Evaluation de la qualité des systèmes de contrôle interne et de leur pilotage par l'ICF et par la Cour des comptes.
2. EFFICIENCE DU CONTROLE
 - A. Coordination des entités de contrôle par une discussion régulière entre l'ICF et la Cour des comptes et par la transmission des rapports.
 - B. Contrôle externe effectué par l'ICF
 - I. Diminution des heures passées sur les contrôles des comptes des entités paraétatiques (mesure déjà prise)
 - II. Diminution des heures passées pour le contrôle du Compte d'Etat (dans la mesure du possible)



Inspection cantonale des finances
Présentation à la COGES du 19 mars 2007

19.03.2007 - Page 18

Proposition de l'ICF (dans le cadre légal actuel)

3. HAUTE SURVEILLANCE

- A. Revue périodique de la qualité du travail de l'ICF (éventuellement de la Cour des comptes) par une fiduciaire ou par l'intermédiaire de l'autorité de surveillance fédérale
- B. Commission de contrôle de gestion et commission des finances s'assurent du suivi des recommandations.

4. CHAMPS D'ACTION DU CONTRÔLE

- A. Analyser la pertinence d'inclure dans le champs d'action du contrôle, l'audit de l'organisation des hautes instances de l'Etat (exécutif, législatif et judiciaire).



Inspection cantonale des finances
Présentation à la COGES du 19 mars 2007

19.03.2007 - Page 19

Secrétariat du Grand Conseil**PL 10152**

Projet présenté par les députés:

M^{mes} et MM. Mariane Grobet-Wellner, Alain Charbonnier, Alberto Velasco, Roger Deneys, Véronique Pürro, Claude Marcet, Alain Etienne, Loly Bolay, Laurence Fehlmann Rielle, Jacques Follonier, Henri Rappaz, Roger Golay, Gabrielle Falquet, Sandra Borgeaud, Lydia Schneider Hausser, Françoise Schenk-Gottret, Claude Jeanneret et Elisabeth Chatelain

Date de dépôt: 16 octobre 2007

Projet de loi

modifiant la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D 1 10)

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

Article 1 Modifications

La loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques, du 19 janvier 1995, est modifiée comme suit :

Art. 5, al. 2, 3 et 6 (nouvelle teneur)

² L'inspection dépend hiérarchiquement du Grand Conseil.

³ L'inspection est administrativement rattachée au service du Grand Conseil.

⁶ Le règlement et le programme sont remis pour information au Conseil d'Etat, au Bureau du Grand Conseil, à la Commission des finances et à la Commission de contrôle de gestion.

Art. 7, al. 2, 3 et 4 (nouvelle teneur)

² Le Bureau du Grand Conseil nomme le directeur de l'inspection, après accord de la Commission des finances et de la Commission de contrôle de gestion.

³ Le Bureau du Grand Conseil est l'autorité d'engagement et de nomination du personnel de l'inspection; le Bureau du Grand Conseil peut déléguer à l'office du personnel, agissant d'entente avec le service du Grand Conseil, la compétence de procéder à l'engagement des membres du personnel de l'inspection n'ayant pas la qualité de fonctionnaire.

⁴ D'entente avec le Conseil d'Etat, le Bureau du Grand Conseil fixe l'échelle des traitements du personnel rattaché à l'inspection. 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 décembre 1997.

Article 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Introduction

Il est clairement précisé dans l'article 5, alinéa 1, que l'inspection cantonale des finances (ci-après ICF) est autonome et indépendante; dans l'exercice de ses fonctions elle est uniquement soumise à la loi. Son travail de haute qualité constitue un outil indispensable pour les député-e-s dans l'exercice de leur responsabilité de haute surveillance. Sans une inspection forte et efficace et dont la grande qualité des rapports est unanimement reconnue, le Grand Conseil – à travers ses Commissions de contrôle de gestion et des finances – se trouverait dépourvu de son principal instrument lui permettant d'assumer sa tâche de contrôle de la gestion de l'Etat qui résulte des attributions que lui confère la Constitution.

La loi actuelle donne compétence au Conseil d'Etat de nommer le directeur de l'ICF. Après avoir mis le poste au concours, il doit présenter les candidatures retenues par lui aux Commissions des finances et contrôle de gestion pour accord (et non pas pour simple ratification). Ayant obtenu l'accord des deux commissions, il doit procéder à la nomination du directeur.

Cela n'est pas « à bien plaisir », comme semble se l'imaginer le Conseil d'Etat, mais une obligation fixée clairement dans la loi. Or, depuis bientôt deux ans, le Conseil d'Etat traîne les pieds. Le départ de l'ancien directeur, M. Giorgio Bordogna, ayant atteint l'âge de la retraite en août l'an passé, était pourtant connu de longue date.

Historique de la non-nomination du directeur de l'ICF

Devant l'inaction du Conseil d'Etat, les deux Commissions des finances et contrôle de gestion ont déjà dû insister lourdement pour que le Conseil d'Etat mette le poste au concours, ce qu'il a fini par faire, d'abord à l'interne en avril puis par une annonce parue dans la presse en mai dernier.

Deux candidatures furent retenues par le Conseil d'Etat puis auditionnées à la mi-juin par les président-e-s et vice-présidents des deux commissions. Tout en constatant l'excellence des deux candidatures retenues par le Conseil d'Etat, leur préavis fut unanime en faveur de M. Pict, l'actuel directeur par intérim.

Ce dernier assume cette responsabilité de façon irrécusable depuis plus d'une année, parallèlement aux responsabilités liées à son poste de directeur adjoint de l'ICF.

Le résultat des auditions fut communiqué par courrier au Conseil d'Etat le jour même, en le priant de présenter son choix aux commissions avant les vacances parlementaires pour qu'elles puissent donner leur accord et ainsi permettre au Conseil d'Etat de nommer le directeur, sans tarder davantage.

Fin juin, le Conseil d'Etat n'avait pas encore transmis aux commissions de propositions de candidatures. Il avait toutefois pris l'engagement ferme de faire parvenir sa proposition durant l'été afin que les commissions puissent se prononcer à la première séance de la rentrée fin août. Cette promesse n'a pas été tenue et l'objet n'a pas pu être mis à l'ordre du jour comme prévu.

Quelques jours après, les commissions apprennent, avec stupeur, par un courrier du Conseil d'Etat, que celui-ci renonçait à proposer pour accord un des candidats pourtant retenu par lui et auditionné par les commissions en juin. Ce courrier ne donnait aucune explication sur ce non-choix, et se bornait à préciser que le Conseil d'Etat allait remettre le poste au concours !

Le Conseil d'Etat ne s'est jamais donné la peine d'expliquer de vive voix aux commissions les motifs réels de sa décision, quand bien même les bureaux des Commissions de contrôle de gestion et des finances ont unanimement donné un avis favorable aux deux candidatures retenues. En agissant ainsi, le Conseil d'Etat renvoie la nomination d'un directeur de l'inspection aux calendes grecques.

De ce qui précède, on constate que la nomination du directeur de l'ICF par le Conseil d'Etat telle que prévue actuellement par la loi pose problème. En effet, le Conseil d'Etat, par des atermoiements voire des choix inadéquats, peut porter atteinte au bon fonctionnement de l'ICF ainsi qu'à son indépendance et peut ainsi priver les commissions d'un outil indispensable à l'exercice de leur haute surveillance.

Par ailleurs il est à relever que les bonnes pratiques en matière d'indépendance voudraient que l'instance de contrôle (l'ICF) ne soit pas soumise de quelque manière que ce soit aux instances qu'elle contrôle (notamment le Conseil d'Etat).

Il convient par conséquent de modifier les dispositions relatives à la nomination du directeur et le rattachement administratif de l'ICF.

Différences fondamentales entre la Cour des comptes et l'ICF

Il sied tout d'abord de relever que la position de la Cour des comptes et de l'ICF dans le dispositif de contrôle de l'Etat de Genève a été discutée d'une manière très approfondie par la Commission des finances au cours de très nombreuses séances. L'aboutissement de ces travaux a donné naissance à la loi sur la Cour des comptes ainsi qu'à de nombreuses modifications dans la loi régissant l'ICF (D 1 10).

Les principales différences entre la Cour des comptes et l'ICF sont :

	ICF	Cour des comptes
<u>Rapports</u> Confidentialité des rapports (destinataires)	Parlement et Conseil d'Etat	Ensemble des citoyens
<u>Champs de contrôle</u> Contrôle du compte d'Etat	Oui	Non
Contrôle des communes	Non	Oui

S'agissant de la partie du champ de contrôle commune à l'ICF et à la Cour des comptes, il sied de souligner (comme cela avait été prévu lors des discussions de la loi sur la Cour des comptes par la Commission des finances) qu'un dispositif de collaboration a été mis en place entre ces deux instances afin notamment d'assurer à leurs actions une synergie optimale.

Conclusions

Le comportement du Conseil d'Etat dans cette affaire n'est pas admissible. Il hypothèque sérieusement le fonctionnement de l'ICF et jette le discrédit sur la qualité de son travail. Devant l'inaction du Conseil d'Etat depuis plus d'une année, force est de constater qu'il est incapable de faire ce que la loi lui impose de faire.

La vacance prolongée du poste de directeur de l'inspection peut affaiblir un organe de contrôle qui fonctionne à satisfaction, et réduire du même coup le champ d'actions des commissions, ce qui, tant pour elles-mêmes que pour le parlement, est inacceptable.

Afin de mettre fin à cette situation extrêmement dangereuse pour le fonctionnement de l'ICF, d'assurer son indépendance et de montrer son soutien à son personnel hautement qualifié, les député-e-s signataires demandent que la compétence de nommer le directeur de l'ICF soit transférée au Bureau du Grand Conseil sans tarder et que l'ICF soit administrativement rattachée au Service du Grand Conseil.

Pour ces motifs, les député-e-s signataires vous proposent d'agir rapidement et de réserver un accueil favorable à ce projet de loi.

ANNEXE 4

LCIS (PL 10126)
Analyse et proposition



Que des comptes

Examiner et surveiller la gestion

Légimité, comptabilité, gestion

Évaluation des politiques publiques

Légimité, comptabilité, gestion

Activités à risque

Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil :
Mandatée par le GE, par la COG et par la CF ou propre planification.
Administration cantonale, institutions de droit public, organismes privés (participation publique).

Cour des comptes :

- Cour des comptes :**
- Autres sine ou mandats confiés par le législatif, l'exécutif et le peuple
 - Administration cantonale, institutions de droit public, organismes privés (association) et communes

Commission externe d'évaluation des politiques publiques :

- Mandats confiés par le CE, par le OOS et par la CF ou propre planification
- Administration cantonale, institutions de droit public, organismes privés (participation/inter)

Inspection Cantonale des Finances – ICF :

- Mandats confiés par le CÉ, par la CCG et par la CR.
- Administration cantonale, institutions de droit public, organismes privés (autorités publiques)

Contrôle interne :

- Responsabilité des décaissements
- Chèque décaissés



Coal Gas complex

Le diagramme illustre le processus de surveillance des risques de crédit. Au centre, une zone ovale est divisée en quatre sections : 'Audit de gestion', 'Audit de légalité', 'Audit financier' et 'SGI'. Cette zone est encadrée par 'Evaluation' à gauche et 'Evaluation des risques' à droite. En dessous de la zone centrale, quatre entités sont positionnées : 'CEPP' (sous Evaluation), 'CDC' (sous Audit de gestion), 'ICF' (sous Audit financier) et 'CCR' (sous SGI). Des flèches pointent de ces entités vers des boîtes de 'Surveillance des risques' : 'CEPP' et 'CDC' vers une boîte 'Surveillance des risques' à gauche, et 'ICF' et 'CCR' vers une boîte 'Surveillance des risques' à droite. Ces boîtes de surveillance sont à leur tour connectées à des 'Comités de gestion' (CG) : 'CG' (sous Surveillance des risques gauche) et 'CG' (sous Surveillance des risques droite). Des flèches pointent également de ces CG vers des 'Comités de gestion des risques' (CGR) : 'CGR' (sous CG gauche) et 'CGR' (sous CG droite). Enfin, des flèches pointent de ces CGR vers des 'Comités de gestion des risques' (CGR) : 'CGR' (sous CGR gauche) et 'CGR' (sous CGR droite).



Case one (control)

Pratiques internationales en matière de surveillance

Les références dans le domaine sont:

- Intosai (Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques), organisation autonome, indépendante et apolitique, non-gouvernementale, elle compte 188 pays membres (www.intosai.org).
 - Plusieurs publications :
 - « Lignes directrices sur les normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public » (2004)
 - Déclaration de Lima (octobre 1977)
- Les principales Cours des comptes
 - France, Canada, Australie, Europe, Portugal, Italie, Autriche, ...
- Secteur privé
 - Nouvelle directive sur l'indépendance au 01.01.2008 (Chambre Fiscale Suisse)
 - Nouveau code des obligations au 01.01.2008 (art. 728)
 - Meilleures pratiques en vigueur au sein des grands cabinets d'audit et de révision, de même que les directives des autorités boursières



Confédération suisse
Eidgenössische Eidgenossenschaft

Pratiques internationales - suite

L'Intosai sépare la responsabilité de la surveillance dans le secteur public en 4 intervenants :

1. Le management : est responsable de la conception, de la mise en œuvre et de la documentation du SCI.
2. Les membres du personnel: assument de manière continue les contrôles a priori.
3. Les auditeurs internes : examinent et contribuent à l'efficacité du SCI par leurs recommandations et de ce fait jouent un rôle très important.
4. Les auditeurs externes (ou Institutions Supérieures de Contrôle des Finances) : encouragent et favorisent la mise en place d'un SCI. Les ISCF se prononcent sur le SCI et l'approbation des comptes par des recommandations issues de leurs rapports d'audit.

D'une manière générale, les 188 pays membres sont organisés selon les recommandations de l'Intosai.



Confédération suisse
Eidgenössische Eidgenossenschaft

Pratiques internationales – Secteur privé

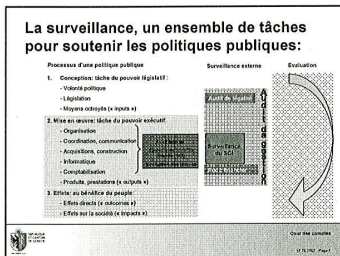
Les bonnes pratiques mises en place dans le privé séparent les rôles de la surveillance comme suit :

- Conseil d'administration
 - Il est responsable de la mise en place et du maintien d'un SCI adéquat.
- Direction
 - Elle est responsable de la définition et de la mise en œuvre du SCI
- Organe de révision
 - Il se prononce sur l'existence d'un SCI et examine ce point dans un rapport sommaire à l'Assemblée Générale, et dans un rapport détaillé au Conseil d'Administration.
- Audit Interne :
 - Il évalue les processus de management des risques, de contrôle, et de gouvernement d'entreprise et fait des propositions pour renforcer leur efficacité.



Confédération suisse
Eidgenössische Eidgenossenschaft

La surveillance, un ensemble de tâches pour soutenir les politiques publiques:

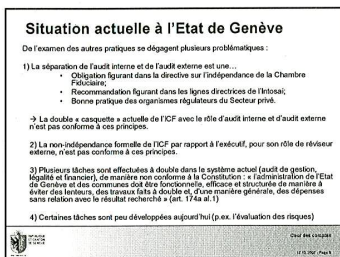


Situation actuelle à l'Etat de Genève

De l'examen des autres pratiques se dégagent plusieurs problématiques :

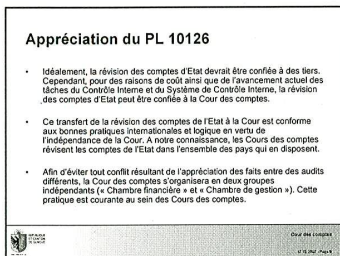
- 1) La séparation de l'audit interne et de l'audit externe est une...
 - Obligation figurant dans la directive sur l'indépendance de la Chambre fiduciaire;
 - Recommandation figurant dans les lignes directrices de l'Intosai;
 - Bonne pratique des organismes régulateurs du Secteur privé.

→ La double « casquette » actuelle de l'ICF avec le rôle d'audit interne et d'audit externe n'est pas conforme à ces principes.
- 2) La non-indépendance formelle de l'ICF par rapport à l'exécutif, pour son rôle de réviseur externe, n'est pas conforme à ces principes.
- 3) Plusieurs tâches sont effectuées à double dans le système actuel (audit de gestion, légalité et financier), de manière non conforme à la Constitution : « l'administration de l'Etat de Genève et des communes doit être fonctionnelle, efficace et structurée de manière à éviter des lenteurs, des travaux faits à double et, d'une manière générale, des dépenses sans relation avec le résultat recherché » (art. 174a al. 1)
- 4) Certaines tâches sont peu développées aujourd'hui (p.ex. l'évaluation des risques)



Appréciation du PL 10126

- Idéalement, la révision des comptes d'Etat devrait être confiée à des tiers. Cependant, pour des raisons de coût ainsi que de l'avancement actuel des tâches du Contrôle Interne et du Système de Contrôle Interne, la révision des comptes d'Etat peut être confiée à la Cour des comptes.
- Ce transfert de la révision des comptes de l'Etat à la Cour est conforme aux bonnes pratiques internationales et logique en vertu de l'indépendance de la Cour. A notre connaissance, les Cours des comptes révisent les comptes de l'Etat dans l'ensemble des pays qui en disposent.
- Afin d'éviter tout conflit résultant de l'appréciation des faits entre des audits différents, la Cour des comptes s'organisera en deux groupes indépendants (« Chambre financière » et « Chambre de gestion »). Cette pratique est courante au sein des Cours des comptes.



Situation résultant du PL 10126

Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil :
- Vérifier les comptes par la CC, par le CDC et par le CP sur propre participation
- Administration centrale - recouvrement de prestations, régularisation des participations

Cour des comptes :
- Vérifier les comptes confiés par le Grand Conseil et le Grand Conseil

Commission externe d'évaluation des politiques publiques :
- Vérifier les comptes par la CC, par le CDC et par le CP sur propre participation
- Administration centrale - recouvrement de prestations, régularisation des participations

Audit interne Cantonal :
- Vérifier les comptes par la CC, par le CDC et par le CP
- Administration centrale - recouvrement de prestations, régularisation des participations

Contrôle interne :
- Responsabilité des départements
- Office de l'Etat

Confédération suisse
10.12.2017 - Page 10

Situation future de la surveillance

CCG

CEPP **CDC** **AIC**

Confédération suisse
10.12.2017 - Page 11

Conclusion

- Le projet de loi est conforme aux bonnes pratiques internationales
- Le projet de loi permet de renforcer les tâches du contrôle interne et de sa surveillance par l'audit interne, domaine particulièrement fragile et encore peu développé à l'Etat
- Le projet de loi renforce l'indépendance de l'activité de révision des comptes
- Certains articles mériteraient une clarification: la Cour proposera des reformulations d'ici fin janvier

Confédération suisse
10.12.2017 - Page 12
