

Projet présenté par le député :
M. Patrick Lussi

Date de dépôt : 12 novembre 2013

Projet de loi constitutionnelle modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (A 2 00)

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

Art. unique Modifications

La constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012,
est modifiée comme suit :

Art. 221 Contrôle et audit internes, révision des comptes (nouvelle teneur de la note) et al. 2 (nouvelle teneur)

² Un organe d'audit interne couvre l'ensemble de l'administration cantonale.
Rattaché administrativement au Conseil d'Etat, il définit librement ses sujets
d'investigation. Ses rapports sont communiqués au Conseil d'Etat et aux
commissions compétentes du Grand Conseil. Il assure la révision des
comptes de l'Etat.

Art. 222 Contrôle externe (nouvelle teneur de la note) et al. 2 (abrogé)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

I. Introduction

Longue de 237 articles, la constitution genevoise du 14 octobre 2012 dépasse le champ d'application usuel pour une telle norme. Tout en multipliant les dispositions proclamatoires inutiles, notre constitution va au-delà de son rôle de charte fondamentale en édictant des prescriptions dans de nombreux domaines, et, notamment, en matière de révision des comptes de l'Etat.

Dans sa teneur actuelle, l'art. 222 de notre constitution impose, s'agissant de la révision des comptes de l'Etat, de faire appel à un organe « externe et indépendant », désigné par le Grand Conseil. L'audit interne de l'Etat qui est rattaché uniquement d'un point de vue administratif au Conseil d'Etat, et non hiérarchiquement, peut être considéré comme indépendant. Par contre, la formulation de cette disposition constitutionnelle interdit à l'audit interne d'effectuer la révision de comptes de l'Etat, celle-ci devant être effectuée par un organe externe, ce qui laisse le choix entre un mandataire extérieur spécialisé ou, comme le précise la constitution, la Cour des comptes.

II. Cumul des fonctions d'audit interne et externe

Le choix fait dans la constitution de recourir à un organe extérieur est un choix politique, nullement imposé par des normes comptables. D'ailleurs, les normes de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) autorisent le cumul des fonctions d'audit interne et externe. L'audit interne étant indépendant de par la loi et la constitution, il n'y a aucun risque qu'il procède au contrôle des comptes de l'Etat. En Europe, de nombreuses entités assurent une fonction d'audit interne, ainsi qu'une fonction de réviseur des comptes de l'Etat. En Suisse, le cumul audit interne et externe est pratiqué partout, y compris à la Confédération. Ce n'est qu'à Genève que le cumul de la révision externe des comptes et de l'audit interne est considéré par certains comme un problème.

Relevons que le canton de Vaud s'est doté au mois de mars 2013 d'une nouvelle loi sur le contrôle cantonal des finances (RSV 614.11) prévoyant que le contrôle cantonal des finances est notamment compétent pour l'audit des comptes annuels de l'Etat et pour l'audit interne. Notons que les députés

vaudois n'ont jamais souhaité amender en commission ou en plénière le texte de leur Conseil d'Etat¹ pour confier la révision des comptes annuels de l'Etat à une fiduciaire externe. Exemple vaudois à l'appui, il ne peut être soutenu qu'il est « dans l'air du temps » de confier la révision des comptes de l'Etat à un prestataire extérieur.

III. Coûts de l'audit interne et de l'audit externe

Confier la révision des comptes annuels à un prestataire extérieur présente l'inconvénient de coûter beaucoup plus cher que le recours à l'audit interne. Dans le cadre des travaux relatifs au PL 11150, un devis a été demandé aux grandes fiduciaires et il en est ressorti que leur prestation serait facturée à l'Etat entre 1 000 000 F et 1 500 000 F, beaucoup plus que le coût du contrôle opéré par l'ICF pour l'année 2012, soit 592 800 F. Ajoutons qu'en 2012, l'ICF effectuait encore les rapports départementaux, ce qui ne sera plus le cas à l'avenir. Le coût d'une prestation à l'interne peut se chiffrer aux alentours de 500 000 F.

IV. Synergies et avantages résultant du cumul de l'audit interne et de la révision des comptes

Le cumul de l'audit interne et de la révision des comptes permet une synergie importante des contrôles tout en étant effectués par des collaborateurs de l'Etat qui connaissent parfaitement ses rouages. La synergie importante des contrôles permet de mieux identifier et de mieux gérer les risques de l'audit interne et inversement.

L'ICF, qui contrôle toute l'année les services de l'Etat, est très bien informée sur les problèmes que l'Etat rencontre. Les risques sont mieux appréhendés et le contrôle est donc plus efficace et efficient. De son côté, la fiduciaire ne vient que ponctuellement pour faire des contrôles. Elle a donc une moins bonne connaissance de l'Etat. Par ailleurs, une bonne connaissance de l'Etat nécessite plusieurs années, ce dont les fiduciaires ne disposent pas actuellement et ne pourront pas disposer à l'avenir puisqu'elles devront changer tous les 5 ans. L'ICF permet aussi de former des spécialistes financiers à l'Etat, dont un nombre important d'anciens collaborateurs travaillent dans les départements en mettent leurs compétences à disposition.

¹ http://www.publidoc.vd.ch/guestDownload/direct?path=/Company%20Home/VD/C HANC/SIEL/antilope/objet/CE/Communiqu%C3%A9%20de%20presse/2012/11/396640_Projets%20de%20loi%20%20surveillance%20financiere%20du%20Canton%20de%20Vaud_20121108_975423.pdf

Sans ces compétences, les directions financières et comptables des départements seront moins bien armées face aux défis toujours plus complexes et devront, elles aussi, mandater à grand frais des fiduciaires.

En résumé, l'audit interne fonctionnant en qualité de réviseur permet d'assurer une plus grande qualité du travail effectué que celui de la fiduciaire externe, connaissant moins bien l'Etat et soumise à des impératifs de rentabilité la poussant à limiter le nombre des contrôles.

V. Efficacité de l'organe d'audit interne

La preuve de l'efficacité du travail effectué par l'organe d'audit interne n'est plus à démontrer. Rappelons que l'ICF a été récemment certifiée aux normes internationales de l'Institute of Internal Auditors (IIA). Elle est aussi agréée par l'Autorité de surveillance des réviseurs (ASR). La certification aux normes IIA confirment que l'organisation et le travail de l'ICF respectent les meilleures pratiques en matière d'audit pour l'ensemble de ses activités. L'agrément de l'ASR, en tant que expert-réviseur agréé, confirme la bonne organisation du service en matière d'audit externe, de respect des normes d'audit externe et les compétences élevées des réviseurs de l'ICF. Les collaborateurs de l'ICF sont reconnus au niveau national, voire international, comme des spécialistes des normes comptables notamment les normes IPSAS. Des personnes appartenant à l'ICF font autorité en la matière, rédigent des ouvrages et donnent des conférences sur les normes comptables dans les universités, auprès de la chambre fiduciaire suisse ou encore lors de séminaires professionnels.

VI. Risques relatifs au traitement des données fiscales par un prestataire extérieur

Le risque que des données sensibles s'égarer à l'étranger n'est pas à exclure lorsqu'il est fait appel à un prestataire extérieur sélectionné avec les accords internationaux en matière de marchés publics. En effet, un des points sensibles réside en la nécessité d'accéder aux données fiscales. Pour pouvoir faire un contrôle pertinent des comptes, la fiduciaire devra contrôler les comptes de l'administration fiscale cantonale (AFC) et de cette façon aura accès aux données fiscales. La fiduciaire aura théoriquement accès à des données fiscales relatives à ses autres clients ou à des clients potentiels. Un conflit d'intérêt manifeste ne manquera pas de se produire, vu que les fiduciaires déploient des activités de conseil en fiscalité et que les données fiscales en sa possession pourraient l'intéresser pour des raisons professionnelles. En outre, elle aura accès à toutes les données

financièrement stratégiques de l'Etat dont notamment les contrats passés avec des tiers ou les risques liés aux provisions pour litiges.

VII. Modifier la constitution pour éviter une nouvelle Genferi

Evitons une nouvelle Genferi en confiant la révision des comptes de l'Etat à un organe externe qui, sans présenter d'avantages significatifs, coûtera 2 à 3 fois plus cher au contribuable. Pour ce faire, une modification de notre constitution s'avère nécessaire pour permettre à l'organe d'audit interne de procéder avec toute son autonomie et son indépendance au contrôle des comptes de l'Etat. Le meilleur témoignage en faveur du maintien de l'audit interne comme réviseur des comptes transparaît dans la qualité des rapports et dans les nombreuses remarques apportées par l'ICF en ce qui concerne les comptes annuels de l'Etat de ces dernières années.

Compte tenu des explications qui précèdent, nous vous prions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi constitutionnelle.