

Date de dépôt : 3 novembre 2021

Rapport

de la commission des finances chargée d'étudier le projet de loi de M^{me} et MM. Pierre Nicollier, Raymond Wicky, Diane Barbier-Mueller, Jacques Apothéloz, Jacques Blondin, Charles Selleger, Patrick Malek-Asghar, Alexis Barbey, Jean-Pierre Pasquier modifiant la loi sur la surveillance de l'Etat (LSurv) (D 1 09) (Pour une détermination des ressources nécessaires aux évaluations et à la mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes)

Rapport de majorité de M. Alberto Velasco (page 1)

Rapport de minorité de M. Jacques Béné (page 55)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Alberto Velasco

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission des finances a traité cet objet lors de ses séances des 20 janvier, 10 février et 3 mars 2021 sous la présidence de M. Eric Leyvraz. Le procès-verbal a été pris par M. Gérard Riedi. La commission a été assistée dans ses travaux par son secrétaire, M. Raphaël Audria.

Introduction

(Ce texte fait référence aux éléments exposés dans l'exposé des motifs du PL déposé.)

La Cour des comptes (CdC) du canton de Genève a été créée avec un large soutien populaire lors de la votation du mois de novembre 2005, c'est un organisme indépendant dont les magistrats sont directement élus par les citoyens et elle dispose de son propre budget, soumis à l'approbation du Grand Conseil. Le travail de la Cour des comptes est reconnu et salué, et d'autres cantons, à l'instar du canton du Valais, cherchent à introduire cet organe.

La CdC possède un champ de responsabilités large, étant chargée du contrôle indépendant et autonome de la gestion de l'administration genevoise cantonale, de l'administration du pouvoir judiciaire, du Secrétariat général du Grand Conseil, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés par le canton ainsi que des entités de droit public ou privé dans lesquelles l'Etat possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse. Son périmètre d'action recouvre également la gestion des communes ainsi que les associations ou organismes subventionnés par ces dernières, tout comme l'évaluation des politiques publiques et la révision des comptes de l'Etat.

Parmi ses responsabilités figure le bon emploi des fonds publics, soit leur efficacité, leur efficience, leur rentabilité ainsi que la performance des organismes mentionnés ci-dessus.

Pendant la période 07.2018-06.2019, la CdC a pris en charge 156 dossiers dont 82 ont été traités (cf. Rapport annuel de la CdC). Elle choisit les missions à traiter selon une analyse des risques ainsi qu'en fonction des demandes des différentes instances pouvant la solliciter, de l'intérêt du public et des avantages que l'entité contrôlée peut retirer d'une intervention.

Les auteurs de ce projet de loi veulent, d'une part, engager formellement la CdC à ne pas entrer en matière si elle évalue que le coût du traitement du dossier est trop important en vue de l'économie potentielle pour l'Etat, car ils considèrent qu'elle n'a en effet étonnamment pas l'habitude de prendre en compte les frais engendrés par ses missions pour l'entité contrôlée et estime mal ses propres ressources.

Selon les auteurs, l'examen par les pairs de la CdC, effectuée par le Contrôle fédéral des finances (CDF-17654), souligne d'ailleurs un potentiel d'amélioration : la CdC utilise « nettement plus de ressources que prévu dans les quatre missions où une estimation du temps avait été effectuée ». Une estimation du ratio « coût du traitement de la demande pour la CdC et pour

l'audité / bénéficiaire attendu » devrait permettre de lui assurer qu'elle se concentre sur les poches d'améliorations les plus importantes pour l'Etat.

D'autre part, les auteurs notent que les recommandations de la CdC, qui compte depuis sa création pour un montant cumulé de 449 millions de francs, ne tiennent pas compte systématiquement des frais induits pour l'exécution des missions et des recommandations qui en découlent (toutes ressources confondues). Le Contrôle fédéral des finances indique ainsi que « les services évalués perçoivent souvent les recommandations comme demandant des moyens supplémentaires » et ajoute que « si la CdC se préoccupe de cette question, le CDF n'a pas trouvé d'indication concrète montrant que la CdC avait eu cette réflexion lors de chacune des évaluations ».

Selon les auteurs, ce projet de loi introduit donc l'évaluation systématique des ressources nécessaires à la mise en place des recommandations et ceci peut être aisément effectué avec le soutien des entités contrôlées. Dans un esprit d'amélioration continue (roue de Deming), l'exécution des recommandations doit également être évaluée d'un point de vue des ressources effectivement engagées (année N+1, N+2, N+3). Ceci doit permettre à la CdC d'appliquer pleinement les principes d'économicité qui la guident, mais également au Grand Conseil d'évaluer les recommandations en prenant la pleine mesure des ressources supplémentaires nécessaires.

Travaux de la commission

Audit de M. Pierre Nicollier, premier signataire

M. Nicollier indique que ce projet de loi s'attaque à la problématique de l'évaluation des recommandations de la Cour des comptes et de leur impact financier. Il rappelle que la Cour des comptes a été approuvée en 2005 par plus de 80% de la population et qu'elle a un travail reconnu et qui est salué au-delà du canton. D'autres cantons s'inspirent même de ce qui est fait à Genève, notamment le Valais qui réfléchit à introduire une Cour des comptes.

Il relate que la Cour des comptes est indépendante et fonctionne sur le principe de l'autosaisine et qu'elle peut ainsi choisir librement ses missions. Elle dispose de son propre budget, approuvé par le Grand Conseil, qu'elle gère comme elle le souhaite. C'est un organe qui est un 4^e pouvoir au sein du canton. L'objectif du projet de loi n'est pas de défaire cela, mais de revenir sur le fonctionnement de cette Cour après 15 ans de fonctionnement. Il s'agit de réfléchir s'il y a des opportunités d'améliorations pour être plus efficace et plus efficient.

Au niveau des tâches de la Cour des comptes, il faut rappeler qu'elle a la responsabilité de contrôler, de manière indépendante et autonome, les entités publiques liées au canton et aux communes (administrations, régies publiques et tout organisme subventionné entièrement ou partiellement par des fonds publics). Elle évalue les politiques publiques et elle révisé les comptes de l'Etat. Parmi ses responsabilités, il figure le bon emploi des fonds publics, c'est-à-dire leur efficacité, leur efficience, leur rentabilité et leur performance. La raison pour laquelle M. Nicollier vient avec ces concepts, c'est pour indiquer que la volonté des auteurs du projet de loi n'est pas de remettre en cause les tâches de révision des comptes ni les tâches générales d'évaluations des politiques publiques. Ce qui les intéresse ici, c'est la prise de décision de la Cour des comptes quant à son autosaisine sur certains sujets et les coûts engendrés par les recommandations de la Cour des comptes.

La Cour des comptes choisit donc les missions à traiter. Elle effectue une analyse de risque pour cela. Elle peut décider de continuer de se saisir d'un projet ou de l'abandonner selon les désirs des entités elles-mêmes. En effet, des entités s'adressent parfois à la Cour des comptes pour demander un audit. Elle prend également en compte l'intérêt public et les avantages que l'entité contrôlée peut retirer de son intervention. Ces éléments ne sont malheureusement pas chiffrés ni présentés. Cela signifie que, ni formellement ni dans les faits, la Cour des comptes n'évalue le coût du traitement des dossiers et le retour sur investissement des recommandations. Cela signifie qu'il n'y a pas d'évaluation du coût du suivi et de la prise en charge d'un dossier. De plus, quand des recommandations sont faites, il n'y a pas d'évaluation du montant que cela va coûter.

On sait qu'il y a une énorme pression des médias quant aux recommandations de la Cour des comptes, parce que celle-ci les publie directement à travers des vidéos et des articles dans les journaux. Il est ainsi très difficile pour une entité de refuser les recommandations de la Cour des comptes alors qu'elle aurait le droit de le faire. D'ailleurs, il n'y a quasiment aucune recommandation qui est refusée. Ainsi, sur plus d'une centaine, on en est à 32. Ces recommandations sont donc acceptées, mais sans savoir combien cela va coûter. M. Nicollier donne l'exemple d'une recommandation pour financer les camps de ski qui était d'essayer de trouver des financements alternatifs, le canton recevant des financements de la Confédération quand les enseignants ont une qualification Jeunesse+Sport. Cela a toutefois un coût puisqu'il faut payer cette formation. Pendant celle-ci, il faut aussi payer un remplaçant. Ce sont des aspects qui n'étaient pas évalués ; or on peut même se demander si, au bout du compte, cela vaut la peine d'avoir ces

investissements. M. Nicollier pense que ce sont des situations qui ne sont pas correctes.

Il relève que l'on peut donner d'autres références de services de l'Etat dans lesquels il a été recommandé de mettre en place des systèmes de contrôle pour lesquels il fallait engager un certain nombre d'ETP. La recommandation a été acceptée, mais il n'y a pas de budget. On se trouve alors dans une situation qui ne fait pas sens. On a besoin d'évaluer les ressources nécessaires. Ensuite, on a besoin d'avoir les demandes de ces organismes ou un plan pour réussir à avoir ces ressources et réussir à mettre en place ces recommandations, sinon tout le monde dit oui aux recommandations, mais les choses n'ont pas lieu.

Il souligne qu'un rapport est passé un peu sous les radars. En effet, le Département fédéral des finances, qui audite la Cour des comptes, a ainsi sorti un rapport dont M. Nicollier aimerait citer deux extraits. On peut tout d'abord lire que la Cour des comptes « a utilisé nettement plus de ressources que prévu dans les quatre missions où une estimation du temps avait été effectuée ». La Cour des comptes se jette ainsi sur certains dossiers sans avoir une idée des ressources que ça va lui prendre. Le rapport de la CDF dit également que les services évalués perçoivent souvent les recommandations comme demandant des moyens supplémentaires. Si la Cour des comptes se préoccupe de cette question, la CDF n'a pas trouvé d'indications concrètes montrant que la Cour des comptes aurait eu cette réflexion lors de chacune des évaluations. L'audit relève ainsi qu'il n'y a aucune indication montrant que la Cour des comptes aurait eu cette réflexion. Cela signifie que les recommandations sont faites sans qu'il y ait d'évaluation des ressources nécessaires et, si on n'a pas les ressources, on sait que les choses n'ont pas lieu. Selon M. Nicollier, c'est quelque chose qui doit être corrigé. C'est un sujet sensible comme on l'a vu dans les médias. Il y a 15 jours, il y avait un article dans lequel intervenait le président de la Cour des comptes. La Cour des comptes tient à son indépendance et M. Nicollier pense que c'est correct. On ne doit pas changer cela. Toutefois, cela ne signifie pas pouvoir voler de façon complètement libre. Il est important de savoir comment la Cour des comptes fonctionne, ce qui est attendu et ce qu'elle doit publier.

Ensuite, M. Nicollier relève qu'une fois qu'on a évalué les ressources pour une certaine mission et pour amener les changements nécessaires, il faut continuer à les évaluer pour être sûr que ce que l'on a imaginé va avoir lieu. La Cour des comptes publie, chaque année, dans son rapport combien de recommandations ont été suivies, mais on ne regarde jamais combien cela a coûté et si on a réussi à atteindre les économies. Lorsque l'on regarde le rapport, on lit que la Cour des comptes a fait des propositions pour

économiser plus de 400 millions de francs, mais on n'a aucune idée si 400 millions de francs ont véritablement été économisés. Selon M. Nicollier, c'est un peu léger si on veut avoir un service qui peut auditer l'Etat et toutes ces entités et sur lequel on compte pour améliorer la gestion du canton et des entités qui y sont liées.

En résumé, le projet de loi fait trois propositions :

- Il s'agit tout d'abord de permettre formellement à la Cour des comptes de ne pas entrer en matière si elle évalue que le coût du traitement d'un dossier est trop important au vu de l'économie potentielle de l'Etat.
- Deuxièmement, il s'agit d'évaluer systématiquement les ressources nécessaires à la mise en place des recommandations.
- Troisièmement, il s'agit d'effectuer un suivi, non seulement des recommandations, mais aussi de leur impact financier.

Il rappelle que la première modification proposée touche l'article 39 LSury, qui concerne l'entrée en matière des missions de la Cour des comptes : « La Cour des comptes ne peut classer sans suite ni sans explication les demandes qui lui sont adressées. La Cour motive succinctement par une réponse écrite et dans son rapport d'activité les cas où elle décide de ne pas entrer en matière. ***Une estimation peu favorable du ratio « bénéfice/coût du traitement de la demande » est un motif valable pour ne pas entrer en matière.*** ». Ainsi, on autorise la Cour des comptes à ne pas entrer en matière si le ratio bénéfice-coût du traitement est trop important. Elle peut toujours décider de le faire, mais cela l'oblige à faire ce calcul. On espère qu'en le calculant cela permettra d'éviter les missions qui ont un gain faible, sachant que la Cour des comptes a un historique de dépenses de ressources beaucoup plus importantes que ce qui était prévu initialement. On devrait donc avoir une Cour des comptes plus performante et qui s'occupe des dossiers les plus importants.

Ensuite, il indique qu'une modification est également apportée à l'article 42, alinéa 1 LSury, qui concerne les rapports : « ¹ Chaque contrôle et chaque évaluation font l'objet d'un rapport détaillé qui comprend en outre : a) des conclusions ou des recommandations accompagnées de l'estimation de leur impact financier (bénéfices attendus ainsi que les coûts et ressources nécessaires pour la mise en œuvre des recommandations) ; b) le coût du contrôle ou de l'évaluation (coût pour la Cour des comptes et coût pour l'entité contrôlée). » Il s'agit ainsi simplement de demander que, lorsqu'une recommandation est effectuée, on estime quelles sont les ressources nécessaires. Cela ne doit pas freiner les recommandations. Par contre, cela doit aussi permettre au Grand Conseil de comprendre quelles sont les

implications de la mise en place de ces recommandations pour pouvoir dégager des ressources nécessaires, sinon on a une grande machine qui fait beaucoup de bruit, qui fait plaisir à tout le monde, mais qui n'est finalement pas très efficace et qui ne générera pas les résultats attendus.

La troisième modification proposée consiste à changer les lettres a et c de l'article 43 : «³ Elle publie une fois par an un rapport d'activité, comportant notamment : *a) la liste des objets qu'elle a traités par un audit ou une évaluation, accompagnée du coût de traitement de chacun de ces objets y inclus le coût pour l'entité auditée ou évaluée ; c) la liste des rapports qu'elle a rendus avec leurs conclusions, leurs recommandations éventuelles, les suites qui leur ont été données ainsi que leur impact financier attendu et effectif (bénéfices, coûts et ressources nécessaires pour la mise en œuvre des recommandations) ;* ».

M. Nicollier indique que deux questions lui sont venues à l'esprit en lisant des articles dans les journaux. La Cour des comptes a eu plusieurs fois des critiques, durant ces derniers mois, et elle est venue dans les médias donner son point de vue. La première critique était de dire qu'on va alourdir le bateau et l'empêcher d'effectuer les missions nécessaires. M. Nicollier pense que ce n'est pas le cas. On n'empêchera jamais la Cour des comptes de faire une mission, mais on lui demande d'avoir une évaluation financière de son travail et des recommandations qui sont faites. Cela ne l'empêchera pas de faire des audits purement fonctionnels et pas liés juste à la question des dépenses ou du bienfait de certaines dépenses. C'est une fausse critique qui est faite à ce projet de loi.

Une autre critique est le fait que l'on va empêcher la Cour des comptes d'évaluer la gestion. En fait, le projet de loi demande juste à la Cour des comptes de publier ses comptes et ses estimations. M. Nicollier pense que cela va légitimer le travail de la Cour des comptes et ses rapports. Les critiques viennent surtout d'une peur de la Cour des comptes de perdre son indépendance, mais celle-ci n'est nullement remise en cause par le projet de loi. M. Nicollier imagine que la Cour des comptes sera opposée à ce projet de loi, parce qu'elle a envie de garder toutes ses libertés et de faire tout ce qu'elle a envie. Elle dira certainement qu'elle effectue ces évaluations. On constate toutefois, comme le dit la Confédération, que ce n'est pas fait systématiquement. On peut donc faire mieux. Selon M. Nicollier, la Cour des comptes doit accepter que certaines choses peuvent être améliorées, même si ce sont des contraintes additionnelles, ce que personne n'aime avoir.

Questions des commissaires

Une commissaire (Ve) note que M. Nicollier a mentionné que cela n'alourdirait pas le bateau et il a répondu en disant que cela n'empêcherait pas la Cour des comptes de procéder à des analyses. Cela ne répond toutefois pas à la question. En effet, le fait de ne pas empêcher ne veut pas dire que cela n'alourdit pas. Concrètement, M. Nicollier a répondu que la Cour des comptes devra faire des analyses de coût. Dès lors, cela alourdit concrètement le bateau parce que c'est une tâche en plus. On peut notamment voir dans le rapport du CDF de 2018 que l'équipe est trop petite. Donc, si on ajoute des tâches à la Cour des comptes, cela risque de coûter plus cher à la collectivité, parce qu'on va devoir mettre plus de personnel à disposition de la Cour des comptes.

M. Nicollier estime que la commissaire a raison sur le fait du raccourci. Le postulat était de dire que certaines des missions ne seront pas poursuivies. Au pire, on ajoute une tâche, mais c'est un filtre qui devrait empêcher certaines missions d'être poursuivies parce qu'elles n'en valent pas la peine.

Ensuite, sur le fait que le filtre n'est pas quelque chose d'objectif, qu'il demande un calcul et un processus et que c'est donc une tâche en plus, M. Nicollier est d'accord, mais cette tâche en plus va générer moins de travail par la suite. Le postulat est de se dire que certaines missions ne vont pas avoir lieu et que l'on va donc aussi économiser des ressources. Il est d'accord que c'est un postulat et on pourrait aussi se dire que ce n'est pas le cas. Il n'est pas en mesure d'estimer si la Cour des comptes aurait besoin de plus de personnel ou non.

Ensuite, la commissaire note qu'un autre postulat du projet de loi consiste à dire que l'on n'entre pas en matière si, a priori, l'économie ne sera pas à la hauteur du coût de traitement de la demande. Dès lors, elle aimerait savoir si on ne va passer à côté d'éléments qui mériteraient une analyse plus grande que juste une estimation des coûts avant même que la procédure de recherche ne soit lancée. M. Nicollier a mentionné le coût de la formation des enseignants, mais il y a aussi le facteur temps à prendre en compte. En effet, c'est une économie récurrente sur plusieurs années. Il y a effectivement un coût à l'instant T, mais, ventilé sur le nombre d'années où les enseignants seront actifs, il y a une économie factuelle. Dans ce contexte, on peut a priori se dire que cela va coûter cher, mais, si on ne prend pas en compte le facteur temps et l'économie sur le long terme, on va passer à côté de beaucoup de projets qui nécessiteraient une remise en question et une mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes.

M. Nicollier relève qu'il y a deux éléments dans l'intervention de la commissaire. Tout d'abord, il y a le fait d'avoir une évaluation du coût de la mission avant de l'entreprendre. Il peut y avoir des cas où l'on voit qu'il y a une problématique de quelques dizaines de milliers de francs. Si on arrive à estimer dès le départ que la mission va coûter 100 000 francs, on peut se demander si c'est le bon outil et si cela vaut la peine de traverser tout ce processus. M. Nicollier précise qu'il parle, dans ce cas, du coût de la mission et non du coût des recommandations. Il a reçu le retour d'organismes audités où cela a pris des jours et des jours pour réussir à amener des recommandations pour quelques dizaines de milliers de francs. Dès lors, on peut se demander s'il ne fallait pas mettre les ressources ailleurs où l'on a une meilleure efficience à identifier.

Il constate que ce que la commissaire a dit va dans son sens. La Cour des comptes n'a pas calculé le retour du fait de former ces enseignants. Ce que le projet de loi demande, c'est que quelques calculs soient faits. Ainsi, on verra peut-être que, après 5 ou 10 ans, on a un retour sur investissement possible et que cela vaut donc la peine de le faire, mais peut-être pas, et pour cela il faut qu'il y ait des calculs. La Cour des comptes ne peut pas juste dire qu'il faut former des enseignants sans avoir de réflexions sur le retour. Pour M. Nicollier, on a besoin d'avoir cette évaluation. Cela ne signifie pas qu'on ne fait plus rien, mais qu'on essaie de faire un calcul et de voir combien cela coûte, combien cela rapporte et si cela vaut la peine. Parfois, on peut décider de payer, même s'il n'y a pas un retour sur investissement parce qu'il y a un autre gain, par exemple un service amélioré à la population.

A la suite de quoi, la commissaire indique qu'elle ne partage pas la lecture que M. Nicollier a faite de l'exemple qu'elle a cité. En effet, on sait qu'il va y avoir un bénéfice et M. Nicollier aimerait savoir combien. Pour elle, cela ne l'intéresse pas tellement. C'est une information administrative supplémentaire. D'ailleurs, on reproche souvent au Grand Conseil de poser trop de questions qui, au final, sont juste là pour assouvir la curiosité des députés. Dans une optique de rendre la Cour des comptes plus efficiente et qu'elle coûte moins cher par rapport à ce qu'elle propose, elle peut bien se passer de cette information.

M. Nicollier donne un exemple pratique. La Cour des comptes recommande que le DIP forme ses enseignants pour qu'ils soient accrédités Jeunesse+Sport. Il s'agit de savoir combien cela va coûter. Si cela coûte 500 000 francs ou 1 million de francs, c'est ce montant qu'il faudra trouver. Il faut donc que cela apparaisse dans un budget. Si cette évaluation n'est pas faite, l'entité va dire que c'est très bien et qu'il faudrait le faire, mais on n'a pas d'évaluation, on n'a pas de proposition de budget qui vient et la

commission des finances ne le reçoit pas. Cela n'aura donc pas lieu. On a besoin de cette évaluation parce qu'on a besoin de donner des ressources pour pouvoir suivre ces recommandations. Or, on sait très bien que l'on va donner les ressources si on estime qu'elles font du sens. Pour cela, on a besoin de voir quand on aura un retour. En effet, il imagine qu'on ne va pas débloquer des enveloppes pour pouvoir former des enseignants pour avoir un financement fédéral sans avoir calculé si cela va amener, au bout du compte, à une économie pour le canton.

La commissaire note que M. Nicollier a dit que les recommandations de la Cour des comptes sont majoritairement mises en œuvre. Elle demande si ce n'est pas à l'entité de faire l'évaluation du coût, en l'occurrence au DIP de venir à la commission des finances dire qu'il veut faire cela et que ça va coûter tant. Ce n'est pas à la Cour des comptes de le faire, selon elle.

M. Nicollier pense qu'il y a plusieurs étapes. Quand une recommandation est faite, il doit y avoir une évaluation des coûts, sinon la recommandation devrait être refusée. On ne peut avoir une organisation qui accepte sans savoir combien cela va coûter. On devrait donc mettre ce coût dans les rapports de la Cour des comptes, mais il est vrai que ce coût doit venir de l'entité audité. Il y a néanmoins une subtilité. Les organismes audités acceptent les recommandations, mais cela ne signifie pas qu'elles sont mises en place. C'est à ce niveau qu'il y a une subtilité. Les organismes disent qu'ils sont d'accord et ne veulent surtout pas avoir d'ennuis, mais il n'y a pas d'évaluation qui est faite sur les ressources qui sont nécessaires. Tout le monde dit oui et on oublie ensuite ce qui se passe. Si on savait quelles étaient les ressources et qu'on allait demander des ressources supplémentaires, tout serait plus transparent.

Un commissaire (PDC) aimerait remercier M. Nicollier pour ce projet de loi qui a du sens. Personnellement, il trouve qu'il va dans la bonne direction. En 2005, au moment du vote de la loi sur la Cour des comptes, qui a été acceptée dans une large majorité, on a été saisi d'un rapport de E&Y sur les difficultés de l'Etat, mais finalement rien n'était sorti de ce rapport. Donc, c'est vraiment un contrôle de l'Etat à travers la Cour des comptes qui est visé. Le commissaire comprend qu'il faille une évaluation des coûts, mais il faudrait aussi avoir, au départ, une évaluation de la demande de manière plus précise. Quand la Cour des comptes va dans une commune, cela correspond au rôle que la population a voulu lui confier en 2005. On a toutefois un double voire un triple contrôle. On sait que, dans les communes, le Conseil municipal est là pour veiller au bon fonctionnement de la commune. On sait également que les comptes de chaque commune sont audités. Du moment qu'il y a un audit, les choses doivent donc être faites correctement sur la base

de cet audit et de gens qui ont les accréditations nécessaires. Il y a également le DCS qui contrôle les communes. A ces trois contrôles, il s'ajoute le contrôle de la Cour des comptes. Il n'est donc pas sûr que l'évaluation du bien-fondé de la demande soit faite correctement. Ce point nécessiterait peut-être d'ajouter un alinéa à l'article 42.

M. Nicollier estime qu'il y a d'autres éléments, au sein de la Cour des comptes et sur son fonctionnement, qui devraient être étudiés. Cela étant, on arrive assez rapidement à des sujets sensibles. C'est pour cela que M. Nicollier a essayé d'être le plus terre à terre, dans le projet de loi, en ne mettant pas d'éléments polémiques. La Cour des comptes a beaucoup de liberté et M. Nicollier pense qu'il est important de garder cette liberté dans la manière de transformer les articles proposés. M. Nicollier a toujours essayé de demander à la Cour des comptes d'être plus transparente en assumant que cette transparence va permettre de prendre de meilleures décisions. Dans les termes qui seraient proposés pour aller dans le sens du commissaire, il y aura toujours la possibilité de faire un audit, même si cela coûte très cher, qu'il y a peu de gains et que l'on estime que ce n'est pas forcément un sujet important. La Cour des comptes aura la liberté de le faire. Par contre, il faut qu'elle puisse justifier ses actions. Il comprend que la proposition du commissaire consiste à définir plus précisément, par exemple concernant la mission d'audit dans les communes, quelles sont la nature et l'étendue de l'audit.

Le commissaire réagit en relevant qu'une commune a quatre entités qui vont effectuer un contrôle. Il y a le Conseil municipal, l'audit réalisé dans le cadre des comptes et le DCS au travers du Conseil d'Etat qui va prendre des arrêtés validant si les décisions prises sont bonnes. Le 4^e contrôle est celui de la Cour des comptes qui est fait sur demande d'un citoyen. Il estime qu'il faudrait avoir une véritable évaluation du contrôle qui va être engagé, indépendamment de ses coûts, pour savoir s'il est nécessaire d'aller perdre du temps ou non au sein d'une collectivité ou d'une municipalité. Il n'est pas sûr que, à un moment donné, le bien-fondé ne sera pas le même, soit de la part de la Cour des comptes, soit peut-être du Conseil municipal. On peut se demander si le Conseil municipal ne devrait pas être averti qu'une demande a été faite par la Cour des comptes et s'il ne devrait pas y avoir un préavis du Conseil municipal avant de déclencher un processus qui est quand même lourd. En effet, derrière, il y a quand même des coûts et on sait que, aujourd'hui, on est limité par les dépenses de l'Etat.

A la suite de quoi, M. Nicollier pense que cela pourrait s'inscrire dans ce projet de loi. Si les discussions amènent la commission dans ce sens, il y est favorable.

Un commissaire (EAG) constate que M. Nicollier n'a pas fait de ratio coût-bénéfice des propositions de son projet de loi. Cela étant, il n'est pas complètement en désaccord avec lui, mais il y a deux éléments distincts dans ce projet de loi. D'un côté, il y a le coût des propositions de la Cour des comptes et il peut concevoir que cela puisse avoir un certain intérêt pour des raisons probablement opposées à celles de M. Nicollier. Il est vrai qu'il y a souvent des revendications et on omet que, pour les mettre en œuvre, il faut donner aux entités ou à l'Etat les ressources nécessaires. Il y a un aspect de sincérité et de transparence qui ne déplaît pas au commissaire. En revanche, l'idée d'avoir une estimation des coûts des travaux de la Cour des comptes, cela pose un problème de principe comme cela a été soulevé par la commissaire (Ve). M. Nicollier y répond partiellement, mais il part du principe, par rapport aux travaux de la Cour des comptes, que c'est avant tout une question de rationalité financière, or ce n'est pas nécessairement le cas. Evidemment, cela dissuadera massivement les audits pour les petites entités. Dès lors, les petites communes qui ont été les victimes de la Cour des comptes, ces dernières années, s'en frottent les mains. A l'inverse, c'est certainement moins le cas pour le DIP. En effet, c'est nécessairement les grosses structures qui seront touchées au détriment des petites. Toutes les structures de proximité municipales seront de facto plus ou moins épargnées par la Cour des comptes. On passe alors à côté d'un rôle de surveillance qui doit être garant d'un bon fonctionnement sur l'ensemble du territoire et indépendamment de la taille des structures auditées.

M. Nicollier fait remarquer que la Cour des comptes garde la possibilité d'auditer et de faire des recommandations, même si elles coûtent et qu'elles ne rapportent rien. Par exemple, si on voit que des dépenses sont faites sans contrôle amenant ainsi de la fraude et que l'on doit mettre en place un contrôle, cela a un coût. Cela rapporte parce qu'on empêche la fraude, mais, a priori, ce genre de recommandations vont coûter et ne pas rapporter. Ce n'est toutefois pas grave parce qu'on demande à la Cour des comptes d'aller aussi voir les organismes dysfonctionnels. Maintenant, la Cour des comptes a créé certaines tensions avec des petites communes. Certaines se sont vu recommander la mise en place de processus lourds qui sont en place dans les grandes communes. Quand on a quelques employés municipaux, le fait d'avoir en place une gestion complexe comme celle d'un grand département des ressources humaines, cela n'a pas de sens non plus. Il est donc important que la recommandation de la Cour des comptes soit adaptée à l'entité.

Le commissaire estime qu'il y a deux choses distinctes. Le fait que les recommandations soient chiffrées, c'est transparent quelque part. En revanche, l'idée qu'elle devrait estimer au préalable le coût de ses propres

travaux, cela la dissuaderait a priori d'auditer notamment ces communes. Et M. Nicollier estime que le commissaire a raison sur le fait que les missions annexes ou les petites missions seraient défavorisées au profit des plus importantes. Cela signifie peut-être qu'il y en aura moins souvent, mais cela ne signifie pas qu'il n'y en aura plus.

Le commissaire note que M. Nicollier dit que cela signifie qu'il y en aura moins souvent, mais on ne peut pas le savoir. Cela étant, si on admet qu'il y en aura moins souvent, mais qu'il y a plus de travaux, cela aura in fine le même coût pour l'Etat avec moins de rapports rendus. On aura alors au moins perdu en quantité. Mais M. Nicollier n'est pas de cet avis. L'objectif n'est pas que la Cour des comptes se saisisse de moins d'objets, mais qu'elle se concentre sur les objets qui permettent d'avoir les meilleurs résultats. L'objectif n'est pas non plus de réduire le nombre de personnes qui travaillent à la Cour des comptes ou de réduire leur travail.

Un commissaire (S) constate que la Cour des comptes indique très souvent combien cela rapporte à l'Etat, notamment concernant les heures supplémentaires à la police. Elle fait donc ce travail. Par ailleurs, le commissaire demande si le projet de loi fait suite à l'indignation exprimée par des communes genevoises qui ont été auditées. Par ailleurs, il aimerait savoir, par exemple, comment on peut évaluer financièrement l'éthique. Si on demande à la Cour des comptes de faire un rapport sur le harcèlement sexuel à l'instruction publique, il y aura un coût, mais le bénéfice sera éthique. C'est comme si on demandait au DIP, à chaque fois qu'il ouvre une école, de donner le ratio coût-bénéfice de cette école.

Ensuite, le commissaire estime qu'il y a des actes publics dont l'importance en matière d'éthique et de bien public est telle qu'il se peut que le travail de la Cour des comptes soit conséquent par rapport au retour sur investissement. Par contre, il y a une incidence trop importante pour le comportement de la société et de l'Etat en tant que tel. Par exemple, les fonctionnaires sont appelés, lorsqu'ils reçoivent des citoyens venant effectuer des démarches, à avoir une attitude responsable, transparente et diligente. C'est quelque chose de très important et on peut se demander quel est le coût-bénéfice à ce niveau. La démarche de M. Nicollier est intéressante, parce qu'il y a quand même un souci des deniers publics, de l'intérêt des actions réalisées par la Cour des comptes et de la réponse faite aux demandeurs. Pour sa part, il a le souci que certains objets, qui semblent importants, ne soient pas traités en raison des critères proposés par le projet de loi.

M. Nicollier répond que, aujourd'hui, la Cour des comptes chiffre les économies qui seraient réalisées à travers la mise en place de ses

recommandations, mais elle ne chiffre pas ce que cela va coûter. Elle le fait peut-être parfois, mais, en tout cas, elle ne le fait pas systématiquement. C'est quelque chose que le projet de loi veut corriger. Concernant les communes, l'élément qui a allumé la mèche, pour M. Nicollier, c'était plutôt la présentation de cet audit sur les camps de ski. Ensuite, il a discuté avec plusieurs personnes qui travaillent à l'Etat et il a eu des retours d'une commune aussi, mais ce n'est pas ce qui a initié la réflexion. Ce que M. Nicollier a vu, c'est que les éléments de réflexions présentés dans ce projet de loi viennent tant du canton que des communes. En fait, tout le monde s'y retrouve. Ce besoin d'évaluer les ressources nécessaires pour ces recommandations, c'est quelque chose que tout le monde appelle de ses vœux. Si la commission des finances auditionne certains organismes, départements ou offices qui sont passés par le processus d'audit de la Cour des comptes, elle aura ce feed-back, mais on peut se demander qui sera prêt à donner son avis.

Au niveau éthique, s'il y a des risques de fraude, des éléments éthiques ou de plus-value en termes de services pour la société, c'est tout à fait valable, même si ce n'est pas chiffrable. La Cour des comptes peut tout à faire écrire que, s'il y a un mal-être dans un office, elle va l'auditer pour essayer de comprendre ce qui se passe. Cela fait partie du rôle de la Cour des comptes et le projet de loi ne propose pas de l'enlever. Elle devra juste écrire qu'elle est partie dans cette mission, que cela va coûter 500 000 francs, mais que c'est important pour le public et pour le fonctionnement de l'Etat. En effet, la Cour des comptes est responsable d'auditer la gestion du fonctionnement de l'Etat. C'est quelque chose que M. Nicollier ne veut pas enlever. Ce qui le frappe, c'est par exemple le cas d'une commune avec quelques employés communaux à qui on demande de mettre en place des processus de gestion des ressources humaines d'un office complet. Cela n'a pas de sens et tout le monde a perdu son temps. Personne n'aurait dû aller là. Peut-être qu'ils auraient dû faire ce qui a été proposé tout à l'heure, à savoir elle aurait dû transmettre le dossier au Conseil municipal ou au DCS qui aurait pris l'affaire en main. L'objectif n'est pas qu'il n'y ait plus d'audit éthique et qu'il n'y ait que des audits financiers.

A la suite de cette réponse, le commissaire estime qu'on peut être d'accord s'il s'agit de supprimer des couches des organisations qui ne servent pas à grand-chose et qui n'apportent pas grand-chose, mais il aimerait éviter que quelqu'un dise qu'il a estimé possible de voler 50 000 francs parce que la Cour des comptes va estimer que son contrôle va coûter 200 000 francs et qu'elle va renoncer à le faire.

M. Nicollier estime que, s'il y a des vols pour 50 000 francs, les processus qui doivent être mis en place ne doivent pas valoir 500 000 francs parce qu'il n'y a alors plus de mesure. Si on doit engager 4 ETP pour réussir à trouver ces 50 000 francs, cela signifie que la recommandation est mauvaise, mais cela ne signifie pas que c'est excusable ni que l'on ne doit pas auditer. Cela veut dire qu'on doit trouver des solutions alternatives. La Cour des comptes doit travailler là-dessus avec l'organisme audité. Actuellement, d'après les retours que M. Nicollier a eus de la part d'offices de l'Etat, la discussion va rarement dans les deux sens. On vient leur dire que c'est faux et qu'il faut faire de cette manière, alors qu'il y a peut-être d'autres processus qui peuvent être mis en place et qui permettraient d'éviter ces fraudes. En revanche, si la recommandation est de dépenser des sommes pharaoniques, cela n'a pas de sens. M. Nicollier pense que, dans certains cas, la recommandation était d'engager un certain nombre d'ETP.

Un autre commissaire (S) indique que sa remarque allait dans le même sens, mais il avait un autre exemple qui était celui du rapport sur le service des votations. En effet, il est un peu difficile de calculer que, d'un point de vue coût-bénéfice financier, le fait d'avoir un service des votations qui fonctionne, dans lequel on sait qu'il n'y a pas de fraudes, qui est réorganisé et dans lequel la population peut avoir confiance dans le résultat des élections et votation, cela n'a pas de prix. Le commissaire note que la réponse de M. Nicollier est de dire que le rapport coût-bénéfice financier est un motif, mais qu'il peut y en avoir d'autres qui font que la Cour des comptes fait quand même son travail d'audit. M. Nicollier pense que la confiance dans le système électoral et de votations n'a pas de prix et il rejoint le commissaire sur ce point.

C'est au tour du commissaire (MCG) d'estimer que ce projet de loi part d'une bonne intention. Il a toutefois l'impression qu'il peut soit ne servir à rien et n'avoir aucun impact avec des réponses bidons des magistrats de la Cour des comptes, soit avoir un effet négatif. Il rappelle que les juges sont soumis à élection. Grosso modo, ils représentent les partis majoritaires du parlement et, quand c'est un parti minoritaire, c'est-à-dire quand le juge Devaud d'EAG a été nommé, il a été un peu malmené par ses collègues parce qu'il était un peu trop critique. C'est quand même une réalité qu'il faut dire. Il y a une responsabilité au moment de l'élection qui est dans la logique de l'institution. De manière plus précise, il est assez sceptique sur le fait d'évaluer le coût du contrôle a priori. C'est quelque chose que l'on peut calculer a posteriori. Actuellement, il y a au préalable un examen sommaire de la Cour des comptes pour savoir si elle va faire un audit ou non. En effet, il faut quand même une évaluation des chances de réussite.

Ensuite, il s'interroge sur l'article 39 proposé par le projet de loi où il y a l'ajout, par rapport à la disposition actuelle, d'une phrase qui pose problème. Le projet de loi ajoute qu'il faut faire une estimation. Selon lui, on ouvre ainsi la boîte de Pandore. En faisant l'estimation du ratio entre le bénéfice et le coût du traitement, on demande, dans l'examen sommaire, d'aller beaucoup trop loin et d'avoir éventuellement des plaignants qui se plaignent qu'on n'est pas entré en matière en attaquant au niveau des tribunaux. Dans cette affaire, le mieux est l'ennemi du bien. On pourrait avoir quelqu'un qui dit que la Cour des comptes a mal évalué le ratio entre le bénéfice et le coût du traitement de la demande et contester par conséquent le fait qu'elle n'est pas entrée en matière. On pourrait ainsi avoir des procéduriers qui iraient dans un sens inverse de la volonté du projet de loi qui est plutôt de freiner ce qui est abusif.

Le commissaire se dit aussi qu'il y a deux cas de figure pour les institutions qui ont de la peine à répondre. Cela peut être, tout d'abord, parce qu'elles sont désorganisées et qu'elles ont un problème de dysfonctionnement. En soi, c'est déjà un élément positif de devoir répondre à la Cour des comptes pour certaines de ces institutions, même si ça les embête. Il y a aussi le cas des petites institutions, mais il faut peut-être demander davantage de bienveillance de la part de la Cour des comptes étant donné la réalité, par exemple, des petites communes. L'audit peut également indiquer qu'il a des moyens limités et un personnel en quantité limitée. Il pense que c'est un argument qui doit être dit et entendu.

Enfin, le commissaire ne peut pas s'empêcher de réagir par rapport à la question du contrôle des communes. En effet, il passe son temps à entendre des conseillers municipaux et des conseillers administratifs se plaindre que les conseils municipaux ont très peu de pouvoirs. Ce sont des délibératifs et non des législatifs. Cela veut dire que la réalité du contrôle est quand même limitée. Quant au service des affaires communales (SAFCO), il a constaté, dans sa fonction professionnelle principale, que la surveillance des communes ne répond pas aux questions et dit que ce n'est pas de leur compétence quand on leur pose des questions de contrôle, à savoir si la loi est bien respectée. Même pour les questions financières, il demande de s'adresser à d'autres organismes. Il en a déduit que leurs possibilités de contrôle sont très limitées et il pense ainsi que le projet de loi de M. Nicollier va être difficilement praticable, même s'il part d'une bonne intention.

M. Nicollier indique qu'il n'aurait pas déposé ce projet de loi s'il pensait qu'il n'aura aucun impact. Par ailleurs, s'il n'y a aucune évaluation qui est faite des ressources nécessaires pour une mission, il est très inquiet. Cela veut dire qu'une organisation se lance dans des projets sans avoir aucune idée du

nombre de personnes qui seront nécessaires, pendant combien de temps, etc. Si ce n'est pas le cas, c'est une catastrophe. Si cette évaluation est faite, il faut qu'elle soit écrite quelque part. M. Nicollier espère qu'elle est faite. Le rapport de la CDF dit que c'est fait, mais que c'est souvent sous-évalué. Finalement, on demande à la Cour des comptes de continuer à faire ce qu'elle fait et, avec le temps, si on voit qu'on sous-évalue toujours de 10%, on fait alors des projections en ajoutant 10% pour essayer de corriger le tir.

La Cour des comptes décide elle-même quels sujets elle doit traiter. Elle est autonome et indépendante. C'est quelque chose qui ne change pas. La seule chose qu'on lui dit, c'est qu'elle a le droit de dire que le ratio coût-bénéfice n'est pas assez important à son sens. On ne l'empêche donc pas d'aller traiter toutes les missions qu'elle souhaite traiter. M. Nicollier ne sait pas s'il y a, aujourd'hui, beaucoup d'organismes ou d'individus qui vont devant les tribunaux parce que la Cour des comptes n'a pas effectué l'audit souhaité. Il n'en connaît aucun et il ne voit pas pourquoi il y en aurait plus demain qu'aujourd'hui. M. Nicollier pense qu'il n'y a aucun problème de ce point de vue. La Cour des comptes reste autonome, mais on lui demande d'être plus transparente. Ce que les auteurs du projet de loi estiment, c'est qu'en étant plus transparent, cela permettra à la Cour des comptes normalement d'adapter certains projets parce que, en étant plus transparent, là où on fait des erreurs, on est obligé de les corriger au fur et à mesure. Typiquement, par rapport à l'évaluation des ressources nécessaires pour effectuer un audit, il est dit dans le rapport du CDF que la Cour des comptes le sous-estime. Si elle le rend public, cela la forcera à faire attention et à le corriger. Si la Cour des comptes vient dire à la commission des finances qu'elle l'a déjà corrigé, il n'y a donc aucun problème à voter le projet de loi.

Une commissaire (MCG) n'est pas tout à fait d'accord avec ce que M. Nicollier dit. La Cour des comptes a plusieurs missions. Il y a des missions où on appelle la Cour des comptes parce qu'on sous-tend qu'il y aurait peut-être des malversations dans un service de l'Etat, dans une entité subventionnée, etc. La Cour des comptes arrive et elle ne peut absolument pas faire une estimation à l'avance des ressources dont elle aura besoin et du coût que cela aura. Elle ne sait pas jusqu'où elle devra aller dans les contrôles, s'il faudra interroger tout le personnel, s'il faudra étudier toute la comptabilité, etc. C'est totalement aléatoire suivant les cas. S'il s'agit du cas d'un contrôle prévu à l'avance sur un point précis, il est possible de faire une estimation, mais dans un cas supputé, ce n'est pas possible.

M. Nicollier répond que la Cour des comptes peut tout à fait dire, dans un premier temps, qu'elle pense que cela va nécessiter trois personnes pendant

trois semaines et faire une évaluation après trois semaines pour voir où cela en est.

La commission estime que c'est quelque chose qui peut être fait, mais elle n'en voit pas le but.

Enfin, le président exprime la crainte que le Grand Conseil vote ce projet de loi et que l'on revienne ensuite devant les députés, une année plus tard, en disant qu'ils ont voté le projet de loi et qu'il faut maintenant donner les moyens qui vont avec. En effet, des rapports détaillés avec des contrôles de chaque évaluation, c'est chronophage et cela demande du personnel. On va donc entendre qu'il faut du personnel supplémentaire.

M. Nicollier indique que l'idée est que certaines missions soient abandonnées et que la Cour des comptes se penche sur les objets les plus importants. Toutefois, on serait alors sûr que les recommandations de la Cour des comptes sont évaluées et suivies correctement et, donc, qu'il y ait un réel impact et pas seulement des rapports avec des économies potentielles qui ne sont jamais vérifiées.

Audition de la Cour des comptes, représentée par :

M^{me} Isabelle Terrier, présidente

M^{me} Sophie Forster Carbonnier, magistrate

M^{me} Terrier relève que ce projet de loi comporte deux volets. Le premier porte sur l'entrée en matière de la Cour des comptes. Selon ce projet de loi, la Cour des comptes ne devrait mener que des missions où le ratio coût-bénéfice apparaît d'emblée favorable. Le deuxième volet concerne plutôt les recommandations de la Cour des comptes. Elle devrait ainsi estimer l'impact financier de ses recommandations et publier ensuite le coût de leur mise en œuvre.

La Cour des comptes n'est pas favorable à ce projet de loi. Sur le fond, elle estime que c'est une fausse bonne idée. Par ailleurs, ce projet de loi comporte des problèmes d'ordre légal. Selon la Cour des comptes, ce projet de loi n'est pas conforme à la constitution genevoise. L'article 128 de la constitution prévoit l'instauration d'une Cour des comptes et que les deux grands principes régissant celle-ci sont son indépendance et son autonomie. Il est précisé, à cet article 128, que le libre choix des sujets traités par la Cour des comptes fait partie de cette indépendance et de cette autonomie. Donc, il y a déjà problème de conformité à la constitution avec l'article 39 L_{Surv} proposé par le projet de loi qui aimerait préciser quand la Cour des comptes doit entrer en matière ou non. En effet, ainsi, on ne respecte pas le principe

d'indépendance et d'autonomie qui est le fondement même de la Cour des comptes. C'est le problème principal que la commission des finances aura à traiter.

Un deuxième problème d'ordre juridique concerne les missions et les critères qui doivent guider l'activité de la Cour des comptes. C'est un problème sur le plan de la légistique, parce que ces critères sont fixés dans la constitution. Selon le principe de la hiérarchie des lois, les lois étant de rang inférieur à la constitution, elles doivent respecter la constitution. Une loi peut concrétiser ou préciser un document de rang supérieur, mais elle ne peut pas le contredire. En l'occurrence, les types de missions que la Cour des comptes peut mener sont stipulés de façon claire dans la constitution. Ainsi, le législateur ne peut pas, par le biais d'une loi, modifier quelque chose qui est dans la constitution. Pour aller au bout du raisonnement, il faudrait demander une modification constitutionnelle, ce qui doit passer devant le peuple.

La question des critères qui doivent guider l'activité de la Cour des comptes, c'est la légalité des activités, la régularité des comptes et le bon emploi des fonds publics. C'est aussi l'activité d'évaluation des politiques publiques (cf. art. 128 Cst-GE). Le projet de loi soumis à la commission des finances aimerait faire primer le critère d'économicité, mais ce n'est pas le seul critère qui guide l'action de la Cour des comptes. Elle effectue d'autres missions que des missions axées seulement sur ce critère. Elle réalise notamment des audits de fraude ou de gouvernance. Elle mène aussi des audits d'égalité et s'intéresse à des questions de conformité. Dans ses rapports, il y a souvent des questions qui touchent aux règles des marchés publics. La Cour des comptes mène aussi des évaluations de politiques publiques où le critère d'économicité n'est pas forcément le critère prépondérant.

Vouloir que la Cour des comptes fasse un arbitrage qui n'a pas forcément été voulu par le constituant n'est pas admissible. De plus, si le critère d'économicité devait primer dans le choix des missions de la Cour des comptes, cette dernière violerait la constitution puisqu'elle ne mènerait plus toutes les missions qui lui ont été confiées.

Ce projet de loi contrevient aussi aux normes professionnelles de l'audit. Le critère de l'indépendance non seulement a été fixé dans la constitution et a été repris dans la LSurv, mais il figure aussi dans les normes professionnelles de l'audit, notamment les normes de l'INTOSAI (Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques). Ce sont des normes respectées par la Cour des comptes puisqu'elle contrôle les finances publiques.

M^{me} Terrier a inclus, dans la présentation remise à la commission des finances, un extrait de la déclaration de Mexico régissant les institutions supérieures de contrôle des finances publiques où l'on voit que cette indépendance est également reconnue comme un principe fondateur au niveau des normes professionnelles. Il est dit que les institutions supérieures de contrôle des finances publiques sont, certes, respectueuses des lois adoptées par le parlement, mais que le parlement et l'organe exécutif ne peuvent ni la diriger ni faire preuve d'ingérence, notamment dans le choix de leurs sujets. C'est ainsi un principe reconnu par les lois fédérales et cantonales et par les normes professionnelles.

On trouve aussi le pendant au niveau de l'évaluation des politiques publiques. A ce niveau, c'est un peu moins normé de façon internationale. Au niveau de la Suisse, les standards de la Société suisse d'évaluation (SEVAL) sont respectés par la Cour des comptes quand elle mène ses missions d'évaluation. Au regard de ces standards, on parle de l'analyse coût-utilité pour déterminer les sujets d'intérêt.

On voit que ce n'est pas forcément le coût-bénéfice lié à l'action qui intéresse la Cour des comptes, mais plutôt aux effets (à plus long terme) de celle-ci.

Ensuite, elle sait que ce n'est pas toujours au niveau des critères économiques au sens strict que l'on a la meilleure valeur ajoutée. Par exemple, dans l'évaluation menée par la Cour des comptes sur la politique publique de protection des mineurs, on peut dire que les mesures mises en place pourraient avoir un certain coût ou ne pas forcément engendrer les économies, mais il faut aussi regarder à plus long terme. Si des mineurs en difficulté peuvent être réinsérés dans un circuit plus ordinaire ou retrouver une structure familiale soutenant, ce seront peut-être des gens qui, plus tard, auront moins besoin de recourir à l'aide sociale, aux prestations en matière de santé, qui auront peut-être moins de problèmes de délinquance et vont donc moins créer des coûts pour la société. Ce sont toutes des choses auxquelles il faut penser. Ce n'est pas parce qu'il n'y a pas forcément une petite économie à court terme qu'il n'y en aura pas à plus long terme.

La Cour des comptes est évidemment à l'écoute. Quand elle choisit un sujet de mission, elle se demande si cela en vaut la peine et si cela va apporter une valeur ajoutée. Il faut toutefois savoir que ce n'est pas toujours lié à des économies que l'on peut chiffrer.

Elle indique qu'il faut également connaître un peu le métier d'auditeur ou d'évaluateur pour savoir que, avant de mener des travaux, on ne peut pas savoir s'il pourra y avoir des économies à la fin, sinon il ne serait pas très

utile de mener toute une recherche si on pouvait déjà chiffrer des économies avant même d'avoir mené des travaux. Car il faut aussi savoir que, quand on travaille sous l'angle de l'audit, on travaille avec une analyse de risque. On passe ainsi au crible la thématique à laquelle on veut s'intéresser et on essaie d'identifier des risques. Cela ne veut toutefois pas encore dire que ces risques sont avérés. Ensuite, tout un travail est mené et les recommandations visent à combler les éventuels risques qui auraient été avérés. S'ils ne sont pas avérés, ce qui arrive de temps en temps, on peut poser un constat positif et dire que tout va bien. M^{me} Terrier relève que c'est aussi à cela que doit servir un organe de contrôle. On ne doit pas lui reprocher d'arriver à des conclusions positives.

Pour l'évaluation, la situation est la même. L'évaluateur doit partir sans a priori. Il part avec un esprit libre et il va regarder comment une politique publique est mise en œuvre. Evidemment, il ne doit pas partir d'un préjugé sur le résultat auquel il pense arriver avant d'avoir mené ses travaux.

En conclusion, la modification proposée à l'article 39 LSurv pose des problèmes parce qu'elle n'est compatible ni avec la constitution genevoise, ni avec les normes professionnelles en matière d'audit et d'évaluation, ni même avec la pratique menée au sein de la Cour des comptes qui basée sur le principe coût-utilité.

Par rapport aux modifications proposées aux articles 42 et 43 (on peut les lier, parce que l'article 42 traite du chiffrage de l'impact financier des recommandations de la Cour des comptes et que l'article 43 demande que la Cour des comptes ait une plus grande transparence et qu'elle publie aussi le coût de la mise en œuvre de ses recommandations), il faut savoir comment la Cour des comptes émet des recommandations et que la formulation d'une recommandation est le fruit d'une réflexion approfondie et concertée. Quand la Cour des comptes arrive à la fin de ses travaux, elle va présenter ses constats et ses recommandations à l'entité concernée par un audit ou une évaluation. Il y a alors une phase de discussion. Comme l'idée est que les recommandations de la Cour des comptes doivent être utiles et servir à améliorer quelque chose, la Cour des comptes ne va pas faire une recommandation si l'entité en face leur dit que c'est complètement à côté de la plaque et que ça va davantage la perturber que l'aider.

Si la Cour des comptes devait s'arc-bouter et maintenir tout de même une recommandation qui n'aurait pas été considérée comme adéquate par l'entité concernée, cette dernière a tout loisir de la refuser. En effet, la Cour des comptes n'a pas de force contraignante et ses recommandations peuvent être acceptées ou refusées. Autrement dit, une recommandation est déjà le fruit

d'une concertation et, normalement, la Cour des comptes a essayé de faire en sorte qu'elle soit utile.

Elle relève que la Cour des comptes est très attentive au principe de proportionnalité quand elle rédige ses recommandations. Par exemple, elle tient compte de la taille des entités concernées. Si elle fait une recommandation pour une petite commune, par exemple qu'elle doit améliorer ses procédures en matière RH, la Cour des comptes n'aura pas les mêmes exigences que si elle faisait la même recommandation à la Ville de Genève qui a d'autres ressources en termes de normes d'employés qui s'occupent notamment des ressources humaines. La Cour des comptes est toujours attentive, quand c'est possible, à émettre des recommandations à coût constant. Un des rares rapports auquel M^{me} Terrier a participé où la Cour des comptes a dit que cela ne serait pas possible à coût constant, c'était pour le SPAD. Dans ce cas, la Cour des comptes a même invité le Grand Conseil à accepter des demandes de crédits supplémentaires qui avaient été faites pour avoir du personnel supplémentaire. Cela étant, si on regarde tous les rapports de la Cour des comptes, elle essaie toujours, dans la mesure du possible, de ne pas provoquer des coûts supplémentaires.

Il peut paraître séduisant de dire que la Cour des comptes devrait chiffrer l'impact financier de ses recommandations, mais ce n'est pas toujours un exercice facile, notamment si une recommandation implique des transferts de charges ou des investissements qui seraient source d'économies d'échelle à plus long terme. Le fait de vouloir l'imposer à la Cour des comptes ne serait pas forcément très réalisable d'un point de vue pratique.

Ensuite, M^{me} Terrier aborde le 2^e volet lié à la publicité des coûts liés au travail de la Cour. Il faut tout d'abord rappeler que la Cour des comptes publie un rapport annuel dans lequel elle donne beaucoup de précisions. Elle indique toujours le montant des économies proposées dans les missions et, comme elle effectue un suivi de la mise en œuvre de ses recommandations, elle adapte aussi ces montants en continu. Ainsi, la Cour des comptes a déjà une forme de transparence par rapport à cela.

Il faut également savoir si ce qu'on voudrait imposer à la Cour des comptes par le biais de cette modification serait réalisable. Quand la Cour des comptes s'adresse à des entités qu'elle contrôle, elle n'a aucune prise sur ce qui se passe chez elles. Il est ainsi difficile de savoir combien d'heures de travail vont être engendrées par les demandes de la Cour des comptes. Ce dont ils se sont rendu compte, c'est que, plus l'entité est désorganisée, plus cela risque de lui prendre du temps pour répondre aux demandes de la Cour des comptes. Cela étant, cela sera ensuite l'objet d'une recommandation de la Cour des comptes qui pourra montrer ces inefficiences. Notamment lorsque

l'entité à un système d'information ou d'archivage qui est déficient, il lui sera ensuite difficile de répondre à la Cour des comptes. Quand la Cour des comptes demande des documents ou des procédures, parce que l'entité a affirmé qu'elle se basait sur ceux-ci, et que, en réalité, ces procédures n'existent pas et qu'une procédure est vite bricolée pour pouvoir donner quelque chose à la Cour des comptes, M^{me} Terrier veut bien que cela provoque du travail, mais c'est justement que la Cour des comptes voulait pointer dans son rapport qu'il y avait des choses à améliorer.

La Cour des comptes ne peut pas non plus contrôler le temps passé par les entités qu'elle contrôle à relire leurs projets de rapports ou à rédiger des observations. Parfois, la Cour des comptes vient présenter ses constats et recommandations devant des services où il y a six ou huit personnes en face d'elle. Ce n'est pas la Cour des comptes qui a exigé qu'il y ait six ou huit personnes qui participent à une séance de deux ou trois heures pour discuter d'un rapport alors que cela pourrait être fait avec deux personnes. Ce n'est pas non plus la Cour des comptes qui maîtrise l'efficacité interne des entités qu'elle contrôle. Finalement, la Cour des comptes ne maîtrise pas la volonté de collaboration de l'entité contrôlée qui, parfois, a aussi son agenda politique ou ses objectifs et qui peut aussi utiliser l'intervention de la Cour des comptes pour ses propres messages.

Enfin, M^{me} Terrier indique que ce projet de loi 12660 n'est pas conforme à la constitution genevoise. Avant de l'affirmer, la Cour des comptes a consulté un éminent juriste et elle dispose d'un avis de droit à ce sujet. Ce projet de loi n'est pas non plus conforme aux normes professionnelles du point de vue de l'indépendance et de l'autonomie de la Cour des comptes. La Cour des comptes attire également l'attention des commissaires sur le fait que le critère d'économicité est, certes, un critère important et dont la Cour des comptes tient compte dans le choix de ses sujets, mais ce n'est qu'un critère parmi d'autres fixés dans la constitution. Il ne faudrait pas que la Cour soit empêchée de mener d'autres missions qui font partie de sa mission constitutionnelle. Enfin, il y aurait des obstacles pratiques à la mise en œuvre de ce projet de loi, notamment l'impossibilité pour la Cour des comptes de chiffrer, avant même qu'elle commence ses travaux, des économies et de vérifier le coût de l'audit pour l'entité auditée.

Questions des commissaires

Un commissaire (PLR) a lu la position écrite de la Cour des comptes, mais il a dû reprendre le projet de loi pour savoir si cela concernait bien celui-ci. Il comprend que la Cour des comptes s'estime au-dessus du Grand Conseil et, dès qu'il y a la moindre proposition, il ne faut surtout pas entrer

en matière parce que la Cour des comptes est indépendante et autonome. Il aimerait savoir quel juriste a été consulté par la Cour des comptes pour savoir si cela était conforme ou non à la constitution genevoise. Pour sa part, il constate que l'article 39 n'est pas une obligation, mais une possibilité. C'est un motif valable si la Cour des comptes refuse d'entrer en matière. Il n'est pas dit que la Cour des comptes ne doit pas entrer en matière si le bénéfice-coût du traitement de la demande n'est pas estimé favorable. Le projet de loi dit simplement que c'est un motif valable. Ce n'est donc pas une obligation. Si la Cour des comptes estime qu'elle doit entrer en matière, elle entre en matière, mais le fait qu'il y ait une estimation peu favorable du ratio bénéfice-coût du traitement peut être un motif valable pour renoncer à l'entrée en matière. Ce n'est pas une obligation et ce n'est donc pas contraire à la constitution.

Concernant l'article 42, il relève que le projet de loi demande que, dans les rapports, il y ait des renseignements. Cela ne relève en rien de l'autonomie ou de l'indépendance de la Cour des comptes. Il y a des renseignements que l'on aimerait avoir. Dans ses rapports, le SAI note que le temps qu'il y a consacré, mais M^{me} Forster Carbonnier indique que le SAI ne le fait plus.

Ensuite, le commissaire note que M^{me} Terrier a cité des exemples en disant toujours « ça pourrait ». Effectivement, il y a de nombreux cas où la Cour des comptes ne pourra pas mettre certains éléments dans son rapport parce qu'ils ne sont pas évaluables. Il trouve toutefois cohérent que l'on demande, dans le cadre des projets de lois d'investissement soumis au Grand Conseil, des évaluations des coûts récurrents suite à cet investissement. Par exemple, si on veut construire une prison à Champ-Dollon, on aimerait savoir quel sera l'impact sur le budget de l'Etat. C'est bien joli que la Cour des comptes dise les économies possibles si toutes ses recommandations étaient mises en œuvre, mais il faut aussi savoir à quel coût. Le commissaire relève que c'est une possibilité. Dès lors, quand il n'est pas possible de le dire, la Cour des comptes dit simplement que ce n'est pas possible de le dire. Concernant le coût, on ne demande pas à la Cour des comptes d'être responsable de l'évaluation du temps pris par les audités à travailler sur les recommandations ou dans ses contacts à la Cour des comptes parce qu'ils étaient huit ou deux. Ce n'est pas l'objectif et chacun a ses propres responsabilités. La Cour des comptes demande à l'audité, qui dit le coût, et la Cour des comptes le met dans le rapport. C'est le problème de l'audité et c'est sa justification.

Le commissaire est très surpris des remarques des auditionnées, car, pour lui, le projet de loi est plutôt simple et permet d'avoir des indications

peut-être un peu plus précises. Dans la manière dont on présente les comptes, tout n'est pas forcément dans une loi. Ce sont aussi des demandes que la commission des finances adresse à la DGFE de bien vouloir ajouter un tableau dans la présentation des comptes parce que cela donne des éléments d'aide à la décision. Il relève que ce sont davantage des éléments qui sont demandés à la Cour des comptes qui sont des aides à la décision qui pourrait être éventuellement être prise dans certains cas. La Cour des comptes interprète cela comme une attaque frontale en disant que c'est illégal, que l'on ne peut pas faire de cette manière et que cela va à l'encontre de tout. Il voit aussi que la LSurv oblige la Cour des comptes à avoir un système de contrôle interne et qu'elle l'oblige à passer par l'office du personnel de l'Etat pour la gestion du personnel.

A la suite de quoi, M^{me} Terrier précise que la Cour des comptes a une convention qu'elle a bien voulu conclure, mais le commissaire note qu'il est clairement marqué dans la LSurv que la Cour des comptes doit passer par l'OPE. M^{me} Terrier fait remarquer que cela n'a rien à voir avec l'indépendance de la Cour des comptes sur les sujets qu'elle mène.

Ensuite, le commissaire aimerait savoir où la Cour des comptes voit que ce projet de loi l'empêcherait de traiter un dossier ou l'autre. Il demande en quoi l'autonomie de la Cour des comptes est mise en cause puisqu'elle continue ses activités, si ce n'est que l'on souhaite voir quelques éléments dans ses rapports. Il n'y a strictement aucune attaque ni contre l'autonomie ni contre l'indépendance de la Cour des comptes dans ce projet de loi.

M^{me} Terrier répond qu'elle est désolée si ses propos ont pu paraître arrogants, mais c'est un peu le sentiment que le commissaire semble avoir en disant que la Cour des comptes s'estime au-dessus du Grand Conseil. Ce n'est pas du tout ce que M^{me} Terrier a voulu dire. Elle rappelle juste qu'il y a une constitution genevoise où il est indiqué que les contrôles relèvent du libre choix de la Cour des comptes. Le Grand Conseil n'a donc pas à imposer de critères. Ce n'est pas une question d'arrogance ou de savoir qui est le plus fort. C'est le constituant qui l'a voulu et on ne peut pas mettre une cautèle au libre choix prévu dans la constitution en disant que tel élément devrait inciter la Cour des comptes à ne pas entrer en matière. Ce que M^{me} Terrier essaie d'expliquer, c'est que la Cour des comptes est une institution raisonnable. Dans son libre choix, elle prend en considération des critères comme celui de l'économicité. Par le biais d'une loi, le législateur ne peut pas contrevenir à la constitution. Il pourrait s'agir de compléter la constitution sur un élément qui ne serait pas clair, mais il se trouve qu'elle est claire sur ce point. Il n'y a pas de lacune de la constitution à ce sujet. Elle dit que c'est le libre choix de la Cour des comptes et, comme le libre arbitre, c'est une liberté fondamentale.

M^{me} Terrier précise qu'il ne faut pas le prendre comme le fait que la Cour des comptes voudrait être au-dessus du Grand Conseil. Ce n'est absolument pas cela le problème.

A la suite de quoi, le commissaire demande où l'article 39 du projet de loi imposerait un contrôle à la Cour des comptes ou l'empêcherait d'en faire un et M^{me} Terrier indique que c'est la dernière phrase : « une estimation peu favorable du ratio "bénéfice/coût du traitement de la demande" est un motif valable pour ne pas entrer en matière ». Cela signifie que, par la loi, on veut dire quels critères la Cour des comptes devrait retenir pour entrer ou non en matière. C'est là qu'il y a un problème légal.

Le commissaire note qu'il est dit, dans le projet de loi, que c'est un motif valable pour ne pas entrer en matière, mais rien n'empêche la Cour des comptes d'entrer en matière.

M^{me} Terrier estime que, si le législateur met quelque chose dans une loi et que la Cour des comptes entre en matière sans respecter ce critère, cela serait vraiment de l'arrogance de sa part et M^{me} Forster Carbonnier indique que la Cour des comptes a demandé un avis de droit qui dit que, même si cette phrase a l'air d'être une possibilité, en l'analysant d'un point de vue juridique, elle est contraignante pour la Cour des comptes. La Cour des comptes transmettra l'avis de droit expliquant que ce n'est pas simplement quelque chose de potestatif, mais qui serait contraignant.

Ensuite, M^{me} Forster Carbonnier demande si le critère d'économicité doit être le critère supérieur à tous les autres. Elle n'en est pas convaincue. En plus, ce qui guide l'intervention de la Cour des comptes, c'est souvent l'amélioration de la gouvernance de l'entité qui, à terme, va mener à une notion d'économicité. Si on a des conseils d'administration qui fonctionnent mieux, etc., cela aura forcément un impact, mais chiffrer cet impact est quelque chose de compliqué à faire. Il y a également le point de vue pratique. Si, avant de lancer une mission, la Cour des comptes pouvait savoir qu'elle va trouver plein d'économies, le travail serait assez simple et elle ferait énormément de rapports par année. En fait, c'est quelque chose qu'on ne sait souvent pas avant de lancer une mission. En soi, c'est une mission de savoir si le coût-bénéfice va être positif ou non à la fin. Si on le savait dès le départ, le travail de la Cour des comptes serait beaucoup plus simple. Malheureusement, on ne peut pas le savoir avant de commencer les travaux.

M^{me} Forster Carbonnier revient sur le coût pour l'entité auditée de l'intervention de la Cour des comptes. Il faut dire que la Cour des comptes n'a aucune prise sur ce coût. Par ailleurs, le coût publié pourrait être complètement farfelu, et la Cour des comptes ne peut pas publier n'importe

quoi dans ses rapports si elle n'a pas vérifié si ce coût est basé sur quelque chose de concret. Par exemple, dans une de ses missions, la Cour des comptes a demandé une extraction de base de données. Celle-ci étant très mauvaise, cela va forcément prendre du temps à l'entité pour donner cette extraction. Ensuite, elle aura beau lieu de dire que, à cause de la Cour des comptes, elle a perdu du temps. M^{me} Forster Carbonnier demande si la Cour des comptes aurait forcément dû renoncer à intervenir parce que l'entité était mal organisée. M^{me} Forster Carbonnier estime que c'est un problème pour la Cour des comptes de publier un chiffre sans pouvoir s'assurer s'il tient la route ou non. Si l'entité estime qu'elle a pris 1000 heures pour lire un rapport, M^{me} Forster Carbonnier ne veut pas envoyer quelqu'un pour vérifier qu'ils ont pris 1000 heures pour le faire. La Cour des comptes n'a pas à publier des éléments dans ses rapports si elle ne peut pas les vérifier elle-même. Il en va de sa responsabilité en tant qu'auditeur.

M^{me} Forster Carbonnier note que le commissaire a dit qu'il faut regarder le coût des économies sur le long terme. La Cour des comptes essaie de faire des recommandations à coût constant et, quand ce n'est pas le cas, elle l'indique dans le rapport. Ensuite, parfois, la Cour des comptes recommande, par exemple au service des votations, d'investir dans un logiciel pour faire un suivi de tout le matériel de vote. Il y a un coût de départ, mais, s'ils mettent en place un processus qui fonctionne bien, ils vont économiser en ETP à la fin. En revanche, chiffrer avant de savoir quel programme a été choisi, il n'est pas possible pour la Cour des comptes de le faire. Elle peut refaire une mission ex post, mais c'est alors une mission complète qu'il faut réunir pour voir ce que l'introduction de ce programme a permis d'économiser.

A la suite de quoi, le commissaire fait remarquer que, quand la Cour des comptes a la position des audités, elle n'a pas non plus la maîtrise de la position de ceux-ci. Ils mettent ce qu'ils veulent. Même si la Cour des comptes n'est pas d'accord avec la position des audités, ce n'est pas ce qui va leur faire changer quoi que ce soit. On pourrait très bien leur demander quelle est l'estimation, selon eux, du coût de devoir travailler sur l'audit. Il ne voit vraiment pas où est le problème, car on ne demande pas à la Cour des comptes de justifier leur coût, de même que la Cour des comptes dit qu'elle n'est pas capable non plus de justifier des économies futures. En fait, au moment où la Cour des comptes recommande quelque chose, comme dans le cas d'un projet de loi du Conseil d'Etat en matière d'investissement où le Grand Conseil lui demande, même s'il n'a pas toutes les cartes en main pour le faire (il faut attendre de savoir quel est le projet final), quel est le montant des frais qui seront engagés.

M^{me} Forster Carbonnier trouve que c'est un bon exemple, parce que le crédit d'étude est quelque chose qui est déjà bien détaillé. Au moment où la Cour des comptes intervient, on n'a pas encore toutes ces informations. Il faudrait refaire un travail au moment où le crédit d'étude sort. En effet, on n'en est pas au même stade.

M^{me} Terrier indique qu'il ne faut pas oublier que, quand la Cour des comptes émet des recommandations, elle en discute avec l'entité auditée. La Cour des comptes ne rédige pas ses observations de façon totalement brute. Il y a souvent un aller-retour avec les observations formulées. La Cour des comptes demande à l'entité qui va être en charge de la mise en œuvre et dans quel délai. Après, c'est le travail que la Cour des comptes fait dans son suivi annuel de regarder comment cela est mis en œuvre. Si les commissaires ont vu les derniers rapports de la Cour des comptes, ils peuvent constater que celle-ci essaie à chaque fois d'améliorer ses pratiques. Maintenant, la Cour des comptes essaie de travailler, en marge de ses recommandations, sur les bénéfices attendus et sur le livrable attendu de l'entité auditée. Par exemple, dans une gestion de projet, le livrable sera peut-être d'établir un programme ou un document décrivant le projet. Ce sont des choses de plus en plus précises que la Cour des comptes pourra suivre, mais elle pourra le faire l'année suivante, une fois que cela sera mis en œuvre. M^{me} Terrier demande comment savoir, au moment où l'entité accepte la recommandation, qu'elle va établir un manuel de projet et comment l'entité peut savoir combien cela va lui coûter. Elle le dira l'année suivante et c'est quelque chose que la Cour des comptes peut suivre. Si la Cour des comptes lui a demandé de faire cela, c'est pour une amélioration. C'est ainsi l'amélioration qui compte. M^{me} Terrier demande pourquoi s'arrêter sur le travail périphérique. Ce qui compte, c'est la mise en œuvre de la recommandation de la Cour des comptes et l'avantage qui en est attendu. La Cour des comptes est prête à faire tout ce qu'il faudra faire, mais il faudrait que cela soit aussi des choses un peu utiles par rapport aux missions qui lui ont été confiées et par rapport à l'objectif des recommandations qu'elle émet.

Un commissaire (S) indique qu'il est assez convaincu par l'argument de l'inconstitutionnalité du projet de loi. Il s'étonne que certains députés PLR, dans d'autres commissions, soient davantage attachés que le commissaire (PLR) à la hiérarchie des normes.

Il a une question qui n'est pas directement liée au projet de loi. Il aimerait savoir comment la Cour des comptes juge, dans les administrations publiques (cantonale ou municipales), l'inflation de l'engagement de juristes ou de contrôleurs internes, en partie avec l'argument qui est de dire que c'est pour répondre aux sollicitations de la Cour des comptes ou au fait qu'il y a de plus

en plus de directives et de procédures, etc. Il souhaite savoir comment la Cour des comptes juge cette inflation, si elle estime qu'il y en a une, et, le cas échéant, ce que l'on pourrait faire pour la combattre.

M^{me} Terrier trouve que la question est intéressante, mais elle devrait faire l'objet d'un sujet confié à la Cour des comptes de manière formelle. On affirme qu'il y a une inflation, mais M^{me} Terrier n'est pas convaincue qu'elle existe réellement. En tout cas, tant qu'elle n'aura pas étudié la question, elle ne peut pas dire s'il y a une inflation ou non. Cela étant, il y a quand même eu un développement du niveau de contrôle interne qui est une bonne chose. Pour cela, il a forcément fallu mettre un peu plus d'énergie et de monde à ce niveau. Là, M^{me} Terrier pense qu'il y a peut-être ce qu'on peut qualifier d'une inflation, mais que celle-ci devrait aussi conduire à un retour sur investissement.

Concernant la question des hausses d'allocations d'effectifs liées à des recommandations de la Cour des comptes, il faut faire un peu le tri. La Cour des comptes a souvent bon dos et M^{me} Terrier aimerait avoir des exemples précis. En effet, les rares fois où des exemples ont été cités, ils étaient erronés. On a pu entendre que c'est à cause de la Cour des comptes qu'il a fallu engager un auditeur, mais si on lit la recommandation de la Cour des comptes et sa mise en œuvre, on voit qu'il n'y avait pas d'engagement d'auditeur. Cet engagement d'auditeur était lié à autre chose et, ensuite, dans les déclarations, devant la presse ou autre, on a tendance à lier les événements et à mettre cela sur le dos de la Cour des comptes. M^{me} Terrier ne veut pas parler sur des généralités. Elle répond volontiers à des exemples précis, mais si la Cour des comptes estime que la mise en œuvre d'une recommandation implique du personnel supplémentaire ou de nouvelles dépenses, elle le dit et elle l'assume.

A la suite de quoi, le commissaire comprend que, dans le suivi de ses recommandations, la Cour des comptes ne voit pas une inflation de contrôle interne ou de problématiques juridiques traités par des engagements de juristes supplémentaires.

M^{me} Forster Carbonnier répond négativement. En tout cas, ils ne sont pas mentionnés à la Cour des comptes. Cette excuse est peut-être utilisée, mais elle n'est pas présentée à la Cour des comptes lorsqu'elle fait le suivi des recommandations. M^{me} Forster Carbonnier ajoute que l'énergie mise dans le contrôle interne dépend aussi de son niveau de maturité. Elle rappelle que, il y a quelques années, la commission de contrôle de gestion avait beaucoup travaillé sur le degré de maturité du système de contrôle interne. Cela étant, tant qu'on n'est pas sûr et qu'on ne comprend pas vraiment ce qu'on fait, il y a effectivement un risque de mettre beaucoup d'énergie et beaucoup de

travail à effectuer des choses qui sont peut-être trop détaillées et prennent trop de temps à l'interne. C'est quelque chose qui dépend vraiment du degré de maturité de l'institution face à cela. Il y a des moyens en effet, ensuite, de diminuer le nombre d'heures de travail passées sur ce contrôle interne.

Un commissaire (MCG) note que les auteurs du projet de loi ont dit que c'est simple. Si un thème que la Cour des comptes veut choisir d'étudier coûte moins de 50 000 francs, elle pourrait se dire que le montant n'est pas important et qu'elle ne va donc pas le faire. Il a beaucoup de peine à entrer dans la logique de ce projet de loi. Bien qu'il ait entendu les arguments juridiques des auditionnés, il aimerait comprendre quelle est la faisabilité de ce projet de loi et il demande si la Cour des comptes arriverait, en faisant l'examen préliminaire de l'audit, à prévoir le nombre de recommandations qu'elle va devoir faire. Enfin, il aimerait ainsi savoir quelle est la faisabilité de ce projet pour la Cour des comptes.

M^{me} Terrier répond que cela ne serait pas faisable ou très partiellement. Il s'agit de partir avec un esprit libre et peu à peu la Cour des comptes va construire une recherche sans a priori pour établir ses constats de façon professionnelle. Cela étant, M^{me} Terrier ne comprend pas ce que veut dire le commissaire en disant « si un audit coûte moins de 50 000 francs » et elle demande si c'est le coût de la mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes, le coût pour l'institution de collaborer avec la Cour des comptes pendant la durée de la mission, etc. C'est une vaste question car, comme expliqué, si une entité a de très mauvaises bases de données, le coût de sa collaboration va évidemment être nettement plus élevé. M^{me} Terrier demande si, dans un tel cas, la Cour des comptes ne devrait pas intervenir parce que cela va coûter trop alors que, au contraire, elle intervient pour mettre en lumière le fait que l'entité a encore de graves déficiences dans son organisation et qu'il faut y remédier au plus vite. Il s'agit de savoir si on préfère que la Cour des comptes n'intervienne pas pour que cette entité continue à être inefficace durant les années à venir. Il y a un côté absurde à cela.

Le commissaire indique qu'il voulait parler du cas où le coût du bénéfice envisagé est en dessous d'un certain montant. C'était la question d'évaluer à l'avance le bénéfice financier du travail de la Cour des comptes et il aimerait savoir si cela serait possible pour la Cour des comptes. A la suite de quoi, M^{me} Terrier répond très simplement que non. Et M^{me} Forster Carbonnier estime que, si c'était si simple, les commissaires le feraient eux aussi. S'ils pouvaient déjà anticiper là où ils pourraient faire des économies facilement au moment du budget, ils auraient tous leurs amendements prêts. En fait, ce n'est pas si simple que cela, à moins de décider d'un changement législatif,

par exemple en choisissant qu'un enseignant va enseigner davantage d'heures. On voit alors assez vite les économies possibles. Sinon, quand on doit analyser un service ou une politique publique, on ne peut pas savoir à l'avance s'il y aura des économies possibles et de quel ordre.

L'auteur de la proposition de projet de loi indique qu'il est désolé de sentir une attitude très défensive de la Cour des comptes par rapport à ce projet de loi. Cela étant, il revient sur la partie publication. Finalement, en publiant les ressources nécessaires à la mise en place des recommandations, on facilite aussi le travail qui doit être fait par les différents organes et par le parlement pour pouvoir mettre en œuvre ces recommandations. Pour l'auteur, il y a une incohérence entre les publications de la Cour des comptes quant aux économies théoriques qui sont faites et le fait de ne pas vouloir mettre le doigt sur les ressources nécessaires pour arriver à ces économies, car de ce fait on a la moitié des éléments qui sont publiés. Il aimerait avoir la perspective de la Cour des comptes sur ce qu'il appellerait une incohérence. En effet, on dit combien on va économiser, mais on ne dit jamais combien cela va coûter d'économiser cela et il demande à la Cour des comptes si ce n'est pas un peu léger de dire qu'on n'en sait rien et que ce n'est pas entre nos mains et, d'un autre côté, de dire qu'on a proposé pour 400 millions de francs d'économies. Quand on sait tout le travail et toute la structure qu'il faut avoir pour faire des audits corrects, il est dommage d'arriver au bout et de dire que c'est la responsabilité de quelqu'un d'autre.

La réponse de M^{me} Forster Carbonnier est qu'elle pense que c'est aussi une question de timing. Elle prend l'exemple du SVE, une mission qu'elle a menée. La Cour des comptes a dit qu'il vaudrait la peine d'investir dans un système d'information qui tienne la route, elle a fait tout un travail d'audit et elle se rend compte que cela améliorerait notamment le suivi des bulletins et qu'il y aurait beaucoup de valeur ajoutée à le faire. Si on demande à la Cour des comptes, à ce moment, combien cela va coûter, etc., c'est une autre mission. La mission ne s'arrêtera alors jamais. C'est ensuite les projets de lois que les députés reçoivent quand ils doivent décider d'un investissement. Pour M^{me} Forster Carbonnier, c'est le travail ultérieur qui devrait être fait, mais si, pour chaque recommandation nécessitant un investissement, la Cour des comptes devait commencer à chiffrer le coût de l'investissement, dans combien d'années il doit être amorti, etc., c'est du suivi. Il faut d'abord décider si cela vaut la peine de se lancer là-dedans. Ensuite, il faut avoir tous les éléments en main pour pouvoir le chiffrer. Pour M^{me} Forster Carbonnier, c'est le timing qui est différent. Ensuite, M^{me} Forster Carbonnier note qu'un commissaire (PLR) a dit que cela ne coûterait rien à la Cour des comptes de mettre le temps qu'elle a consacré. Il est vrai que le SAI le faisait à un

moment donné, mais il y a renoncé parce que c'était difficile à évaluer. Cela étant, par transparence, la Cour des comptes peut tout à fait indiquer, quand elle vient présenter son rapport annuel, combien de temps a été consacré à chaque mission. C'est quelque chose qui serait facile à faire pour la Cour des comptes, mais, si les députés en font la demande, M^{me} Forster Carbonnier ne pense pas que cela nécessite d'être mis dans une loi.

M^{me} Terrier pense que l'idée du projet de loi est séduisante pour un certain type de travaux menés par la Cour des comptes. Ce que les auditionnés ont essayé d'expliquer c'est que ce n'est pas l'intégralité de leur travail. Dans un même rapport, il y a toujours différentes facettes. Par exemple, dans le rapport sur le BIE publié la semaine dernière, l'impact financier de certaines recommandations, notamment la modification des outils informatiques ou de remplacer les tableaux Excel par des outils plus performants, pourrait tout à fait être chiffré. Dans un sens, cela serait relativement facile, parce qu'il y a peut-être une offre pour un programme informatique et on sait combien il coûte. En revanche, si on prend la première recommandation de ce rapport qui concerne la stratégie qui devrait être développée au niveau du Conseil d'Etat, on peut se demander quel est son impact financier, mais elle est bien incapable de le dire. On peut avoir l'impression que la Cour des comptes émet un seul type de recommandation, mais il faut regarder ses rapports et on voit que, sur un même sujet, la Cour des comptes a des recommandations de différents ordres. Souvent, il y a des recommandations qui donnent une direction pour mener une réflexion, mais qui ne mènent pas directement au produit fini. C'est là où cela rejoint peut-être la question du commissaire (MCG), car il y a un côté impraticable dans la mise en œuvre de la proposition du projet de loi.

M^{me} Forster Carbonnier signale que, concernant la mission sur le SVE, la Cour des comptes disait qu'il fallait changer de locaux, les locaux actuels étant insalubres et exigus. Un tel changement a un coût et le SVE va certainement devoir payer beaucoup plus cher dans de nouveaux locaux. Cela étant, on peut aussi se dire que, si les locaux sont plus grands, ils n'auront peut-être plus besoin de travailler de nuit avec des auxiliaires, ce qui est un travail davantage rémunéré qu'un travail de jour. Ex ante, avant que les nouveaux locaux soient choisis, la Cour des comptes ne peut pas le chiffrer, mais elle pourrait éventuellement faire ce travail dans son suivi en disant que ces locaux coûtent tant, mais qu'ils ont pu réduire de tant les auxiliaires. Toutefois, au moment de la publication du rapport, c'est quelque chose que la Cour des comptes ne peut pas évaluer.

Le commissaire auteur du projet de loi comprend ce que disent les auditionnées, mais la Cour des comptes n'évalue pas non plus qu'il y a une

économie à déménager. Par contre, dans les rapports de la Cour des comptes, il y a plus de 400 millions de francs d'économies recommandées et, derrière celles-ci, il y a des actions avec des ressources nécessaires pour les mettre en œuvre. Pour le commissaire, la réponse de la Cour des comptes n'est pas très cohérente. Si on dit qu'il faut définir une stratégie ou qu'il faut réfléchir à une organisation différente, c'est une réflexion et on ne va pas dire que cela va amener tel montant d'économie. Par contre, la Cour des comptes publie les économies qu'elle fait, mais sans mettre les coûts à côté. Dès lors, il faudrait arrêter de publier les économies théoriques parce qu'il n'y a que la moitié du travail qui est présenté.

M^{me} Terrier indique que la Cour des comptes peut parfaitement entendre ce message. Quand la Cour s'exprime sur les économies, elle précise bien que c'est un potentiel d'économies. Elle n'a jamais dit que c'était des économies effectives. Ce que le commissaire demande, c'est de faire le coût effectif et il n'y aurait donc pas non plus une cohérence dans ce sens. Cela étant, M^{me} Terrier entend ce que le commissaire dit et il est vrai que la Cour des comptes peut s'améliorer au niveau de la communication et ne pas uniquement faire cocorico sur les économies potentielles sans parler de tout ce qu'il y a derrière.

M^{me} Forster Carbonnier précise que le chiffrage des économies que la Cour des comptes fait est extrêmement prudent. Quand la Cour des comptes arrive à identifier des économies possibles, ce sont souvent des missions qu'elle a eues à l'OPE où elle s'est par exemple rendu compte que le rattrapage auprès des assurances faisait très clairement rentrer de l'argent, mais c'était des choses assez simples à comprendre et pour lesquelles l'investissement en temps n'était pas excessif. La Cour des comptes est plutôt prudente sur les économies.

Une commissaire (Ve) note que le rapport du CDF mentionne que les services évalués perçoivent souvent les recommandations comme demandant des moyens supplémentaires et qu'il n'a pas trouvé d'indications concrètes montrant que la Cour des comptes avait eu ces réflexions lors de chacune des évaluations. Ce rapport date de 2018 et elle aimerait savoir s'il y a eu, entre-temps, une évolution à ce niveau. Elle pose cette question parce que, si le CDF le relève, c'est que d'autres systèmes de contrôle doivent avoir une approche différente.

M^{me} Terrier aimerait donner des précisions sur ce contrôle par les pairs qui a été effectué par le CDF. Elle doit dire que cela l'a un peu heurtée de retrouver ces propos dans le projet de loi parce que c'est détourner ce contrôle qui a été fait. Déjà, la Cour des comptes a la transparence de faire réaliser des contrôles par des pairs sur sa propre activité. De plus, cela ne

portait que sur l'activité d'évaluation de politiques publiques qui est une activité relativement récente puisqu'elle date de la nouvelle constitution genevoise. La Cour des comptes a commencé à faire de l'évaluation de politiques publiques en 2013 et, quatre ans après, elle a demandé au CDF de faire un contrôle par les pairs en disant qu'il fallait tirer un premier bilan de cette activité nouvelle et s'améliorer. Ensuite, venir reprocher à la Cour des comptes d'être transparente sur les points sur lesquelles elle pourrait s'améliorer, M^{me} Terrier trouve que ce n'est pas tout à fait correct.

Elle poursuit en indiquant qu'il faut dire que l'activité d'évaluation des politiques publiques est une activité où la Cour des comptes est moins axée sur l'économicité. Ainsi, mettre les arguments sur l'économicité en lien avec un rapport qui concerne l'évaluation de politiques publiques, il n'est pas très correct de faire cet amalgame. En effet, quand la Cour des comptes a fait l'évaluation de politiques publiques, par exemple sur la réinsertion des chômeurs en fin de droit, évidemment ce sont des effets sur le très long terme. Si on avait trouvé la solution pour que tous les chômeurs retrouvent un travail dans la semaine, on n'aurait pas eu besoin d'attendre que la Cour des comptes fasse un rapport. Il en va de même concernant la protection des mineurs. Ce sont toujours des effets sur le long terme. Récemment, la Cour des comptes a mené une évaluation sur la protection du patrimoine ou la biodiversité. Ce sont des sujets où les effets sont sur le très long terme. Evidemment, le critère d'économicité n'est pas du tout applicable et cela serait encore plus une mission impossible pour la Cour des comptes de devoir chiffrer l'impact financier de ses recommandations que dans les missions d'audit. Il ne faut pas faire un amalgame de toutes les activités et recommandations de la Cour des comptes.

Un deuxième élément ressortant de ce rapport du CDF et sur lequel la Cour des comptes a pris des mesures pour s'améliorer, c'est que, avant d'ouvrir une mission, elle fait un travail préliminaire où elle essaie d'élaborer un programme de travail et de chiffrer pour elle ce que cela va représenter comme travail, donc ce que cela va lui coûter. Les responsables de la mission doivent dire qu'ils vont faire tel et tel programme de travail, donc que cela va prendre tant d'heures à tant de collaborateurs. Il va ainsi dire que c'est une mission à 650 heures ou à 1000 heures, par exemple.

Il est vrai que, dans les premières évaluations de politiques publiques qu'elle a menées, la Cour des comptes a souvent dépassé ce programme qui avait été initialement fixé. C'est ce qui a été dit par le CDF quand il a dit que la Cour souvent ne respecte pas le programme fixé. En effet, dans ses premiers documents de programmes de travail, la Cour des comptes est rarement restée dans ce cadre s'il y a eu des augmentations. M^{me} Terrier dirait

que c'est aussi le confort qu'a la Cour des comptes. Comme elle ne facture pas ses prestations à un client, elle prend aussi la peine, si elle l'estime nécessaire, de compléter ses investigations, de faire davantage d'entretiens qu'initialement prévu, voire de prendre une voie de traverse par rapport aux questions qu'elle se posait au départ, parce qu'elle a la chance de pouvoir travailler de cette manière. En effet, elle ne doit pas rendre de comptes à un client et elle ne doit pas se dire qu'elle arrive déjà au bout du budget qui a été fixé avec son mandant et se demander alors comment elle va faire. C'est l'organisation interne de la Cour des comptes de dire si elle doit encore poursuivre ses investigations. Cela étant, il est vrai que, si on regarde ses documents de travail, la Cour des comptes n'est pas toujours très bonne par rapport à la planification qu'elle avait faite. Elle a essayé de faire des améliorations à l'interne. Elle a aussi des collaborateurs qui ont fait des compléments de formation et des formations continues en gestion de projets pour arriver à mieux évaluer le nombre d'heures qui seraient nécessaires.

Enfin, concernant la question de la perception par les entités, elle est peut-être parfois fondée, mais M^{me} Terrier pense que, bien souvent, on profite un peu d'un passage de la Cour des comptes pour lui mettre sur le dos pas mal de frais liés à des mises en œuvre.

La commissaire note que le CDF mentionne qu'il n'a pas trouvé d'indications concrètes montrant que la Cour des comptes avait eu cette réflexion lors de chacune des évaluations. Elle a pensé que c'était parce que des services similaires à la Cour des comptes le mentionnaient et que le CDF considérait donc que c'était un manquement.

M^{me} Terrier explique que, quand le CDF a fait son contrôle par les pairs, la Cour des comptes avait déjà mené sept évaluations, sauf erreur. Il a donc analysé ces sept évaluations et il a dit que, dans les documents de travail qui lui ont été soumis, il n'a pas pu voir que cela avait été une des préoccupations de la Cour des comptes. Quant à en tirer une généralité, il faut voir que c'était uniquement pour les évaluations examinées par le CDF. De plus, la Cour des comptes était alors au début de son activité d'analyse des politiques publiques et elle n'avait pas forcément encore beaucoup de retours et elle essaie sans arrêt d'améliorer ce qu'elle peut améliorer.

Ensuite, la commissaire relève que l'article 43, alinéa 3, lettre c du projet de loi prévoit, en plus de ses conclusions et de ses recommandations éventuelles, que la Cour des comptes étaié aussi les impacts financiers attendus et effectifs. Les auditionnées ont pu discuter de l'aspect des bénéfiques avec l'auteur du PL, mais elle s'intéresse aux coûts. Les auditionnées ont dit que tout dépendait des recommandations et de la manière dont elles allaient être implémentées au sein de l'institution. Elle comprend

que, si ce projet de loi devait être accepté, la Cour des comptes ferait un premier jet, ce qui est déjà un peu compliqué, mais que, dans un second temps, l'entité concernée devrait aussi voir comment elle va appliquer les recommandations. Il y aurait donc une première évaluation des coûts faite par la Cour des comptes et une seconde faite par l'entité qui va implémenter les recommandations. Elle aimerait savoir si c'est une interprétation correcte. M^{me} Terrier estime qu'il faudrait poser la question à l'auteur du PL.

Une commissaire (MCG) remercie les auditionnées pour leurs explications et, en particulier, pour le descriptif qui a été remis à la commission des finances. En page 4, il est indiqué que le projet de loi contrevient aux normes professionnelles de l'audit, ce qui est parfaitement correct. En page 8, il est dit que ce n'est pas compatible avec la constitution genevoise, ni avec les normes professionnelles, ni avec un principe coût/utilité. On peut regarder également l'article 27 LSurv disant que « la Cour des comptes organise librement son travail et dispose de tous les moyens d'investigation nécessaires pour établir les faits ». On peut également se référer à l'article 128 de la constitution. Enfin, elle a bien aimé la remarque de la Cour des comptes disant qu'elle appréhende, à chaque fois, un contrôle avec un esprit libre sans a priori. C'est le but de l'audit en général et, surtout, de la Cour des comptes qui n'a pas la pression des honoraires. Elle rappelle le scandale mondial qu'a été Enron qui a mis fin à l'un des plus fabuleux cabinets d'audit mondiaux, Arthur Andersen, qui ne voulait pas perdre ce client et les honoraires qu'il obtenait dans les prestations hors audit. A la suite de quoi, elle indique **que le MCG ne soutiendra pas ce projet de loi.**

Sans autre commentaire de la part des commissaires, le président procède un tour de table concernant l'entrée en matière sur ce projet de loi.

Prise de position des groupes

Le groupe MCG note que cela contrevient aux normes en vigueur dans la profession et qu'il n'est pas possible de lier un audit avec des coûts et des bénéfices calculés à l'avance. Pour cette raison et celles évoquées plus tôt, **le MCG n'entrera pas en matière.**

Le groupe PLR, auteur du projet de loi, pense qu'il y a plusieurs niveaux dans le projet de loi. Un niveau est cette estimation préalable de l'effort nécessaire pour ces missions et il comprend que c'est un élément nouveau et très controversé. Il considère qu'il faudrait ainsi prendre connaissance de l'avis de droit sur la constitutionnalité. Bien entendu, si l'article proposé n'était pas constitutionnel, cela n'aurait pas beaucoup de sens d'aller de

l'avant. Il faut ainsi pouvoir prendre connaissance des éléments apportés aujourd'hui pour pouvoir prendre position.

Il pense, concernant les éléments liés à la publicité, qu'il y a une incohérence dans les réponses des auditionnées. On entend que des discussions sont effectuées sur les mesures nécessaires pour la mise en œuvre des recommandations et que la Cour des comptes fait une évaluation préalable des ressources nécessaires, mais il faut surtout ne le dire à personne. La Cour des comptes ne veut pas le publier. Sur cette 2^e partie du projet de loi, sur la publication des ressources nécessaires pour la mise en œuvre des recommandations et sur les ressources nécessaires pour les missions elles-mêmes, il ne voit pas pourquoi la Cour des comptes ne devrait pas être transparente. On demande bien à l'Etat d'être transparent. Les éléments avancés indiquant que cela serait très compliqué d'avoir des évaluations, il trouve qu'ils ne sont pas corrects parce qu'on peut tout à fait demander à l'organisme auditionné si cela lui demande des ressources et combien et il pense que quelque chose devrait être creusé dans cet élément. On demande de la transparence. On ne demande pas de contrôler ce que fait la Cour des comptes.

Le groupe PDC indique avoir trouvé la présentation assez convaincante. Ceci étant, cet avis de droit sur l'inconstitutionnalité est quand même important, car il est vrai que, dans certaines commissions, on se réfère assez systématiquement au droit supérieur et il est évident que, s'il y avait un obstacle constitutionnel majeur, ce projet de loi n'aurait pas lieu d'être. **Avant de prendre une décision, le groupe PDC aimerait donc pouvoir lire cet avis de droit.**

Le groupe des Verts signale avoir déjà indiqué qu'il était assez sceptique par rapport à ce projet de loi, car cela ajoutait une tâche supplémentaire à la Cour des comptes, sans forcément garantir une efficacité supérieure. Il se trouve que, dans l'intervention des représentantes de la Cour des comptes, le groupe des Verts a été assez satisfait du retour qui a été fait et de la reconnaissance du fait qu'il y a un manque dans la publication après évaluation. On a vu qu'un suivi est fait par la Cour des comptes. Ce qui pourrait peut-être répondre aux revendications de cet objet, ce serait de publier le suivi pour voir comment l'entité s'est adaptée. Quant à savoir si c'est à la Cour des comptes de faire ce suivi de publication, on peut penser que oui. En tout cas, en ce sens, aujourd'hui, **ce projet de loi ne convainc pas le groupe des Verts qui préférerait passer à un autre sujet qui pourrait être plus pressant dans le contexte du covid et de l'urgence climatique.**

Le groupe socialiste indique que les commissaires socialistes sont opposés à ce projet de loi, même s'ils ne sont pas opposés à attendre une

semaine pour prendre connaissance de l'avis de droit. Cela étant, à la lecture de l'article 128 de la constitution, il semble relativement clair que le projet de loi est inconstitutionnel. Sur le fond, le groupe socialiste est également opposé au fait de soumettre à un rapport coût-bénéfice la Cour des comptes, sachant que, même en prenant cet angle seulement (le groupe sait que ce n'est pas prévu que cela soit seulement sous cet angle), il est très difficile selon les domaines d'évaluer ce qui est un rapport coût-bénéfice. Par ailleurs, on ne parle pas que du côté financier. Pour le groupe socialiste, il n'est pas question, dans un rapport coût-bénéfice, de dire que le service des votations ne devrait pas être audité et qu'il ne devrait pas améliorer son fonctionnement. Cela paraît fondamental pour le fonctionnement de la démocratie et il y a d'autres exemples comme celui-ci. Par conséquent, **le groupe socialiste refusera ce projet de loi**, car il est attaché à l'autonomie et l'indépendance de la Cour des comptes, comme prévu par la constitution.

Le groupe EAG sera contre l'entrée en matière, même s'il n'y a pas de problème à attendre une semaine pour que les commissaires puissent lire l'avis de droit. Ensuite, juger si c'est constitutionnel ou non parce que le ratio coût-bénéfice peut être une raison pour refuser d'entrer en matière et même si ce n'est pas une obligation, dans les deux cas cela va l'encontre du principe inscrit dans la constitution et qui est celui de l'indépendance totale de la Cour des comptes et du fait que l'aspect d'économicité ne doit pas nécessairement primer sur d'autres aspects. C'est à la Cour des comptes d'évaluer la situation au cas par cas pour entrer en matière. Cette nécessité, que l'on connaît bien de la part du PLR, de faire primer ce critère sur les autres, pose des problèmes fondamentalement d'un point de vue démocratique et de ce qu'est le fonctionnement d'un canton, d'un Etat et des institutions qui ne peuvent être réduits à l'aspect financier, même si c'est évidemment un aspect central.

Le groupe UDC indique qu'il n'entrera pas en matière. Il n'y a pas besoin d'être juriste pour voir qu'il y a une incompatibilité de l'article 39 avec la constitution. Le problème des coûts est aussi quelque chose qui ne joue pas dans ce projet de loi.

La commission ayant accepté de surseoir au vote d'entrée en matière, le président rappelle que celle-ci a auditionné la Cour des comptes ainsi que le premier signataire du projet de loi. Elle a également reçu un avis de droit et elle a déjà fait un tour de table qui était largement défavorable à l'entrée en matière de ce projet de loi.

Le groupe PDC relève que l'avis de droit n'était pas forcément aussi clair que ce que la présidente de la Cour des comptes a dit. Les communes sont concernées à un moment donné et il pense qu'il faut auditionner l'ACG. Il

faut savoir que, quand la Cour des comptes arrive dans les villes périphériques du canton, cela pose parfois des problèmes d'organisation.

Le groupe socialiste indique que, lors de l'intervention de la Cour des comptes, ils informent à l'avance de leur venue, viennent exposer leur projet, attendent un retour des personnes auditées et ce n'est qu'ensuite qu'ils procèdent à l'audit. Ce qui s'est passé, notamment à la Ville de Genève, c'est que parfois les communes ne donnent pas accès à la Cour concernant les informations sollicitées. Quant à auditionner les communes sur le projet de loi dont on parle maintenant, il faut relever que ce projet de loi est fait avec le concours des communes qui considèrent l'intervention de la Cour des comptes trop invasive. C'est donc une initiative qui vient des communes. Il faut relever qu'aujourd'hui l'intervention de la Cour des comptes est satisfaisante, car elle a permis d'économiser des dizaines de millions de francs à la république. Et à ce titre, il faut arrêter de lui mettre des bâtons dans les roues.

Le groupe EAG estime que la commission a les informations nécessaires pour se prononcer sur ce projet de loi qui paraît inutile et difficile à mettre en œuvre. Il est toujours prêt à faire des auditions, mais il n'est pas sûr d'avoir bien compris la remarque du groupe PDC. Celui-ci explique que la Cour des comptes pose des problèmes lorsqu'elle vient dans des villes périphériques. Il entend bien que cela puisse poser des problèmes, mais le rôle des députés n'est pas d'éviter que la Cour des comptes pose des problèmes. Peut-être que celle-ci peut poser des questions qui dérangent dans certaines communes ou dans des institutions, mais ce n'est pas au parlement de l'en dissuader et encore moins de l'en empêcher. Cette remarque n'entre dans le cadre ni des prérogatives de la commission ni du projet de loi traité actuellement.

Le groupe PLR n'est pas de l'avis que la commission a fait largement le tour. Elle a simplement auditionné l'auteur du projet de loi et la Cour des comptes. Elle a également reçu un avis de droit qui laisse perplexe sur certains points. D'ailleurs, il faut toujours se méfier des avis de droits parce qu'il y a l'avis de droit en tant que tel et l'interprétation que l'on en fait et, visiblement, la Cour des comptes en a fait une interprétation à son avantage. Il pense qu'il vaudrait la peine d'élargir les auditions, notamment en entendant les communes. Il relève simplement que, lors de l'audition de la Cour des comptes, la position de celle-ci revenait à dire « c'est comme ça, un point c'est tout ».

Il rappelle que la Cour des comptes n'est pas un pouvoir. Elle est là pour servir la population et les élus, mais ce n'est pas elle qui décide. Quand la Cour des comptes est venue, il a interprété sa position comme celle de dire que tout fonctionne très bien, qu'elle fait comme elle veut et qu'elle dira ce

qu'il faut faire, même si elle n'a pas de pouvoir d'obliger le législatif ou le pouvoir exécutif. Il rappelle que la Cour des comptes s'était permis de déménager dans des locaux très luxueux à la rue du Rhône et qu'il a fallu une intervention du parlement pour revenir en arrière.

A la suite de quoi le président met aux voix la proposition de réaliser des auditions supplémentaires :

Cette proposition **est refusée** par :

6 oui (1 S, 2 PDC, 3 PLR), 6 non (2 S, 1 Ve, 1 UDC, 1 MCG) et 1 abstention (1 Ve)

Sans autres commentaires le président propose de voter sur l'entrée en matière de ce projet de loi.

Vote

Entrée en matière

Soumise aux voix, l'entrée en matière du PL 12660 **est refusée** par :

5 oui (2 PDC, 3 PLR) et 8 non (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 1 UDC, 1 MCG)

Conclusion

Au vu de ces explications, la majorité de la commission des finances vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à suivre sa décision et à refuser ce projet de loi.

Projet de loi (12660-A)

modifiant la loi sur la surveillance de l'Etat (LSurv) (D 1 09) *(Pour une détermination des ressources nécessaires aux évaluations et à la mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes)*

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

Art. 1 Modifications

La loi relative à la surveillance de l'Etat, du 13 mars 2014, est modifiée comme suit :

Art. 39 Entrée en matière (nouvelle teneur)

La Cour des comptes ne peut classer sans suite ni sans explication les demandes qui lui sont adressées. La Cour motive succinctement par une réponse écrite et dans son rapport d'activité les cas où elle décide de ne pas entrer en matière. Une estimation peu favorable du ratio « bénéfice/coût du traitement de la demande » est un motif valable pour ne pas entrer en matière.

Art. 42, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Chaque contrôle et chaque évaluation font l'objet d'un rapport détaillé qui comprend en outre :

- a) des conclusions ou des recommandations accompagnées de l'estimation de leur impact financier (bénéfices attendus ainsi que les coûts et ressources nécessaires pour la mise en œuvre des recommandations) ;
- b) le coût du contrôle ou de l'évaluation (coût pour la Cour des comptes et coût pour l'entité contrôlée).

Art. 43, al. 3, lettres a et c (nouvelle teneur)

³ Elle publie une fois par an un rapport d'activité, comportant notamment :

- a) la liste des objets qu'elle a traités par un audit ou une évaluation, accompagnée du coût de traitement de chacun de ces objets y inclus le coût pour l'entité auditée ou évaluée ;
- c) la liste des rapports qu'elle a rendus avec leurs conclusions, leurs recommandations éventuelles, les suites qui leur ont été données ainsi que leur impact financier attendu et effectif (bénéfices, coûts et ressources nécessaires pour la mise en œuvre des recommandations) ;

Art. 2 Entrée en vigueur

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

Présentation du PL 12660

Pierre Nicollier

20 janvier 2021

Introduction

- Le PL 12660 a été déposé le 6 mars 2020, suite à plusieurs retours concernant le travail de la Cours des Comptes, en particulier concernant la plus value de certaines recommandations.
- Pour rappel, la Cours des Comptes a été introduite suite à la votation du 27 novembre 2005. Elle est l'une des 4 autorités décrite par le titre IV de la Constitution.
- Le travail de la Cour des comptes est reconnu et salué, et d'autres cantons, à l'instar du canton du Valais, cherchent à introduire un organe similaire.
- La Cour est indépendante. Elle fonctionne selon le principe de l'autosaisine, choisissant librement les sujets de ses missions et disposant de son propre budget, soumis à l'approbation du Grand Conseil.
 - Nous ne souhaitons pas modifier ces principes, mais, après 15 ans de fonctionnement, nous estimons que des ajustements pourraient être introduits.

Rappel: Tâches de la Cour des Comptes

La Cour des Comptes est chargée de éléments suivants :

- Contrôle indépendant et autonome de la gestion des entités publiques et liées du canton et des communes,
- Evaluation des politiques publiques,
- Révision des comptes de l'Etat.

Parmi ses responsabilités figure le bon emploi des fonds publics, soit leur efficacité, leur efficience, leur rentabilité et leur performance.

3

Situation

La Cour des Comptes choisit les missions à traiter selon une analyse des risques ainsi qu'en fonction des demandes des différentes instances pouvant la solliciter, de l'intérêt du public et des avantages que l'entité contrôlée peut retirer d'une intervention.

Ni formellement, ni dans les faits, la Cour des Comptes n'évalue, ni ne publie :

- Le coût du traitement du dossier,
- Le retour sur investissement des recommandations.

4

Des constats partagés

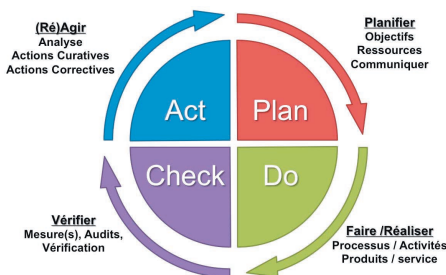
- La Cour des Comptes utilise « nettement plus de ressources que prévu dans les quatre missions où une estimation du temps avait été effectuée » ;
- « Les services évalués perçoivent souvent les recommandations comme demandant des moyens supplémentaires. Si la Cour des Comptes se préoccupe de cette question, le CDF n'a pas trouvé d'indication concrète montrant que la Cour des Comptes avait eu cette réflexion lors de chacune des évaluations » .

Contrôle fédéral des Finances (CDF-17654)

5

Amélioration continue

De nombreuses théories régissent la théorie d'amélioration continue. Parmi celles-ci, nous pouvons mentionner la roue de Deming qui implique l'évaluation d'un point de vue des ressources effectivement engagées dans les années N+1, N+2 et N+3.



6

Proposition

- 1) Permettre formellement à la Cour des comptes à ne pas entrer en matière si elle évalue que le coût du traitement du dossier est trop important en vue de l'économie potentielle pour l'Etat,
- 2) Evaluer systématique les ressources nécessaires à la mise en place des recommandations.
- 3) Effectuer un suivi, non pas seulement sur les recommandations mais sur leurs impacts financiers.

Proposition (LSurv D1 09)

Art. 39 Entrée en matière (nouvelle teneur)

La Cour des comptes ne peut classer sans suite ni sans explication les demandes qui lui sont adressées. La Cour motive succinctement par une réponse écrite et dans son rapport d'activité les cas où elle décide de ne pas entrer en matière. Une estimation peu favorable du ratio « bénéfice/coût du traitement de la demande » est un motif valable pour ne pas entrer en matière.

Proposition (LSurv D1 09)

Art. 42, al. 1 (nouvelle teneur)

1 Chaque contrôle et chaque évaluation font l'objet d'un rapport détaillé qui comprend en outre :

- a) des conclusions ou des recommandations accompagnées de l'estimation de leur impact financier (bénéfices attendus ainsi que les coûts et ressources nécessaires pour la mise en œuvre des recommandations) ;
- b) le coût du contrôle ou de l'évaluation (coût pour la Cour des comptes et coût pour l'entité contrôlée).

9

Proposition (LSurv D1 09)

Art. 43, al. 3, lettres a et c (nouvelle teneur)

³ Elle publie une fois par an un rapport d'activité, comportant notamment :

- a) la liste des objets qu'elle a traités par un audit ou une évaluation, accompagnée du coût de traitement de chacun de ces objets y inclus le coût pour l'entité auditée ou évaluée ;
- b) avec une motivation succincte, la liste des objets qui n'ont pas fait l'objet d'un contrôle détaillé ;
- c) la liste des rapports qu'elle a rendus avec leurs conclusions, leurs recommandations éventuelles, les suites qui leur ont été données ainsi que leur impact financier attendu et effectif (bénéfices, coûts et ressources nécessaires pour la mise en œuvre des recommandations) ;
- d) la liste des rapports restés sans effets.

10

Questions

Allons-nous « alourdir le bateau » ?

- Non! Mais nous allons pouvoir garantir que les ressources nécessaires sont prises en compte pour mettre en place les recommandations. Nous allons pouvoir également nous concentrer sur les objets qui amènent le meilleur retour sur investissement.

La Cour des Comptes doit également évaluer la qualité de la gestion, allons-nous l'en empêcher ?

- Certainement pas!!! La Cour des Comptes reste maîtresse de son agenda et des objets qu'elle traite. Il n'existe aucune raison de ne pas évaluer l'économicité des mesures recommandées.
- Ce projet doit renforcer la légitimité du travail de la Cour des Comptes

Avez-vous des questions?

PL 12660

PRÉSENTATION DE LA POSITION DE LA COUR DES COMPTES

COMMISSION DES FINANCES, 10 FÉVRIER 2021

Projet de loi modifiant la loi sur la surveillance de l'Etat**ENTRÉE EN MATIÈRE - ART. 39 LSURV****Non-conformité du PL avec la Constitution genevoise****Indépendance et autonomie de la Cour**

- L'article 128 al. 1 et al. 2 de la Cst genevoise comporte les principes d'indépendance du contrôle et du libre choix de celui-ci.
- L'amendement à l'art 39 LSURV est donc contraire à la Constitution car, en précisant quand la Cour doit ou ne doit pas entrer en matière, il contrevient au principe d'indépendance et d'autonomie qui est le fondement même de la Cour.

ENTRÉE EN MATIÈRE - ART. 39 LSURV

Non-conformité du PL avec la Constitution genevoise

Missions et critères fixés par la Constitution

- La LSURV est une loi d'application qui ne peut que concrétiser et préciser, mais non écarter les dispositions constitutionnelles. Or, les critères qui doivent guider la Cour dans sa mission sont fixés dans la Constitution ; il s'agit de la légalité des activités, de la régularité des comptes et du bon emploi des fonds publics. La Cour évalue également les politiques publiques (art. 128 al. 3 Cst).
- Le critère d'économicité n'est pas le seul critère qui guide l'action de la Cour. La Cour effectue d'autres missions: audits de fraude, de gouvernance, de légalité, évaluation de politiques publiques.
- Si le critère d'économicité devait systématiquement primer dans le choix des missions, la Cour devrait renoncer à bon nombre de celles-ci, quand bien même elles répondraient aux critères constitutionnels devant guider son activité.



3

ENTRÉE EN MATIÈRE - ART. 39 LSURV

Normes professionnelles et indépendance des instances de contrôle

- Le PL contrevient aux normes professionnelles de l'audit.
- L'INTOSAI a développé des normes sur l'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

« Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques sont respectueuses des lois adoptées par le Parlement qui les concernent, mais ce dernier et l'organe exécutif ne peuvent ni la diriger ni faire preuve d'ingérence :

- *dans la sélection des questions à contrôler;*
- *dans la planification, la programmation, l'exécution de leurs travaux, la communication des résultats, et le suivi de leurs contrôles; (...)* »

Principe 3 de la déclaration de Mexico sur l'indépendance fonctionnelle et organisationnelle des institutions supérieures de contrôle de novembre 2007 (Normes INTOSAI)



4

ENTRÉE EN MATIÈRE - ART. 39 LSURV

Normes professionnelles et indépendance des instances de contrôle

Dans le domaine de l'évaluation:

- La Cour applique les standards de la Société suisse d'évaluation (SEVAL).
- C'est une analyse coût-utilité qui guide le choix des évaluations.
- Extraits des standards adoptés en 2016:

« **Rapport approprié entre coût et utilité** : Une évaluation est conçue de telle manière qu'elle ait une utilité qui justifie les moyens engagés. »

« **Récolte de données dans une mesure appropriée** : La sélection et l'étendue des données à collecter et à analyser doivent être adaptées à ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de l'évaluation. On veillera à ce que la collecte des données affecte l'objet d'évaluation le moins possible. »

« **Recommandations utiles** : Les éventuelles recommandations sont fondées et concrètes. De plus, elles sont adressées à leurs destinataires et sont réalisables pour ceux-ci. »



5

ENTRÉE EN MATIÈRE - ART. 39 LSURV

L'application du principe coût-utilité au sein de la Cour

- Outre proposer des économies financières, **une mission d'audit** peut avoir pour objectif :
 - d'améliorer la gouvernance d'une entité
 - de vérifier si l'organisation de l'entité est adéquate
 - de vérifier si les prestations d'une entité sont à la hauteur des attentes des bénéficiaires et de bonne qualité
 - de vérifier si les risques sont clairement identifiés et gérés
 - de vérifier la légalité des activités (respect de l'AIMP par exemple)

Il est impossible de chiffrer les économies ou les gains d'efficience avant d'effectuer une mission.



6

ENTRÉE EN MATIÈRE - ART. 39 LSURV

L'application du principe coût-utilité au sein de la Cour

Les missions d'évaluation

- Elles visent à apprécier la conception de la politique publique, sa mise en œuvre et l'atteinte des objectifs fixés dans la loi, ainsi que l'impact de l'action publique sur les citoyens.
- Les missions d'évaluation des politiques publiques n'ont pas pour objectif premier et unique la recherche d'économies financières.
- Aller dans le sens de ce PL reviendrait, dans le cas d'une évaluation d'un dispositif ou d'une politique publique, à identifier un problème, constater l'inefficacité des mesures mises en œuvre, mais à ne pas proposer une alternative au risque que celle-ci serait potentiellement plus coûteuse.



7

ENTRÉE EN MATIÈRE - ART. 39 LSURV

En conclusion :

L'amendement proposé à l'art 39 LSURV n'est compatible ni avec la Constitution genevoise, ni avec les normes professionnelles en matière d'audit et d'évaluation, ni avec le principe coût-utilité tel qu'appliqué par la Cour.



8

RAPPORTS AVANT PUBLICATION - ART. 42 AL.1 LSURV**Impacts financiers des recommandations**

- La Cour n'émet pas de recommandations sans les avoir discutées avec l'entité auditée, laquelle peut les refuser.
- Le principe de proportionnalité guide la rédaction des recommandations.
- Les recommandations sont construites à coûts constants. Si des moyens supplémentaires sont nécessaires, cela est indiqué.
- L'impact financier précis d'une recommandation peut être difficile à chiffrer quand elle implique des transferts de charges ou des investissements sources d'économies d'échelle à plus long terme.

**PUBLICITÉ DES RAPPORTS – ART. 43 AL. 3 LIT. A ET C LSURV****Publicité des coûts liés au travail de la Cour**

- La Cour publie dans son rapport annuel le montant des économies proposées dans ses missions.
- Le nombre d'heures de travail engendrées par les demandes de la Cour dépend essentiellement de la qualité du système d'information et de l'archivage.
- La Cour ne peut pas contrôler le temps passé par l'entité à relire les projets de rapport et à rédiger des observations.
- La Cour ne maîtrise pas la volonté de collaboration de l'entité contrôlée.

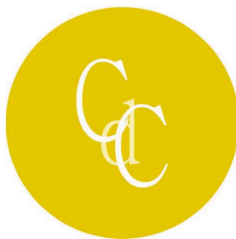


L'ESSENTIEL EN BREF

- ❑ Le PL 12660 n'est pas conforme à la Constitution genevoise, ni aux normes professionnelles, du point de vue de l'indépendance et de l'autonomie de la Cour.

- ❑ Le critère d'économicité n'est qu'un critère parmi d'autres fixés dans la Constitution; il ne doit pas empêcher la Cour de mener les autres missions qui lui ont été confiées (audits de fraude, de gouvernance, évaluation des politiques publiques).

- ❑ Obstacles pratiques : impossibilité de chiffrer ex-ante des économies et de vérifier le coût de l'audit pour l'entité auditée.



Date de dépôt : 10 janvier 2022

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Jacques Béné

Mesdames et
Messieurs les députés,

Circulez y'a rien à voir !

Les « courts » débats qui ont eu lieu en commission pourraient laisser penser que la minorité de la commission voudrait mettre sous tutelle la Cour des comptes. Il n'en est rien, mais son audition a par contre démontré que cette crainte d'une implication plus grande du parlement dans ce qu'elle fait « administrativement » n'est pas bienvenue. Circulez y'a rien à voir !

Le travail de la Cour des comptes est reconnu et salué. Elle possède un champ de responsabilités large, étant chargée du contrôle indépendant et autonome de la gestion de l'administration genevoise cantonale, de l'administration du pouvoir judiciaire, du Secrétariat général du Grand Conseil, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés par le canton ainsi que des entités de droit public ou privé dans lesquelles l'Etat possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse. Son périmètre d'action recouvre également la gestion des communes ainsi que les associations ou organismes subventionnés par ces dernières, tout comme l'évaluation des politiques publiques et la révision des comptes de l'Etat. Parmi ses responsabilités figure le bon emploi des fonds publics, soit leur efficacité, leur efficience, leur rentabilité ainsi que la performance des organismes mentionnés ci-dessus. La Cour des comptes choisit les missions à traiter selon une analyse des risques ainsi qu'en fonction des demandes des différentes instances pouvant la solliciter, de l'intérêt du public et des avantages que l'entité contrôlée peut retirer d'une intervention. Ce projet de loi vise, d'une part, à **donner la possibilité à la Cour des comptes de ne pas entrer en matière si elle évalue que le coût du traitement du dossier est trop important en regard de l'économie potentielle pour l'Etat**. C'est l'essentiel de ce que propose ce projet de loi, pour lequel la Cour des comptes a demandé un avis de droit « succinct », mais très « orienté », pour tenter de

démontrer que ces modifications sont problématiques du point de vue de leur conformité à la constitution cantonale, sans vraiment convaincre.

La Cour des comptes n'a en effet étonnamment pas l'habitude de prendre en compte les frais engendrés par ses missions pour l'entité contrôlée et estime mal ses propres ressources. L'examen par les pairs de la Cour des comptes effectuée par le Contrôle fédéral des finances (CDF-17654) souligne d'ailleurs un potentiel d'amélioration : **la Cour des comptes utilise « nettement plus de ressources que prévu dans les quatre missions où une estimation du temps avait été effectuée ». Une estimation du ratio « coût du traitement de la demande pour la Cour des comptes et pour l'audit / bénéfice attendu » devrait permettre de lui assurer qu'elle se concentre sur les poches d'améliorations les plus importantes pour l'Etat.**

D'autre part, nous pouvons noter que les recommandations de la Cour des comptes, qui comptent depuis sa création pour un montant cumulé de près de 500 millions de francs, ne tiennent pas compte systématiquement des frais induits pour l'exécution des missions et des recommandations qui en découlent (toutes ressources confondues). **Le Contrôle fédéral des finances indique ainsi que « les services évalués perçoivent souvent les recommandations comme demandant des moyens supplémentaires ». Elle ajoute que « si la Cour des comptes se préoccupe de cette question, le CDF n'a pas trouvé d'indication concrète montrant que la Cour des comptes avait eu cette réflexion lors de chacune des évaluations ». Ce projet introduit donc l'évaluation systématique des ressources nécessaires à la mise en place des recommandations. En quoi ce principe mettrait-il en péril l'indépendance de la Cour des comptes ?** C'est exactement le même principe qui régit les projets de lois d'investissements proposés par le Conseil d'Etat depuis. Et ce pour des questions de transparence. A défaut, le risque est grand que les recommandations proposées par la Cour des comptes soient acceptées par les entités concernées parce qu'il n'y a pas de conséquences directes à ne pas les appliquer, plutôt que de les refuser et de devoir le justifier politiquement, mais également financièrement.

Ce projet de loi a donc simplement pour objectif de permettre à la Cour des comptes de ne pas poursuivre les projets qui présentent un coût/bénéfice défavorable et d'évaluer, puis de mesurer les ressources nécessaires à l'exécution des recommandations. Cette prise en compte plus globale des coûts et des bénéfices doit induire un gain financier pour l'Etat. La Cour des comptes y voit une entrave à son action, dont acte. C'est cependant surprenant qu'un organisme de contrôle se sente attaqué par l'entité qui l'a

constitué quand celle-ci lui demande simplement plus de transparence sur son action. Comme elle en a demandé lorsque la Cour des comptes avait décidé de déménager ses locaux à la rue du Rhône pour des questions de « confort », malgré les loyers très élevés. Parce que le parlement est intervenu, la Cour des comptes a renoncé à son déménagement. A l'époque, sauf erreur, la Cour des comptes n'avait pas invoqué son indépendance pour justifier son choix de déménagement.

La minorité de la commission vous invite donc à accepter ce projet de loi ou, pour le moins, à renvoyer celui-ci en commission, pour permettre d'auditionner l'ACG et d'autres organismes qui pourraient voir dans ce projet de loi un intérêt à ne pas toujours accepter certaines recommandations par « gain de paix ».