

*Date de dépôt: 22 novembre 2004*

*Messagerie*

**Rapport**  
**de la commission de contrôle de gestion**  
**(année parlementaire 2003-2004)**

**Rapport de M. Philippe Glatz**

*Les dysfonctionnements sont photodégradables,  
mettez-les à la lumière et ils disparaissent.*  
*Ch. Kleiber*

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport d'activité de la commission de contrôle de gestion pour l'année parlementaire 2003-2004 et vous invitons à en prendre connaissance.

Le présent rapport donne des indications sur le fonctionnement de la commission et sur les sujets traités au cours de cette période. Il comprend également des conclusions et des recommandations.

Nous vous prions, Mesdames et Messieurs les députés, de lui réserver un bon accueil.

Au nom de la commission de contrôle de gestion  
Le Président : Philippe Glatz, député

**Membres permanents de la commission**

- M. Philippe Glatz, président**  
**M<sup>me</sup> Véronique Pürro, vice-présidente**  
**M. Alexandre Anor** (depuis octobre 2004)  
**M. Jacques Baud**  
M. Claude Blanc (jusqu'en juin 2004)  
**M<sup>me</sup> Marie-Paule Blanchard-Queloz**  
**M. Mario Cavaleri** (depuis juin 2004)  
**M. Edouard Cuendet** (depuis octobre 2004)  
**M. Pierre Froidevaux**  
**M<sup>me</sup> Alexandra Gobet Winiger** †  
**M<sup>me</sup> Janine Hagmann**  
**M<sup>me</sup> Jeannine de Haller**  
**M. Sami Kanaan**  
**M. Pierre Kunz**  
**M<sup>me</sup> Sylvia Leuenberger**  
**M<sup>me</sup> Anne Mahrer**  
M. Alain Meylan (jusqu'en mai 2004)  
M. Mark Muller (entre mai et octobre 2004)  
**M. Ivan Slatkine**

## Table des matières

Liste des abréviations	5
Introduction	6
I. Activités de la CCG en 2003-2004	7
II. Objectifs fixés par la présidence	8
2.1 <i>Adoption de lignes directrices pour la Commission de contrôle de gestion</i>	8
2.2 <i>Projet de loi 8932 sur les normes IPSAS</i>	9
2.2.1 <i>Projet de loi 8928 et Motion 1485 sur les bilan et compte de résultat de l'Etat</i>	11
III. La CCG au service de la haute surveillance parlementaire	11
3.1 <i>Réflexions de la CCG sur la Cour des comptes (réunion commune avec la Commission des finances)</i>	11
3.2 <i>Collaborations avec la CEPP et l'ICF</i>	11
3.2.1 <i>Collaboration et mandats confiés à la CEPP</i>	12
3.2.2 <i>Collaboration et mandats confiés à l'ICF</i>	12
IV. Les sujets traités en 2004 et le suivi des objets de 2003	13
4.1 <i>Le Stade de Genève (RD 547 et M 1607)</i>	13
4.2 <i>Politique d'éducation musicale</i>	13
4.3 <i>RD 486, rapport d'activité de la CEPP pour 2002</i>	14
4.4 <i>Suivi donné aux rapports de la CEPP (RD 419-A et RD 441-A)</i>	14
4.5 <i>Réglementation des activités accessoires du corps enseignant de l'Université (P 1420 et M 1558)</i>	15
V. Les sujets en cours de traitement	15
<u><i>Objets en traitement depuis plus d'une année</i></u>	
5.1 <i>Maternité</i>	15

<i>5.2 Sociétés commerciales détenues par des entités de droit public</i>	15
<i>5.3 Fondation Cité Nouvelle II (M 637-A)</i>	16
<i>5.4 OCAI et OCPA (P 1300 et P 1301)</i>	16
<i>5.5 Politique salariale au sein de l'Aéroport international de Genève</i>	16
<i>5.6 Application de l'arrêté 3887 du Conseil d'Etat et proposition de motion concernant les rémunérations globales servies par les entités contrôlées par l'Etat (M 1534)</i>	16
<i>5.7 Hospice général</i>	17
<i>5.8 Mesures de répression du travail clandestin (M 1403)</i>	18
<i>5.9 Palexpo-Orgexpo (RD 375)</i>	18
<i>5.10 Office de la jeunesse</i>	19
<i>5.11 Enquête sur la police</i>	19

*Objets en traitement depuis moins d'une année*

<i>5.12 Office cantonal du logement</i>	20
<i>5.13 Centre de Lullier</i>	21

*Objets à traiter*

<i>5.14 Office des poursuites et faillites (RD 523)</i>	21
<i>5.15 Sous-couverture des caisses de pension (M 1525-A)</i>	22

**VI. Réforme de l'Etat** 22

<i>6.1 Suivi de la réforme de l'Etat (SP 2005 et GE-Pilote)</i>	22
<i>6.2 Systèmes de contrôle interne</i>	25

**Recommandations et conclusions** 26

**Annexes**

<b>I) Lignes directrices de la Commission de contrôle de gestion</b>	28
<b>II) Article 201A de la Loi portant règlement du Grand Conseil</b>	33

## Liste des abréviations

<b>AIG</b>	Aéroport international de Genève
<b>CCG</b>	Commission de contrôle de gestion
<b>CEPP</b>	Commission externe d'évaluation des politiques publiques
<b>CFI</b>	Comptabilité financière intégrée
<b>CTI</b>	Centre des technologies de l'information
<b>DAEL</b>	Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement
<b>DASS</b>	Département de l'action sociale et de la santé
<b>DEEE</b>	Département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures
<b>DF</b>	Département des finances
<b>DIP</b>	Département de l'instruction publique
<b>DJPS</b>	Département de justice, police et sécurité
<b>IAS</b>	International Accounting Standards
<b>ICF</b>	Inspection cantonale des finances
<b>IPSAS</b>	International Public Services Accounting Standards
<b>LAIG</b>	Loi sur l'Aéroport international de Genève
<b>LRGC</b>	Loi portant règlement du Grand Conseil
<b>OCAI</b>	Office cantonal de l'assurance-invalidité
<b>OCPA</b>	Office cantonal des personnes âgées
<b>OCL</b>	Office cantonal du logement
<b>OPF</b>	Offices des poursuites et des faillites
<b>PL</b>	Projet de loi
<b>RD</b>	Rapport divers
<b>SIRH</b>	Service d'information des ressources humaines
<b>SP 2005</b>	Services publics 2005
<b>TPG</b>	Transports publics genevois

## *Introduction*

En premier lieu et au nom de tous les membres de la CCG, il s'agit de mentionner d'abord l'appui indéfectible et précieux dont chacun a pu bénéficier au cours de notre mandat de la part de M. Laurent Koelliker, secrétaire scientifique de la CCG.

En effet, c'est grâce aux très grandes qualités et à l'engagement de M. Koelliker que votre commission a pu suivre pour mener à bien la plus grande partie des travaux qu'elles s'était assignée. Qu'il nous soit donc permis ici de rendre hommage à notre secrétaire scientifique et lui dire notre reconnaissance pour tout le travail d'appui et de suivi accompli. La Commission remercie également M<sup>me</sup> Nicole Seyfried qui assure avec compétence et efficacité le secrétariat de la Commission.

Il convient également de relever le temps considérable consacré par les commissaires aux activités de la CCG, eux qui doivent concilier leur mandat de député de milice avec une vie professionnelle bien remplie. Afin de traiter le mieux possible les objets à l'ordre du jour de la CCG, la Commission a souvent nommé des sous-commissions pour étudier ces questions plus en profondeur. Cela a encore accru la charge de travail des députés membres de la CCG. Il s'agit là du prix à payer pour effectuer au mieux les tâches confiées par le Grand Conseil à sa Commission de contrôle de gestion.

Ainsi, le plus souvent exempte des passions, quand bien même celles-ci sont souvent nécessaires et utiles au débat politique, votre CCG s'est attelée tout au long de cette année à examiner les sujets qui lui étaient soumis avec la plus grande impartialité. En effet, chacun des commissaires ayant à l'esprit l'importance de la tâche qui lui était confiée s'est appliqué avec rigueur à rechercher les éléments susceptibles d'être porteurs de progrès pour le bon fonctionnement de notre collectivité.

Comme vous le constaterez à la lecture du présent rapport, votre commission s'est initialement attachée à mieux fixer dans la pratique les modes ou règles de fonctionnement qu'elle se doit d'appliquer en ce sens. En effet, la relative jeunesse de notre pratique ne nous permettait pas encore de bénéficier d'une tradition ou d'us et coutumes en la manière de procéder, ni de mieux faire connaître notre mode opératoire. De plus, à maints égards, il nous semblait également utile de bien rappeler que notre rôle, y compris lorsque nous sommes appelés à formuler des recommandations, ne devait, ni ne pouvait se confondre avec celui du Pouvoir Exécutif ou bien même du Pouvoir Judiciaire. C'est pourquoi il nous est apparu indispensable d'effectuer une réflexion en la matière. Il en a résulté tout un travail nécessaire de formalisation, celui-ci étant bien entendu appelé à se

poursuivre au fil de nos expériences. Ce travail comme le sérieux des rapports ponctuels déjà fournis sont bien aujourd'hui le signe d'une plus grande maturité.

Il est par ailleurs indéniable que la CCG a su faire la preuve, à maintes reprises déjà, de sa très grande utilité au service du bon fonctionnement de l'Etat, soit par l'étude approfondie et la révélation publique de certains dysfonctionnements, soit par les nombreuses propositions de corrections qu'elle a été portée à formuler dans ses différents rapports ou autres relations avec notre Grand Conseil ainsi qu'avec le Conseil d'Etat et son administration. Il convient aussi de souligner ici l'excellence des contacts que votre commission a toujours pu maintenir avec le Conseil d'Etat ainsi qu'avec son administration, ces derniers ayant fait preuve de disponibilité et n'ayant pas ménagé leurs efforts de collaboration à nos travaux.

Nous nous en voudrions de terminer cette brève introduction sans saisir la possibilité qui nous est faite de rendre encore ici un vibrant hommage à notre collègue M<sup>me</sup> Alexandra Gobet Winiger qui nous a quittés cette année. Malgré sa maladie et avec un courage exemplaire, M<sup>me</sup> Gobet Winiger a tenu à poursuivre son mandat, au service de la collectivité, jusqu'à ses tous derniers jours. Elle fut ainsi encore le rapporteur d'un des documents majeurs de notre commission cette année, le rapport sur l'Hospice Général. Son engagement, son courage, comme son travail constant au sein de notre commission ont porté bien des fruits et ont conduit à bien des progrès dont nous lui restons redevables.

## **I. Activités de la CCG en 2003-2004**

Au cours de l'année parlementaire 2003-2004, la Commission s'est réunie en plénière à quarante-deux reprises, ce qui représente quatre-vingt-six heures de séance.

Au cours de cette période, la CCG a procédé à l'audition de cinquante-six personnes: douze de conseillers d'Etat, trente-sept de membres de l'administration et sept de personnes concernées par les travaux de la commission.

Les différentes sous-commissions ont procédé à quarante-neuf auditions, ce qui représente nonante-deux heures de séance.

La CCG a reçu en 2004 trente-deux rapports de l'ICF (Inspection cantonale des finances).

## II. Objectifs fixés par la présidence

Anticipant quelque peu l'adoption de lignes directrices, la présidence de la CCG s'est fixé deux objectifs prioritaires, à savoir l'adoption de lignes directrices par la CCG et le traitement en commission du projet de loi 8932 relatif à l'introduction des normes IPSAS.

### *2.1 Adoption de lignes directrices pour la Commission de contrôle de gestion*

Après plusieurs années de pratique, le besoin s'est fait sentir pour la CCG d'élaborer des lignes directrices à son usage, afin de fixer des règles générales de fonctionnement, dans le respect des dispositions déjà prévues par la loi, notamment aux articles 201A et ss de la LRGC (B 1 01) et à l'article 9 de la Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière de l'Etat (LSGAF, D 1 10). En effet, certains sujets comme les conflits d'intérêt, la méthode de travail (en commission ou en sous-commission), la concurrence entre les interventions de contrôle, l'accompagnement des Départements lorsque la CCG traite des objets législatifs ou le traitement confidentiel des informations donnaient lieu périodiquement à des débats.

Au début de cette année de présidence, il a été décidé que l'année 2004 serait mise à profit pour établir un document, non contraignant, pour régler ces différentes questions. Cela constitue un apport au bon fonctionnement de la CCG.

Le projet de lignes directrices, inspiré en partie de l'expérience des commissions de gestion fédérales a été étudié par la Commission lors de ses séances des 23 et 30 août 2004, le projet ayant été adopté le 13 septembre 2004.

La première partie « Définition et principes » rappelle les grands principes de la haute surveillance parlementaire. Elle a un rôle « pédagogique », tant à l'attention des commissaires que des personnes qui entrent en contact avec la commission.

Une deuxième partie « Structure et fonctionnement » définit concrètement le mode de fonctionnement de la commission, respectivement des sous-commissions. Cette partie forme une base du système de contrôle interne propre à la CCG. Elle prévoit également que le suivi des rapports de l'Inspection cantonale des finances sera attribué à des sous-commissions.

La Commission a eu l'occasion de se pencher sur les problèmes qui pouvaient se poser lorsqu'un sujet ou un rapport ne faisaient pas l'unanimité.

La Commission a estimé utile que dans ce cas, le rapport issu de la Commission mentionne la divergence, afin d'éviter le dépôt d'un rapport de minorité. Cette question a également fait l'objet d'un avis de droit du Service du Grand Conseil, lequel conclut que, s'agissant d'un rapport divers, le dépôt d'un rapport de minorité est possible, à condition que les conclusions des rapports de majorité et de minorité permettent un vote cohérent du Grand Conseil. Toutefois, l'avis du Service du Grand Conseil relève également que la CCG a toujours souligné dans ses précédents rapports d'activité l'importance d'un travail consensuel.

Enfin une troisième partie « Règles de confidentialité et conflits d'intérêt » règle certaines lignes de conduite. Après discussion, la CCG a décidé que, si un membre de la commission assume une responsabilité de gestion dans une entité étudiée par la CCG, il doit en informer la Commission. Le commissaire peut participer au débat, mais ne prend pas part au vote.

Par ailleurs, et afin d'éviter tout artefact nuisible aux travaux de la Commission, il a été décidé que lors du traitement d'un sujet et sauf décision contraire de la CCG, aucune information ne pouvait être divulguée à la presse avant que la Commission estime avoir atteint une certaine maturité dans le travail entrepris.

Ce dernier point a malheureusement fait une fois encore l'objet d'entorses, après l'adoption de ces lignes directrices. Aucun moyen ne permettant d'assurer la confidentialité des travaux de la Commission, il ne peut que être fait une nouvelle fois appel au serment prononcé par les députés.

Les lignes directrices de la CCG figurent en annexe de ce rapport (annexe II).

## ***2.2 Projet de loi 8932 sur les normes IPSAS***

### ***Sujet traité en plénière***

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1995, la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF, D 1 05) prévoit que *les établissements cantonaux, les fondations cantonales de droit public ainsi que les institutions de droit privé dans lesquelles l'Etat possède une participation majoritaire au capital ou dans le financement de l'exploitation ou d'une représentation majoritaire au sein des organes supérieurs sont soumis aux normes comptables internationales IAS*. Partant du constat que cette disposition de la loi n'était que partiellement appliquée par les entités concernées et que des normes spécifiques aux services publics (IPSAS) avaient été élaborées entre-temps,

plusieurs députés déposèrent le projet de loi 8932 en vue de modifier la LGAF.

Ce projet de loi, renvoyé à la CCG par le Grand Conseil le 13 novembre 2003, a fait l'objet de plusieurs réunions en plénière. M<sup>me</sup> Martine Brunschwig Graf, présidente du DF a été reçue par le CCG le 22 mars 2004 pour un premier exposé sur l'enjeu du projet de loi et son articulation avec la réflexion intercantonale d'application de normes comptables communes.

L'application des normes IAS/IPSAS, issues de la philosophie anglo-saxonne, pourrait poser problème, notamment du point de vue de la comptabilisation des provisions, des amortissements des actifs immobilisés et de la prévoyance professionnelle. Cette philosophie différente explique en partie le retard dans l'application de ces normes, puisque le débat entre les partisans d'une application intégrale et ceux préférant une adaptation aux spécificités suisses n'a pas encore été tranché.

La CCG a commencé l'étude de ce projet de loi le 24 mai 2004 par un premier échange de vues entre les membres de la commission, accompagnés pour l'occasion de représentants du DF.

Le 14 juin et le 13 septembre 2004, la CCG a entendu M. Moreno Sella, directeur du Centre de compétences sur les normes IPSAS et le 21 juin M. Claude-Victor Comte, directeur de la CIA. S'agissant des caisses de pension, le taux de couverture et de la constitution de provisions ne semblent pas compatibles avec l'application intégrale des normes IPSAS.

Le 27 septembre, la CCG a commencé son traitement du projet de loi 8932 en approuvant l'entrée en matière et a poursuivi son étude le 4 octobre, article par article, en deuxième débat, en prenant en compte également certains amendements formulés par les représentants du Département des finances qui accompagnent la CCG dans ses travaux.

Le 1<sup>er</sup> novembre, la CCG a terminé son examen en deuxième débat et a réalisé le vote d'ensemble en troisième débat de ce projet de loi. Le rapport est attendu pour le 1<sup>er</sup> février 2005.

A noter également que le 4 octobre, la CCG a pu bénéficier d'une séance de formation aux normes IPSAS donnée par des experts en la matière et organisée par M. Moreno Sella. La CCG tient à remercier ces intervenants pour les informations de qualités qu'ils ont transmises aux membres de la commission et qui leur ont permis d'aborder le traitement de ce projet de loi en toute connaissance de cause. Ces remerciements vont aussi au directeur et aux collaborateurs du Centre de compétences IPSAS qui secondent les travaux de la Commission.

### *2.2.1 Projet de loi 8928 et Motion 1485 sur les bilan et compte de résultat de l'Etat*

Dans le cadre de ses travaux relatifs au projet de loi 8932 sur les normes IPSAS, la CCG a également entendu l'un des initiants des projets de loi 8928 et de la proposition de motion 1485. La CCG a constaté que les termes de la proposition de motion étaient traduits en fait dans le projet de loi. Comme les dispositions du projet de loi 8928 sont reprises à l'article 58 du projet de loi 8932 amendé, une majorité de la CCG a estimé que les buts du projet de loi 8928 et de la proposition de motion 1485 sont repris par le projet de loi 8932 dans sa version amendée votée par la CCG le 1<sup>er</sup> novembre 2004.

## **III. La CCG au service de la haute surveillance parlementaire**

### *3.1 Réflexions de la CCG sur la Cour des comptes (réunion commune avec la Commission des finances)*

Le 17 décembre 2003, la Commission de contrôle de gestion a tenu une séance conjointe avec la Commission des finances, afin d'être informée des travaux de la Commission des finances au sujet des projets de loi 8447 et 8448 relatifs à la Cour des comptes.

Cette réunion a permis aux membres de la CCG de connaître les réflexions des députés membres de la Commission des finances, de même que de leur faire part de leur perception propre, sous l'angle du contrôle de gestion.

Notons ici qu'il est apparu aux députés réunis pour la circonstance que de telles réunions entre membres des deux commissions étaient fort utiles et pouvaient faire gagner un temps précieux en permettant ainsi une meilleure répartition des tâches. En conséquence, il fut souhaité que de telles rencontres puissent être maintenues à l'avenir.

### *3.2 Collaborations avec la CEPP et l'ICF*

Au cours de cette année parlementaire, la CCG a eu l'occasion de collaborer à de nombreuses reprises avec d'autres organes de contrôle et notamment avec l'Inspection cantonale des finances (ICF) et avec la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP). La CCG saisit l'occasion offerte par ce rapport pour remercier ces deux centres d'expertise de leur précieux concours.

### *3.2.1 Collaboration et mandats confiés à la CEPP*

Au cours de cette année 2003, la CEPP a poursuivi son travail sur le mandat confié par la CCG au sujet de l'Office de la Jeunesse. A la suite du mandat complémentaire de la CCG au Département de sociologie de l'Université de Genève, une coordination s'est faite entre ces deux institutions travaillant sur le même domaine, mais avec des approches différentes, le travail de la CEPP portant sur une analyse de l'adéquation entre les lois et les missions remplies par l'Office de la jeunesse, alors que le Département de sociologie réalisait une étude plus générale des comportements de la jeunesse; chacun prenant comme angle de vue le problème de la maltraitance.

Les travaux de la CEPP seront prochainement achevés et la CCG devrait recevoir un rapport cette année encore, lequel alimentera les travaux de la commission. Les résultats de l'étude sociologique sont attendus pour le début de l'année 2005.

### *3.2.2 Collaboration et mandats confiés à l'ICF*

Conformément aux dispositions légales, la CCG reçoit l'ensemble des rapports de l'ICF. Ponctuellement, la commission a demandé des explications aux entités visées par certains de ces rapports.

La CCG a également reçu le résultat du mandat qu'elle avait confié à l'ICF à propos du fonctionnement de l'Office cantonal du logement, plus particulièrement sous l'angle des directives en matière de surtaxe des loyers de logements subventionnés. Ce rapport a été remis à la commission et à la sous-commission « audit OCL », en charge du traitement approfondi de ce dossier.

Par ailleurs, au cours de ses travaux, la sous-commission « Stade de Genève » a également proposé à la Commission de contrôle de gestion de confier un mandat à l'ICF. Ce souhait avait également été formulé par la Commission des travaux. En fonction des besoins propres de la sous-commission « Stade de Genève », la CCG a accepté ce mandat, lequel a été complété au cours de l'été, par de nouvelles demandes de la sous-commission. L'ICF a remis à la sous-commission un « projet de rapport », non encore soumis à la Fondation du Stade de Genève, mais suffisamment étayé pour qu'il puisse être utilisé avantageusement dans le rapport que la CCG a déposé récemment devant le Grand Conseil (RD 547).

En juin 2004, sur proposition de la sous-commission « Hospice général », la CCG a confié un mandat à l'ICF pour établir le coût complet de

fonctionnement du Conseil d'administration de cette institution, y compris les frais de la structure de réclamation agissant au nom du président de ce Conseil.

La CCG profite de cette occasion pour remercier l'ICF, son directeur et ses collaborateurs pour leur précieux concours et l'expertise qu'ils apportent ponctuellement à la CCG et à ses sous-commissions. Cet appui est absolument indispensable, s'agissant d'une commission de milice.

#### **IV. Les sujets traités en 2004 et le suivi des objets de 2003**

##### ***4.1 Le Stade de Genève, RD 547 et M 1607 (auto-saisine)***

###### ***Sous-commission composée de MM. Sami Kanaan et Ivan Slatkine***

Au cours de cette année parlementaire, la sous-commission du Stade de Genève a été particulièrement active. Elle a procédé à de nombreuses auditions des différents acteurs de ce dossier. La CCG a été informée régulièrement de ces travaux, notamment lorsqu'il s'est agi de confier un mandat à l'Inspection cantonale des finances.

Après plus d'une année d'enquête, la sous-commission a présenté le 25 octobre 2004 son rapport à la Commission de contrôle de gestion, laquelle, après en avoir débattu en plénière, l'a adopté à l'unanimité.

Bien que l'objet traité ici ait été très ardu ainsi que pouvait être sujet à interprétations médiatiques plus sensationnelles, la qualité du travail, la rigueur et l'indépendance dont ont fait preuve les deux membres de la sous-commission ont permis un rapport complet et utile. Ce travail est un exemple qui donne tout son sens à la mission de haute surveillance de la CCG.

##### ***4.2 Politique d'éducation musicale (rapport de la CEPP)***

###### ***Sous-commission de M<sup>me</sup> Marie-Paule Blanchard-Queloz et M. Pierre Kunz***

En 1999, la CEPP a rendu son rapport sur l'évaluation de l'impact des subventions aux écoles de musique. Quelques mois plus tard, M<sup>me</sup> Martine Brunschwig Graf, conseillère d'Etat alors en charge du Département de l'instruction publique nommait une commission présidée par M. Jean-Pierre Ballenegger pour réfléchir à une réforme de l'enseignement musical à Genève. La CCG a pris connaissance des résultats de l'étude de la CEPP et du rapport Ballenegger et a décidé la création d'une sous-commission. Partant du principe que les conclusions du rapport demandé par la cheffe du

DIP ne répondaient pas complètement aux conclusions et recommandations de la CEPP, la sous-commission a souhaité demander à M. Charles Beer, nouveau conseiller d'Etat en charge du DIP, d'exposer sa position par rapport aux conclusions de la CEPP et de définir sa politique générale en matière d'enseignement musical.

La question s'est posée de savoir si l'étude du rapport de la CEPP et du rapport Ballenegger sur l'éducation musicale entrerait dans les compétences de la commission. La majorité de la CCG a estimé que tel était le cas conformément à ce que prévoit l'article 201A, alinéa 5, lettre c) de la loi portant règlement du Grand Conseil, à condition de se limiter à demander une prise de position du Conseil d'Etat par rapport aux conclusions du rapport de la CEPP.

Les conclusions du rapport de la sous-commission ont été adoptées par la majorité de la CCG le 28 juin 2004, la question d'un rapport de minorité restant en suspens. Cette situation particulière et inédite a posé un problème délicat à la commission, laquelle s'efforce de travailler par consensus. Comme l'unanimité semblait difficile à atteindre et risquait de retarder trop longtemps le dépôt d'un rapport, les représentants de l'Entente et celui de l'UDC ont décidé de prendre ce rapport à leur compte et de l'inclure dans la proposition de motion (M 1602) qu'ils ont déposée au Grand Conseil le 24 septembre 2004.

#### ***4.3 RD 486, rapport d'activité de la CEPP pour 2002***

##### ***Rapport de M. Pierre Kunz***

Après avoir entendu M. Jean-Daniel Delley, président sortant de la CEPP, la CCG a pris connaissance du rapport d'activité de la commission externe d'évaluation et a adressé un rapport au Grand Conseil relevant notamment la grande qualité des travaux de la CEPP, tout en regrettant que ses conclusions ne soient pas davantage prises en considération par le Conseil d'Etat.

Le Grand Conseil a renvoyé les conclusions de ce rapport au Conseil d'Etat le 23 janvier 2004.

#### ***4.4 Suivi donné aux rapports de la CEPP (RD 419-A et RD 441-A)***

##### ***Rapport de M<sup>me</sup> Alexandra Gobet Winiger***

Le 19 décembre 2003, le Grand Conseil a renvoyé les conclusions de ces deux rapports réunis au Conseil d'Etat. L'Exécutif n'a toujours pas apporté de

réponses complètes concernant ces recommandations qui appelaient une réaction de sa part.

#### ***4.5 Réglementation des activités accessoires du corps enseignant de l'Université (P 1420 et M 1558)***

La proposition de motion 1558 de la Commission de contrôle de gestion a été adoptée par le Grand Conseil le 24 octobre 2003, soit il y a plus d'une année. La commission constate que le Conseil d'Etat n'a toujours pas répondu à cette motion, malgré une demande du Bureau du Grand Conseil dans ce sens.

La Commission de contrôle de gestion apprécierait qu'une réponse soit donnée dans les meilleurs délais, car la problématique soulevée par la motion mérite une réponse de l'Exécutif.

### **V. Les sujets en cours de traitement**

Pour des raisons de confidentialité, les sujets en cours de traitement devant la CCG ne seront pas tous développés ici, puisqu'ils doivent encore faire l'objet d'un rapport approuvé par la CCG.

#### **Objets en traitement depuis plus d'une année**

##### ***5.1 Maternité (auto-saisine)***

***Sous-commission composée de M. Charles Beer (jusqu'à son élection au Conseil d'Etat, où il a été remplacé par M<sup>me</sup> Véronique Pürro) et de M<sup>me</sup> Janine Hagmann***

La sous-commission doit encore procéder à des auditions finales, afin de s'assurer que la récente nomination à la tête de la maternité a permis de régler la situation.

##### ***5.2 Sociétés commerciales détenues par des entités de droit public (rapport ICF)***

***Sous-commission composée de M<sup>me</sup> Sylvia Leuenberger et d'un membre à nommer en remplacement de M. Mark Muller***

Le rapport ICF n° 02-39 relatif aux TPG faisait référence à la société anonyme TPG Publicité en situation de perte de capital et de surendettement. Un certain flou juridique semble régir la création de sociétés anonymes par

des entités de droit public. La sous-commission doit encore proposer à la CCG l'orientation législative à même de clarifier cette situation.

### ***5.3 Fondation Cité Nouvelle II (M 637-A)***

#### ***Traité en plénière***

L'étude de cette question a pour origine une demande d'éclaircissement de la part de la Commission des finances. En raison du décès de M<sup>me</sup> Alexandra Gobet Winiger, ce dossier doit être attribué à une nouvelle sous-commission.

### ***5.4 OCAI et OCPA (P 1300 et P 1301)***

#### ***Rapporteur désigné: M. Pierre Froidevaux***

Un rapport sur ces anciennes pétitions devrait prochainement être déposé, puisque l'objet soulevé dans ces deux pétitions a trouvé une issue depuis.

### ***5.5 Politique salariale au sein de l'Aéroport international de Genève (AIG) (auto-saisine)***

#### ***Objet traité en plénière***

Le 26 novembre 2001, la CCG a donné mandat à l'ICF d'étudier l'application de l'article 9 de la LAIG. Le rapport de l'ICF – lequel porte à la fois sur la politique salariale au sein de l'AIG et sur le mandat particulier de la CCG – a été remis à la Commission le 5 juin 2003. Après lecture de ce rapport, il a été demandé copie de deux avis de droit sollicités par l'AIG et par le DEEE. L'étude de ces documents est en cours. La nomination d'une sous-commission doit encore être examinée par la CCG.

### ***5.6 Application de l'arrêté 3887 du Conseil d'Etat et proposition de motion concernant les rémunérations globales servies par les entités contrôlées par l'Etat (M 1534)***

#### ***Objet traité en plénière***

A ce jour, la commission est toujours dans l'attente du complément de réponse du Conseil d'Etat, malgré trois rappels restés sans réponse à ce jour. Il convient de préciser que le contrôle de l'application de l'arrêté n° 3887 fait partie des objets que la CCG traite en auto-saisine, auquel s'est ajoutée une proposition de motion, laquelle n'a pas encore été renvoyée au Conseil d'Etat.

### **5.7 Hospice général (rapports ICF)**

***Sous-commission composée de M<sup>me</sup> Gobet Winiger et M. Pierre Froidevaux***

Sur la base de l'étude des différents rapports de l'ICF traitant de l'informatique sociale, la sous-commission a estimé qu'une étude préliminaire s'avérait utile. Elle a proposé un programme de travail, ponctué de quelques auditions de personnels de l'Hospice général, afin de présenter à la CCG un rapport préliminaire.

Les constatations des problèmes techniques informatiques relevés dans les différents rapports de l'ICF ont été confirmées par ces auditions, lesquelles ont fait apparaître d'autres carences en matière de gestion, des problèmes de trésorerie concernant les avances AI et un flou dans le processus décisionnel entre les compétences du Conseil d'administration et celles du Conseil d'Etat.

La sous-commission a présenté son rapport préliminaire devant la CCG le 29 mars 2004. La commission a décidé que les constatations faites devaient être transmises à la plénière du Grand Conseil dans un « rapport intermédiaire ». Il était entendu que ce rapport devait permettre au Grand Conseil de prendre connaissance de la situation et de demander au Conseil d'Etat la prise des mesures nécessaires afin de rétablir la situation informatique au sein de l'Hospice général. La décision de déposer ce rapport en urgence, avant la fin des travaux de la sous-commission et les auditions finales était motivée par la proximité du débat budgétaire et l'avancement en Commission des affaires sociales du projet de Revenu déterminant unique, dont la réussite dépendait d'un environnement informatique stable, ce qui n'était pas le cas.

Dans ses conclusions intermédiaires, discutées le 26 avril 2004 et adoptées par la CCG le 3 mai 2004, la sous-commission recommandait au Conseil d'Etat:

- de faire procéder, dans des délais inhabituellement brefs, à un audit du système informatique de l'Hospice Général par un mandataire indépendant, à charge pour le mandataire de se prononcer sur l'aptitude de l'équipement à assumer fiablement l'introduction du revenu déterminant unique.
- d'agir en toute transparence, en procédant par projets de lois lorsqu'il y a lieu et en adressant, trimestriellement, à la Commission des finances, à la Commission de contrôle de gestion et à l'Inspection cantonale des finances, l'état d'avancement du rétablissement attendu.

- de confier la responsabilité de la gestion administrative et financière des dossiers sociaux aux collaborateurs administratifs et non plus aux assistants sociaux.

Ces conclusions ont été adoptées par le Grand Conseil et renvoyées au Conseil d'Etat le 14 mai 2004. Or, la CCG constate que depuis cette date, elle n'a pas reçu le rapport trimestriel demandé dans la deuxième recommandation. Elle n'a pas encore reçu non plus d'information au sujet de l'audit informatique, ni sur la décision d'attribuer la gestion administrative et financière des dossiers sociaux aux collaborateurs administratifs de l'Hospice général.

### ***5.8 Mesures de répression du travail clandestin (M 1403)***

#### ***Sous-commission composée de MM. Sami Kanaan et d'un membre à nommer en remplacement de M. Mark Muller***

Comme mentionné dans le RD 508, la CCG a eu l'occasion d'entendre le conseiller d'Etat en charge du DEEE et la conseillère d'Etat en charge du DJPS le 17 novembre 2003. Cette audition a permis à la CCG de disposer d'une partie des éléments nécessaires au traitement de la motion 1403 et au suivi des recommandations du rapport de la CEPP sur ce sujet. L'audition a également mis en relief la nature extrêmement délicate de la question du travail clandestin.

En janvier 2004, la CCG a rencontré une nouvelle fois M. Carlo Lamprecht pour une présentation du chèque service, afin de permettre aux employés du secteur domestique non déclarés d'être couverts par les assurances sociales.

Avant de rendre son rapport sur la motion 1403, la CCG doit se prononcer sur l'opportunité de faire effectuer des contrôles supplémentaires par la Direction de la main-d'œuvre étrangère.

### ***5.9 Palexpo-Orgexpo (RD 375)***

#### ***Sous-commission composée de M<sup>me</sup> Alexandra Gobet Winiger et M. Ivan Slatkine***

Après une pause en 2003, cette sous-commission a repris ses travaux, afin de clore cet objet. La CCG doit encore décider si la sous-commission doit poursuivre son étude ou si un rapport peut être déposé à brève échéance, compte tenu du fait qu'un projet de réorganisation de la structure Palexpo-Orgexpo est traité actuellement par la Commission des finances.

### ***5.10 Office de la jeunesse (auto-saisine)***

***Sous-commission de suivi composée de M<sup>mes</sup> Marie-Paule Blanchard-Queloz, Jeanine de Haller, Sylvia Leuenberger et MM. Philippe Glatz et Pierre Kunz***

Le 26 janvier 2004, la CCG a rencontré M. Charles Beer, Conseiller d'Etat en charge du DIP pour lui présenter le mandat qu'elle avait l'intention de confier au Département de sociologie sur les problèmes touchant la jeunesse. Ce mandat se voulait complémentaire à un autre mandat confié à la CEPP quelques mois plus tôt au sujet de l'évaluation de la conformité des missions de l'Office de la jeunesse avec la loi.

Le 2 février 2004, la CCG a décidé de financer ce mandat sur son budget annuel, afin d'en garder la maîtrise, puisque ce travail devait permettre d'achever – peut-être provisoirement – la grande étude lancée par la CCG sur l'Office de la jeunesse en 2002. L'étude des chercheurs du Département de sociologie devrait apporter son éclairage propre au travail des experts de la CEPP. Les résultats de l'étude de la CEPP sont attendus pour cet automne, alors que ceux du Département de sociologie devraient être remis à la CCG au début du printemps 2005. Le travail des sociologues fait l'objet d'un suivi trimestriel par la sous-commission.

### ***5.11 Enquête sur la police (auto-saisine)***

Lors de sa séance du 3 mai 2004, la CCG a pu prendre connaissance, en séance, d'une étude socioprofessionnelle sur la police, afin de mieux comprendre la situation au sein de ce corps. Le rapport, consulté sous le sceau de la confidentialité, a également offert l'occasion à la CCG d'attirer l'attention de l'Exécutif sur son droit d'accès aux documents, afin que le Conseil d'Etat évite à l'avenir de prendre des engagements de confidentialité incompatibles avec les droits dont la CCG dispose dans l'exercice de sa mission de haute surveillance parlementaire (voir également la partie consacrée à l'Office cantonal du logement).

## Objets en traitement depuis moins d'une année

### **5.12 Office cantonal du logement (actuellement Direction du logement) (auto-saisine)**

***Sous-commission composée de M<sup>me</sup> Marie-Paule Blanchard-Queloz et M. Pierre Froidevaux***

La création de cette sous-commission fait suite aux problèmes survenus au sein de l'Office cantonal du logement à la fin de l'année 2003.

Devant les remous suscités par cette question, la CCG a décidé de procéder à plusieurs auditions, pour connaître les circonstances dans lesquelles ces événements se sont produits. La CCG a eu l'occasion de prendre connaissance de l'audit réalisé à l'OCL, en présence de M. Laurent Moutinot, conseiller d'Etat en charge du DAEL (depuis, un arrêt du Tribunal administratif a rendu cet audit public et la CCG en a reçu copie). La CCG a également entendu M. Pierre-François Unger, conseiller d'Etat en charge du DASS et M. Claude Torracinta, président du conseil d'administration de l'Hospice général. Enfin, la CCG a entendu M<sup>me</sup> Bellinazzo-Spahn le 2 février 2004.

La CCG a également obtenu des précisions de M. Auer, alors directeur général de l'Office du personnel de l'Etat, au sujet des différentes sanctions et autres mesures pouvant toucher les cadres et le personnel de la fonction publique.

Sans émettre de jugement sur ces événements, ce qui n'est pas le rôle de la CCG, la commission a estimé que l'audit réalisé à l'Office cantonal du logement et ses effets, méritaient une étude plus approfondie de la politique du Conseil d'Etat en matière d'audits. Un mandat a été confié à une sous-commission pour qu'elle prenne l'audit de l'OCL comme cas d'école et l'élargisse à la politique générale de l'Etat en la matière. En parallèle, la CCG a également confié un mandat à l'ICF sur l'OCL.

Contrairement à ce qu'affirmait un article de presse paru le 19 octobre, la CCG n'a pas délaissé cet objet, puisqu'une sous-commission a été nommée et qu'elle a débuté ses travaux cet été. Toutefois, cet objet mérite un traitement approfondi et général qui ne peut se limiter aux cas spécifique de l'OCL, ni aux conflits de personnes. D'ailleurs, la CCG a comme principe (déjà affirmé dans l'exposé des motifs de la M 1558) de ne pas prendre parti lorsque des cas personnels lui sont soumis. Cependant, elle approfondit son étude si des situations conflictuelles font apparaître des problèmes de gestion généraux,

ce qui est le cas de l'OCL. Ce cas met aussi en question l'utilisation des audits comme instruments de gestion du personnel.

Conformément aux principes repris dans ses lignes directrices, la CCG attache une importance toute particulière à la protection de la personnalité et au respect de la sphère privée, telles que garanties par la constitution fédérale et par le droit fédéral. Le rapport de la commission sera donc rédigé conformément à ces principes.

### ***5.13 Centre de Lullier (auto-saisine)***

Après que la presse se soit fait l'écho de certains problèmes au Centre horticole de Lullier, la CCG a souhaité rencontrer le Conseiller d'Etat en charge du DIP, M. Charles Beer, afin de s'assurer que des mesures correctives avaient été prises. M. Beer a été reçu à deux reprises, une première fois le 26 janvier 2004 et une seconde fois le 5 avril 2004. Sur la base des résultats de l'enquête administrative, des explications reçues et des mesures provisoires prises et compte tenu de la procédure judiciaire et de l'audit interne en cours, la CCG a finalement renoncé à nommer une sous-commission.

Juste avant la finalisation du présent rapport, la CCG a reçu du DIP le *rapport d'expertise sur les interventions externes effectuées par les élèves des écoles professionnelles de Lullier*.

## **Objets à traiter**

### ***5.14 Office des poursuites et des faillites (RD 523)***

Depuis le printemps 2004, l'attention de la CCG a été une nouvelle fois attirée sur la situation des OPF, notamment après la remise du rapport d'activité de la Commission de surveillance des Offices de poursuites et faillites (RD 523), rapport renvoyé à la CCG par le Grand Conseil le 2 avril 2004. Auparavant, la CCG avait déjà reçu des plaintes directement.

Le 3 mai, la CCG a saisi l'occasion d'une audition de M<sup>me</sup> Spoerri, conseillère d'Etat en charge du DJPS pour évoquer la situation des OPF. Un rapport a été alors annoncé pour la fin de l'année.

La CCG avait prévu une nouvelle rencontre avec M<sup>me</sup> Spoerri, avant la fin 2004, afin de connaître les mesures prises pour remédier aux problèmes énoncés. Ces mesures ont fait l'objet d'un communiqué de presse du Conseil d'Etat le 27 octobre 2004 et des éléments d'information complémentaires ont

été transmis à la CCG. En fonction de ces éléments, la CCG doit décider de la suite à donner à ce dossier et du traitement du rapport divers qui figure à son ordre du jour.

### ***5.15 Sous-couverture des caisses de pension (M 1525-A)***

Compte tenu d'un programme particulièrement chargé en 2004, la CCG n'a pas encore eu le temps d'aborder le rapport du Conseil d'Etat sur la motion 1525 (M 1525-A). Toutefois, la problématique de la sous-couverture des caisses de pension reste un sujet particulièrement d'actualité, en regard notamment des problèmes rencontrés par certaines caisses de pension publiques, en Valais, à Fribourg et à Berne, de même que relativement aux mesures drastiques qui ont dû être adoptées par ces caisses afin d'assainir leur situation financière.

Le projet de loi 9273 sur la séparation entre l'Etat et les caisses de pension traite également de cette problématique en proposant ses solutions propres. La CCG étudiera ce projet en même temps que la réponse du Conseil d'Etat à la motion initiée par la CCG.

## **VI. Réforme de l'Etat**

Le contrôle de la réforme de l'Etat fait partie des missions importantes confiées à la CCG. Dans ce chapitre, nous présentons à la fois le suivi de la réforme de l'Etat au sens général, lequel se concentre sur le bilan des réformes déjà engagées et sur l'appréciation de projets récents, comme GE-Pilote. Par ailleurs, ce chapitre présente d'autres objets qui ne font pas partie de la réforme de l'Etat en tant que telle, mais qui y contribuent de manière significative, comme l'évaluation des systèmes de contrôle interne ou l'introduction de normes comptables internationales (IPSAS) au sein de l'Etat.

### ***6.1 Suivi de la réforme de l'Etat (SP 2005 et GE-Pilote)***

#### ***Sujet traité en plénière***

Conformément à son mandat qui prévoit le suivi de la réforme de l'Etat et en accord avec la résolution R 488 votée par le Grand Conseil le 13 mai 2004, la CCG a consacré plusieurs de ses séances au suivi de la réforme de l'Etat, notamment en raison de la présentation du nouveau projet de réforme « GE-Pilote ». M. Convers, chef de projet, a été reçu le 7 juin pour en présenter les grandes lignes et ses premières réflexions.

Le 6 septembre, la CCG a entendu M<sup>me</sup> Brunschwig Graf présenter le bilan des recommandations de l'audit d'Arthur Andersen et les mesures mises en place dans le cadre du programme SP 2005 (Service public 2005). Plusieurs recommandations de l'audit Andersen ont été retenues et ont débouché notamment sur les programmes de la comptabilité financière intégrée (CFI) du cash pooling et du système d'information des ressources humaines (SIRH). Ces différents programmes, ainsi que la réorganisation des services ont permis de réaliser d'importantes économies, essentiellement liées à des non-dépenses, comme le prévoyaient d'ailleurs les auditeurs d'Arthur Andersen.

S'agissant plus particulièrement du SIRH, ce programme a connu des difficultés informatiques importantes, en raison notamment d'un partenariat insuffisamment abouti entre les différents départements et services spécialisés de l'Etat, tout comme l'association tardive du CTI à ce projet largement informatisé.

Voici la liste, ci-dessous, des principaux projets de réforme en cours:

- **CFI**: Elle a été étendue à tous les départements en 2004 et sera utilisée pour les budgets et les comptes de l'Etat en 2005. Elle devrait également permettre une meilleure gestion des débiteurs, de même que l'introduction d'une comptabilité par engagements.
- **Cash pooling**: Après une première étape en 2003 et en 2004 consistant à mettre au point des indicateurs en matière d'emprunts, de risques et de suivi de la trésorerie, le **cash pooling** a été introduit progressivement cette année et devrait être en place d'ici deux à trois ans. Une gestion centralisée de la dette, de même que la mise en commun des ressources financières de l'Etat devrait permettre de dégager des gains financiers.
- **Evaluation des actifs de l'Etat**: Cette évaluation devrait être achevée cette année. Avec l'évaluation des actifs de l'Etat et notamment les biens immobilier, l'application de normes comptables, comme les normes IPSAS, devient possible.
- **SIRH**: Malgré les difficultés relevées plus haut dans ce rapport, ce système d'information devrait permettre à l'Etat une gestion centralisée et systématisée de ses ressources humaines.
- **Guichet universel**: Ce programme répond directement à l'une des recommandations d'Arthur Andersen, à savoir *la simplification des procédures et des démarches pour le citoyen*. Actuellement, dix-sept procédures ont été simplifiées, un exemple marquant étant la mise au point d'un CD-ROM pour la déclaration fiscale; cet outil est utilisé

actuellement par la moitié des contribuables genevois. La simplification de la déclaration fiscale fait partie des prochains objectifs de ce programme.

- **SIF**: Le système d'informations financières fait partie des différents programmes d'amélioration des méthodes de gestion. Il sera conjugué avec la CFI et le SIRH et contribuera à l'amélioration des systèmes de contrôle interne de l'Etat. En effet, une amélioration de la gestion de l'Etat ne peut aller que de pair avec un renforcement des contrôles.

D'autres projets sont en cours, comme l'amélioration du recouvrement des impôts, l'instauration d'un revenu déterminant unique donnant droit aux prestations sociales, la mise en place des normes comptables IPSAS et la réforme GE-Pilote.

La réforme GE-Pilote devrait faire l'objet d'un plan d'action pluriannuel s'étendant sur une législature, afin de permettre de dresser la liste des prestations fournies par l'Etat et en évaluer l'utilité et l'opportunité. Selon le DF, *le projet GE-Pilote, par ses objectifs et sa démarche, constitue une actualisation de la réponse apportée aux conclusions de l'audit... L'Etat de Genève a entamé un certain nombre de réformes mais il n'avait pas conduit jusqu'ici une démarche essentielle, celle qui consiste à aborder l'analyse de l'ensemble des prestations de l'Etat et de mettre en place les outils nécessaires pour en faire un processus permanent et naturel à la prise de décisions politiques.*<sup>1</sup>

Lors de ces différentes auditions, la CCG a exprimé le souhait que ces réformes soient bien accompagnées et soutenues par l'ensemble du Conseil d'Etat. Il s'agit là d'un point qui conditionne le succès de toute réforme et que la CCG entend suivre de près.

S'agissant du projet GE-Pilote, la CCG a rencontré une nouvelle fois M<sup>me</sup> Martine Brunshawig Graf et M. Claude Convers le 18 octobre 2004. La Commission a pu constater que ce projet de réforme venait après que la plupart des cantons suisse se soient dotés et aient mené à bien de tels programmes. GE-Pilote se basera sur les expériences déjà faites à Berne et en Valais, ce qui permettra de tenir compte de l'expérience acquise par ces cantons. Cette réforme vise dans un premier temps à établir la liste de l'ensemble des prestations fournies à la collectivité par l'Etat, que ce soit par l'administration centralisée et décentralisée ou par les institutions subventionnées. L'élaboration de cette liste et l'évaluation de l'opportunité de ces prestations doivent permettre aux pouvoirs exécutifs et législatifs d'avoir

---

<sup>1</sup> Note du DF à l'attention de la CCG en date du 6 septembre 2004.

un outil d'aide à la décision politique. L'objectif final est de parvenir à l'élaboration d'un budget par prestation et à la présentation au parlement d'un programme de législature du Conseil d'Etat, comme le prévoit l'article 173A de la loi portant règlement du Grand Conseil (B 1 01).

A ce dernier propos, la CCG relève que sa lettre du 4 juillet 2003 adressée au Conseil d'Etat et demandant l'élaboration d'un programme de législature plus précis permettant ensuite l'élaboration d'un rapport de gestion établi sur le modèle du rapport de gestion fédéral est toujours sans réponse. La Commission regrette cette non-réponse et souligne ici que sa requête répond elle-même à une demande maintes fois exprimées par le Conseil d'Etat, à savoir que le Grand Conseil lui fasse connaître les outils ou informations dont il a besoin pour effectuer son travail législatif et de contrôle.

A cet égard, il apparaît bien à la CCG qu'un outil du type rapport de gestion établi sur le modèle fédéral (soit un rapport faisant également état des objectifs fixés préalablement) est essentiel à la mesure de l'efficacité des travaux accomplis.

## ***6.2 Systèmes de contrôle interne (auto-saisine)***

### ***Sujet traité en plénière***

Après avoir étudié les systèmes de contrôle interne en place au sein des institutions cantonales de droit public et au sein des fondations de droit privé subventionnées majoritairement par l'Etat de Genève, la CCG a poursuivi ses travaux en auditionnant les responsables de la mise en place des systèmes de contrôle interne au sein des différents départements.

Ces auditions ont révélé de grandes disparités d'appréciation de ce que recouvrait la notion même de « contrôle interne ». Les procédures et méthodes de travail appliquées, quand elles existent, ne sont pas toujours cohérentes entre elles et laissent apparaître de larges flous.

Sur la base de ses constats, la CCG a élaboré une résolution (R 493) qu'elle a votée à l'unanimité lors de sa séance du 15 novembre 2004.

## Recommandations et conclusions

### *Conclusions*

Au terme de ce rapport, il convient de relever que le travail important effectué par les membres de la CCG l'est d'abord au service du parlement tout entier.

La CCG qui jouit de prérogatives particulières, notamment le droit d'auto-saisine, garde à cœur de ne s'arroger d'autres lignes directrices que celles que peut lui conférer notre plénum, conformément à la loi, Nous souhaitons donc attirer votre attention sur le présent rapport soumis à votre bonne appréciation ainsi que sur les recommandations formulées à votre attention.

L'activité de contrôle du parlement sur l'Exécutif fait partie du bon fonctionnement de nos institutions. Pour que ce contrôle gagne en efficacité, il importe que les échanges entre votre Commission et le Conseil d'Etat soient poursuivis et renforcés. Il apparaît, en effet, que l'activité de la Commission de contrôle de gestion dépend principalement des informations et des renseignements qu'elle peut obtenir du gouvernement.

Les recommandations dont vous trouverez la liste ci-dessous sont à la fois d'ordre général mais également plus factuelles, ces dernières récapitulant plus simplement les informations et réponses que la CCG attend du Conseil d'Etat.

### *Recommandations*

#### *Principalement :*

- La CCG souhaite que le Conseil d'Etat établisse au cours de la prochaine législature un véritable *programme de législature* par objectifs, présenté au Grand Conseil dans la première année suivant les élections ;
- La CCG souhaite ensuite que le Conseil d'Etat établisse dorénavant un rapport de gestion annuel sur la base des objectifs fixés dans son programme de législature, ce rapport pouvant s'inspirer du modèle élaboré au niveau fédéral, lequel sert de base de travail aux Commissions de gestion fédérales. Ce souhait figurait déjà comme deuxième recommandation du rapport d'activité 2002-2003 (RD 508).

***Pour le surplus :***

- La CCG souhaite obtenir un rapport du Conseil d'Etat sur la motion 1558 *sur la réglementation des activités accessoires du corps enseignant de l'Université* ;
- La CCG souhaite connaître la position du Conseil d'Etat par rapport aux recommandations des RD 419-A et 441-A *sur le suivi donné aux rapports de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP)* ;
- La CCG souhaite recevoir du Conseil d'Etat les informations sur les actions préconisées dans les conclusions du *Rapport intermédiaire de la Commission de contrôle de gestion relatif à son contrôle de la gestion de l'Hospice Général (RD 531)*.
- La CCG souhaite enfin connaître la position du Conseil d'Etat au sujet de la quatrième recommandation du rapport annuel 2002-2003 de la CCG (RD 508), relative à la procédure d'arbitrage du Conseil d'Etat en cas de différend entre l'Inspection cantonale des finances et les Départements et entités soumises à son contrôle.

En conclusion, votre Commission de contrôle de gestion espère que vous réserverez un bon accueil à son rapport d'activité. En l'adoptant, vous confirmerez, de même, les lignes directrices qu'elle s'est fixée.

Votre commission souhaite également que vous fassiez vôtres les recommandations qu'elle soumet à votre appréciation et vous remercie de bien vouloir les renvoyer au Conseil d'Etat, afin qu'il prenne position.



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Genève, le 13 septembre 2004

**Grand Conseil****Commission de contrôle de gestion****Lignes directrices de la CCG****I Définition et principes****1.1 Définition de la haute surveillance**

Les bases légales de la Commission de contrôle de gestion (CCG) se trouvent aux articles 201A et ss de la Loi portant règlement du Grand Conseil (LRGC, B 1 01) et à l'article 9 de la Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière de l'Etat (LSGAF, D 1 10).

La CCG exerce, par délégation du parlement, la haute surveillance parlementaire sur les pouvoirs exécutifs et judiciaires<sup>1</sup>. Si le contrôle interne de l'administration est du ressort du Conseil d'Etat et celui des tribunaux appartient à la commission de gestion du pouvoir judiciaire, le parlement doit s'assurer que ce contrôle est assuré effectivement: c'est ce que l'on entend par "haute surveillance".

Outre les buts mentionnés dans la loi, le contrôle parlementaire a également comme but d'instaurer des rapports de confiance entre le parlement d'une part et le gouvernement et l'administration d'autre part, afin d'accroître les possibilités de résoudre les problèmes.<sup>2</sup>

**1.2 Contrôle**

La CCG contrôle notamment:

- la légalité et la régularité de l'activité administrative<sup>3</sup>;
- l'opportunité de l'activité administrative<sup>4</sup>;
- l'efficacité et l'efficience de l'administration.<sup>5</sup>

**1.3 Critères**

La décision de procéder à une intervention doit être dûment motivée.<sup>6</sup>

Les critères pour le choix des contrôles sont les suivants:

- l'intérêt général;
- la découverte de points faibles ou de carences de l'administration;
- la protection de l'administration contre des attaques injustifiées;
- le suivi relatif à des inspections antérieures.

Lors de ses activités de contrôle, la CCG respecte la règle selon laquelle celles-ci doivent avoir lieu au niveau adéquat et porter sur des questions de principe. Le contrôle porte sur l'application des lois, ainsi que les décisions et procédures administratives. En général, les cas d'espèce ont valeur concrète; l'activité sectorielle de l'administration devant être subordonnée à une vue politique d'ensemble.<sup>7</sup>

**1.4 Auto-saisine et coordination avec d'autres enquêtes**

La CCG dispose d'un pouvoir d'auto-saisine.

Lorsqu'une enquête administrative ou une enquête pénale sont en cours, la CCG en principe s'abstient d'enquêter, pour autant que ces procédures soient menées à terme dans un délai raisonnable.

<sup>1</sup> S'agissant du pouvoir judiciaire, la CCG ne traite que de questions touchant à l'administration et la gestion de ce pouvoir.

<sup>2</sup> Ce contrôle parlementaire permet aux détenteurs de l'autorité démocratique de faire connaître leur point de vue à l'administration qui possède les compétences de traduire leurs recommandations dans les faits.

<sup>3</sup> Au sens de la conformité systématique de la pratique avec la norme.

<sup>4</sup> Notamment quant à la conformité de cette activité par rapport au but recherché.

<sup>5</sup> Voir à ce propos l'article 26, al. 3 de la loi sur le parlement fédéral (Lpar).

<sup>6</sup> Voir le formulaire en annexe.

<sup>7</sup> En effet, lors des contrôles périodiques qu'elle effectue, la CCG s'intéresse moins au cas d'espèce qu'aux leçons que l'on peut en tirer pour l'évolution future de la structure administrative, il s'agit en quelque sorte de cas d'école permettant de passer en revue tout un pan de l'administration publique.

## 1.5 Priorités

La CCG décide chaque année de ses priorités et des ressources y relatives.

## II Structure et fonctionnement

### 2.1 Présidence

La présidence se charge notamment :

- de fixer l'ordre du jour;
- de diriger les débats en accordant la parole;
- de signer l'ordre du jour des séances plénières et la correspondance importante, notamment celle adressée au Conseil d'Etat;
- de suivre les travaux des sous-commissions;
- d'assurer la visibilité des travaux de sous-commissions en commission plénière ;
- de garantir aux membres de la commission l'accès aux informations, sur un pied d'égalité;
- de faire circuler en séance une copie de la correspondance envoyée et reçue;
- de veiller au respect des délais et des procédures;
- de veiller à la conservation des archives de la commission;
- d'assurer la communication à l'égard des tiers, notamment les représentants de la presse;
- de diriger et superviser le travail du/de la secrétaire scientifique;

Au besoin, elle est aidée dans sa tâche par la vice-présidence et le secrétariat de la commission.

### 2.2 Convocation aux réunions

Les convocations sont envoyées par messagerie aux membres de la commission et aux personnes responsables de l'organisation des séances. Les membres du Conseil d'Etat les reçoivent à titre d'information.

### 2.3 Enregistrement des séances

Les séances de la CCG et des sous-commissions sont enregistrées et conservées jusqu'à l'adoption de la version définitive du procès-verbal ; l'enregistrement est ensuite détruit.

### 2.4 Procès-verbaux

Les procès-verbaux de la CCG sont strictement confidentiels.

Une version provisoire est soumise, sous forme d'extrait, pour approbation aux personnes auditionnées, avec un bref délai de réponse. Après adoption des modifications, une version définitive complète du procès-verbal est envoyée aux membres de la commission et aux personnes auditionnées (sous forme d'extrait).

Sauf décision contraire, les procès-verbaux ne sont pas envoyés par messagerie.

### 2.5 Diffusion de la correspondance

En cours de séance, la présidence fait circuler un classeur contenant la correspondance envoyée et reçue par la CCG depuis la séance précédente. Y figurent l'ensemble des documents – hors lettres-types de convocation – de la CCG, de même que les documents importants reçus et envoyés par les sous-commissions. Tout membre de la CCG peut en demander copie.

### 2.6 Traitement des objets renvoyés par le Grand Conseil

Lorsque le Grand Conseil renvoie à la CCG un projet de loi ou une proposition de motion, la CCG les traite en suivant les mêmes règles que les autres commissions permanentes. Les départements concernés peuvent être associés à ces travaux.

### 2.7 Audition de membres de l'administration centralisée et décentralisée

La CCG est libre de convoquer directement les membres de l'administration et le secret de fonction ne lui est pas opposable (Art. 201A, alinéa 7, LRGC). Une copie de la lettre de convocation est envoyée à titre d'information au/à la Conseiller/ère d'Etat ou à la présidence du Conseil d'administration responsable.

### 2.8 Demande de documentation et renseignements

En règle générale, la CCG adresse ses demandes de renseignements et de documentation aux Conseillers/ères d'Etat, respectivement aux présidences de Conseils d'administration, afin qu'ils les répercutent auprès des membres de leur administration.

La CCG peut également demander directement aux membres de l'administration les informations et les documents utiles à ses travaux. Dans ce cas, la copie de ses demandes est également envoyée à

titre d'information au/à la Conseiller/ère d'Etat ou à la présidence du Conseil d'administration responsable.

## **2.9 Signature**

Les lettres ordinaires de la CCG sont signées par la présidence et le/la secrétaire scientifique.

S'agissant des sous-commissions, les lettres de demande de renseignements et de convocations aux auditions sont signées par les deux membres de la sous-commission ou, sur délégation, par le/la secrétaire scientifique.

## **2.10 Attribution et traitement des rapports de l'ICF**

Les rapports de l'ICF sont distribués pour lecture à des sous-commissions composées de deux membres représentant la majorité et la minorité. La CCG constitue annuellement des sous-commissions traitant chacune d'un département spécifique ou de rapports de l'ICF issus de mandats spécifiques.

Les commissaires de la CCG peuvent obtenir tout rapport de l'ICF s'ils en font la demande.

Après consultation, les membres de la sous-commission proposent à la plénière le suivi qu'ils entendent donner aux rapports qu'ils ont reçus.

Ce suivi peut avoir les formes suivantes:

- lettre de rappel ou de demande d'explications de la CCG au département ou à l'organe/institution contrôlé ou à l'ICF ;
- lettre de la CCG recommandant la mise en œuvre des remarques de l'ICF.
- audition du responsable du département ou de l'organe/institution contrôlé ou de l'ICF ;
- recours aux moyens législatifs à disposition de la CCG.

## **2.11 Traitement des rapports de la CEPP**

La CCG reçoit les rapports de la CEPP et veille à ce que le Conseil d'Etat prenne position sur leurs conclusions.

Les rapports de la CEPP peuvent être confiés à l'analyse de sous-commissions, sous l'angle des problèmes de gestion qu'ils soulèvent.

## **2.12 Travail en sous-commission**

Les sous-commissions de contrôle de gestion travaillent dans les limites d'un mandat précis confié par la CCG et conformément aux dispositions de l'article 201A, alinéa 11 de la loi portant règlement du Grand Conseil (LRGC, B 1 01).

Une sous-commission est composée habituellement de deux membres représentant la majorité et la minorité du Grand Conseil. Si nécessaire, la sous-commission peut être composée de davantage de membres.

Dans un premier temps, la sous-commission établit un rapport préparatoire, écrit ou oral, qui indique la problématique à étudier et la méthode de travail. Sur la base de ce rapport, la commission peut confier un mandat à la sous-commission, auquel cas, le Conseil d'Etat en est informé.

En tout temps, la sous-commission peut faire ou peut être appelée à faire des rapports intermédiaires, oraux ou écrits à la commission. En cas de nécessité ou d'urgence décidée par la CCG, ces rapports intermédiaires peuvent être transmis au Grand Conseil.

A la fin de ses travaux, la sous-commission soumet son projet de rapport pour commentaire et organise une audition finale avec le chef du département rapporteur et/ou, le cas échéant, les responsables des organismes autonomes concernés. Ensuite, la sous-commission transmet son rapport final à la commission qui l'approuve ou non, après discussion. En cas d'avis divergent, celui-ci figure dans les conclusions du rapport, afin d'éviter le dépôt d'un rapport de minorité.

La CCG peut décider d'intégrer le rapport de la sous-commission dans le rapport annuel ou d'en faire un rapport divers à l'attention du Grand Conseil. Ce rapport divers peut être accompagné d'une proposition de motion ou d'un projet de loi.

## **2.13 Secrétariat de la commission**

Le secrétariat assiste la présidence de la commission et les sous-commissions dans l'organisation de leurs travaux courants et de la correspondance. Il pourvoit à la documentation.

Le secrétariat se procure les documents nécessaires aux travaux et prépare des résumés ou des analyses sur les questions techniques ou factuelles uniquement.

Le secrétariat aide les députés dans la préparation de leurs visites et auditions. Il s'assure du suivi des demandes et des décisions de la CCG.

Le secrétariat contrôle la rédaction des procès-verbaux, envoie les convocations et assure la tenue à jour des dossiers.

Sur demande des commissaires, le secrétariat peut apporter son soutien à la rédaction des rapports des commissaires et faire des suggestions de modifications formelles.

## **2.14 Mandats à l'ICF et à la CEPP**

La CCG peut confier des mandats à l'Inspection cantonale des finances et à la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP).

En règle générale, avant de confier un mandat à l'ICF ou à la CEPP, la CCG demande d'abord au/à la Conseiller/ère d'Etat du département concerné s'il souhaite ou s'il peut apporter lui-même les informations nécessaires.

Une fois cette procédure achevée et si nécessaire, le mandat est confié à l'ICF ou à la CEPP et le Conseil d'Etat en est informé. Si nécessaire, une réunion préparatoire peut être organisée avec l'ICF ou avec la CEPP.

## **III Règles de confidentialité et conflit d'intérêt**

### **3.1 Confidentialité et protection de la personnalité**

Dans leurs rapports, les commissaires veillent à retranscrire leurs travaux et les propos entendus lors des auditions de manière à respecter les dispositions légales relatives à la protection de la personnalité.

Afin de garantir un maximum de confidentialité au traitement de certains documents, différentes variantes peuvent être décidées par la présidence de la commission, au cas par cas, en fonction de leur degré de sensibilité.<sup>8</sup>

### **3.2 Conflit d'intérêt**

Au sens de l'article 24 LRGC ou s'il assume une responsabilité de gestion dans l'entité étudiée, le membre de la CCG en informe la commission. Il peut participer au débat, mais ne prend pas part au vote.

### **3.3 Relations avec la presse**

Pendant le traitement d'un sujet, et sauf décision de la commission, aucune information ne peut être divulguée à la presse.

La CCG veille, par principe, à ce que le résultat de ses travaux soit rendu public, sous réserve des dispositions légales relatives à la protection de la personnalité et des données personnelles.

Le rapport annuel de la présidence est présenté à la presse. Les membres de la CCG sont invités à la conférence de presse. Le rapport annuel reprend les rapports des sous-commissions qui n'ont pas fait l'objet d'un rapport divers.

*Ces lignes directrices ont été adoptées par la CCG lors de sa séance du 13 septembre 2004. Elles prendront leur effet lors du changement de présidence en novembre 2004.*

<sup>8</sup>**Variante 1:** Comme pour les autres documents, il est photocopié en 15 exemplaires et distribué à chaque commissaire.

**Variante 2:** Le document est photocopié sur papier "filigrané" avec un numéro d'attribution pour chaque commissaire.

**Variante 3a:** Le document est photocopié en 15 exemplaires, il est remis à chaque commissaire pour être lu en séance. A la fin de la séance les exemplaires sont repris et détruits, à l'exception de l'original qui est archivé au secrétariat de la commission.

**Variante 3b:** Le responsable du département émetteur ou dépositaire vient à la séance de la commission avec 15 copies du document. Celui-ci est lu en séance et à la fin de la séance, le responsable du département récupère les copies distribuées.

**Variante 4a:** Le document n'est pas photocopié. L'original est conservé au secrétariat de la commission où les membres de la commission peuvent venir en prendre connaissance.

**Variante 4b:** Le document n'est remis qu'à une sous-commission de deux membres chargés de faire rapport ensuite à la commission.



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

**Grand Conseil****Commission de contrôle de gestion**

date

**Formule de proposition pour la réalisation d'une intervention**

Thème/Organe à contrôler:

Proposé par:

Problématique:

Motifs du contrôle:

Autre(s) enquête(s) éventuellement en cours:

Délai prévisible de leur(s) résultat(s)

\*\*\*

Avis de la commission plénière:

Sous-commission responsable:

Priorité:

Délais:

# Loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC)

**B 1 01**

*du 13 septembre 1985*

(Entrée en vigueur : 21 juin 1986)

[...]

## **Section 4A            Commission de contrôle de gestion**

### **Art. 201A Composition et attributions**

<sup>1</sup> Dès le début de la législature, le Grand Conseil nomme une commission de contrôle de gestion composée de 15 membres.

<sup>2</sup> Elle est chargée de manière permanente d'examiner et de surveiller :

- a) la gestion du Conseil d'Etat et l'activité de l'administration centralisée;
- b) la gestion et l'activité de l'administration décentralisée, notamment celles des établissements publics et autres fondations de droit public;
- c) la gestion et l'activité des organismes publics ou privés subventionnés par l'Etat ou dépendant de celui-ci;
- d) le respect des conditions de dotation faites par l'Etat.

<sup>3</sup> La Banque cantonale de Genève, les communes et les institutions qui en dépendent ne sont pas soumises à l'alinéa 2.

<sup>4</sup> La commission contrôle la réforme de l'Etat.

<sup>5</sup> Elle est en outre saisie de l'intégralité :

- a) des rapports de l'inspection cantonale des finances;
- b) des rapports d'audit;
- c) des rapports du service de surveillance des fondations, des institutions de prévoyance et des organismes privés subventionnés;
- d) des rapports de la commission externe d'évaluation des politiques publiques.

<sup>6</sup> Par ailleurs, la commission examine les objets que le Grand Conseil décide de lui renvoyer, touchant notamment le domaine de la gestion publique.

<sup>7</sup> La commission peut, en vertu de l'article 9 de la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques, procéder à toutes interventions utiles. Dans la mesure où elle le juge nécessaire pour accomplir sa tâche, elle a le droit de demander directement les renseignements et documents qu'elle juge utiles aux services et entités qu'elle est chargée de surveiller, sans que le secret de fonction ne lui soit opposable. Peuvent refuser de répondre les personnes dont le secret est protégé par la législation fédérale, à moins que le bénéficiaire du secret ne consente à la révélation.

<sup>8</sup> La commission de contrôle de gestion a seule qualité pour adresser au Grand Conseil des rapports et des recommandations destinés au Conseil d'Etat. Elle ne peut casser ou modifier directement les prescriptions ou décisions des autorités, des services et des entités soumises à son contrôle.

<sup>9</sup> Il est procédé aux auditions ou à des investigations sur place à huis clos. Les débats de la commission ont lieu hors la présence de tierces personnes, sauf le secrétaire de la commission et son procès-verbaliste, qui sont soumis au secret de fonction. Les procès-verbaux des séances de la commission et des délégations constituées par elles sont confidentiels. Les déclarations faites par les personnes entendues par la commission et ses délégations sont protocolées et un extrait du procès-verbal leur est soumis pour approbation.

<sup>10</sup> La commission de contrôle de gestion communique à la commission des finances ses constatations qui concernent une gestion financière prêtant à la critique.

<sup>11</sup> Les sous-commissions de la commission de contrôle de gestion ont, à l'égard des autorités, des services et des entités à contrôler, les mêmes droits que la commission plénière qui les a mises en œuvre.

### **Art. 201B Mandats externes**

<sup>1</sup> La commission de contrôle de gestion peut s'entourer de l'avis d'experts si elle juge nécessaire leur intervention pour l'exécution de son mandat.

<sup>2</sup> A ce sujet, elle établit une ligne budgétaire dans le cadre de l'article 40, alinéa 2, de la présente loi.

<sup>3</sup> Dans le cadre de l'exécution du mandat d'expertise, les dispositions légales sur le maintien du secret ne peuvent pas être invoquées vis-à-vis de l'expert, sous réserve des secrets protégés par la législation fédérale.

**Art. 201C Rapport annuel**

<sup>1</sup> La commission de contrôle de gestion établit chaque année son rapport qu'elle adresse au Grand Conseil.

<sup>2</sup> Le rapport approuvé par le Grand Conseil est mis à la disposition du public.