

COUR DES COMPTES

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

LETTRE D'INFORMATION N° 13

FÉVRIER 2021

Contenu

Éditorial	1
Dernières publications (http://www.cdc-ge.ch)	2
L'audit de performance – Nouveau défi ou évolution naturelle ?	3
L'audit de performance – Opportunités et difficultés rencontrées	4
L'audit de performance – Le critère d'efficacité	6
Participation et indépendance : un juste équilibre à trouver	8

Ont participé à la rédaction de cette lettre d'information : Eric Moachon, évaluateur ; David Pizzinato, auditeur confirmé ; Bruno Reix, auditeur senior ; Alexandra Rey, auditrice senior ; Pierre-Alain Roch, évaluateur.

Éditorial

Chères lectrices, chers lecteurs,

La Cour des comptes est un organe de contrôle qui exerce son activité selon les critères de la légalité, de la régularité des comptes et du bon emploi des fonds publics (article 128 alinéa 3 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012). C'est ce dernier critère qui fait l'objet d'une analyse détaillée dans la présente lettre d'information. Le législateur cantonal a en effet précisé que le bon emploi des fonds publics devait être examiné au regard des principes et des indicateurs de la performance publique (article 40 de la loi sur la surveillance de l'État du 13 mars 2014). Il s'agit donc d'expliquer ce que l'on entend par cette notion de performance publique, comment celle-ci peut être mesurée et quelles sont les leçons que la Cour tire de ses expériences en la matière. L'appellation « audit de performance » est une nouveauté pour la Cour qui, jusqu'à présent, effectuait soit des audits financiers, de légalité et/ou de gestion, soit des évaluations de politique publique. L'audit de performance, qui repose sur le principe des trois E (économie, efficacité, efficacie), se situe à la croisée des chemins de ces différents types de contrôles. Dans une situation de contraintes budgétaires telles que vécues actuellement, il est important de s'atteler non seulement à la recherche d'économies, mais également de renforcer l'efficacité de l'action publique. L'audit de performance est un outil particulièrement approprié à cet effet.

Dernières publications (<http://www.cdc-ge.ch>)

Rapports d'audit et d'évaluation publiés depuis le 1^{er} octobre 2020 :

- 19.11.2020 [Audit de légalité et de gestion portant sur la Gouvernance de la Fondation du Grand Théâtre de Genève \(FGTG\)](#)
- 17.12.2020 [Audit de conformité et de gestion portant sur l'origine et l'utilisation des financements dédiés à la recherche au sein de l'Université de Genève](#)
- 02.02.2021 [Audit de performance portant sur le bureau de l'intégration des étrangers \(BIE\)](#)

Examens et consultation publiés depuis le 1^{er} octobre 2020 :

- 07.10.2020 [Fondation « Genève – Cité de Refuge »](#)
- 29.10.2020 [Politique d'assainissement du bruit routier](#)
- 19.11.2020 [L'abattage des arbres](#)
- 17.12.2020 [Soutien financier en faveur de l'Université de Genève](#)
- 05.02.2021 [Pertinence des aménagements cyclables, de la délégation de la régulation du trafic et des signalisations égalitaires](#)

L'audit de performance – Nouveau défi ou évolution naturelle ?

Alors que le deuxième audit de performance de la Cour des comptes vient tout juste d'être publié¹, cette dernière souhaite dorénavant ancrer ce type d'audit dans sa stratégie et en prioriser la réalisation dans le cadre de futures missions. Si l'audit de performance s'inscrit tout à fait dans les missions de la Cour telles que définies par la loi sur la surveillance de l'État (LSurv)², il se doit de respecter les normes professionnelles³ en la matière, lesquelles poursuivent des objectifs ambitieux. Mais alors, qu'en est-il des impacts sur les pratiques actuelles de la Cour, ainsi que sur les audits ?

La communication comme élément clé

L'audit de performance, tout comme les autres activités de la Cour, n'a pas vocation à sanctionner ou distribuer les mauvais points. Il s'agit d'une démarche visant avant tout à identifier des pistes d'amélioration de la performance publique, autrement dit de la gestion par les pouvoirs publics de leurs ressources (économiques, humaines, etc.)⁴.

Dans cette optique, la Cour souhaite développer une meilleure collaboration avec l'audité et ainsi accroître son implication en tant que partie prenante. Concrètement, il s'agit de renforcer la communication avec l'audité en amont de la mission, afin de discuter des objectifs d'audit, de leur faisabilité, et de se focaliser sur les objets à forte valeur ajoutée. Une communication

constructive doit bien entendu être maintenue tout au long de la mission. Dans sa communication externe, la Cour doit également veiller à ce que sa mission soit bien décrite, tout comme la portée de ses recommandations.

L'objectif ultime étant qu'une intervention de la Cour, d'autant plus dans le cadre d'un audit de performance, soit perçue comme une opportunité et non comme une « menace ».

Des procédures internes à adapter

Un des principaux facteurs clés de succès d'un audit de performance est sans aucun doute la solidité de sa planification au sens large du terme (exploration thématique, définition du périmètre de la mission, des questions et critères d'audit, élaboration du programme de travail, etc.). Consciente de cela, la Cour des comptes a d'ores et déjà entrepris une refonte de certaines procédures internes et établi de nouveaux documents de support. Ainsi, une importance accrue sera donnée aux différents travaux en amont de l'ouverture d'une mission, afin d'en cerner tous les enjeux et resserrer le périmètre sur les questions d'audit dégageant le potentiel d'amélioration le plus élevé.

Une collaboration interne à renforcer

Dans le cadre d'un audit de performance, il peut s'avérer judicieux de composer des équipes mixtes, comprenant à la fois des auditeurs et des évaluateurs. Ce cas de figure se présente principalement lorsque l'audit met l'accent sur le critère d'efficacité, qui concerne la mesure dans laquelle les objectifs d'une politique ont été atteints en termes de réalisations⁵. Créer des synergies et garantir l'homogénéité de ces équipes mixtes sont des enjeux importants pour la Cour, qui va s'atteler à définir plus clairement les rôles et responsabilités, ainsi que les limites de chacun dans cet exercice.

¹ Audit de performance du bureau d'intégration des étrangers (BIE) publié le 2 février 2021 : <http://www.cdc-ge.ch/fr/Publications.html>.

² LSurv, art.40 al.1 let.C et art.40 al.2.

³ À savoir principalement les normes internationales ISSAI 300, ISSAI 3000, GUID 3910 et GUID 3920.

⁴ Pour en apprendre davantage sur les caractéristiques de l'audit de performance, rendez-vous en p.4 (article « audit de performance – opportunités et difficultés rencontrées »).

⁵ Les concepts généraux de l'audit de performance, GUID 3910, chiffre 42. Voir également l'article sur le critère d'efficacité en pages 6 à 8.

Les prochaines étapes

En 2020, la Cour des comptes a multiplié les échanges avec d'autres institutions telles que le Contrôle fédéral des finances ou la Cour des comptes vaudoise, afin de mutualiser les retours d'expérience relatifs à l'audit de performance et d'en dégager les principaux défis et enjeux. En 2021, elle entend approfondir ses connaissances par le biais de formations internes consacrées à des aspects plus techniques du sujet, tels que la définition d'indicateurs et valeurs cibles, le *benchmarking*, ou encore le calcul de ratios complexes mesurant l'efficacité.

Le développement de l'audit de performance au sein de la Cour des comptes apparaît comme une évolution naturelle de sa mission. Au-delà d'une simple appellation, il s'agit d'afficher clairement la volonté de la Cour de contribuer à améliorer la performance de l'administration publique, par l'émission de recommandations à forte valeur ajoutée. Dans ce contexte, la Cour évaluera la nécessité de concevoir son propre manuel pour l'audit de performance, à l'image d'autres institutions supérieures de contrôle. Cet exercice permettrait entre autres de définir un ensemble de bonnes pratiques et d'améliorer la visibilité et la compréhension de son action.

L'audit de performance –
Opportunités et difficultés
rencontrées

La Cour des comptes a récemment mené des audits de performance au sein de l'administration genevoise. Cet article aborde les principales caractéristiques de ce type d'audit, sa valeur ajoutée pour les audités et présente des illustrations de mise en pratique (difficultés rencontrées et moyens utilisés) tirées de deux

audits réalisés par la Cour. La première concerne l'audit de performance du Fonds cantonal d'art contemporain (FCAC) et du Fonds municipal d'art contemporain de la Ville de Genève (FMAC)⁶, et la deuxième, l'audit de performance du bureau de l'intégration des étrangers (BIE)⁷.

Caractéristiques de l'audit de performance

L'audit de performance a comme but de déterminer si les pouvoirs publics utilisent leurs ressources de manière économe, efficace et efficace pour mener à bien leurs objectifs politiques. Les recommandations émises par les institutions supérieures de contrôle dans le cadre d'un audit de performance visent à contribuer, de façon constructive, à l'amélioration de la gestion publique, à la bonne gouvernance, à la responsabilité et à la transparence. La valeur ajoutée d'un audit de performance, par rapport à un audit financier ou de conformité, est de fournir de nouvelles informations ou connaissances à l'entité auditée par le biais d'analyses plus étendues et approfondies, d'apporter un éclairage ou point de vue particulier et de rendre les informations existantes plus accessibles aux différentes parties prenantes. Plus concrètement, un audit de performance permet d'identifier des inefficiences ou inefficacités dans la délivrance de prestations publiques, des possibilités d'optimisation des processus, des risques pesant sur la réalisation des objectifs politiques et de mettre en évidence et porter une appréciation sur

⁶ Créés respectivement en 1949 et 1950, ces deux fonds avaient initialement pour double objectif de soutenir les artistes et de décorer les édifices et espaces publics. Au début des années 2000, les missions de ces fonds se sont élargies en incluant la constitution de collections et la sensibilisation des publics à l'art contemporain.

⁷ Le BIE a pour mission générale de favoriser la cohésion sociale et l'intégration des étrangers à Genève. Pour cela, il coordonne, développe et finance des actions et des projets liés d'une part à l'intégration des étrangers et, d'autre part, à la prévention du racisme et des discriminations, avec des partenaires associatifs et institutionnels. Il a également pour tâche de sensibiliser et informer l'ensemble de la population genevoise sur les questions relatives à l'intégration et aux migrations.

des questions présentant un intérêt pour les citoyens.

Difficultés rencontrées

Une des premières constatations de la Cour des comptes, commune aux deux audits, est l'**absence d'une déclinaison des objectifs** généraux de la politique publique concernée. Ni le FCAC, ni le FMAC ni le BIE ne disposent d'une stratégie ou de lignes directrices qui expliqueraient la manière dont ils souhaitent conduire la réalisation des buts fixés par la loi. Faute de réflexion stratégique appropriée et de déclinaison des objectifs généraux, ces acteurs publics ne sont pas en mesure de garantir que les ressources mises à leur disposition soient gérées de la manière la plus efficiente possible ni de porter une appréciation sur l'adéquation des moyens avec la réalisation des objectifs légaux.

Les objectifs légaux du FCAC, FMAC et du BIE étant très généraux et peu précis, la Cour des comptes n'a donc pas pu se contenter de se référer à ceux-ci pour mesurer la performance de ces entités et a cherché des critères d'audit pertinents.

L'**élaboration de critères d'audit s'est révélée compliquée** en raison de la nature particulière des missions des entités contrôlées. Pour le FCAC et le FMAC, la mesure de l'atteinte des objectifs culturels n'est pas aisément quantifiable, et l'utilisation de critères quantitatifs est de surcroît généralement peu acceptée par le milieu culturel. Il est par ailleurs difficile pour les auditeurs, sans l'aide d'un expert métier, de se prononcer sur des critères qualitatifs, tels que la qualité artistique de l'œuvre ou sa capacité de sensibilisation du public à l'art contemporain. Dans le cas du BIE, la mesure de l'atteinte de l'intégration des étrangers est difficilement appréciable avec des critères quantitatifs, notamment en ce qui concerne l'intégration sociale de l'étranger. Pour cette mission, la Cour a donc fait le choix de concentrer ses travaux d'audit sur deux dimensions

(compétences linguistiques et employabilité) où l'évaluation de la performance est favorisée par des critères communément acceptés (tels que la certification du niveau de langue ou le taux de recours à l'aide sociale).

Une autre des difficultés fréquemment rencontrées dans l'audit de performance est l'**absence de données fiables** pour mesurer la performance du sujet considéré. Les auditeurs ont en effet de la peine à mener leurs travaux s'ils n'ont pas accès aux informations nécessaires ou n'arrivent pas à recueillir suffisamment de données, ou encore que ces dernières se révèlent peu fiables.

Moyens utilisés pour limiter les risques d'audit

Les normes autorisent à utiliser les **opinions d'expert** comme critères d'audit⁸. Dans l'audit de performance du FCAC et du FMAC, il est vite apparu, dès la phase de planification de la mission, le besoin de faire appel à un spécialiste métier du domaine culturel pour pouvoir apprécier la qualité des acquisitions des œuvres ainsi que la pertinence des soutiens des deux fonds dans le domaine de l'art contemporain. Le recours à un expert externe a permis aux auditeurs d'obtenir les éléments nécessaires pour conclure, entre autres, que les œuvres acquises et commandées par les fonds sont de qualité et représentatives des productions actuelles, que les soutiens de ces fonds sont pertinents et que les œuvres acquises disposent d'un potentiel de valorisation à moyen/long terme.

Les normes mettent également en avant la notion de **benchmark** (ou de comparaison) pour évaluer l'efficacité, par exemple : comparer des activités similaires dans des entités comparables, comparer un processus au sein d'une même entité à une date antérieure, comparer un processus avant et après l'adaptation d'une politique ou d'une procédure⁹.

⁸ Processus d'audit de la performance, GUID 3920, chiffre 40.
⁹ Les concepts généraux de l'audit de performance, GUID 3910, chiffre 41.

Dans son audit de performance du BIE, la Cour des comptes a pu effectuer une comparaison de l'organisation du bureau et des modalités d'octroi et de suivi des subventions avec d'autres cantons suisses. Le benchmark a permis, entre autres, d'identifier des modes de fonctionnement différents propices à des gains d'efficacité, comme un subventionnement pluriannuel au lieu d'annuel et une réflexion sur le lancement d'appels à projets.

Conclusion

L'objectif de l'audit de performance est d'identifier des pistes d'économie, d'efficacité et d'efficacité dans le secteur public. Il est d'autant plus important dans le contexte budgétaire actuel difficile et répond aux préoccupations de la population axées sur une amélioration de la performance de l'administration publique.

En savoir plus : N°153 : Audit de performance du Fonds cantonal d'art contemporain (FCAC) et du Fonds municipal d'art contemporain de la Ville de Genève (FMAC)

N°163 Audit de performance Bureau de l'intégration des étrangers (BIE)

L'audit de performance – Le critère d'efficacité

Les enjeux définitionnels de l'audit de performance

« L'audit de performance conduit par les « institutions supérieures de contrôle » est un examen indépendant, objectif et fiable cherchant à déterminer si des initiatives, des systèmes, des opérations, des programmes, des activités ou des organisations publiques fonctionnent conformément aux principes d'économie, d'efficacité et/ou d'efficacité et si des améliorations sont possibles. »

C'est de cette manière que les normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI 3000) définissent l'audit de performance. Ces normes font donc autorité et chaque principe doit être respecté si une institution supérieure de contrôle (ISC) décide de l'adopter.

Pour autant, le champ d'application et les critères d'analyse de l'audit de performance posent un certain nombre de questions auxquelles doivent répondre les ISC qui font le choix de ce type de contrôle. Cette contribution se propose de définir les enjeux autour du principe d'« efficacité » qui constitue, avec les principes d'« économie » et d'« efficacité », le cœur des objectifs de l'audit de performance.

Les concepts généraux de l'audit de performance (GUID 3910) définissent l'efficacité comme une relation causale entre les buts et les objectifs d'un côté, et les livrables de l'autre. Ces livrables prennent deux formes : les réalisations¹⁰ des objectifs fixés et les résultats¹¹ escomptés. Cette distinction faite par le GUID 3910 pose trois questions qui seront détaillées dans la présente contribution :

1. Lorsque la mesure de l'efficacité se concentre sur les réalisations, les analyses conduites dans le cadre de l'audit de performance peuvent-elles se contenter des indicateurs de suivi développés par les entités auditées ?
2. Le périmètre d'un audit de performance peut-il englober à la fois les réalisations et les résultats ?
3. L'analyse peut-elle s'abstenir de questionner la pertinence des objectifs décidés en amont de l'action publique ?

¹⁰ Les réalisations renvoient ici aux biens et services qui résultent d'une intervention publique.

¹¹ Selon les GUID 9020, les effets directs et immédiats, qui affectent les bénéficiaires de l'action publique, sont des « résultats ».

L'adoption d'une posture « critique »

La première question peut sembler triviale tant il paraît évident que l'évaluation de la mise en œuvre d'un programme ou d'une politique ne peut se faire que sur la base d'indicateurs qui mesurent effectivement les objectifs décidés préalablement. D'un point de vue méthodologique, cela nécessite de questionner la pertinence de ces indicateurs, de les déconstruire si nécessaire et, surtout, de proposer des mesures adéquates qui reposent sur des choix informés et des indicateurs éprouvés. Cette posture critique que doivent adopter celles et ceux qui conduisent des audits de performance implique souvent le recours à une démarche comparative, autrement dit la recherche de situations similaires dans des contextes socio-économiques et institutionnels relativement proches. Le *benchmarking* peut ainsi s'avérer utile dans la recherche d'indicateurs pertinents.

La prise en compte des « résultats attendus »

Le GUID 3910 introduit une notion qui peut sembler *a priori* anodine mais qui revêt une importance centrale pour les ISC qui font le choix de l'audit de performance : la notion de « qualité ». Plus précisément, « [d]ans la définition des trois E, la qualité des réalisations est un facteur important. Si les coûts des produits ou services baissent alors qu'en même temps, leur qualité a diminué, on peut se demander si l'économie, l'efficacité et l'efficacités sont atteintes. Il est donc important d'évaluer si et comment la qualité est affectée lors de la recherche de l'économie, de l'efficacité et/ou de l'efficacités ». La notion de qualité engage à dépasser une approche étroite de la performance qui se contenterait d'additionner les réalisations administratives sans se soucier du contenu de la prestation délivrée.

Cette réflexion autour de la notion de qualité renvoie plus généralement au risque d'un « découplage » entre l'analyse des réalisations et celle des résultats. Par exemple, et dans le cas d'un

dispositif de réinsertion professionnelle, les réalisations peuvent se décliner comme la quantité de dossiers traités et leur temps de traitement. Les indicateurs évalués peuvent s'avérer pertinents et traduire des réalisations satisfaisantes, alors que les résultats attendus en termes d'intégration professionnelle (temps écoulé avant d'obtenir un nouvel emploi, adéquation entre les mesures suivies et les attentes des employeurs) ne sont pas atteints.

L'analyse des résultats attendus implique une connaissance de la littérature consacrée aux thématiques auditées. En effet, il n'existe pas forcément des mesures « clé en main » qu'une approche par *benchmarking* permettrait d'identifier. Analyser les résultats d'un programme, d'un dispositif ou d'une politique publique implique souvent de partir d'une « feuille blanche » pour construire des indicateurs sur mesure.

Quid de l'appréciation des objectifs ?

Selon le groupe de travail « évaluation » de l'organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) (GOV 9400 - Lignes directrices sur l'évaluation des politiques publiques), l'une des principales distinctions entre l'audit de performance et l'évaluation des politiques publiques a trait aux objectifs : la démarche évaluative porte un jugement sur les objectifs et l'impact socio-économique d'une politique. *De facto*, l'audit de performance se contenterait d'analyser les critères d'efficacité, d'économie et d'efficacités sans s'intéresser ni aux impacts, ni aux besoins (et donc aux objectifs). Il existe en effet des ISC qui n'ont pas l'autorité de remettre en cause des objectifs ou des lois définies par le Parlement. C'est le cas par exemple en Allemagne¹².

¹² Sangra, Emmanuel, in: Evaluation, politique criminelle et réforme du droit pénal, Berne : Stämpfli, 2017, P. 67-81.

Toutefois, ne pas intégrer dans l'analyse l'adéquation entre les objectifs de l'action publique et les besoins du public cible peut potentiellement questionner les résultats des travaux effectués : quelle serait la plus-value d'un audit qui conclurait à l'efficacité d'un dispositif si les objectifs qui sont à la base de ce même dispositif ne sont pas corrélés aux besoins du public-cible visé ?

Conclusion

Le choix fait par les ISC de mener des audits de performance n'est pas anodin. Il implique pour les auditrices et les auditeurs de développer des compétences méthodologiques particulières. Les institutions de contrôle doivent, quant à elles, se déterminer sur la latitude du périmètre de leur intervention et réfléchir à la cohérence de leurs analyses.

Participation et indépendance : un juste équilibre à trouver

L'indépendance de la Cour des comptes est sa principale caractéristique, et il s'agit d'examiner comment celle-ci s'articule avec la nécessaire collaboration et l'implication des entités concernées par ses contrôles. Les évaluateurs ont toujours intégré la notion de participation dans leur approche méthodologique, et la Cour entend donc s'inspirer de leur expérience pour étendre cette pratique à l'audit de performance tout en préservant son indépendance.

La notion d'évaluation participative revêt un caractère particulier pour les institutions supérieures de contrôle (ISC). En effet, pour effectuer leur mission de contrôle des finances publiques, les ISC jouissent d'une indépendance formelle ancrée dans la loi, voire la Constitution, et le respect de celle-ci est un facteur-clé de leur

bon fonctionnement. Unanimement reconnu sur le plan international, ce principe d'indépendance est consacré dans des normes professionnelles édictées par l'INTOSAI. La Déclaration de Mexico sur l'indépendance des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (2007)¹³ énonce ainsi huit principes de base de l'indépendance des ISC. En Suisse, le Contrôle fédéral des finances (CDF), qui est l'institution supérieure de contrôle au niveau national, et la Cour des comptes de Genève (CDC), qui est son pendant sur le plan cantonal, réalisent tous deux des évaluations de politiques publiques en plus de leurs missions de contrôle. Alors que les approches participatives se développent au sein de la communauté des évaluateurs, comment ces institutions peuvent-elles y recourir sans perdre l'indépendance qui constitue leur fondement ?

La question de l'indépendance des évaluateurs a fait l'objet de nombreuses réflexions. Thomas Widmer (2012)¹⁴ estime que l'indépendance est particulièrement requise dans les évaluations poursuivant un objectif de redevabilité, tandis que la participation est à rechercher dans les évaluations visant avant tout l'apprentissage. Ces deux objectifs ne sont toutefois pas mutuellement exclusifs (Pleger & Sager (2016)¹⁵. D'ailleurs, les ISC ambitionnent de les traiter simultanément. En effet, elles ont, du fait de leur position particulière, deux défis à surmonter.

- D'une part, en raison de l'ampleur de leur périmètre de compétence (toutes les activités publiquement financées), elles ne disposent pas, parmi leur personnel, de spécialistes des thématiques évaluées. De ce fait, elles ont, davantage que des bureaux ou des hautes écoles spécialistes d'un domaine, besoin de s'appuyer sur les parties

¹³ Cette préoccupation était déjà au cœur de la déclaration de Lima en 1977.

¹⁴ Widmer, Thomas, Unabhängigkeit in der Evaluation, *LeGes* (2012) 2.

¹⁵ Pleger, Lyn / Sager, Fritz, Die Beeinflussung in der Evaluationstätigkeit in der Schweiz und was die SEVAL dagegen tun kann, *LeGes* (2016) 1.

prenantes, de manière à assurer la crédibilité de leurs rapports.

- D'autre part, leur intervention suscite souvent des sentiments de crainte au sein des entités évaluées, qui peuvent redouter que l'évaluation remette en question leur existence ou du moins leur niveau de ressources (coupes budgétaires). Pour éviter que ces craintes ne menacent leur accès à l'information, les ISC doivent garantir à ces parties prenantes un processus d'évaluation équilibré plutôt qu'une enquête à charge.

En s'appuyant sur des exemples issus des activités d'évaluation de la Cour des comptes genevoise, il est possible de distinguer différentes modalités de participation, ainsi que leurs enjeux. Deux dimensions apparaissent cruciales : l'ampleur et la profondeur de la participation. Une participation trop étroite (avec des parties prenantes insuffisamment représentatives) engendre des risques d'influence indue, tandis qu'une participation trop large nécessite des ressources démesurées. Sous l'angle de la profondeur, la participation va d'une simple information à la codécision, en passant par la consultation. C'est cette dernière modalité qui est privilégiée par les évaluateurs de la Cour des comptes de Genève qui s'efforcent d'y recourir tout au long du processus d'évaluation, notamment en constituant des groupes d'accompagnement. Une participation de profondeur minimale, limitée à l'information, contribue certes à la transparence mais risque de compromettre la crédibilité (par manque de pertinence des constats et des recommandations) et l'utilité (par manque d'implication des entités) de l'évaluation. Par contraste, la mise en place de processus de codécision, composante essentielle de l'évaluation participative, s'avère toutefois inconciliable avec les normes d'indépendance formelle des ISC.

La participation dans l'évaluation de la politique de protection du patrimoine

La Cour des comptes a souhaité évaluer dans quelle mesure l'État protégeait le patrimoine dans un contexte de densification urbaine. Pour cette évaluation, publiée en mai 2020¹⁶, elle a constitué un groupe d'accompagnement constitué de membres de l'administration (office du patrimoine et des sites [OPS] et office de l'urbanisme [OU]) et d'experts délégués par la commission des monuments, de la nature et des sites (CMNS). Ce groupe a adressé à l'équipe d'évaluation des suggestions concernant tant le périmètre de l'étude que l'interprétation des résultats des analyses conduites par la Cour. Il a également été consulté sur les recommandations qui ont ensuite fait l'objet d'un travail approfondi du département du territoire, débouchant sur un plan d'action commun à l'OPS et à l'OU.

Quelles précautions mettre en œuvre pour éviter le double écueil de la participation alibi et de l'instrumentalisation de l'ISC ? Les intervenants suggèrent plusieurs pistes de réflexion issues de leur pratique. Tout d'abord, il convient de bien identifier les différentes parties prenantes et leurs enjeux, de manière à garantir une diversité suffisante tout en cernant les questions sur lesquelles l'objectivité des différents participants peut être limitée. Ensuite, il est nécessaire de garantir des conditions favorables à la participation (par exemple diversifier les canaux de communication, alterner interactions formelles et informelles, limiter les asymétries entre les participants lors de séances en commun). Par ailleurs, il est important d'expliquer aux participants dans quelle mesure leurs éventuelles suggestions sont prises en compte. Pour tout cela, les standards SEVAL¹⁷ constituent une ressource de premier ordre, car ils mettent en lumière la

¹⁶ <http://www.cdc-ge.ch/fr/Publications/Rapports-d-audit-et-d-evaluation/2020-des-158.html>.

¹⁷ https://www.seval.ch/app/uploads/2020/12/Standards-SEVAL-2016_f.pdf.

diversité des préoccupations que les évaluateurs doivent s'efforcer de concilier pour réaliser une évaluation de qualité. La prise en compte des parties prenantes constitue certes un point d'attention parmi d'autres, mais elle ne peut devenir la seule règle.

En conclusion, un organe de contrôle qui, comme la Cour des comptes, réalise des évaluations, peut parfaitement conserver son indépendance tout en intégrant les parties prenantes dans le processus. Ce mariage nécessite toutefois de doser finement la profondeur (la participation s'arrête avant la décision) et l'ampleur (intégrer des acteurs ayant des points de vue divergents mais capables de dialoguer). Une telle approche, à condition qu'elle soit transparente et documentée (autres exigences posées par les standards SEVAL), renforce l'objectivité et la crédibilité des organes de contrôle en parfaite harmonie avec le respect de leur indépendance.

La participation dans les missions d'audit

Comme toutes les ISC, la Cour des comptes de Genève exerce une activité de contrôle axée avant tout sur le fonctionnement des entités auditées. De ce fait, l'intervention d'acteurs extérieurs est moins fréquente que dans les évaluations. En revanche, les équipes d'audit collaborent de longue date avec les responsables des entités concernées, en particulier avec les destinataires de leurs recommandations. En marge des interactions formelles (séances d'ouverture et de présentation des constats et recommandations), de nombreux contacts sont nécessaires pour organiser les travaux d'audit et préciser, si nécessaire, les informations recueillies. L'aspect participatif n'est donc pas absent de l'activité d'audit. Comme il a été exposé ci-dessus (pages 3-4), le développement de l'audit de performance au sein de la Cour des comptes s'accompagnera assurément d'un renforcement de l'aspect participatif des missions.



Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités soumises à son contrôle, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches.

La confidentialité est garantie à l'auteur d'une communication, sauf ordonnance de séquestre rendue par l'autorité judiciaire compétente.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal ou courrier électronique.

Cour des comptes — Route de Chêne 54 - 1208 Genève
tél. 022 388 77 90
<http://www.cdc-ge.ch>

Pour recevoir la prochaine édition de la lettre d'information, nous vous invitons à vous inscrire sur le site internet de la Cour des comptes : <http://www.cdc-ge.ch/fr/newsletter.html>