

COUR DES COMPTES

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

LETTRE D'INFORMATION N° 14

DÉCEMBRE 2021

Contenu

Éditorial	1
Publications 2021 (http://www.cdc-ge.ch)	2
Le traitement des alertes reçues par la Cour des comptes	3
Les pouvoirs publics acquéreurs ou concédants	6
Cession d'activités commerciales par une délégataire	8
Acheter ou bien acheter ne sont pas toujours synonymes	9
Mesurer la performance	10

A participé à la rédaction de cette lettre d'information : Pierre-Alain Roch, évaluateur.

Éditorial

Chères lectrices, chers lecteurs,

À quelques jours des fêtes, la Cour des comptes vous invite à partager certaines réflexions sur des thèmes d'actualité. Il s'agit tout d'abord de s'intéresser aux lanceurs d'alerte, et plus particulièrement au traitement des alertes reçues par la Cour. Le développement du droit des marchés publics et ses conséquences sur la commande publique suscitent eux aussi passablement de questions abordées ci-après, notamment au regard de missions menées par la Cour. Partage d'expériences, check-list des bonnes pratiques à respecter lorsque les collectivités publiques achètent des biens et des services : telle est la suite du menu. Enfin, la Cour ayant décidé de s'orienter vers l'audit de performance, elle s'interroge sur le meilleur moyen de mesurer celle-ci et sur les précautions d'usage à respecter lors de l'élaboration d'un indicateur.

Bonne lecture !



Publications 2021 (<http://www.cdc-ge.ch>)

Rapports d'audit et d'évaluation :

- 02.02.2021 [Audit de performance portant sur le bureau de l'intégration des étrangers \(BIE\)](#)
- 09.03.2021 [Audit de légalité et de gestion relatif au dispositif de contrôle des subventions au sein de l'Etat de Genève](#)
- 16.03.2021 [Évaluation du chèque annuel de formation \(CAF\)](#)
- 06.05.2021 [Évaluation de l'animation socioculturelle - activités tout public et cohésion sociale](#)
- 22.10.2021 [Rapport intermédiaire sur la mission d'accompagnement et de soutien auprès de la direction du développement économique, de la recherche et de l'innovation \(DG DERI\), DEE - Aides financières cas de rigueur aux entreprises](#)
- 11.11.2021 [Audit de conformité et de gestion portant sur la centrale cantonale d'appels sanitaires urgents \(centrale 144\)](#)
- 16.11.2021 [Audit de conformité relatif à la délégation d'activités commerciales par une entité subventionnée : Genève-Plage & Bains des Pâquis](#)
- 14.12.2021 [Audit de gestion relatif à la transition énergétique appliquée aux bâtiments de l'État de Genève \(Office cantonal des bâtiments\)](#)

Examens ciblés :

- 16.04.2021 [Gestion de la Ville de Chêne-Bougeries](#)
- 16.04.2021 [Achat des parcelles de la "Bessonnette"](#)

Examens sommaires :

- 05.02.2021 [Pertinence des aménagements cyclables, de la délégation de la régulation du trafic et des signalisations égalitaires](#)
- 03.03.2021 [Frais de représentation et de déplacement des cadres et des collaborateurs-trices de la fondation du Grand Théâtre de Genève \(FGTG\)](#)
- 15.03.2021 [Mise en œuvre de la loi sur les manifestations sur le domaine public \(LMDPu\)](#)
- 16.03.2021 [Procédure d'appel d'offres sur le marché de la thermie et participation de SIG](#)
- 16.03.2021 [Suivi des recommandations de la Cour des comptes](#)
- 15.04.2021 [Appel à projets pour l'attribution d'un terrain en droit de superficie à des coopératives d'habitation à Carouge](#)
- 21.07.2021 [Fondation de l'orchestre de la suisse romande – Nomination des membres du conseil de fondation et processus de recrutement du directeur général](#)

Le traitement des alertes reçues par la Cour des comptes

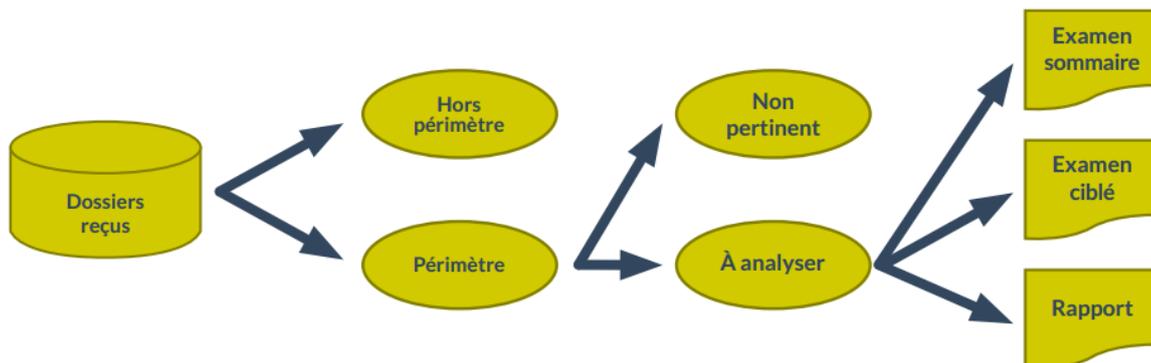
Depuis sa création, la Cour des comptes a toujours reçu des alertes de la part de personnes ou d'autorités souhaitant l'informer de possibles dysfonctionnements ou irrégularités au sein d'une entité. Le nombre de communications reçues tend à augmenter et a dépassé les 200 cette année. Ce chiffre est important en comparaison avec le nombre d'alertes reçues par le Contrôle fédéral des finances (CDF), hors annonces liées à la pandémie COVID-19 et aux mesures d'aides fédérales.

	Alertes reçues par la Cour	Alertes reçues par le CDF
2020	178	484 (171 hors alertes COVID-19)
2019	204	187
2018	185	164

Qu'est-ce qu'un lanceur d'alerte ?

Un lanceur d'alerte est une personne ou un groupe de personnes qui, constatant des irrégularités ou des dysfonctionnements, les communique à une entité de contrôle ou à sa hiérarchie.

Le parcours d'une alerte à la Cour



La Cour effectue un premier tri des dossiers reçus en vérifiant tout d'abord si l'entité concernée entre dans son périmètre de contrôle. En 2020-2021, 11% des dossiers traités ont ainsi été classés hors du champ de compétence de la Cour.

Que peut-on par exemple signaler ?

- une inégalité de traitement dans l'octroi de prestations publiques,
- le non-respect de lois,
- un dysfonctionnement dans la gestion d'une entité ou d'une administration,
- une gouvernance défailante,
- des indices d'irrégularité dans les marchés publics,
- des soupçons de corruption ou d'usage privé de biens publics,
- des abus dans les systèmes de rémunération,
- des dysfonctionnements dans la gestion de projets.

Pour chaque objet retenu, la Cour se prononce ensuite sur l'opportunité d'effectuer un contrôle. Pour ce faire, elle effectue une pesée d'intérêts en fonction du type d'informations transmises, de la nature et de la gravité des risques ou des enjeux concernés. La Cour n'entre pas en matière si les griefs présentent un caractère individuel prépondérant ou si les allégations concernent des problèmes d'ordre relationnel au sein d'une organisation (par exemple, mauvais climat de travail, comportement inadéquat). Au cours de la dernière période écoulée, 47% des dossiers reçus n'ont ainsi pas fait l'objet de travaux de la part de la Cour.

La plupart des alertes analysées par la Cour donnent lieu à la rédaction d'un examen sommaire (2020-2021 : 39%). Il s'agit des dossiers pour lesquels la Cour n'estime pas nécessaire de formuler des mesures correctrices. Dans ces cas, la Cour répond au lanceur d'alerte par une lettre personnalisée. Tous les examens sommaires produits sont résumés dans le rapport annuel de la Cour.

Seul un petit nombre d'alertes (2020-2021 : 3%) nécessite des travaux approfondis de la Cour, avec à la clé des recommandations émises à l'attention de l'entité concernée. Dans ces cas, la Cour publie un rapport ou un examen ciblé lorsque la thématique est circonscrite à un objet bien déterminé.

Les examens sommaires

La Cour a effectué en un an 75 examens sommaires qui se répartissent de la manière suivante :

- 37% administration cantonale
- 29% institutions cantonales et entités subventionnées
- 17% Ville de Genève
- 10% autres communes
- 7% associations, fondations, SA

Protection des lanceurs d'alerte

De l'avis de nombreux spécialistes, les lanceurs d'alerte ne sont pas assez protégés en Suisse. Il n'existe pas de loi fédérale garantissant une protection de tous les lanceurs d'alerte. Le Grand Conseil genevois a cependant adopté cette année une loi visant à protéger le personnel travaillant dans le secteur public (L12261). L'article 7 de la loi indique ainsi que « *Le signalement d'un lanceur d'alerte ne doit entraîner pour lui aucun désavantage professionnel (...).* » et qu'« *il ne constitue pas un motif de résiliation des rapports de service, de révocation ou de toute sanction disciplinaire* ».

La protection des lanceurs d'alerte relève de la responsabilité de l'employeur et n'est donc pas du ressort de la Cour. Cette dernière traite les dysfonctionnements signalés par les lanceurs d'alerte auxquels elle garantit la confidentialité, ne révélant pas l'identité des personnes qui l'approchent, sauf si l'autorité judiciaire compétente ordonne le dépôt du dossier. En outre, les lanceurs d'alerte qui s'adressent à la Cour ont la possibilité de déposer leurs informations sur une plateforme sécurisée. Cet outil crypte et conserve les données sur un serveur externe à la Cour et rend impossible tout accès non autorisé. Malgré toutes ces précautions, près de la moitié des personnes qui prennent contact avec la Cour préfèrent dans un premier temps conserver leur anonymat, avant d'échanger ensuite avec la Cour via une boîte de dialogue ou lors d'un entretien.

La question de l'anonymat du lanceur d'alerte

La possibilité d'autoriser les alertes anonymes a fait l'objet d'un débat fourni au Grand Conseil genevois avant qu'une majorité décide d'autoriser cette pratique à l'article 5, al.1 de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte (L12261). Cette disposition a ensuite fait l'objet d'un recours, lequel a été rejeté par la chambre constitutionnelle de la Cour de justice.

« Environ la moitié des pays de l'OCDE étudiés autorisent le signalement anonyme dans le secteur public. Dans le secteur privé, l'enquête sur l'intégrité des entreprises réalisée en 2015 par l'OCDE a montré que pour 53 % des déclarants, le dispositif d'alerte interne mis en place par leur entreprise prévoit le signalement anonyme, et pour 38 %, le signalement confidentiel. » OCDE, 2016

*L'OCDE recommande notamment « d'encourager la mise en place de mécanismes de signalement protégé (...). », *Committing to Effective Whistleblower Protection*, mars 2016*

Les pouvoirs publics acquéreurs ou concédants

Ce bref article a pour objet les précautions que doivent prendre les pouvoirs adjudicateurs lorsqu'ils achètent des biens ou des services ou encore attribuent des concessions à des acteurs privés hors du cadre de l'accord intercantonal sur les marchés publics du 25 novembre 1994 (AIMP – L 6 05). L'extension des règles de droit public incite l'ensemble des autorités et des entreprises publiques à prévoir des procédures qui laissent jouer les règles de la concurrence même si l'AIMP est inapplicable. Les modifications de la loi fédérale sur le marché intérieur du 6 octobre 1995 (LMI – RS 943.02) et l'évolution de la jurisprudence conduisent à une modification des pratiques.

Le développement de la « commande publique »

Les développements du droit des marchés publics tant en Suisse qu'en Europe amènent à prendre en considération deux dimensions différentes : la première, classique, selon laquelle le pouvoir adjudicateur *acquiert* des biens et des services auprès d'entités privées et la seconde, fruit d'évolutions plus récentes, a trait aux situations dans lesquelles une autorité publique *confie* un bien ou un domaine d'activité à un tiers privé pour qu'il l'exploite. Afin de tenir compte de ces deux approches de la relation entre un pouvoir adjudicateur et des opérateurs économiques, nous parlerons dorénavant de « commande publique ».

La régulation du marché intérieur

La Cour a attiré à plusieurs reprises l'attention de pouvoirs ou d'entreprises publics, par exemple dans ses rapports n° 119 du 28 juin 2017¹ relatif aux charges de personnel de l'État et n° 144 du 14 décembre 2018 consacré à l'incinération des

ordures ménagères², sur la nécessité d'appliquer les normes relatives à la commande publique, qu'il s'agisse de l'AIMP ou de la LMI. Au cours de cette année, la Cour a suggéré aux SIG de s'inspirer des principes généraux de la LMI afin de promouvoir une saine concurrence, à défaut d'être liés par la lettre de cette loi. Si le peuple adopte le 13 février 2022 le projet de révision de la Constitution cantonale³ relative aux réseaux thermiques structurants, les SIG détiendront un monopole dans ce domaine et devront appliquer strictement tant l'AIMP que la LMI.

Du côté des agents économiques, toute personne physique ou morale peut se prévaloir de la LMI : « toutes les activités privées visant à l'obtention d'un gain, c'est-à-dire les activités tant principales qu'accessoires, tant indépendantes que dépendantes, en particulier tous les échanges de marchandises et de services ainsi que l'autorisation d'exercer et l'exercice lui-même de prestations de travail »⁴ sont protégées par cette loi qui garantit un accès égal à tout agent sur le marché suisse. Par exemple, une collectivité publique ne pourrait pas restreindre son offre de contracter à des agents issus de tel ou tel canton.

Du côté de la puissance publique, la LMI consacrant ce principe d'égalité de traitement est applicable soit aux achats de biens et de services, soit à la cession de monopoles. Ce dernier terme renvoie tout d'abord aux monopoles institués par une loi cantonale : ainsi, dans le canton de Genève, le ramonage des cheminées fait l'objet d'un monopole concédé à différents maîtres-

¹ Voir recommandation n° 8 (mise en concurrence des assureurs « accident ») : [consulter le rapport n° 119](#).

² Voir recommandation n° 8 (nécessité d'un règlement interne en matière de marchés publics) : [consulter le rapport n° 144](#).

³ Voir le site de l'État pour les objets soumis à votation : <https://www.ge.ch/votations/20220213/>. Le projet de loi constitutionnelle tel qu'il a été adopté par le Grand Conseil figure sur le site du parlement : <http://ge.ch/grandconseil/search?search=12895>. La loi correspondante a été votée par le Grand Conseil le 3 septembre 2021 : <https://ge.ch/grandconseil/search?search=12896>.

⁴ Message du Conseil fédéral in FF 1995 I 1193 pp. 1241-1242.

ramoneurs⁵. Quant aux Transports publics genevois, ils bénéficient d'un monopole de droit fédéral pour exploiter des lignes de tramway urbain⁶. Un monopole peut également être dit « de fait ». Il s'agit de situations dans lesquelles les caractéristiques d'une transaction font qu'une entité publique cède à des tiers des installations ou la tenue d'activités à caractère économique qui ne peuvent pas être multipliées au gré des personnes qui ont l'envie de les exercer, parce que la puissance publique est souveraine quant à l'usage des biens publics. La ville de Genève en a fait l'expérience lorsque le Tribunal fédéral a considéré, le 27 mai 2019⁷, que l'exploitation de deux théâtres correspondait à l'exercice d'un monopole auquel la LMI s'appliquait. Comme la ville de Genève avait la maîtrise des bâtiments dévolus à l'activité de ces deux théâtres, elle était au bénéfice d'un monopole de fait et devait faire application de l'article 2 alinéa 7 LMI qui s'énonce ainsi :

« la transmission de l'exploitation d'un monopole cantonal ou communal à des entreprises privées doit faire l'objet d'un appel d'offres et ne peut discriminer des personnes ayant leur établissement ou leur siège en Suisse ».

Cette disposition est venue compléter la LMI le 1^{er} juillet 2006. Elle vient d'être renforcée par la nouvelle teneur de l'article 9 alinéa 1^{er} LMI⁸ selon lequel

« les restrictions d'accès au marché doivent faire l'objet de décisions ».

Soyons concrets au moyen de quelques exemples :

⁵ Loi sur le ramonage et les contrôles spécifiques des émanations de fumées du 17 décembre 1981 (LRam – L 5 25). Dans le canton de Vaud, le service de taxis est un monopole et les concessions doivent être attribuées dans le respect de la LMI : ATF 143 II 598 consid. 4.3.3 p. 611.

⁶ ATF 143 I 109 consid. 5.1.1 p. 115.

⁷ ATF 145 II 303.

⁸ En vigueur depuis le 1^{er} janvier 2021.

- Une commune est propriétaire d'une parcelle au bord du lac à laquelle le public a accès. Elle entend y tolérer une et une seule buvette. L'attribution de la buvette directement par la commune doit se faire selon les règles de la LMI.
- Après avoir rénové d'anciens bâtiments industriels, une commune entend y promouvoir des activités théâtrales qu'elle compte subventionner. Le régime de la concession devra s'appliquer à l'exploitation de ce lieu et le choix des responsables devra se baser sur une procédure conforme à la LMI.
- Propriétaire d'un château et de ses dépendances, une commune veut céder l'exploitation du lieu à une entité de droit privé qui pourra y aménager des chambres d'hôtel, y exploiter un restaurant et des lieux de réunion. En fonction du caractère de ce lieu, de l'offre d'activités semblables sur le territoire communal et du mode prévu d'exploitation, la LMI *pourrait* être applicable.
- Il ne suffit pas d'être le concessionnaire « historique » au bénéfice d'un monopole de droit ou de fait pour le conserver *ad aeternam*⁹.

Comment procéder ?

Une procédure « LMI-compatible » n'est pas aussi lourde qu'une procédure selon l'AIMP. Il y a lieu *a minima* de décrire l'objet de la commande publique dans une annonce publiée, d'y spécifier les conditions de participation, les critères de choix et le délai pour le dépôt d'une offre. Il conviendra alors de prendre une décision quant au choix du bénéficiaire suivant les critères qui auront été posés dans le respect du principe de l'égalité de traitement entre les concurrents. Cette décision pourra être contestée devant les tribunaux compétents.

⁹ La motion M 2593 déposée le 3 octobre 2019 pose la question de la relation entre une subvention et l'exploitation d'un monopole de fait.

L'essor des règles de droit administratif dans le domaine de la commande publique est synonyme d'une certaine « juridisation » de rapports qui relevaient du droit privé. Il exprime la volonté du législateur fédéral d'introduire plus de concurrence entre les agents économiques qui offrent des biens et des services aux collectivités publiques ou qui bénéficient de la cession d'un monopole.

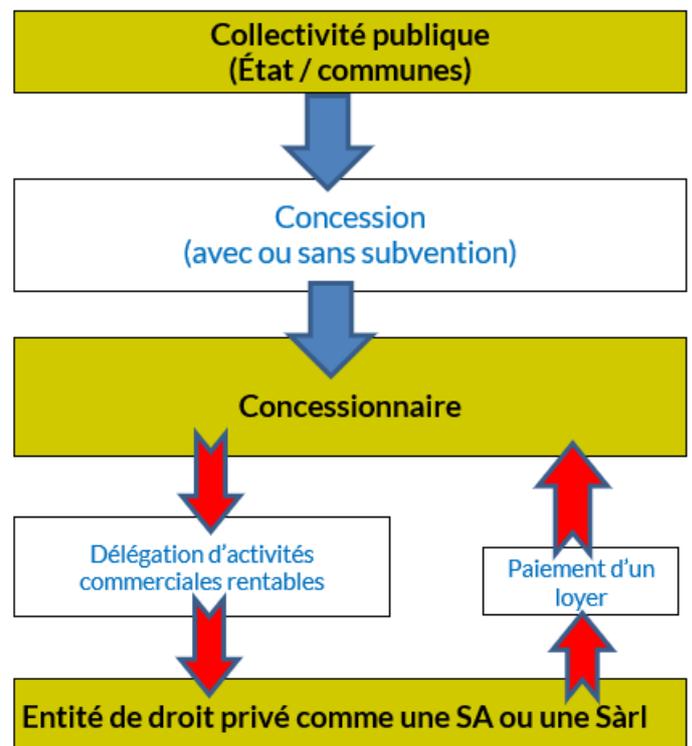
Cession d'activités commerciales par une délégataire

Le rapport n° 168 publié le 16 novembre 2021¹⁰ traite des relations entre la puissance publique, le bénéficiaire d'une activité concédée par celle-ci et un sous-traitant. Comment la puissance publique, État ou commune, peut-elle s'assurer que les buts qu'elle poursuit seront respectés par le sous-traitant? Quels sont les moyens de contrôle de la collectivité sur l'activité du sous-traitant, une fois que celui-ci aura été choisi par le concessionnaire? Les règles sur la commande publique sont-elles applicables à la relation entre le concessionnaire et le sous-traitant?

Schéma des relations entre les parties

Le schéma à considérer est le suivant: la collectivité est au bénéfice d'un monopole de droit ou de fait dont elle délègue l'exploitation à une entité concessionnaire. La concession permet de fixer les règles qui gouvernent cette première relation: l'État ou les communes peuvent en effet définir les règles d'octroi et d'exercice, voire de retrait d'une concession. Mais qu'en est-il de la seconde relation, celle qui lie le concessionnaire au sous-traitant?

Cette seconde relation se développe essentiellement sur le terrain contractuel. La relation entre le concessionnaire et le sous-traitant relève en réalité du droit privé¹¹. Faute d'avoir prévu les règles que le concessionnaire devra fixer au sous-traitant, la puissance publique sera démunie vis-à-vis de ce dernier. L'État ne saurait imposer des charges et conditions à ce dernier par le biais de normes de droit public¹². Sans un cadre posé en amont du processus de délégation d'une activité commerciale, la collectivité ne sera pas en mesure de suivre la réalisation des objectifs qu'elle s'était fixés lors de la cession du monopole.



Moyens de contrôle par l'autorité concédante

Afin d'éviter tout risque de dérive par rapport à ses propres buts, l'entité concédante devrait fixer au concessionnaire la manière de déléguer des

¹⁰ Rapport n° 168 du 16 novembre 2021 : audit de conformité relatif à la délégation d'activités commerciales par une entité subventionnée : Genève-Plage & Bains des Pâquis. [Consulter le rapport.](#)

¹¹ Ainsi en a décidé par exemple le Tribunal fédéral quant à la relation entre l'aéroport de Genève et les voituriers : ATF 143 I 37 consid. 6 p. 39.

¹² Il faut exclure bien sûr de ce raisonnement toutes les normes de droit public ayant trait notamment à l'hygiène, à la sécurité, aux conditions de travail qui s'appliquent à toutes les entreprises !

activités commerciales. Par exemple, elle prévoira en vue de cette délégation une procédure d'appel d'offres ouverte à tout candidat remplissant les conditions prescrites. Elle s'assurera que le concessionnaire définira celles-ci et les respectera. Elle peut également concevoir les objectifs que le délégataire d'activités commerciales devra atteindre, des indicateurs et des valeurs cibles afin d'apprécier la réalisation de ses propres objectifs de politique publique.

Une fois l'activité commerciale déléguée à un tiers, l'entité privée bénéficiaire de la délégation fournira toute la documentation utile quant à sa comptabilité, sa structure des coûts et sa politique de ressources humaines. Elle devra démontrer aussi qu'elle respecte toutes ses obligations en tant qu'employeuse, notamment en matière d'assurances sociales, d'hygiène et de sécurité sur la place de travail.

Le contrat entre le concessionnaire et l'entité privée devra prévoir des clauses de résiliation en cas de violation des règles fixées par le concessionnaire et la collectivité publique.

Selon l'importance de cette activité commerciale (n'assimilons pas une simple buvette d'un petit stade à un restaurant de grande taille), la collectivité publique imposera également la mise en place d'un système de contrôle interne des éléments tant financiers qu'extra-financiers.

Dans quel but ?

Mais à quoi servent au fond de telles mesures ? À s'assurer que l'activité commerciale menée par une entreprise privée ne contrecarre pas les buts de la concession ou ne conduise pas à des violations du droit des subventions, qui ne doivent pas servir à financer indirectement une activité commerciale. Les subventions devant garder un caractère accessoire, le développement des activités de l'exploitant peuvent même amener le concessionnaire à se passer de toute subvention, à tout le moins monétaire.

Acheter ou bien acheter ne sont pas toujours synonymes

Les collectivités publiques achètent quantité de biens et des services et jouent ainsi un rôle très important dans le fonctionnement de l'économie. Selon les dernières statistiques disponibles en la matière (2018)¹³, cantons et communes ont consacré en moyenne CHF 14'789.- par an et par habitant à des dépenses courantes et d'investissements. Les exécutifs ne sont toutefois pas aussi libres que les consommateurs dans leurs choix. Ils doivent obéir à un certain nombre de règles ou de bonnes pratiques.

Une check-list

La Cour a eu l'occasion de se pencher sur ces bonnes pratiques à plusieurs reprises. Voici quelques principes généraux tirés de travaux antérieurs sous forme d'une liste de questions :

1. Il convient tout d'abord de clarifier l'expression du besoin : l'acquisition d'un bien ou d'un service est-elle nécessaire ? Cette acquisition servira-t-elle un but en relation avec le service public ? Quels en seraient les bénéficiaires ?
2. Si cet achat est nécessaire, est-il plus efficace ou plus efficient de collaborer avec d'autres entités ?
3. La dépense relève-t-elle du budget de fonctionnement ou de celui des investissements ? La mise en place d'une comptabilité d'engagement permet d'éviter d'éventuels dépassements budgétaires.
4. Les fournisseurs potentiels ont-ils été mis en concurrence en respectant le principe du libre accès au marché ? À partir de quel seuil convenu au préalable ?

¹³

https://www.ge.ch/statistique/domaines/18/18_02/tableaux.asp#4 : tableau des dépenses des cantons et des communes en 2018 : T 18.02.3.02.

5. Un livre des fournisseurs permet-il de conserver la trace des commandes effectuées, fournisseur par fournisseur ?
6. Le statut des fournisseurs au regard du registre du commerce et du statut des indépendants vis-à-vis des assurances sociales est-il vérifié régulièrement ?
7. Au sein de l'autorité concernée, il est recommandé de définir la liste des personnes habilitées à commander, à approuver la commande et à valider le paiement au regard du contrôle des biens acquis, après réception de ceux-ci. À chacune de ces étapes, le principe des 4-yeux a-t-il été respecté ?
8. La trace de ces opérations est-elle gérée par un nombre limité de personnes au sein de l'administration concernée ? La documentation relative aux achats est-elle régulièrement détruite, à l'échéance d'une période décennale ?

Pour en savoir plus :

- [Procédure d'adjudication concernant les services de sûreté de Genève Aéroport, examen sommaire du 15 mai 2019](#)
- [Attribution des marchés publics – petite poubelle verte, examen sommaire du 25 juin 2018.](#)
- [Marchés publics de la commune de Russin, examen sommaire du 30 juin 2016.](#)
- [Rapport d'audit de légalité et de gestion relatif à la gestion des contrats de restauration au sein de quatre entités: le DIP, les HUG, SIG et les TPG du 25 avril 2017 \(no 116\)](#)
- [Rapport d'audit de légalité et de gestion relatif au processus d'achats de la commune de Bernex du 17 juin 2015 \(no 88\)](#)

Mesurer la performance

Dans un article récent paru dans la revue Expert Focus, Alexandra Rey et Bruno Reix (2021), auditeurs seniors à la Cour des comptes, revenaient sur le choix stratégique de l'institution de s'orienter vers l'audit de performance. Les auteurs soulignaient les spécificités de cet outil d'analyse et la focale ainsi mise sur la gestion des activités d'une entité: sont-elles réalisées avec le souci de l'économie et de l'efficience ? Dans quelle mesure sont-elles suivies de façon à mesurer leur efficacité ?

Pour permettre à ses collaboratrices et collaborateurs de s'approprier les démarches méthodologiques propres à l'audit de performance, la Cour a organisé un cycle de formation centré sur la construction d'indicateurs. Cette contribution s'inscrit dans le prolongement des trois premiers modules.

L'objectif n'est pas ici de revenir sur des aspects définitionnels liés aux normes professionnelles d'audit ou de débattre autour du concept de performance. Il s'agit plutôt d'enrichir la réflexion sur les enjeux liés à la « mesure ».

La « genèse » de l'indicateur

La construction d'un indicateur de performance peut se présenter comme un processus qui aboutit à une mesure quantifiable, reconnue par les experts du domaine, et qui traduit l'efficacité de l'entité ou du dispositif audité. Cette démarche permet de produire à la fois un résultat que l'on peut comparer dans le temps et dans l'espace et une cible à atteindre. Ce faisant, « l'indicateur fournit l'objectif en même temps qu'il indique le niveau de performance atteint » (Derujinsky-Lagueciret al., 2011).

La mesure de la performance peut se réaliser de deux manières: se baser sur des indicateurs existants ou se construire *ex nihilo*. Dans le premier cas, l'indicateur traduit le degré d'atteinte

d'objectifs préalablement définis (légaux, réglementaires ou politiques). Des chercheurs comme Dominique Bessire et Pascal Fabre (2011, 2014) relèvent que cette situation peut aboutir à des manipulations, des comportements opportunistes, mais aussi à des interprétations difficiles, voire erronées. S'affranchir de l'existant s'inscrit souvent dans une première étape nécessaire pour mesurer la performance à travers des indicateurs pertinents.

Quelques précautions d'usage

La construction d'un indicateur n'est pas une démarche anodine: elle reflète des choix conceptuels, méthodologiques et parfois des partis pris qui renvoient aux convictions de celles et ceux qui réalisent cet exercice. Il est donc important de détailler l'ensemble des éléments qui ont concouru à son élaboration pour en connaître la limite et éviter ainsi toute interprétation abusive.

La suite de cette contribution se propose de revenir sur quelques précautions d'usage dont il est utile de tenir compte lors de l'élaboration d'un indicateur.

- La performance est toujours relative. Sans comparaison, un indicateur n'est qu'une valeur absolue sans réel intérêt. Ce n'est que dans sa mise en relation avec d'autres données que l'indicateur permet d'apporter une appréciation sur l'activité de l'entité ou du dispositif audité. Cependant, la comparaison n'a de sens que si elle porte sur des éléments comparables. Au-delà de son truisme apparent, cette affirmation renvoie à deux impératifs: le premier a trait à la nécessité de toujours utiliser la même méthodologie pour construire l'indicateur si l'objectif recherché, par exemple, est de comparer de manière diachronique l'activité d'une entité; le second porte sur la prise en compte des éléments contextuels lorsque la comparaison se veut géographique.

- La traduction de la performance de l'action publique à travers des indicateurs donne le sentiment que l'entité ou le dispositif audité possède une influence déterminante sur les résultats à obtenir. Pour ne pas tomber dans le piège d'un jugement tronqué, il est nécessaire de partir du postulat que l'action publique est soumise à des contingences exogènes dans lesquelles sont également imbriqués une multitude d'acteurs (Pezet, Sponem, 2008).
- Il faut parfois savoir surmonter le fétichisme du nombre et accepter d'appréhender la performance à travers des critères qualitatifs complémentaires. Les indicateurs ne constituent qu'un élément de réponse parmi d'autres. Par ailleurs, l'indicateur est souvent le résultat d'une agrégation de mesures qui ne peuvent être que partielles, voire partiales si elles n'ont pas fait la preuve de leur pertinence.

La mesure de la performance à travers des indicateurs quantitatifs véhicule l'image de la robustesse scientifique, voire de l'objectivité: la « preuve par les chiffres ». Ce faisant, elle doit impérativement s'accompagner d'une démarche méthodologique rigoureuse, transparente et réflexive sur ses propres limites.

Bibliographie :

Bessire Dominique, Fabre Pascal. 2011. Enjeux et limites du pilotage par les indicateurs en management public, l'exemple de la recherche en sciences de gestion, *Comptabilités, économie et société*.

Bessire Dominique, Fabre Pascal. 2014. New public management et évaluation de la recherche publique : L'invention du « produisant ». *Finance, contrôle, Stratégie*.

Derujinsky-Laguecir Aziza, Kern Anja, Lorino Philippe. 2011. Une approche instrumentale des indicateurs de performance. *Management & Avenir*.

Pezet Anne, Sponem Samuel. 2008. Des indicateurs pour les Ministres au risque de l'illusion du contrôle. *La vie des idées*.

Rey Alexandra, Reix Bruno. 2021. Audit de performance dans le secteur public: opportunités et difficultés rencontrées. *Expert focus*.



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>