

COUR DES COMPTES

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

LETTRE D'INFORMATION N°7

AVRIL 2017

Contenu

Actualités	1
La coopération européenne entre institutions supérieures de contrôle	2
Dernières publications (http://www.cdc-ge.ch)	2
L'audit de la gouvernance et de l'éthique d'une organisation	3
Pourquoi et comment évaluer l'action associative ?	4
Dossiers de candidature – quelle politique pour les entités publiques ?	6

Actualités

Chères lectrices, chers lecteurs, par le biais d'une lettre d'information, la Cour des comptes vous informe périodiquement des actualités en matière de bonne gestion des entités publiques et d'évaluation des politiques publiques.

Pour cette édition, l'accent est mis en premier lieu sur l'audit de gouvernance et l'éthique au sein des organisations. Dans l'article « **L'audit de la gouvernance et de l'éthique d'une organisation** », nous partageons avec vous les principaux enseignements retirés de nos expériences.

Par ailleurs, le monde associatif est de plus en plus fréquemment concerné par l'évaluation, activité qui constitue une opportunité pour mener une réflexion sur les tâches réalisées par une association. Dans l'article « **Pourquoi et comment évaluer l'action associative ?** », nous abordons ces questions et présentons les principales modalités d'une évaluation.

Enfin, les procédures de recrutement soulèvent la problématique de la pesée d'intérêt entre les informations à faire figurer dans la documentation sur les candidats et la protection de la personnalité. L'article « **Dossiers de candidature – quelle politique pour les entités publiques ?** » présente les recommandations de la Cour en matière de délais de conservation des documents et données personnelles recueillis pendant le processus de recrutement.

Nous vous souhaitons une bonne lecture et vous adressons, chères lectrices, chers lecteurs, nos meilleures salutations.

La coopération européenne entre institutions supérieures de contrôle

Les 23 et 24 mars 2017, la Cour des comptes et le Service d'audit interne de l'Etat de Genève accueillent le comité directeur d'EURORAI, l'Organisation européenne des institutions régionales de contrôle externe des finances publiques (<http://www.eurorai.org>). Sous la forme associative, EURORAI est un projet de coopération entre les organismes de contrôle des comptes des collectivités régionales et locales de l'espace européen. Constitutée en 1992, l'association vise à promouvoir les échanges d'expériences dans le domaine commun du contrôle des finances du secteur public régional et local, garantie d'une meilleure utilisation des deniers publics.

Dans ce cadre, la Cour des comptes a été sollicitée pour intervenir comme conférencière à l'occasion du prochain séminaire d'EURORAI portant sur les « audits des investissements publics dans le domaine du sport ». Elle y présentera les points-clés issus du rapport d'audit sur l'Eurofoot 2008 à Genève, qui avait fait l'objet de son [rapport no 20](#) du 19 juin 2009.

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

Au cours des trois derniers mois, la Cour des comptes a mené des missions sur les sujets suivants :

Audit de légalité et de gestion

Gestion des horaires et des indemnités à l'office cantonal de la détention ([lien](#))

Cet audit a porté sur la gestion des horaires et des indemnités versées au sein de l'office cantonal de la détention (OCD) afin de vérifier la conformité des pratiques au regard des bases légales en vigueur.

Évaluation de politique publique

Politique de mobilité douce ([lien](#))

La Cour des comptes a évalué la mise en œuvre, l'efficacité et la pertinence de la politique de mobilité douce du canton de Genève.

Logement et hébergement des personnes en handicap psychique ([lien](#))

La Cour des comptes a évalué l'effectivité, l'efficacité, la pertinence, l'efficience et la cohérence de la politique publique en matière de logement des personnes adultes en situation de handicap psychique.

L'audit de la gouvernance et de l'éthique d'une organisation

Il n'y a pas de définition universellement reconnue du terme « gouvernance » ou gouvernement d'entreprise. En effet, la gouvernance correspond à un large éventail d'acceptations selon les contextes culturels et les cadres législatifs. Bien que les définitions de la gouvernance puissent varier, il est communément admis que l'éthique est un élément important de la gouvernance d'une organisation. De manière simplifiée, la dimension éthique de la gouvernance d'une entité peut être définie comme le « code de conduite » mis en place et appliqué au sein d'une organisation. Une éthique adéquate contribue à la bonne performance de l'organisation. L'audit de gouvernance requiert ainsi une compréhension détaillée non seulement de la gestion des risques et des objectifs stratégiques, mais également de l'éthique même de l'entité concernée.

Auditer l'éthique d'une organisation présente des difficultés particulières et est la source d'un questionnement spécifique auquel il convient de tenter de répondre : voici quelques enseignements.

La loi du silence

Les collaborateurs et cadres de l'entité auditée peuvent être tentés de dépeindre une situation idéale et correspondant à la documentation interne fournie. Toutefois, cette description idéale ne correspond pas toujours à la réalité. En effet, bien des comportements inappropriés ne laissent pas de traces écrites. Par exemple, lors de ses audits de gouvernance à la [FIPOI](#) et à la [Fondation des Evaux](#), la Cour a pu observer que certains collaborateurs et cadres avaient omis, dans un premier temps, de fournir des informations importantes durant les entretiens, tels que des ingérences dans l'attribution de mandats en faveur de certains fournisseurs ou des travaux privés effectués pendant les heures de travail.

Les pressions sur l'auditeur

Même si les occurrences sont rares, les cadres ou les employés d'une organisation essaient quelquefois d'exercer une pression sur les auditeurs qui mènent les entretiens.

Les solutions possibles

Face aux difficultés et problématiques évoquées, il convient de vérifier l'exactitude des informations reçues au cours de l'audit. Cela nécessite de croiser fréquemment les informations recueillies durant les entretiens et les pièces transmises par l'audité ainsi que de déceler les incohérences éventuelles ressortant des déclarations des personnes entendues. Les auditeurs doivent donc faire preuve d'une diligence particulière lorsqu'ils effectuent les entretiens dans le cadre d'un audit de gouvernance. L'utilisation de techniques d'entretien appropriées telles que celles préconisées par l'[ACFE](#) (par exemple la méthodologie PEACE), facilite l'identification de déclarations volontairement erronées quant au « climat éthique » en vigueur au sein de l'entité.

Les auditeurs doivent également être parfois en mesure d'effectuer des « comptes rendus d'entretien à la volée » afin que la personne entendue puisse relire et signer le compte rendu à l'issue de l'entretien. Cela est notamment nécessaire lorsque le collaborateur craint des représailles de la part de sa hiérarchie.

Il convient en outre de prêter une attention toute particulière aux compétences nécessaires des personnes qui participeront à l'audit, ainsi qu'à la planification des entretiens (personnes à entendre, ordre des entretiens, lieu des entretiens). Il s'agit également de s'assurer que les auditeurs se sentent totalement libres d'échanger sur d'éventuelles pressions subies durant l'audit ainsi que de discuter d'éventuels conflits d'intérêts qui pourraient apparaître en amont ou durant l'audit.

Adaptation française de l'article original publié en mars 2017 :

<http://www.fraudmagazine.com/article.aspx?id=4294997833>

Pourquoi et comment évaluer l'action associative ?

Les associations bénéficiant de subventions étatiques pour réaliser des tâches d'intérêt public sont appelées à rendre des comptes sur l'utilisation qu'elles font de l'argent public. Les contrats de prestations constituent un des moyens privilégiés de cette exigence. L'atteinte des objectifs contenus dans ces accords est le plus souvent évaluée par le biais d'indicateurs. Outre les aspects financiers, les indicateurs portent généralement sur les moyens mis en œuvre par les associations et le respect par ces dernières de normes dites de qualité.

Cette exigence de redevabilité vis-à-vis des financeurs ne fait pas toujours sens pour les acteurs associatifs eux-mêmes, étant donné que les indicateurs employés sont souvent insuffisamment spécifiques pour susciter un effet d'apprentissage et favoriser une amélioration des processus organisationnels. Elle a encore moins de signification pour les bénéficiaires de l'action associative qui ne perçoivent pas le rapport entre cet exercice de mesure et l'impact aux niveaux individuel et sociétal des prestations fournies.

Pourtant, il conviendrait de ne pas jeter le bébé évaluation avec l'eau du bain de la redevabilité budgétaire. Évaluer l'action associative ne doit pas se limiter à rendre des comptes à des bailleurs de fonds sur l'utilisation de l'enveloppe annuelle en justifiant scrupuleusement toutes les dépenses. La palette de l'évaluateur est en effet suffisamment large pour accommoder un grand nombre d'objectifs et de modalités d'évaluation.

Pourquoi et pour qui évaluer?

Les raisons d'entreprendre une évaluation sont multiples. La question de la redevabilité, évoquée ci-dessus dans le cas de la relation financeur-prestataire, peut s'élargir à d'autres destinataires tels que les membres de l'organisation, les bénéficiaires de l'action le grand public ou une organisation professionnelle. Outre la redevabilité, la réalisation d'une évaluation vise souvent l'amélioration de l'action en identifiant

d'éventuels freins et en proposant des pistes d'amélioration. Cette raison d'évaluer est celle qui intéresse le plus les acteurs associatifs qui y voient l'occasion de «relever la tête du guidon». Finalement, l'activité d'évaluation peut aussi servir à la production de connaissances, car certains résultats peuvent être utiles à d'autres acteurs menant des interventions similaires.

Objets et critères d'évaluation

Dans ses standards de qualité, la société suisse d'évaluation (SEVAL) définit l'évaluation comme «une analyse et une appréciation systématique et transparente de la conception, de la mise en œuvre et/ou des effets d'un objet d'évaluation». Il est possible d'évaluer toute activité finalisée qui comporte un public-cible et des bénéficiaires et qui vise une action sur le public-cible en question afin d'améliorer la situation des bénéficiaires de cette activité. Il peut, par exemple, s'agir d'une activité visant à sensibiliser les parents à l'importance d'une alimentation équilibrée pour la santé et le développement de leurs enfants.

Les critères d'évaluation sont conçus pour orienter les questions auxquelles l'évaluation devra répondre. Ces critères sont multiples et le plus souvent employés conjointement dans la même évaluation. Ces critères mettent en rapport les objectifs (à plus ou moins longue échéance) des interventions évaluées, les moyens à disposition et les caractéristiques de l'environnement. Il s'agit notamment de l'efficacité, de l'effectivité, de l'efficience et de la pertinence. L'efficacité désigne le rapport entre les résultats atteints et les objectifs, l'effectivité concerne la mise en œuvre des interventions prévues, l'efficience désigne l'atteinte des objectifs en fonction des ressources utilisées, tandis que la pertinence examine le rapport de l'ensemble de l'intervention évaluée avec les besoins ou les caractéristiques de l'environnement.

Modalités d'évaluation

L'évaluation des activités d'une association peut être réalisée selon différentes configurations. D'une part, la demande d'évaluation peut provenir soit de l'association soit de l'extérieur (évaluation choisie vs évaluation imposée). D'autre part, l'évaluation peut être réalisée par un tiers ou par les membres de

l'association (évaluation externe vs auto-évaluation). Ces deux dimensions peuvent être croisées et des variantes intermédiaires sont possibles.

Ces modalités correspondent à des niveaux différents d'implication des parties prenantes (autorités administratives et politiques, dirigeants associatifs, collaborateurs de terrain, membres d'organisations partenaires, bénéficiaires, etc.). Dans une évaluation, la participation au processus de ces acteurs dans toute leur diversité constitue une des dimensions promues par les standards d'évaluation de la société suisse d'évaluation. Cette implication peut prendre différentes formes en fonction des caractéristiques et des attentes des parties prenantes. Elle va de la prise en compte de l'avis de ces personnes durant le processus d'évaluation (entretiens, sondages) à une intégration dans l'équipe d'évaluation parmi les personnes amenées à formuler l'appréciation évaluative sur la base des données recueillies. Des modalités intermédiaires, telles que la participation à un groupe d'accompagnement se prononçant tant sur les questions d'évaluation que sur les résultats et les recommandations, sont de plus en plus souvent prévues, attendu que cette participation renforce la qualité des analyses et la pertinence des recommandations.

Conclusion

Pour une association, l'évaluation peut correspondre à une opération dont les questionnements ne sont pas forcément pertinents, d'autant plus qu'elle est souvent pilotée de l'extérieur et réalisée par des personnes externes. Les évaluations de ce type apportent en effet peu aux acteurs associatifs en termes d'apprentissage, sentiment renforcé par le fait que leur participation au processus n'est pas toujours sollicitée. Il existe pourtant d'autres modalités d'évaluation destinées à un public plus large que les financeurs. Ces modalités permettent en premier lieu de poser un questionnement réflexif sur les activités de l'association (s'assurer que ses objectifs sont pertinents et que ses interventions correspondent aux besoins). Elles visent ensuite une amélioration de ses activités (s'assurer de la réalisation et de l'impact des prestations délivrées). Une fois ces questionnements couverts, et pas avant, il sera

possible de s'interroger sur le rapport entre les ressources investies et les résultats atteints.

En savoir plus :

<https://www.reiso.org/ressources/selections-des-bibliotheques/1414-pourquoi-et-comment-evaluer-l-action-associative>

<http://greval.ch/evenements/biennale-2017/>

Moachon, E (2015) Impact des instruments de redevabilité sur la mise en œuvre des politiques d'insertion socioprofessionnelle en Suisse romande, Thèse de doctorat en science politique, Université de Lausanne,

https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_CC13B0EC675C.P001/REF

Normes de qualité pour l'évaluation du développement du Comité pour l'aide au développement de l'OCDE, <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/44920384.pdf>

Dossiers de candidature – quelle politique pour les entités publiques ?

Dans sa lettre d'information n°4 du mois de mars 2016, la Cour des comptes a consacré un article aux bonnes pratiques de gestion des ressources humaines (RH) à promouvoir dans les entités publiques, lequel se fondait sur une présentation faite à l'Association des communes genevoises, dont la teneur complète peut être consultée sur le site de la Cour ([lien](#)).

L'un des processus-clé abordés dans la présentation était celui du recrutement des nouveaux collaborateurs, lequel doit garantir l'objectivité du choix du candidat retenu et permettre des contrôles a posteriori. La Cour recommande à cette fin que le système de contrôle interne (SCI) détermine le contenu de la documentation à établir, et les règles en assurant la transparence et la conservation.

Dans ce cadre général, la Cour a été invitée par une commune à préciser quelles recommandations elle émettrait en matière de délais de conservation des documents et données personnelles recueillis pendant le processus de recrutement.

La Cour expose ci-dessous les éléments principaux de sa réponse, en soulignant que celle-ci concerne avant tout le niveau institutionnel communal.

Procédure de recrutement et protection des données personnelles

Dans la mesure où les rapports de travail du personnel communal sont en règle générale soumis au droit public, le cadre normatif applicable à la protection des données personnelles des collaborateurs n'est pas celui de la Loi fédérale sur la protection des données (LPD). Celle-ci ne s'applique qu'aux personnes privées et aux organismes fédéraux.

Il convient donc d'appliquer le droit cantonal, soit essentiellement la *Loi genevoise sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des*

données personnelles (LIPAD) et son règlement d'application (RIPAD). L'autorité en charge de l'application de ces textes est le préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (PPDT), et avant de se déterminer, la Cour a pris contact avec lui afin d'examiner s'il avait déjà émis des avis ou des recommandations sur la problématique évoquée ici.

Le PPDT a publié dans son bulletin d'information n° 43 ([lien](#)) une prise de position précisant les points à prendre en considération lorsque les institutions publiques formalisent *la conservation, l'archivage ou la destruction des dossiers de candidatures* dans leur processus de recrutement.

Il a relevé en premier lieu qu'en application du droit fédéral, le *Guide pour le traitement des données personnelles dans le secteur du travail* ([lien](#)) préconise la restitution sans délai des documents fournis par les candidats, et la destruction (sauf consentement de la personne concernée, en vue d'une éventuelle réutilisation dans un délai déterminé) des documents et renseignements recueillis par l'employeur.

Comme ni la LIPAD ni le RIPAD ne traitent expressément cette question, elle est à analyser à partir des principes généraux applicables en matière de protection des données personnelles (articles 35 à 38 LIPAD). Il s'agit en particulier de respecter l'obligation de suppression des données personnelles dont les institutions publiques n'ont plus besoin pour l'accomplissement de leurs tâches (article 40 LIPAD).

La Cour a relevé de son côté qu'en l'absence d'une réglementation dans la LIPAD de la durée de conservation des dossiers et fichiers de postulation, il était envisageable de s'inspirer d'une disposition du *Règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux* (RPAC). Celui-ci prévoit en effet que les documents et renseignements obtenus sur les candidats sont à détruire à la fin de la procédure d'engagement, sauf accord du candidat : dans ce cas, la durée de conservation ne saurait excéder un an.

En conclusion, la législation cantonale laisse donc un assez large pouvoir d'appréciation aux communes, mais comme relevé plus haut, leur marge de

manœuvre est cependant limitée par les exigences découlant d'un système de contrôle interne (SCI) adapté aux contrôles requis.

Composer avec les exigences du SCI

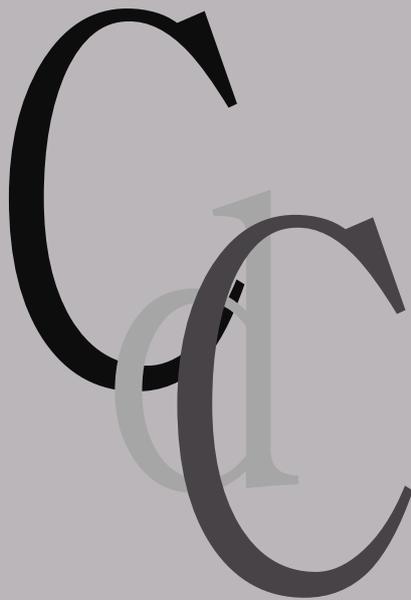
Dans le cadre d'audits antérieurs portant sur cet aspect, la Cour a recommandé le recours à une documentation transparente du mode de sélection des candidats. La durée de conservation de cette documentation n'a cependant pas fait l'objet d'un examen spécifique dans ces rapports.

L'appréciation formulée par la Cour des comptes dans le cadre de l'avis qui lui a été demandé est la suivante :

Il lui paraît tout d'abord indiqué de régler de manière particulière le processus de recrutement des cadres, pour lesquels les données personnelles collectées sont potentiellement plus sensibles, et pourraient se retrouver dans la documentation soumise au droit d'accès selon la LIPAD (procès-verbaux des instances décisionnelles notamment).

En ce qui concerne la pesée d'intérêts à effectuer entre informations à faire figurer dans la documentation et protection de la personnalité, la Cour a précisé qu'elle considérerait comme conforme au cadre normatif en vigueur et aux bonnes pratiques une réglementation fondée sur les éléments suivants :

- enregistrement des dossiers de postulation et des autres données personnelles traitées au cours de la procédure de recrutement dans un fichier dédié et sécurisé, accessible à un cercle prédéfini et restreint de personnes ;
- durée de conservation limitée de ce fichier après le terme de la procédure (30 jours, par exemple), prolongeable à 12 mois au plus en cas d'accord des candidats ;
- établissement d'un document de synthèse de la procédure de recrutement, suffisamment détaillé pour permettre le contrôle de l'objectivité de l'évaluation des candidats et des critères de sélection (tableau des candidatures analysées, critères appliqués, notes attribuées, par exemple), mais sans contenir de données personnelles.



Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en contactant 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 contacter 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>