

COUR DES COMPTES

RAPPORT N° 164

MARS 2021

AUDIT DE LÉGALITÉ ET DE GESTION

DISPOSITIF DE CONTRÔLE DES SUBVENTIONS

ÉTAT DE GENÈVE

SYNTHÈSE

CONTEXTE GENERAL

L'État de Genève a accordé en 2019 pour 4.3 milliards F¹ de subventions monétaires² (4.2 milliards F en 2018) montant qui représente près de la moitié de ses charges de fonctionnement et plusieurs centaines de bénéficiaires.

Ces 4.3 milliards se composent d'une part d'aides et indemnités financières et d'autre part d'allocations versées à des tiers.

Les subventions sont définies dans la loi sur la gestion administrative et financière de l'État (article 44) comme étant des charges de transfert accordées à des tiers. Il peut s'agir d'indemnités ou d'aides financières régies par la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF), d'allocations à des tiers régies par des lois formelles spécifiques ou encore de subventions qui n'entrent pas dans les catégories décrites précédemment.

Les aides et indemnités financières représentent environ 2.5 milliards F³ et sont attribuées pour les plus importantes d'entre elles aux établissements publics autonomes. La LIAF définit les aides financières et les indemnités comme suit à son article 2 :

¹ *Sont des aides financières les avantages pécuniaires ou monnayables accordés à des bénéficiaires étrangers à l'administration cantonale aux fins d'assurer ou de promouvoir la réalisation de tâches d'intérêt public que l'allocataire s'est librement décidé d'assumer.*

² *Sont des indemnités les prestations accordées à des tiers étrangers à l'administration cantonale pour atténuer ou compenser des charges financières découlant de tâches prescrites ou déléguées par le droit cantonal.*

La LIAF prescrit également que les aides financières sont octroyées sous forme d'une décision ou d'un contrat de droit public (contrat de prestations) alors que les indemnités sont toujours octroyées sous la forme d'un contrat de droit public.

Les allocations à des tiers s'élèvent à 1.6 milliard F⁴ et sont destinées à financer, pour les plus importantes, les prestations complémentaires AVS, AI et familiales, les subsides aux assurés et la couverture des créances des assureurs pour primes impayées, ou encore les prestations d'action sociale et d'asile de l'Hospice général.

PROBLEMATIQUE ET OBJECTIF D'AUDIT

Dans son analyse des risques, la Cour des comptes a déterminé que le dispositif de suivi et de contrôle des subventions est un élément indispensable pour s'assurer du bon emploi des fonds publics. Dès lors, sur la base d'une autosaisine, la Cour a vérifié au sein de l'État l'existence d'une organisation et de mécanismes qui permettent d'avoir une assurance raisonnable quant au suivi des subventions versées.

¹ <https://www.ge.ch/document/19855/annexe/2>

² Les mises à disposition gratuites tels que terrains, bâtiments ne sont pas comptabilisées avec les subventions monétaires

³ <https://www.ge.ch/document/19855/annexe/2>

⁴ Dont prestations complémentaires AVS et AI, subsides aux assurés et couverture des créances des assureurs pour primes impayées, prestations d'action sociale, allocations familiales pour personnes non actives, prestations asile, subsides pour la formation scolaire spéciale, subvention au logement social, mesures cantonales en faveur du chômage.

La Cour a concentré ses travaux sur le dispositif de suivi et de contrôle mis en place par les départements en se limitant aux subventions (aides et indemnités financières uniquement) comprises entre 20'001 F et 200'000 F et qui sont octroyées par le Conseil d'État par voie d'arrêté⁵.

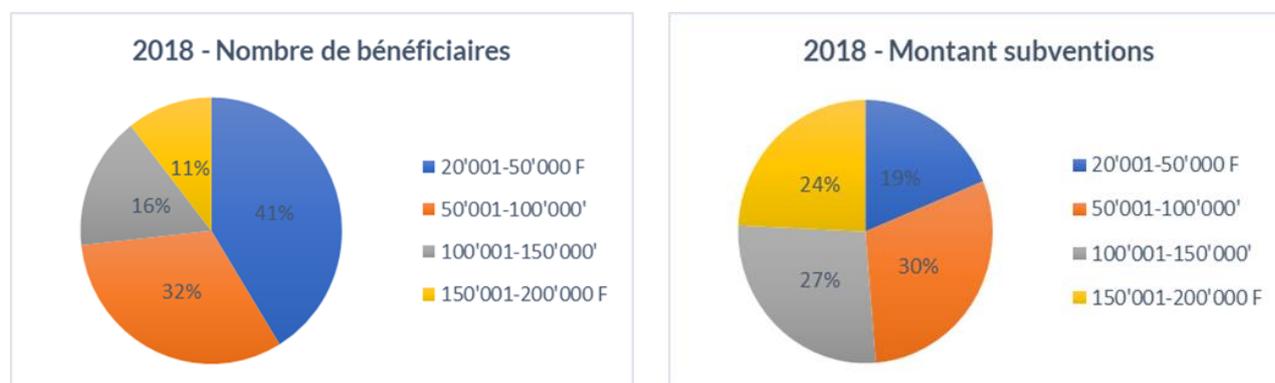
Ce périmètre a été retenu parce que les entités qui bénéficient de subventions d'un montant important font l'objet de contrôle des comptes par des sociétés de révision externes qualifiées et d'un suivi et de contrôles approfondis de la part des départements de tutelle. En revanche, les entités qui reçoivent des subventions de quelques dizaines de milliers de francs font l'objet de modalités de contrôle moins contraignantes, entre autres parce que les départements priorisent leurs travaux en fonction des montants en jeu et des ressources à leur disposition.

La Cour a exclu de cet audit le processus d'octroi de subventions, à savoir qu'elle n'a pas examiné la pertinence des demandes (notamment la prestation prévue et le montant sollicité), ni les contrôles effectués par les départements sur les dossiers de demandes. De même, l'audit n'a pas porté sur l'examen des subventions octroyées par les départements sous l'angle de leur nécessité, leur utilité, leur efficacité, leur efficience et de leur opportunité.

Pour la tranche comprise entre 20'001 F et 200'000 F, la répartition par département des subventions octroyées pour 2018, est la suivante :

Département	Nombre de bénéficiaires	Montant total (en MCHF)	En % du montant
PRE	110	8.6	37%
DCS	89	7.0	30%
DSES	63	4.4	19%
DIP	22	1.7	7%
DT	14	1.3	5%
GC	1	0.2	1%
DF	2	0.1	1%
DI	3	0.1	0%
DDE	0	0	0%
Total	304	23.4	100%

Présentée selon le nombre de bénéficiaires et selon le montant total par tranches, la répartition des subventions est la suivante pour l'année 2018⁶ :



⁵ C'est le Grand Conseil qui vote un projet de loi dès que le seuil de 200'000 F est franchi ; en dessous de 20'001 F, ce sont les départements qui prennent la décision d'octroi.

⁶ Les chiffres pour l'année 2019 ne montrent pas de différences significatives (voir chiffre 3.2 du rapport).

Pour son analyse, la Cour a sélectionné quatre départements : le département présidentiel (PRE), le département de la cohésion sociale (DCS), le département de la santé de l'emploi et de la sécurité (DSES), et le département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP). Avec un montant de subventions octroyées de 21.7 millions F, ils représentent un taux de couverture de 93% pour l'année 2018.

APPRECIATION GENERALE DE LA COUR

Dans cet audit, la Cour relève avec satisfaction que les dossiers sont tenus correctement. Ils sont complets, disponibles rapidement et faciles à consulter et analyser.

Cependant, la Cour met aussi en évidence la nécessité d'adapter le volume des contrôles en fonction des montants octroyés, de distinguer dans les bases légales et/ou réglementaires les montants versés pour des charges de fonctionnement et ceux affectés à la réalisation de projets, et d'uniformiser les documents utilisés par les départements dans le cadre de leur travail de suivi et de contrôle.

Cela implique de mettre à jour les documents existants, notamment le règlement d'application de la loi sur les indemnités et aides financières, les directives transversales et les directives départementales. Les constats de la Cour se traduisent principalement par des risques de **conformité** et de **contrôle**, et dans une moindre mesure par des risques **opérationnels**, **financiers** et d'**image** pour les départements.

PRINCIPAUX CONSTATS ET RISQUES

La Cour relève en premier lieu que les départements ne font pas de distinction sur le nombre, le type ou la périodicité des contrôles à effectuer. Ainsi, les procédures de contrôle pour les subventions comprises entre 20'001 F et 200'000 F ne sont généralement pas réduites comparées à celles suivies pour contrôler les subventions plus importantes. Il en résulte un temps important passé par les départements sur des subventions d'un montant peu élevé et ne présentant que peu de risques (**Risques opérationnels et de contrôle**).

La Cour relève que plusieurs dispositions de la LIAF, du RIAF et des directives transversales ne sont pas adaptées au subventionnement de projets parce qu'elles ne prennent pas en compte les spécificités des projets : financement par une subvention unique, utilisation des fonds durant un exercice ou à cheval sur deux exercices, projet ne démarrant pas en début d'année et ne s'achevant pas en fin d'année (**risques de conformité et de contrôle**).

Par ailleurs, la Cour a relevé des divergences entre les modalités de contrôles prévues dans les directives transversales et les processus réalisés par différents services. Par exemple, les lettres d'octroi ne demandent pas systématiquement un tableau de bord pour le suivi de l'activité opérationnelle (ce n'est pas exigé non plus par la LIAF) alors que la directive EGE-02-34 le prévoit (**Risques de conformité et de contrôle**).

La Cour a également constaté que certains départements ont une liste pour les contrôles financiers et une liste pour les contrôles liés à l'activité des entités subventionnées alors que d'autres n'utilisent qu'une seule liste pour les deux domaines. En outre, les listes de contrôle utilisées ne sont pas uniformes au sein de l'État, et les contrôles effectués sont donc différents, ce qui peut déboucher sur une couverture des risques insuffisante (**Risques opérationnels et de contrôle**).

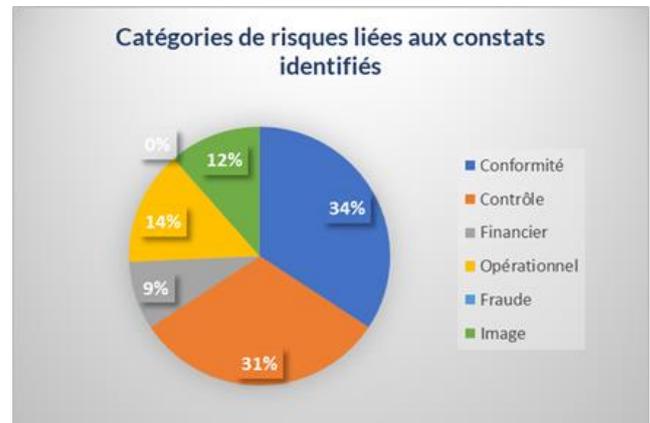
Enfin, plusieurs départements ont mis en place ou sont en train de mettre en place des portails informatiques pour la gestion des subventions, sans se concerter pour développer un outil unique. Le

développement de portails distincts génère un coût supplémentaire par rapport à une solution commune. Il existe également le risque que l'un ou l'autre des projets départementaux n'aboutisse pas (**Risques financiers et d'image**).

De manière résumée, les constats font apparaître des risques de conformité, de contrôle, opérationnels, financiers et d'image pour l'État de Genève.

Le tableau ci-contre présente les différentes catégories de risques affectées ainsi que leur représentativité par rapport aux constats.

La définition des risques est mentionnée au chapitre 6 du rapport.



AXES D'AMÉLIORATION PROPOSÉS

La Cour a émis 7 recommandations qui visent à améliorer l'efficacité et l'efficience du dispositif de contrôle des subventions octroyées par le Conseil d'État. Elles portent notamment sur les domaines suivants :

Prendre en compte les spécificités des projets dans les bases légales et réglementaires

La Cour recommande au Groupe interdépartemental LIAF d'adapter le RIAF et la directive transversale sur le contrôle périodique afin de tenir compte des spécificités des projets. Ainsi, un projet qui se termine en cours d'année pourrait faire rapidement l'objet de contrôles. Cela permettrait de répartir la charge de travail sur l'année plutôt que de la concentrer durant l'été comme c'est le cas actuellement.

La Cour recommande au Groupe interdépartemental LIAF de compléter la directive transversale sur le contrôle périodique afin d'obtenir des entités subventionnées des comptes de projets révisés.

Uniformiser le contenu des listes de contrôle au sein de l'État

La qualité des travaux de contrôles dépend notamment de l'organisation des départements et de la formation des collaborateurs. Afin de réduire les disparités et d'homogénéiser les contrôles effectués, la Cour recommande au Groupe interdépartemental LIAF d'uniformiser les documents utilisés au sein de l'État.

Adapter la nature et la périodicité des contrôles au montant de la subvention octroyée

La Cour recommande au Groupe interdépartemental LIAF de revoir l'étendue et la périodicité des contrôles en se basant sur les modalités de la directive EGE-02-34, qui préconise d'appliquer les contrôles en fonction des principes de l'importance relative et de la proportionnalité, et en conséquence d'établir les plans de travail selon les priorités, les ressources et les besoins en mettant en place un dispositif adapté.

Uniformiser l'utilisation des outils au sein de l'État

La Cour recommande au Groupe interdépartemental LIAF de s'assurer que les départements se concertent pour la mise en place des portails internet afin de limiter les coûts de développement et de

maintenance. En outre, une uniformisation des outils facilitera l'adaptation des services et offices lors du transfert d'un département à l'autre.

TABLEAU RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

Recommandations :	7	Niveau de priorité :	
- Acceptées :	7	Très élevée	0
		Elevée	5
- Refusées :	0	Moyenne	2
		Faible	0

Les sept recommandations adressées au Groupe interdépartemental LIAF ont été acceptées.

No	Recommandation / Action	Priorité	Responsable	Délai
Aspects légaux et réglementaires				
1	Prendre en compte les spécificités des projets dans les bases légales et réglementaires	Élevée	Groupe LIAF	30.06.2022
2	Compléter les directives transversales	Élevée	Groupe LIAF	30.06.2022
3	Adapter les dispositions légales et réglementaires aux pratiques actuelles du marché	Moyenne	Groupe LIAF	30.06.2022
Aspects opérationnels				
4	Uniformiser le contenu des listes de contrôle au sein de l'État	Élevée	Groupe LIAF	30.06.2022
5	Adapter la nature et la périodicité des contrôles au montant de la subvention octroyée	Élevée	Groupe LIAF et départements	30.06.2022
6	Renforcer les ressources en matière de contrôle au sein de l'État	Moyenne	Groupe LIAF et départements	30.06.2022
7	Uniformiser l'utilisation des outils au sein de l'État	Élevée	Groupe LIAF	30.06.2022

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effet. À cette fin, elle a invité le Groupe interdépartemental LIAF à remplir le tableau ci-dessus qui synthétise les améliorations à apporter, en indiquant le responsable de leur mise en place et leur délai de réalisation. Le niveau de priorité a été défini par la Cour.

