



EXAMEN PAR LES PAIRS

DE LA COUR DES COMPTES DE LA RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Rapport définitif

Septembre 2022



SOMMAIRE

SYNTHÈSE	3
<i>Préambule</i>	6
1 PRÉSENTATION DE LA COUR DES COMPTES ET DU CHAMP DE LA REVUE PAR LES PAIRS	6
1.1 Présentation de la Cour des comptes de la République et Canton de Genève	6
1.2 Le champ de l'examen par les pairs de la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes	8
2 LA SÉLECTION ET LA PLANIFICATION DES AUDITS	10
2.1 Les contraintes pesant sur la planification générale de l'activité	10
2.2 Le processus de planification	14
2.3 L'adéquation des moyens aux activités planifiées	16
2.4 La préparation de l'audit	17
3 DE LA PRODUCTION DES AUDITS À LEUR SUIVI	19
3.1 L'ouverture de l'audit	19
3.2 Le déroulement de l'audit	20
3.3 Le recueil des observations de l'audit et la production du rapport	21
3.4 La garantie apportée par une charte éthique	23
3.5 La structure et le contenu des rapports	23
4 LA COMMUNICATION ET LES RELATIONS AVEC LES PARTIES PRENANTES	24
4.1 La communication des rapports en application des procédures en vigueur	24
4.2 Le suivi des recommandations dans le rapport d'activité	24
4.3 La politique de communication de la Cour sur ses rapports	25
4.4 Les relations avec la presse	27
4.5 La perception par les parties prenantes des rapports et de la communication de la Cour	29
ANNEXE 1 - Protocole d'accord entre la Cour des comptes et la CRC Auvergne-Rhône-Alpes	30
ANNEXE 2 - Liste des rapports produits entre 2019 et 2021 et consultés par les pairs	37
ANNEXE 3 – Répartition des moyens consacrés par la Cour à ses différentes activités en nombre d'heures de travail	39
ANNEXE 4 – Résultat de l'enquête conduite auprès des parties prenantes	40



SYNTHÈSE

Placée sous la haute surveillance du Grand Conseil de la République et Canton de Genève, la Cour des comptes est une institution indépendante, de rang constitutionnel, relativement jeune et dont le champ des compétences est rapidement monté en puissance. Elle produit des rapports d'audit, des rapports d'évaluation et un rapport annuel d'activité qui sont tous rendus publics. Elle réalise également des examens ciblés publiés et des examens sommaires, publiés ou non, à partir de dossiers transmis. Elle produit enfin des examens et consultations sur saisines d'autorités, ainsi que les rapports annuels portant sur la révision des comptes de l'État.

La Cour des comptes de la République et Canton de Genève a entendu soumettre son activité d'audit à évaluation par une autre institution supérieure de contrôle, la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, afin de faire un bilan de ses forces et de ses faiblesses dans une optique d'amélioration de ses pratiques et de sa performance. Cette revue a porté sur la sélection et la programmation des audits, leur réalisation, la production des rapports et enfin sur la communication et les relations avec les parties prenantes.

La planification de l'activité

Les magistrats qui composent la Cour ont défini en début de mandature trois objectifs pour la magistrature 2019-2024. Pour autant si ces objectifs sont repris dans la base d'identification des sujets d'intérêt ayant vocation à alimenter la planification d'ensemble des travaux de la Cour, ils ne sont en définitive pas à l'origine des choix des sujets. Si tel est bien le cas, il serait utile de préciser que les objectifs de mandature n'ont pas vocation à structurer la planification des travaux mais plutôt à guider les constats et recommandations adressés aux organismes audités.

Par ailleurs, si la Cour dispose d'un outil lui permettant d'identifier des sujets d'audit d'importance elle subit des contraintes qui limitent ses possibilités de planification des travaux. En particulier le traitement des communications citoyennes absorbe une part importante et croissante des moyens dont elle dispose. Soumise à l'obligation de donner suite à ces dossiers, la Cour n'a, en l'état, d'autre choix que d'améliorer encore leur processus d'orientation et de traitement, tout en poursuivant le travail d'identification des sujets à enjeux.

En ce qui concerne la programmation des travaux afférents à chacun des audits planifiés, la Cour a développé depuis 2021 une approche systématisée et beaucoup plus approfondie qu'auparavant, d'étude préparatoire de ses missions, en deux phases successives : l'exploration thématique et l'étude de faisabilité. Il s'agit d'une bonne pratique qui permet notamment de démarrer un audit en étant assuré de sa faisabilité et, tant pour l'équipe d'auditeur que pour l'audité, en ayant un feuille de route quant aux questions à traiter. Par ailleurs, la phase préparatoire aux travaux s'est mécaniquement allongée ce qui n'est pas préjudiciable à condition que cette phase permette bien d'engager l'audit proprement dit et d'en réduire la durée par une meilleure définition en amont, du périmètre des investigations.



La réalisation des audits et la production des rapports

La Cour des comptes conduit ses audits conformément à la loi sur la surveillance de l'État (Lsurv), sa charte éthique et ses procédures internes. Celles-ci s'inspirent des normes professionnelles en vigueur.

La procédure suivie est satisfaisante en ce qu'elle garantit que les audités soient informés du déroulement et des objectifs de l'audit ; qu'ils puissent faire valoir leur point de vue selon le principe du contradictoire ; que les constats soient appuyés de travaux d'investigation et de pièces suffisantes versés au dossier de l'audit ; qu'un contrôle qualité soit opéré par un magistrat sur les travaux menés par l'équipe d'audit conduite par un magistrat pilote ; que les constats et recommandations soient débattus collégialement par les magistrats renforçant ainsi les garanties de qualité et d'impartialité offertes par le processus suivi. Toutefois, certaines améliorations pourraient encore être apportées au processus afin de mieux formaliser les décisions prises lors de la séance de délibéré sur le projet de rapport et le contradictoire final avec les audités.

Par ailleurs, si les constats et recommandations figurant dans les rapports sont présentés de manière claire et si la synthèse qui figure en préambule rend les messages de la Cour plus accessibles encore, la partie « contexte » de ces productions, certes appréciée de nombreux lecteurs, apparaît souvent longuement développée alors que les constats sont formulés parfois de manière abrupte et ne sont explicités que par le contenu du dossier d'audit non accessible aux parties prenantes.

La communication des rapports

Les modalités de communication des rapports n'appellent pas d'observation au regard des normes internationales en vigueur et des règles fixées par la constitution et la législation de la République et du Canton de Genève. La Cour est par ailleurs soucieuse d'assurer une large diffusion de ses travaux à travers les conférences de presse organisées lors de la publication des rapports et par la production de vidéos de présentation disponibles sur son site internet ce qui contribue à sa notoriété. Il est néanmoins suggéré à la Cour d'améliorer sa communication institutionnelle et de renforcer ses liens avec la presse afin de mieux faire connaître l'institution, ses méthodes et ses productions.

A l'issue de la revue, la mission invite la Cour à engager une réflexion sur les points suivants :

En ce qui concerne la planification des travaux :

- **Développer la coopération avec les autres institutions supérieures de contrôle afin de mener des audits ou des évaluations sur un périmètre élargi ;**
- **Poursuivre la démarche d'identification des sujets d'intérêt et la traduire dans la planification des travaux ;**
- **Adopter une planification d'activité de moyen terme donnant une visibilité aux auditeurs sur le temps qu'ils peuvent consacrer à chacune des missions tout en conservant une certaine flexibilité.**



En ce qui concerne le travail d'audit :

- **Mieux définir dans les notes de procédure les missions du magistrat qualité (notamment la méthodologie à suivre et le niveau de technicité requis) ;**
- **Formaliser davantage la décision de la collégialité quant au sens des constats effectués et à la formulation des recommandations, à chacune des étapes de l'adoption du rapport, par exemple au moyen de fiches de décision ou par l'annotation des positions adoptées sur le rapport présenté ;**
- **Mieux étayer, dans le texte même du rapport, le fondement des constats.**

En ce qui concerne la communication sur les travaux et l'institution :

- **Publier la vidéo de présentation en même temps que le rapport, le jour de la conférence de presse, pour lui donner un meilleur écho ;**
- **Finaliser la stratégie de communication en cours de réflexion.**

Prise de position générale de la Cour des comptes sur le rapport

La Cour des comptes remercie la Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes (ci-après CRC-ARA) de son investissement et du sérieux avec lequel elle a mené cet examen par les pairs. Elle salue l'excellente collaboration et le professionnalisme de l'équipe examinatrice. Les échanges entre les deux institutions ont été très riches en enseignements, et la CRC-ARA a réalisé un effort important pour comprendre le fonctionnement de la Cour qui, à bien des égards, diffère du sien.

Les pistes de réflexion identifiées par la CRC-ARA sont pertinentes et utiles pour la Cour, dans un souci constant d'évolution et d'amélioration. Elles l'encouragent à intensifier les missions où son expertise et son indépendance apportent une importante plus-value, telles que celles traitant de grands enjeux intercantonaux, voire transfrontaliers. La Cour tiendra compte des suggestions d'amélioration de son fonctionnement interne, qu'il s'agisse de la planification des travaux ou de la formalisation des décisions collégiales. Elle visera, dans ses rapports futurs, à encore mieux expliciter les éléments probants sur lesquels se fondent ses constats et recommandations. À cet effet, elle réfléchit notamment à préciser le rôle du magistrat qualité qui soutient les magistrats pilote et délibérants dans la conduite d'une mission et la rédaction du rapport. Enfin, il lui tient à cœur d'améliorer la visibilité de ses travaux, en donnant le meilleur écho possible à la publication de ses rapports et en veillant à être bien comprise et entendue par la presse.



Préambule

La mission diligentée par la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes afin de réaliser le présent examen par les pairs a formulé ses constats à partir d'une étude préalable des textes régissant l'activité de la Cour, des notes internes qui définissent ses modalités de travail et les procédures suivies. 35 entretiens au total ont été réalisés auprès des magistrats de la Cour, de leurs collaborateurs et de différentes parties prenantes. Deux sondages ont été effectués auprès des magistrats et collaborateurs de la Cour d'une part, d'une sélection de parties prenantes d'autre part. Une lecture attentive de l'ensemble des rapports et examens ciblés publiés de 2019 à 2021 a été réalisée. Sur une sélection de ces travaux, les investigations ont été poursuivies jusqu'à l'étude du dossier d'audit justifiant les constats et recommandations formulés dans les productions de la Cour.

La mission tient à remercier l'ensemble des personnes rencontrées pour leur accueil, leur disponibilité, leur réactivité et les échanges libres et enrichissants qui ont eu lieu.

1 PRÉSENTATION DE LA COUR DES COMPTES ET DU CHAMP DE LA REVUE PAR LES PAIRS

1.1 Présentation de la Cour des comptes de la République et Canton de Genève

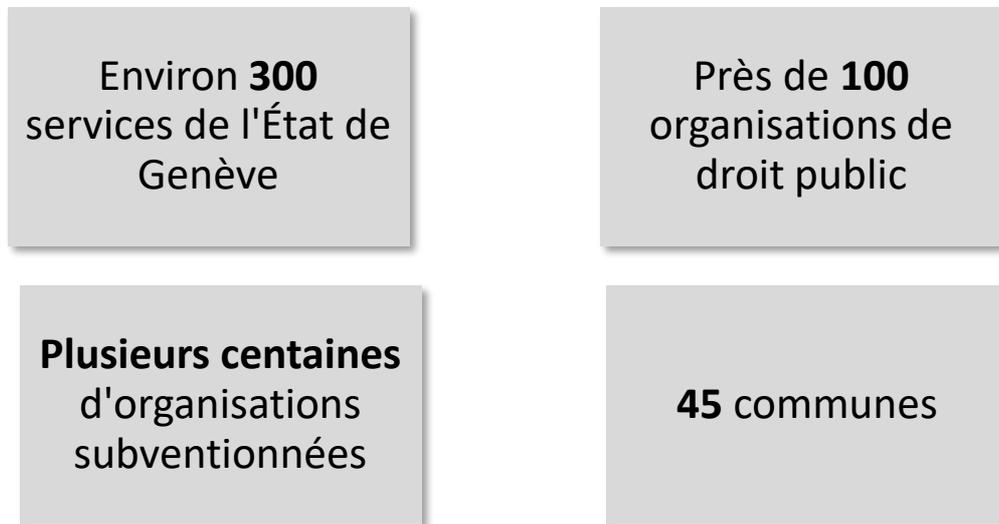
1.1.1 Historique et champ de compétence

Le 27 novembre 2005, le peuple genevois a approuvé une modification de la constitution de l'État instituant une Cour des comptes. L'entrée en fonction des trois premiers magistrats et des trois suppléants composant la Cour est intervenue le 1^{er} janvier 2007.

La Cour des comptes a pour but d'assurer un contrôle indépendant et autonome de l'administration cantonale, des communes, des institutions cantonales de droit public et des organismes privés subventionnés ou dans lesquels les pouvoirs publics exercent une influence prépondérante. Le 14 octobre 2012, une nouvelle Constitution a élargi les prérogatives de la Cour en lui confiant une mission d'évaluation des politiques publiques. Par ailleurs, depuis l'exercice 2017, la Cour des comptes révisé les comptes individuels et consolidés de l'État, en application de l'article 222 de la Constitution qui lui attribue cette mission à la suite d'une votation populaire.

L'article 35 de la loi de surveillance de l'État (Lsurv) précise le champ de compétence de la Cour qui s'étend à l'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services, ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ; les institutions cantonales de droit public ; les entités subventionnées ; les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ; le secrétariat général du Grand Conseil ; l'administration du pouvoir judiciaire ; les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

En volume cela représente selon les rapports d'activité de la Cour des comptes :



Source : Cour des comptes de Genève

Les budgets de fonctionnement de ces organismes représentent une masse financière totale d'environ 15 MdCHF. Ils emploient plus de 40 000 personnes.

Placée sous la haute surveillance du Grand Conseil de la République et Canton de Genève (art. 94 de la Constitution), la Cour des comptes est donc une institution de rang constitutionnel, relativement jeune et dont le champ des compétences est rapidement monté en puissance.

1.1.2 Les moyens à disposition de la Cour des comptes

Pour assurer ses missions, la Cour des comptes dispose d'un budget alloué par le Grand Conseil de 5,2 MCHF dont 4,7 MCHF de charges de personnel (comptes 2021).

Elle est composée de trois magistrats titulaires à temps plein rémunérés, trois magistrats suppléants à temps partiel indemnisés par des jetons de présence. Ces magistrats sont élus tous les six ans au suffrage majoritaire (art. 129 de la Constitution).

Elle employait en début d'année 2022, 22 collaborateurs (19,3 en équivalent temps plein) : une responsable administrative et financière, deux assistantes de direction, huit agents affectés aux missions d'audit, un spécialiste du traitement des données, quatre évaluateurs et six réviseurs. Il s'agit de personnes sous statut de droit privé, soumises au secret de fonction.

1.1.3 Les productions de la Cour en chiffres

La production de la Cour prend des formes variées. Elle produit des rapports d'audit et des rapports d'évaluation, à son initiative et/ou sur la base des dossiers transmis par les citoyens, qui sont tous



publiés. Elle réalise également des examens ciblés¹ publiés et des examens sommaires, publiés ou non, à partir de dossiers transmis. Elle produit enfin des examens et des consultations sur saisines d'autorités, ainsi que les rapports annuels portant sur la révision des comptes de l'État accompagnés de comptes rendus détaillés destinés au Conseil d'État et aux commissions des finances et de contrôle de la gestion du Grand Conseil. Elle publie également annuellement un rapport d'activité.

En nombre d'heures de travail, les moyens consacrés par la Cour à ces différentes activités se répartissent selon les modalités figurant dans le tableau joint en annexe 3.

Les évolutions mises en évidence par ce tableau reflètent les changements de pratiques de la Cour, et notamment l'augmentation du temps consacré à la préparation des audits et des évaluations publiques (voir ci-après paragraphe 2.4.1). Il en ressort également, et sans préjuger des évolutions en cours, que les missions d'audit et leur phase préparatoire (analyse préliminaire) restent de loin l'activité principale de la Cour.

Les rapports annuels d'activité qui retracent cette production conformément à la loi de surveillance de l'État, étaient établis chaque année pour la période courant du 1^{er} juillet de l'année précédente au 30 juin de l'année de publication. Il a été mis fin à ce décalage avec l'année civile et budgétaire à compter de 2021², ce qui constitue une amélioration.

Selon le rapport annuel d'activité 2021, la Cour a notamment réalisé 59 examens sommaires, dont sept publiés, et cinq rapports d'audit, deux rapports d'évaluation de politiques publiques et deux examens ciblés.

1.2 Le champ de l'examen par les pairs de la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

La Cour des comptes de la République et Canton de Genève a entendu soumettre son activité d'audit à une évaluation par une autre institution supérieure de contrôle³ – examen par les pairs – afin de faire un bilan de ses forces et faiblesses dans une optique d'amélioration de ses pratiques et de sa performance. Un protocole d'accord a été signé les 23 et 26 novembre 2021 à cette fin par la présidente de la Cour des comptes et les deux autres magistrats titulaires à temps complet la composant, d'une part ; le président de la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes (CRC ARA), d'autre part.

L'article 128 de la Constitution de la République et Canton de Genève⁴ définit l'audit comme un contrôle de la légalité de l'activité, de la régularité des comptes et du bon emploi des fonds publics.

¹ La distinction entre examens sommaires et examens ciblés est parfois ténue. Jusqu'en 2020, les rapports d'activité ne procédaient pas à la distinction. Celle-ci a été faite depuis lors par la Cour. L'examen sommaire n'a pas vocation à être publié. Il répond de manière rapide à une demande citoyenne et ne comporte pas de recommandation. L'examen ciblé, s'apparente à un audit court sur un sujet ciblé et est assorti de recommandations.

² La Cour a publié ainsi deux rapports d'activité en 2021 : l'un couvrant la période du 1^{er} juillet 2020 au 30 juin 2021, l'autre l'année 2021, (avec nécessairement des redites).

³ Une institution supérieure de contrôle (ISC) des finances publiques assure, de manière indépendante, le contrôle externe du secteur public. Elle est généralement prévue par la constitution d'un pays ou par son organe législatif suprême.

⁴ Chapitre IV consacré à la Cour des comptes.



Selon les plaquettes d'information de la Cour des comptes, relèvent de cette mission : les audits de légalité (ou de conformité des actes aux lois), les audits financiers (portant sur le correct enregistrement des recettes et dépenses) et des audits de gestion qui s'intéressent au bon emploi des fonds publics (respect des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience par les systèmes, programmes ou opérations audités). L'institution entend développer les audits de performance qui sont plus centrés sur l'économie, l'efficience et l'efficacité des prestations et des administrations.

L'examen par les pairs porte donc sur ces différentes composantes de l'activité d'audit en s'étendant aux examens ciblés. Les autres missions de la Cour (évaluation et révision) sont néanmoins évoquées dans le présent rapport en tant qu'elles ont nécessairement un impact dans la planification d'ensemble des travaux.

La dernière évaluation de l'activité d'audit de la Cour remonte à fin 2013, lorsque la chambre régionale des comptes de Bourgogne-Franche-Comté a effectué une mission d'accompagnement d'un exercice d'auto-évaluation. L'objectif de l'accompagnement était de s'assurer de la correcte application du modèle d'auto-évaluation et de l'indépendance des résultats et d'aider à développer des pistes d'amélioration de la qualité. Pour mémoire, le contrôle fédéral des finances a procédé à un examen par les pairs des activités d'évaluation de la Cour des comptes dans un rapport rendu en avril 2018. Les activités de révision sont quant à elles annuellement soumises à une revue externe par les pairs.

La Cour des comptes de Genève se soumet donc régulièrement à un examen par une autre institution supérieure de contrôle, ce qui témoigne de sa volonté de transparence et d'amélioration.

La présente revue a été réalisée, comme convenu, selon les normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI), et plus particulièrement le guide d'examen par les pairs (GUID 1900). Elle traite des thèmes suivants :

- 1° sélection et programmation de l'audit ;
- 2° réalisation de l'audit ;
- 3° production du rapport et communication des résultats de l'audit ;
- 4° communication et relations avec les parties prenantes.

L'examen a porté comme le prévoit le protocole d'accord, sur les travaux publiés par la Cour de 2019 à 2021 mais intègre aussi certaines évolutions récentes de l'organisation et de l'activité de la Cour.

Le rapport issu des travaux menés par la mission diligentée par la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes (ci-après désignée sous les termes « la mission ») présente les constats et pistes d'amélioration proposés sur les thèmes précités, étant précisé que les questions relevant du 2° et 3° ont été en grande partie regroupées ci-après dès lors qu'elles étaient intimement liées.



2 LA SÉLECTION ET LA PLANIFICATION DES AUDITS

L'article 128 de la Constitution précise que la Cour des comptes assure un contrôle indépendant et autonome. Les contrôles opérés relèvent du libre choix de celle-ci et font l'objet de rapports rendus publics, pouvant comporter des recommandations. La liberté de choix de la Cour est néanmoins confrontée à des injonctions contradictoires qui limitent sa liberté de planification générale des travaux. Cette planification peine par ailleurs à s'appuyer sur une méthode complètement satisfaisante compte-tenu de l'imprévisibilité d'une grande partie de la charge de travail.

2.1 Les contraintes pesant sur la planification générale de l'activité

2.1.1 Une planification qui tient compte de celle du service d'audit interne

Afin d'éviter toute redondance avec les audits qu'ils réalisent et d'échanger des informations, la Cour des comptes et le Service d'audit interne (SAI) du Canton se concertent une fois par an (en début d'année) sur la planification des audits. Alors que les relations entre les deux institutions ont pu être affectées à un moment par le transfert de la mission de révision des comptes de l'État du SAI à la Cour des comptes en 2017, il semble qu'elles soient aujourd'hui bonnes et collaboratives. Le SAI a ainsi connaissance de toutes les missions en cours ou en préparation au sein de la Cour. Les échanges et les éventuels arbitrages auxquels donne lieu cette concertation paraissent intervenir sur une base informelle.

Les critères retenus pour déterminer si une mission sera réalisée par l'une ou l'autre institution ne sont pas forcément connus, même si l'indépendance de la Cour et le fait que ses rapports soient rendus publics entrent nécessairement en ligne de compte.

Cette recherche de complémentarité apparaît comme une bonne pratique et évite pour le moins des contrôles concomitants sur un même organisme ou service qui seraient lourds à gérer pour ce dernier.

2.1.2 Une planification qui doit répondre à la fois à des grands enjeux et à des sujets très ciblés

L'une des plus-values de la Cour est de pouvoir choisir le type de mission d'audit qu'elle souhaite mener qui peut porter aussi bien sur des sujets couvrant des grands enjeux de gestion publique que d'autres beaucoup plus ciblés émanant souvent de demandes citoyennes (voir ci-après développement sur les dossiers transmis). Cependant, dans les faits, la multiplication des réponses aux demandes citoyennes et des sujets d'actualité porte le risque de négliger certains grands enjeux de long terme que la Cour sait pourtant très bien traiter et sur lesquels elle dispose de la capacité à interroger les différents acteurs. Les normes ISSAI ainsi que le processus d'identification des sujets d'intérêt de la Cour soulignent bien l'importance d'orienter la planification vers les sujets à enjeux.

Par ailleurs, la Cour a bien identifié que certains sujets ne peuvent être correctement traités qu'en développant une approche à l'échelle du Grand Genève, voire au-delà. Ses efforts de collaboration avec d'autres institutions supérieures de contrôle vont dans ce sens et doivent être salués. Il s'agit



certainement de pistes à développer et à renforcer dans les années à venir, au vu notamment du développement de l'agglomération genevoise et de l'imbrication croissante entre les autorités publiques dans la définition, le financement et la mise en œuvre d'un grand nombre de politiques publiques. La Cour dispose d'une expertise et d'une indépendance à même de pouvoir être utilisée pour traiter ces grands enjeux transcantonaux voire transfrontaliers que n'ont pas les services d'audit interne.

La Cour est donc invitée à développer la coopération avec les autres institutions supérieures de contrôle afin de mener des audits ou des évaluations sur un périmètre élargi.

2.1.3 Le désengagement de la Cour de certains champs d'audit

Alors que la Cour dispose d'une véritable compétence en matière financière, mais aussi en gestion des ressources humaines ou des achats, elle semble accorder dans ses audits de gestion moins d'importance à ces sujets, soit parce qu'elle considère que la révision des comptes de l'État et la montée en compétence des communes suffisent à répondre à ces problématiques, soit parce qu'elle estime qu'elle traite de fait ces sujets en interrogeant la performance de gestion des organismes qu'elle audite et en chiffrant les options financières⁵. Dans ce dernier cas, les recommandations formulées permettant de conduire à des économies à travers la recherche d'une plus grande efficacité suffiraient à traiter l'aspect financier de la gestion des organismes. La Cour fait aussi valoir qu'elle ne veut pas interroger les décisions politiques dans ses audits mais seulement le processus de décision.

Si l'audit financier comporte, conformément à la définition qu'en donne la Cour, « *le correct enregistrement des recettes et dépenses* » et peut à cet égard se confondre avec la mission de révision des comptes, il ne se cantonne pas à ce seul aspect. Par ailleurs, il ne semble pas à la mission et à diverses parties prenantes rencontrées que l'examen de l'aspect financier d'une gestion, tout comme celui de la gestion des ressources humaines ou des achats, se limitant à l'approche par des économies potentielles, épuise le champ de compétence de la Cour. Certaines administrations ou communes reconnaissent même que disposer d'une aisance financière n'exclut pas tout risque de gestion, et peut les conduire à être moins vigilantes sur la bonne utilisation des deniers publics.

En outre, la révision des comptes de l'État ou d'une manière générale d'un organisme soumis au contrôle régulier de ses comptes, d'une part, ne constitue pas une garantie totale contre certaines défaillances financières ; d'autre part, ne répond pas nécessairement aux mêmes objectifs qu'un audit financier. Les audits financiers peuvent concerner des sujets comme la connaissance des masses financières d'une politique publique ou d'un dispositif, en recettes et en dépenses, la bonne utilisation des fonds indépendamment des appréciations d'efficacité ou de légalité, la répartition de la charge financière d'une compétence entre différents acteurs.

Par suite, lorsque cela se justifie, la Cour pourrait aussi porter une appréciation sur la situation financière des organismes qu'elle audite, ce qu'elle ne fait pas jusqu'à présent. Cela ne doit pas la

⁵ Cette appréciation repose sur l'appréhension de cette question par la mission car aucune orientation stratégique en la matière n'a semble-t-il été prise. La note de 2021 sur l'identification des sujets d'intérêt n'en fait pas mention tandis que les dernières notes de procédure de 2021, par exemple celle sur la réalisation d'une exploration thématique, mentionnent bien la possibilité de réaliser une mission d'audit financier.



conduire à interroger les choix politiques, mais seulement à en mesurer les effets. Ainsi, la Cour pourrait, au-delà des appréciations de conformité qu'elle peut être amenée à formuler, apprécier le niveau d'endettement de l'organisme audité à l'instar de ce que fait une agence de notation, examiner la gestion de la trésorerie. Elle pourrait aussi s'assurer que la gestion financière est saine, qu'elle est économe de l'argent public, ou encore évaluer la soutenabilité du niveau d'investissement.

2.1.4 La dépendance au flux des communications citoyennes et des demandes des autorités

La liberté de choix de ses sujets d'audit de la Cour ne s'exerce que pour les auto-saisines car elle doit aussi répondre aux communications citoyennes et aux demandes des autorités.

a) Les dispositions légales

L'article 37 de la loi sur la surveillance de l'État du 13 mars 2014 précise que toute personne ou entité peut communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques dont elle a connaissance et qu'elle estime utiles à l'accomplissement de ses tâches. Ces personnes ou entités ne peuvent pas intervenir dans les procédures de contrôle engagées par la Cour des comptes. L'article 38 prévoit également que le Conseil d'État ainsi que la commission des finances ou la commission de contrôle de gestion peuvent solliciter de la Cour des comptes pour la réalisation de contrôles. Les organes des institutions visées à l'article 35, alinéa 1, lettres b à f⁶, de la même loi peuvent solliciter de la Cour des comptes la réalisation de contrôles. La Cour des comptes peut également être sollicitée en tant que pôle de compétence.

Enfin, l'article 39 de la loi sur la surveillance de l'État dispose que la Cour des comptes ne peut classer sans suite sans explication les demandes qui lui sont adressées et qu'elle doit motiver succinctement par une réponse écrite et dans son rapport d'activité les cas où elle décide de ne pas entrer en matière.

En raison de ces dispositions légales, la Cour répond à toutes les sollicitations dont elle fait l'objet, que ce soit de la part des citoyens ou de celle des autorités. Néanmoins, le niveau de réponse peut varier sensiblement selon la question posée et les travaux à mener. Cette mission de la Cour a bien évidemment un impact très fort sur l'utilisation de ses ressources et sur les moyens qu'elle peut consacrer aux sujets d'audit qui relèvent de ses propres choix.

La mission a eu connaissance que la loi sur la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'État, entrée en vigueur le 26 mars 2022, permet désormais aux membres du personnel de l'État, d'une institution de droit public et des communes de saisir d'autres autorités que la Cour des comptes. Ces nouvelles dispositions pourraient être de nature à ralentir la progression des saisines de la Cour. Une collaboration pourra sans doute être engagée avec ces autres autorités pour organiser le flux de ces transmissions tout en respectant la confidentialité des communications, afin d'éviter les saisines multiples.

⁶ Les institutions cantonales de droit public ; les entités subventionnées ; les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ; le secrétariat général du Grand Conseil.

f) l'administration du pouvoir judiciaire.



b) La volumétrie importante des communications citoyennes que la Cour tente de gérer au mieux

L'introduction en novembre 2017, de la plateforme de transmission « BKMS », qui permet des signalements anonymes et son succès, ont contribué à fortement augmenter le nombre de communications reçues. De 88 en 2016-2017, celles-ci sont passées à 224 en 2020-2021 (+ 154 %). En 2020-2021, les communications transmises à travers la plateforme représentaient un peu plus de la moitié des transmissions.

Néanmoins, le nombre de dossiers traités est quasiment stable entre 2019-2020 et 2020-2021 (respectivement 194 et 190). Les non-entrées en matière (dossiers non examinés au fond car ne relevant pas d'une intervention de la Cour) représentaient un peu plus de la moitié des réponses. Le reste des dossiers donne lieu à trois types de réponse : les examens sommaires, les examens ciblés et les rapports d'audit ou d'évaluation, seuls les deux derniers relevant de l'examen par les pairs. La légère baisse du nombre de dossiers traités entre 2019-2020 et 2020-2021 semble liée en partie à une révision de l'organisation mise en place pour les orienter et en limiter l'impact sur le reste de l'activité de la Cour.

Comparativement, les audits réalisés en autosaisine ont représenté quatre dossiers en 2020 et trois en 2021⁷. Sur la période 2015-2019, la Cour a calculé qu'elle réalisait en moyenne par an 11 missions d'audit et 14 analyses préliminaires⁸.

Le processus de gestion des dossiers des communications citoyennes qui permet de déterminer une entrée en matière et le type de mission adaptée, revêt donc une grande importance pour la planification puis la réalisation des audits en autosaisine, sachant au surplus que les réponses de non entrée en matière et les examens sommaires mobilisent en eux-mêmes des moyens.

Il est donc important que la Cour puisse continuer à adapter son organisation pour traiter ce flux et ainsi éviter un engorgement qui nuirait au nombre et à la qualité de ses travaux en autosaisine.

En effet, la mission estime qu'il est stratégique pour la Cour de continuer à disposer d'une capacité propre non seulement à choisir elle-même les sujets d'audit en autosaisine mais ensuite à les réaliser afin qu'ils continuent de représenter une part importante si ce n'est prépondérante de son travail d'audit. Le respect de cette condition doit permettre à la Cour à la fois de garantir l'indépendance de ses choix d'audits et d'utiliser pleinement sa capacité d'expertise pour les sujets les plus complexes qui sont généralement ceux dont elle décide elle-même.

À moyens constants, et compte tenu du flux actuel des dossiers à traiter, la Cour doit donc continuer à rationaliser le processus de traitement des communications citoyennes selon une méthode qu'il lui appartient de déterminer (cf. aussi 2.3), voire engager une réflexion sur les ressources disponibles et leur allocation.

⁷ Source : rapports d'activité de la Cour des comptes.

⁸ Source : note du 28 avril 2021, « Planifier et suivre les activités ».



2.1.5 Des objectifs de magistrature qui orientent peu la planification

Les magistrats ont défini en début de mandature des objectifs de magistrature pour toute la durée de leur mandat (2019-2024). Ils sont au nombre de trois :

- ▶ contribuer à un État qui a les moyens d'assurer la pérennité de ses actions, avec deux sous-objectifs : identifier des économies de fonctionnement et vérifier la qualité de la gestion des risques ;
- ▶ participer à l'amélioration de la qualité des prestations ;
- ▶ promouvoir la bonne gouvernance des entités publiques.

La note de la Cour du 15 mars 2021⁹ sur l'identification et la sélection des sujets d'intérêt, susceptibles de donner lieu à un audit, mentionne que « *pour identifier et apprécier un sujet d'intérêts il faut tenir compte des objectifs de magistrature* ». Ces objectifs sont repris dans la base d'identification des sujets d'intérêt et les documents de travail de la mission d'audit mais ils ne sont pas à l'origine des choix de sujets, du moins pas de façon explicite. Il ne semble pas qu'ils contribuent concrètement à orienter la planification d'ensemble des audits même s'ils peuvent éventuellement justifier le choix d'un sujet.

La Cour fait valoir qu'il existe bien un lien entre chaque sujet et les objectifs de magistrature et qu'elle doit se réserver une certaine réactivité pour ne pas trop rigidifier la planification. Elle pourrait néanmoins s'interroger sur la possibilité de développer une approche de planification déclinant clairement ses objectifs. Dans le cas contraire, il serait utile de préciser que ceux-ci n'ont pas vocation à guider la planification d'ensemble des audits mais plutôt les constats et recommandations adressés aux organismes audités.

2.2 Le processus de planification

2.2.1 Une planification des audits par l'analyse des risques remplacée par un processus d'identification des sujets d'intérêt

Une note « processus métier » de la Cour dont la dernière version date du 27 mai 2015 définissait l'approche d'« *analyse des risques* » opérationnel et financier liés à la situation socio-économique du territoire genevois, permettant d'identifier les sujets pouvant faire l'objet d'une analyse préliminaire (AP) et d'une esquisse de projet (EP) et alimentant le plan d'audit/évaluation annuel.

Une note de procédure « Planifier l'activité et gérer le portefeuille de missions » datant de 2012, dont la dernière mise à jour remonte au 23 novembre 2015, présentait le processus de programmation. Elle renvoyait à la note « Analyse risque et plan d'audit annuel ».

Parallèlement, la Cour disposait d'une procédure de planification des missions selon deux échelles de temps : à moyen terme (six mois - un an) pour les missions et à court terme pour les ressources.

⁹ Note actualisée le 6 août 2021.



Le nouveau processus décrit dans une note du 15 mars 2021, actualisée le 6 août 2021, doit permettre de déterminer théoriquement deux fois par an les sujets portant sur des enjeux importants pour des missions en auto-saisine. Il se fonde sur une analyse semestrielle d'informations externes¹⁰ devant permettre d'identifier au maximum cinq sujets d'intérêt et sur une analyse libre par l'ensemble des collaborateurs de la Cour devant donner lieu à une séance de « brainstorming » qui permet là aussi, d'identifier au maximum cinq sujets d'intérêt. En complément de ces deux voies, les magistrats peuvent également proposer en continu des sujets. Après saisie dans un tableau d'analyse, les sujets sont sélectionnés par le plénum des magistrats. Chaque sujet d'intérêt comporte la définition d'un enjeu et d'un premier angle d'analyse. Ce tableau ne doit comporter qu'au maximum dix sujets¹¹.

L'analyse de risque paraît moins élaborée que précédemment mais le processus semble moins lourd et doit permettre une plus grande réactivité dans l'identification et le suivi de certains enjeux.

Cette nouvelle méthode de planification des sujets d'audit paraît faire sens sans pour autant avoir permis jusqu'à présent de mieux maîtriser le calendrier de sortie des rapports et de véritablement faciliter la planification des ressources.

La Cour est donc invitée à poursuivre la démarche d'identification des sujets d'intérêt et à la traduire dans la planification des travaux.

2.2.2 Une mise en œuvre difficile du nouveau processus de planification générale des sujets

Par le processus mis en œuvre, la Cour montre qu'elle est tout à fait sensible à l'importance de s'auto-saisir de sujets à enjeux qui font également partie des attentes des parties prenantes.

Ce processus de sélection des sujets d'audit en auto-saisine a été expérimenté une première fois au printemps 2021 mais n'avait pas encore été renouvelé au moment de l'intervention de la mission en raison du nombre important de sujets restés en attente de réalisation d'un audit. S'il apparaît pertinent, dans ces conditions, de ne pas accumuler en renouvelant le processus selon la périodicité envisagée initialement, le nombre de sujets au risque que certains deviennent obsolètes, cette situation met en évidence un écart entre prévisions et réalisations.

Le tableau d'analyse prévoit par ailleurs une priorisation des sujets mais elle n'est pas renseignée.

La difficulté à réaliser l'ensemble des sujets d'audit retenus en auto-saisine peut sans doute s'expliquer par trois raisons :

- ▶ une sur-planification par rapport aux moyens disponibles au cours de l'année, que le report de nouveaux « brainstormings » et la limitation du nombre de sujets d'intérêt devraient contribuer à réduire ;
- ▶ une part importante et croissante de moyens dévolus au traitement des communications citoyennes ;
- ▶ les saisines des autorités.

¹⁰ Sur la base des communications reçues de citoyens ou d'autorités, de la veille Aigle, de rapports de tiers (SAI et autres).

¹¹ Lors de la réalisation de la mission, il a été constaté que ce nombre s'élevait à huit sujets d'intérêt.



Les deux derniers facteurs sur lesquels la Cour ne dispose pas vraiment de marges de manœuvre, sont susceptibles de désorganiser l'agenda des équipes d'audit et contribuent à complexifier la planification des moyens.

2.3 L'adéquation des moyens aux activités planifiées

2.3.1 Une gestion agile des plannings d'équipe

Du fait de l'enchaînement des différentes missions et de l'imprévisibilité des communications citoyennes et des saisines des autorités, la Cour a développé une grande expertise dans la gestion de ses ressources et la planification du calendrier de travail des personnels et des magistrats.

La difficulté majeure à laquelle est confrontée l'institution est de faire correspondre les calendriers des missions d'audit avec les agendas des équipes d'audit (magistrats et auditeurs) puisque leur composition est renouvelée à chaque mission.

La note interne du 28 avril 2021 sur la planification et le suivi des activités a remplacé celle du 23 novembre 2015 (V3). L'outil utilisé pour cela est un tableau Excel « planification MASTER » qui permet une planification en continu réalisée par la responsable administrative et financière en collaboration avec la Présidente de la Cour, mettant en regard les missions (tâches/objet) et les ressources, au niveau individuel et collectif. Un « reporting » est assuré régulièrement.

La Cour souhaite prochainement se doter d'un outil intégré de planification et de gestion des procédures d'audit qui au moins sur le plan matériel, pourrait simplifier la planification d'activité. Cela va faire l'objet d'une demande de crédit supplémentaire auprès du Grand Conseil.

Cette gestion des plannings au fil de l'eau, révisée très fréquemment, présente l'avantage de permettre d'adapter rapidement les moyens aux besoins qui ne concernent pas uniquement ceux dédiés aux audits, avec comme limite de restreindre la visibilité au-delà de quelques semaines ou quelques mois, sur le programme de travail des équipes d'audit. Ceci peut rendre complexe l'enchaînement des missions d'audit qui, en raison de leur durée, nécessitent de pouvoir être prévues assez longuement à l'avance et l'allocation des compétences qui doit être adaptée à chaque mission.

Les auto-saisines font l'objet d'une priorisation de la part des magistrats qui figurent dans les procès-verbaux du plenum.

2.3.2 La nécessité d'adapter la planification à des moyens limités au risque de traiter seulement partiellement certains enjeux

Cette méthode de planification des ressources n'est pas sans impact sur l'organisation et possiblement sur la durée des audits. Elle nécessite une gestion très fine et consommatrice de temps. Elle repose beaucoup sur la connaissance et l'expérience d'une seule personne, la responsable administrative et financière, même si les collaborateurs sont impliqués dans leur propre planification.



Malgré certaines difficultés évoquées ci-dessus et en l'absence d'alternative évidente, elle ne semble pas être remise en cause par la Cour.

Si à l'avenir la Cour se fixait des objectifs contraignants sur la durée et le nombre des audits, la méthode de planification des moyens constituerait un enjeu encore plus fort.

La mission invite la Cour à adopter une planification d'activité de moyen terme donnant une visibilité aux auditeurs sur le temps qu'ils peuvent consacrer à chacune des activités, tout en conservant une certaine flexibilité.

2.4 La préparation de l'audit

2.4.1 Une préparation de l'audit beaucoup plus poussée qui permet de mieux cerner le sujet et le périmètre

La Cour a développé depuis 2021 une approche systématisée et beaucoup plus approfondie qu'auparavant, d'étude préparatoire de ses missions, en deux phases successives :

- l'exploration thématique qui a pour objectif de documenter la pertinence d'une intervention de la Cour sur le sujet considéré et de donner une première définition du champ d'une éventuelle mission d'audit ou d'évaluation ;
- l'étude de faisabilité qui a pour objectif de déterminer si une mission est réalisable en indiquant ses objectifs ainsi que les moyens nécessaires pour les atteindre.

Ces deux types d'études préparatoires visent à répondre aux normes ISSAI et SEVAL. Elles font l'objet de deux notes de procédures datées du 28 avril 2021.

Ces études préalables permettent une bonne appropriation des sujets parfois très techniques, notamment en ce qui concerne les bases juridiques qui encadrent telle politique ou tel dispositif, et des enjeux, dont une partie est ensuite reprise pour fournir les éléments de contexte qui figurent dans le rapport. Ceux-ci sont salués par les parties prenantes comme étant généralement de très bonne qualité et permettant de bien poser les termes du sujet de l'audit (cf. infra).

Cette phase préparatoire permet des échanges qui semblent fructueux entre la Cour et les futurs audités pour leur permettre de donner leur point de vue.

Cette nouvelle méthode de préparation des audits est dans l'ensemble appréciée des audités qui y voient un moyen d'éviter que la Cour se lance sur des thèmes dont elle aurait mal apprécié les enjeux et mal cerné le périmètre.



2.4.2 Une possibilité de passer d'un audit de performance à une évaluation et inversement qui n'est pas sans effet sur le calendrier et les moyens employés

La Cour prévoit la possibilité de transformer un audit de performance en une évaluation et inversement, jusqu'à l'étude de faisabilité. C'est ce qui justifie, notamment dans ce cas, la composition « mixte » des équipes préparatoires, comprenant un auditeur et un évaluateur.

Si le choix entre audit et évaluation reste relativement indéterminé jusqu'au lancement de la mission, la méthodologie suivie et les moyens employés pour ces deux types de travaux ne sont pas tout à fait similaires. Cette indétermination est susceptible de générer une perte de temps et de la confusion pour l'équipe de la Cour durant la préparation de l'audit, encore que cette situation ne se soit pas encore présentée.

S'agissant de la composition mixte des équipes retenues pour certains audits ou évaluations¹², dans un contexte où la Cour se tourne de plus en plus vers des audits de performance se rapprochant de par leur contenu de l'évaluation des politiques publiques, l'objectif est de favoriser une fertilisation croisée entre des personnels dont les formations et les expériences professionnelles sont différentes mais peuvent être complémentaires.

Il s'agit d'une pratique très structurante pour la Cour qui devrait faire l'objet d'un bilan si sa généralisation était décidée.

2.4.3 L'impact non négligeable de la préparation des audits sur la gestion du temps

La nouvelle méthode de préparation des audits s'est naturellement traduite par une augmentation très sensible du temps qui est consacré à la phase d'étude (de 3,2 % du total de l'activité en 2019 à 7,5 % en 2021) et corrélativement de la part du temps dans l'activité d'audit (de 10 % en 2019 à 26 % en 2021).

Le temps de préparation, a priori limité pour les examens ciblés, ce qui est une bonne chose, peut apparaître assez long dans les autres cas (jusqu'à plusieurs mois) mais il n'est pas a priori du temps perdu. Il permet d'anticiper certaines difficultés.

Jusqu'à présent, la Cour ne s'est pas fixée de cibles de temps pouvant être consacré à la préparation de l'audit ou de plafond à ne pas dépasser. Toutefois, si elle souhaite continuer à bien maîtriser les délais de production de ses rapports, elle doit être vigilante sur le fait que cet allongement de la phase préparatoire ne conduise pas à un allongement du délai global de l'audit. En d'autres termes, le temps d'étude préalable doit permettre de gagner du temps dans l'exécution des travaux d'audit. Par ailleurs, il existe un risque, certes faible, que la Cour décide de ne pas lancer l'audit, ou du moins pas immédiatement, alors même qu'elle y aura consacré un temps non négligeable au regard de ses moyens limités.

La Cour estime cependant que le fait de ne pas lancer un audit ne doit pas être perçu comme un échec car la phase préparatoire doit surtout permettre d'identifier les vrais enjeux, d'apporter de la valeur ajoutée à l'ensemble des parties prenantes et de minimiser le risque de réaliser un audit de moindre qualité.

¹² C'est par exemple le cas pour l'audit sur la mobilité transfrontalière.



2.4.4 Des normes respectées en matière de programme de travail

Un plan d'audit ou programme de travail, est réalisé systématiquement de façon précise et fait, le cas échéant, l'objet d'une mise à jour¹³.

Le programme de travail est un document interne qui n'est pas communiqué à l'audit. Celui-ci bénéficie toutefois d'une présentation synthétique des objectifs de l'audit sous forme de diaporama au moment de l'ouverture de l'audit.

3 DE LA PRODUCTION DES AUDITS À LEUR SUIVI

La Cour des comptes conduit ses audits conformément à la loi sur la surveillance de l'État, à sa charte éthique et à ses procédures internes. Celles-ci s'inspirent des normes professionnelles en vigueur (normes ISSAI, NAS, IIA, ISA, ISACA) dans la mesure où elles sont applicables et compatibles avec la nature des missions menées.

Le cadre de la réalisation des travaux est fixé par la note de procédure « réaliser une mission d'audit » du 19 juillet 2021 (dernière mise à jour).

3.1 L'ouverture de l'audit

L'ouverture de la mission est effectuée formellement par un courrier spécifique du magistrat pilote et du président de la Cour à l'audit. Cet envoi est complété par la présentation à l'audit du programme des travaux susmentionné, lors d'une séance d'ouverture organisée par le directeur d'audit (voir rôle du directeur ci-après).

À ce stade, l'équipe d'audit a déjà été constituée au cours des travaux de préparation et sa composition est alors formellement validée.

L'audit, associé au préalable à la détermination du périmètre de la mission, est informé avec un délai très suffisant pour lui permettre de préparer ses services à accueillir l'équipe d'audit et ses demandes.

¹³ Le plan d'audit comporte les questions d'audit, sous-questions d'audit, critères d'audit (guides, normes), les méthodes et travaux à réaliser (quelles bases de données, comparaisons, entretiens, analyses documentaires et tests par échantillon, responsables). Un tableau Excel « planification et suivi de la mission » recense tous les événements de l'audit (entretiens détaillés). Les parties 4 et 5 du programme de travail (questions d'audit et organisation de la mission) sont mises à jour en continu.



3.2 Le déroulement de l'audit

La communication avec l'audité est constante durant l'audit, dès avant son ouverture jusqu'à sa finalisation. Elle se poursuit et s'intensifie en fin de travaux, particulièrement pour établir des propositions de recommandations définitives.

3.2.1 Une documentation solide des constats faits dans les rapports

De nombreux échanges avec les audités et les parties prenantes ont lieu et il est fait opportunément recours à des prestataires extérieurs pour réaliser certaines études complémentaires, permettant de mieux assoir les constats.

Un index des pièces à l'appui du rapport est réalisé pour chaque audit. Il est indispensable pour relier contexte et constats à la documentation rassemblée et fonder les analyses qui ne sont pas toujours exprimées de façon détaillée dans le rapport. Les index sont très complets, témoignent du grand nombre, de l'exhaustivité et de la qualité des documents de travail, et de la documentation fondant les constats (documents de tous types, comptes rendus d'entretien, analyses), lesquels sont parfaitement recensés.

La note précitée précise que « *Les références aux papiers de travail doivent permettre à toute personne qui consulte le dossier d'audit, pendant et après la fin de la mission, de trouver la justification du point référencé* ». Toutefois, l'index ne figure pas dans le rapport rendu public et le dossier n'est pas accessible à l'audité, notamment, pour lui permettre de s'assurer en tant que de besoin que les constats sont correctement étayés par des documents pertinents. Toutefois, à ce jour, aucune demande à la Cour n'a été adressée à cette fin.

Une réflexion pourrait être engagée sur la possibilité de rendre plus accessible la consultation de l'index par les audités, sans pour autant remettre en cause la nécessaire protection des données recueillies. L'accessibilité de l'index, en tant qu'il recense les documents versés au dossier d'audit, permettrait le cas échéant, de rendre plus compréhensibles certains constats pour l'audité. Toutefois, devant les difficultés juridiques et déontologiques importantes que soulèverait cette solution quant au respect de la confidentialité d'une partie des informations recueillies lors de l'audit, l'alternative consistant à renforcer dans le rapport d'audit le fondement des constats devrait être privilégiée (voir ci-après paragraphe 3.5).

3.2.2 Une organisation des équipes qui vise à concilier la logique d'un cabinet d'audit avec le fonctionnement d'une cour composée de magistrats élus

Les équipes d'audit sont constituées de tous les collaborateurs participant à la mission dont un directeur d'audit, et du magistrat pilote. La répartition des rôles entre les membres des équipes d'audit est clairement établie dans les notes de procédure. Le démarrage de la mission lors de la séance de « kick off », animée par le directeur d'audit, est l'occasion de répartir les tâches et les objectifs de chaque membre de l'équipe. Le programme de travail est alors validé par le magistrat pilote désigné pour toute la mission. Il peut être modifié en cours de route à condition que le magistrat pilote en informe les magistrats délibérants.



Le magistrat pilote joue un rôle actif, participant au sein de l'équipe d'instruction à des entretiens et des séances de travail. Il règle les difficultés pouvant apparaître en cours d'audit et des premiers constats. Il révisé l'audit mémo (voir ci-après) et le transmet à un autre magistrat, chargé de veiller à la qualité des travaux (magistrat qualité) qui formalise sa propre revue au sein de l'audit mémo.

Le magistrat qualité, extérieur à l'équipe d'audit, est garant de la méthodologie et de la factualité des constats et observations. Son rôle est plus ou moins important selon les travaux, en fonction de son expérience du sujet principalement. Sa fonction est hautement technique et requiert un travail conséquent, notamment pour ce qui est de la vérification de la revue du travail des auditeurs, des justifications des constats et des recommandations envisagées et de la clarté des messages.

La mission invite la Cour à mieux définir l'exercice des missions du magistrat qualité (notamment la méthodologie à suivre et le niveau de technicité requis), la note de procédure¹⁴ prévoyant son intervention n'étant pas suffisante en la matière.

Il existe par ailleurs, dans la pratique, une certaine variabilité dans l'interaction entre les fonctions de directeur d'audit et de magistrat pilote.

C'est au directeur d'audit de s'assurer de l'exécution du programme de travail. Les outils pour ce faire sont bien utilisés et repris systématiquement dans l'index : canevas d'entretien, compte-rendu d'entretien, échantillonnage et test de détail. Son rôle est essentiel dans la mesure où il lui revient de suivre les travaux de l'équipe. Il organise des réunions régulières sur l'avancement des travaux et en informe le magistrat pilote. Il prépare la revue de l'audit mémo. Son autonomie est plus ou moins forte selon les audits, les équipes et le rôle que se donne le magistrat pilote. Le directeur fait le lien entre les auditeurs et le magistrat pilote. Une éventuelle distance avec le magistrat pilote pourrait être déstabilisante pour les auditeurs, dont le seul interlocuteur serait alors le directeur. Cette interface du directeur n'est toutefois pas toujours perçue positivement.

Cette organisation suppose en tout état de cause, un nombre suffisant de directeurs d'audit. Compte tenu du fait qu'il n'y en aura bientôt plus qu'un seul¹⁵, son maintien nécessitera de nouveaux recrutements. À défaut, la Cour peut envisager une autre organisation des équipes reposant sur la désignation d'un « chef de mission », qui pourrait être un auditeur chevronné. Il importe dans tous les cas que l'organisation retenue soit adaptée à l'enjeu du contrôle.

3.3 Le recueil des observations de l'audit et la production du rapport

3.3.1 La contradiction au stade de l'audit mémo

Après l'intervention du magistrat qualité, les projets de constats et de recommandations sont présentés aux magistrats délibérants.

¹⁴ Page 6 de la note « réaliser une mission d'audit » mise à jour du 19 juillet 2021.

¹⁵ Sur les deux en fonction, l'un partira prochainement en retraite.



Ces mêmes projets sont présentés à l'audit, pour recueillir une validation de principe et éventuellement formaliser les divergences. Les recommandations lui sont présentées de façon pertinente, en prenant soin de veiller à ce qu'elles soient opérationnelles et d'indiquer leur niveau de priorité, comme le prévoient les normes arrêtées par la Cour.

Le projet de rapport d'audit est formalisé sur la base de l'audit mémo et des ultimes séances de présentation des constats et des pistes de recommandations effectuées avec l'audit. Après une dernière lecture critique par le magistrat pilote, il est envoyé au magistrat qualité et aux magistrats délibérants.

Ce processus assure une première phase de contradiction avec l'audit avant l'adoption du rapport.

3.3.2 Une procédure collégiale d'adoption du rapport contradictoire, souple mais peu tracée

Lors de la délibération collégiale sur le projet de rapport, accompagné en principe d'une note du magistrat qualité, les magistrats délibérants revoient le projet de rapport et peuvent décider de modifications, en prenant en compte les observations du magistrat qualité. Ils vérifient, sur la proposition de l'équipe et après réception des commentaires de l'audit, que les recommandations puissent être mises en œuvre dans un délai raisonnable, selon des modalités de suivi opérationnelles. Ils veillent particulièrement à ce qu'elles soient bien formulées et priorisées.

L'impact du délibéré est en pratique principalement sur la forme : écriture, points devant être plus développés. Le texte est pour l'essentiel préservé mais les constats peuvent être modifiés.

À la suite de la délibération collégiale, le magistrat pilote communique le rapport à l'audit, pour recueillir ses observations sur le rapport, notamment les recommandations. Les dispositions de l'article 42 de la loi sur la surveillance de l'État (Lsurv) qui dispose que « *la Cour des comptes communique son rapport à l'entité contrôlée. Elle l'invite à lui faire part de ses observations avant publication. Celles-ci sont dûment reproduites dans le rapport final.* », sont ainsi respectées.

Le rapport peut encore être modifié à ce stade. Ces modifications sont faites sans réunion formelle de la formation collégiale mais avec une circularisation des adaptations. Une seconde délibération collégiale est requise si cela apparaît nécessaire dans le cas de modifications d'importance (la note précitée du 19 juillet 2021 n'est pas plus précise sur ce point).

La synthèse est rédigée après ces échanges ; elle fait l'objet d'une circularisation entre les magistrats.

Par ailleurs, une fois le rapport rendu, le magistrat qualité s'adresse à l'audit pour recueillir ses observations sur le déroulement de la mission et sa perception de la qualité du rapport. Il en fait un compte rendu, transmis à l'équipe d'audit.

La mission souligne que les magistrats délibérants n'interviennent donc pas formellement pour arrêter le rapport d'audit dans sa rédaction définitive si ce n'est à travers sa signature après circularisation des ultimes modifications. Toutefois, le contenu des ultimes discussions avec l'audit avant le dépôt du rapport est bien conservé dans l'index.



Par souci de lisibilité, la Cour est invitée à formaliser davantage la décision de la collégialité quant au sens des constats effectués et à la formulation des recommandations, à chacune des étapes de l'adoption du rapport, par exemple au moyen de fiches de décision ou par l'annotation des positions adoptées sur le rapport présenté.

3.4 La garantie apportée par une charte éthique

La Cour est dotée d'une charte éthique mise en œuvre par les magistrats et tous ses collaborateurs. La charte exige notamment que les membres de la Cour soient indépendants par rapport à l'organisme contrôlé et agissent en toute impartialité. Elle précise : « *Les magistrats et collaborateurs doivent [...] éviter tout conflit d'intérêts ou alors se récuser* ». Les documents de planification peuvent ainsi comporter un document sur ce point¹⁶.

L'existence de cette charte éthique est un élément très positif qui renforce l'impartialité et l'indépendance de l'institution, même si elle ne traite pas spécifiquement de la question des départs de collaborateurs de la Cour vers des administrations qu'ils ont contrôlées.

3.5 La structure et le contenu des rapports

Le plan des rapports apparaît comme immuable. Il suit le modèle de rapport permettant trois présentations (« standard », « dispositif » et « multi-entités »), selon les notes intitulées « réaliser une mission d'audit » des 17 novembre 2016 et 19 juillet 2021.

Les constats et les recommandations sont généralement clairs, mais peu explicités, alors même que le contexte est abondamment développé. Le magistrat pilote est pourtant censé veiller à présenter une partie contexte peu développée, ce qui est plutôt l'inverse de la plupart des rapports. Les parties prenantes semblent pour la plupart apprécier cette partie, qui leur est la plus accessible. Pour autant, dans la mesure où le dossier d'audit à l'appui de l'index audit mémo n'est pas accessible aux audités, la Cour pourrait envisager de développer davantage la partie constat de ses rapports en enrichissant ces derniers du contexte qui leur est propre et en développant leur fondement, afin de mieux la prémunir d'une éventuelle contestation du fond, il est vrai pour l'heure assez rare.

La Cour est dès lors invitée à mieux étayer, dans le texte même du rapport, le fondement des constats.

La présentation des risques dans les rapports est relativement formelle voire absconse pour les parties prenantes.

¹⁶ Exemple : Confignon en partie D « liens d'intérêts éventuels des magistrats et collaborateurs » et BIE tableau des agents avec « non » pour les magistrats et auditeurs concernés par l'audit.



Une analyse des risques sous-tend les thèmes d’audit qui figurent dans le plan d’audit mais elle paraît relativement artificielle. Elle ne paraît pas toujours très approfondie et semble découler des premiers constats effectués en amont, du moins jusqu’à présent.

Chaque rapport produit comprend pour sa part une présentation des risques types, identique quel que soit le sujet traité. Il s’agit d’ailleurs plus d’une annexe informative que d’une partie de rapport au sens strict. Chaque recommandation est associée à un risque puisé dans cette liste sans que le lien entre les pratiques constatées et le risque associé ne soit toujours explicité. La Cour pourrait s’interroger sur cette classification qui se révèle peu éclairante pour les parties prenantes rencontrées par la mission.

La synthèse, établie selon un plan normé¹⁷, satisfait à son objectif de présenter le message principal du rapport. Surtout, elle est très appréciée des parties prenantes et constitue ainsi le premier, mais aussi parfois l’unique, objet de lecture du rapport par le public et les tiers.

4 LA COMMUNICATION ET LES RELATIONS AVEC LES PARTIES PRENANTES

4.1 La communication des rapports en application des procédures en vigueur

Les dispositions en vigueur dans l’État genevois prévoient que la Cour assure la transmission ou la publication de ses travaux selon les modalités suivantes :

- ▶ les rapports de la Cour sont publics, et sont communiqués au Conseil d’État, au Grand Conseil ainsi qu’à l’entité contrôlée (article 128 de la Constitution) ;
- ▶ le rapport est notifié à l’audit dans sa version définitive (article 42 Lsurv) ;
- ▶ les rapports et examens ciblés sont rendus publics (article 43 Lsurv) - les examens sommaires sont exclus sauf exception - ;
- ▶ la Cour des comptes publie une fois par an un rapport d’activité, comportant notamment :
a) la liste des objets qu’elle a traités par un audit ou une évaluation ; b) avec une motivation succincte, la liste des objets qui n’ont pas fait l’objet d’un contrôle détaillé ; c) la liste des rapports qu’elle a rendus avec leurs conclusions et recommandations éventuelles ainsi que les suites qui leur ont été données ; d) la liste des rapports restés sans effets (article 43 Lsurv).

La mission a pu constater que la Cour remplit toutes ses obligations légales en matière de publication et communication de ses rapports et respecte les normes ISSAI en ce domaine. Les rapports sont en particulier consultables sur son site internet.

4.2 Le suivi des recommandations dans le rapport d’activité

La plupart des constats critiques sont suivis d’une recommandation précise emportant même parfois mention détaillée des livrables attendus, accompagnée de la mention de son acceptation ou non et

¹⁷ Annexe 6.1 note « réaliser une mission d’audit ».



le cas échéant d'un commentaire de la part de l'audité. Tous les rapports d'audit comportent en outre un tableau précisant le degré de risque auquel la mise en place de la recommandation répond et la date de mise en œuvre sur laquelle l'audité s'est engagé. Lors de son suivi annuel, la Cour vérifie qu'à la date annoncée la recommandation a effectivement été mise en œuvre.

Bien que la Cour ne dispose d'aucun pouvoir coercitif, elle examine régulièrement le suivi de ses recommandations. Ce suivi, rédigé sous forme de liste exhaustive présentant les recommandations et leur état de réalisation, est publié dans le rapport d'activité annuel de la Cour.

La mission estime que cette pratique de suivi est positive et répond aux normes ISSAI.

Un tableau de synthèse des recommandations non encore mises en œuvre figure au TOME II du rapport annuel d'activité permettant de mesurer la vitesse d'avancement de la mise en œuvre des recommandations et les retards constatés¹⁸. La nouvelle version du rapport d'activité couvrant l'année civile 2021, ne contient toutefois plus de données sur ce point ce qui est dû à son caractère allégé et transitoire¹⁹.

4.3 La politique de communication de la Cour sur ses rapports

La mission a examiné la politique de communication de la Cour en tant qu'elle permet d'assurer la diffusion de ses rapports auprès du public, sachant qu'une large diffusion renforce la portée des travaux et contribue à asseoir la Cour dans son statut d'institution indépendante et reconnue.

La communication est rattachée aux activités de support. Elle est encadrée par deux notes d'organisation, l'une dédiée à la communication interne et l'autre à la communication externe. Compte tenu du périmètre de la revue des pairs, il ne sera ici tenu compte que de cette dernière. Celle-ci ne prévoit pas de procédure distincte selon le type de rapport (audit, évaluation de politique publique, etc.). Les constats qui suivent couvrent donc l'ensemble de l'activité de communication, et pas uniquement celle sur les audits.

La note de communication externe a été formalisée dès 2011 et actualisée à plusieurs reprises, la dernière fois en 2019, ce qui témoigne de l'attention portée par la Cour à cette mission. Celle-ci reste toutefois peu axée sur la stratégie et organise avant tout la logistique des conférences de presse. En ce sens, il n'y a pas vraiment de stratégie de communication formalisée, bien que des orientations soient fixés par les magistrats en début de magistrature.

L'essentiel de la communication de la Cour est centré autour du moment de publication des rapports. Comme de nombreuses institutions supérieures de contrôle, la Cour des comptes de Genève a choisi d'assurer la publicité de ses rapports à travers divers canaux :

- ▶ la diffusion d'un communiqué de presse ;
- ▶ l'organisation d'une conférence de presse ;

¹⁸ 48 recommandations émises en 2017-2018 (rapports n° 120 à 144) n'étaient toujours pas mises en œuvre au 30 juin 2021, avec des demandes de report systématiques de ces recommandations encore pendantes par les audités.

¹⁹ Le rapport portant sur l'activité de l'année civile 2021 fait exception car il s'agit d'une publication de transition, un précédent rapport ayant été publié en septembre 2021 couvrant la période du 1^{er} juillet 2020 au 30 juin 2021. Le suivi des recommandations figure dans ce rapport de septembre 2021.



- ▶ la réalisation d'une capsule vidéo ;
- ▶ une publication en ligne sur le site internet de la Cour ;
- ▶ la diffusion des rapports sur les réseaux sociaux.

Le site internet permet une bonne accessibilité des rapports, qui sont téléchargés plusieurs centaines de fois pour chacun d'entre eux.

Les deux outils majeurs de communication restent la conférence et, désormais, la capsule vidéo. La mission s'est penchée prioritairement sur ces deux outils.

4.3.1 Une communication centrée autour des conférences de presse maîtrisées

La conférence de presse reste le moment clé de la communication externe de la Cour. Cette prise de parole publique est largement considérée par les parties prenantes comme un élément renforçant la Cour dans sa stature et dans sa légitimité. Elle rassemble les magistrats de la Cour titulaires et suppléants ainsi que le directeur d'audit ou l'évaluateur principal. Une synthèse des principaux messages est présentée à cette occasion par le magistrat référent, ce qui apparaît comme une bonne pratique.

L'organisme audité est également invité à la conférence. Les maires des communes concernées ou les responsables administratifs des services du Canton y représentent leur organisme à raison de leur fonction. Cette organisation doit permettre d'assurer un équilibre entre les points de vue en laissant à l'audité la possibilité de s'exprimer sur les remarques de la Cour. La participation de l'audité à la conférence de presse est ainsi analysée comme un « droit d'être entendu » qui est aussi une garantie d'impartialité. Elle permet en outre aux journalistes présents d'interroger directement ces organismes et simplifie donc leur travail de rédaction. Si l'ensemble des représentants des organismes audités rencontrés ont convenu de l'utilité de cette formule, plusieurs ont également souligné le caractère possiblement stigmatisant d'une telle démarche. Assister à une présentation critique de leur collectivité ou administration d'appartenance en présence de la presse représente, pour nombre d'entre eux, un moment difficile, parfois mal vécu. A l'inverse, l'exercice est bien vécu quand « le service n'est pas mis en cause ».

Un nombre limité de journalistes assiste à ces conférences. Les médias disposant d'une équipe suffisamment étoffée pour pouvoir suivre l'activité de la Cour paraissent en effet en nombre réduit sur le territoire du canton. Par ailleurs, la technicité des rapports, régulièrement relevée, peut être un frein à leur appropriation directe. La couverture des travaux de la Cour par un petit nombre de professionnels, issus des principaux médias ayant une audience importante, n'apparaît pas comme un frein à l'efficacité des conférences de presse.

L'organisation des conférences de presse apparaît donc comme un exercice maîtrisé par la Cour, indispensable pour assurer la publicité de ses rapports, et qui ne nécessite pas d'évolution majeure.



4.3.2 Des capsules vidéo : un outil récent et perfectible

La Cour produit également depuis quatre ans, pour chaque rapport, une courte vidéo de quelques minutes présentant le rapport et ses principaux messages. Elles sont accessibles sur le site internet, à côté du rapport. Ce format court vise à rendre moins techniques et plus accessibles pour le grand public les messages de la Cour. Ces vidéos servent de fait d'introduction au rapport pour le grand public. Elles sont produites directement par la Cour, qui ne dispose pas de moyens techniques ou de compétences en matière de communication audiovisuelle pour les réaliser. Elles sont généralement publiées en décalé par rapport aux conférences de presse, ce qui ne permet pas de les valoriser et limite leur visibilité, le sujet n'étant alors plus d'actualité. La note sur la stratégie de communication ne fixe pas leur cadre et leur objectif.

Cette démarche de communication est saluée par tous les acteurs mais elle est jugée perfectible sur la forme par les professionnels. La force du message est ainsi tempérée par le caractère artisanal de son support. Une communication audiovisuelle nécessite des moyens techniques et une maîtrise de ses codes pour toucher sa cible, ce dont la Cour ne dispose pas. De ce fait, ces vidéos ont encore des statistiques de vues assez faibles²⁰.

Afin d'améliorer la visibilité de ses travaux, la Cour est invitée à publier la vidéo de présentation en même temps que le rapport, le jour de la conférence de presse, pour lui donner un meilleur écho.

4.4 Les relations avec la presse

4.4.1 Une bonne couverture des rapports emblématiques

La technicité des rapports, des synthèses et des communiqués de presse de la Cour est régulièrement soulignée. 45 % des répondants à l'enquête conduite par la mission auprès des parties prenantes estiment que les citoyens ne sont pas en mesure de s'approprier les travaux de la Cour, notamment en raison de leur technicité²¹. La compréhension du mode d'action de la Cour, de ses messages techniques et de la portée de ses observations nécessite un coût d'entrée souligné, y compris par les journalistes.

Seuls les journalistes accrédités auprès de la Cour peuvent obtenir communication des rapports sous embargo, avant la conférence de presse et avant leur publication. La relation de la Cour à la presse est donc avant tout basée sur la confiance. Elle permet à l'institution d'assurer une meilleure couverture de ses travaux, et à la presse de dimensionner de manière adaptée la couverture d'un rapport dans ses colonnes. Le délai de transmission des rapports sous embargo est jugé tantôt suffisant, tantôt trop court, selon les personnes rencontrées. Les rapports les plus longs ou les plus techniques pourraient être communiqués un peu plus tôt, pour permettre une meilleure appropriation.

²⁰ Le meilleur score en 2021 est de 303 vues pour la vidéo de présentation du rapport n° 163 - Audit de performance portant sur le bureau de l'intégration des étrangers (BIE). Six vidéos ont eu moins de 200 vues. Source : rapport annuel d'activité 2021, p ; 18.

²¹ Cf. Annexe 5 Q19 et 20.



Plusieurs rapports de la Cour ont eu un écho médiatique très important ces dernières années. L'image de la Cour en a été renforcée auprès du grand public et des administrations. Ils ont donc participé à sa notoriété. C'est donc non pas par une stratégie de communication mais par une stratégie d'intervention que la Cour s'est vu positionnée vis-à-vis des médias.

La notoriété acquise sur des rapports médiatisés a donné également une légitimité à des rapports plus confidentiels. Pour autant, une partie des rapports fait l'objet d'un nombre limité de retombées de presse. Les rapports les moins critiques, ceux ne relevant pas d'anomalies majeures, voire soulignant des bonnes pratiques, intéressent peu les journalistes et, in fine, le grand public. Le nombre de retombées de presse ne peut toutefois pas être considéré comme un indicateur pertinent de la qualité ou de l'intérêt d'un rapport. En d'autres termes, comme l'a indiqué une des parties prenantes à la mission : « *ce n'est pas parce qu'il n'y a pas de retombée presse qu'il ne fallait pas faire le rapport* ».

La totale liberté de la Cour dans sa relation avec les journalistes est régulièrement soulignée par toutes les parties prenantes et est le reflet de son indépendance. Pour autant, la Cour a également intérêt à être mieux comprise pour être mieux entendue par la presse, qui représente son principal vecteur de communication et de vulgarisation auprès des citoyens.

4.4.2 La communication institutionnelle pourrait être plus développée²²

Il convient à ce propos de souligner que la Cour a peu de relations avec les médias en dehors du moment de la conférence de presse. Peu de journalistes la contactent directement pour obtenir des informations ou des précisions sur des dossiers.

Même si plusieurs interlocuteurs ont souligné le caractère d'ouverture constaté ces dernières années, son organisation, ses méthodes, ses moyens, sa stratégie, jusqu'aux femmes et aux hommes qui la composent, restent mal connus des partenaires presse, et a fortiori du grand public. A titre d'exemple, l'activité de certification de la Cour n'est pas connue des médias et du grand public, de même que son investissement croissant dans l'audit de performance et l'évaluation. Il s'agit pourtant d'activités importantes qui restent ainsi méconnues.

La construction d'une relation plus assidue avec quelques représentants de la presse, pour mieux se faire connaître, pourrait constituer un axe de développement pour la Cour afin de nouer des relations plus approfondies avec les journalistes qui couvrent son activité, voire capter de nouveaux médias. **Une telle décision relève d'une stratégie de communication, actuellement en réflexion, que la mission invite à finaliser.**

Celle-ci sera notamment l'occasion de refondre les notes de communication, de déterminer les objectifs que la Cour souhaite se donner en termes de couverture presse et de mettre en place des actions visant à mieux se faire connaître auprès des médias et du grand public en dehors des rapports²³.

²² Par communication institutionnelle, s'entendent ici les actions développées en direction du grand public pour se faire connaître en tant qu'institution, et non les relations que la Cour entretient avec ses partenaires dans le cadre de l'exercice normal de ses missions.

²³ Par exemple : petits-déjeuners presse, invitations à participer à certains moments de la vie interne de l'institution n'ayant un caractère confidentiel, explications des méthodes de choix des contrôles, d'investigation, etc. selon les objectifs que se donnera la Cour.



4.5 La perception par les parties prenantes des rapports et de la communication de la Cour

D'une manière générale, la mission a pu constater que la Cour est désormais bien installée dans le paysage institutionnel genevois. Ainsi, 92 % des répondants à l'enquête conduite par la mission auprès des parties prenantes considèrent que la visibilité des audits de la Cour est bonne, et 84 % que ses recommandations sont légitimes. Une montée en compétence et en légitimité est relevée par la plupart des interlocuteurs rencontrés par la mission. Ses travaux sont désormais unanimement reconnus comme de grande qualité, le plus souvent utiles aux audités et à la vie démocratique du canton. En ce sens, la Cour a pris toute sa place.

L'indépendance est la première des qualités qui lui est reconnue. Elle est considérée comme une plus-value par rapport aux autres services exerçant des missions d'audit, en particulier le service de l'audit interne (SAI) du canton. Sa technicité – et donc sa capacité à se saisir de sujets complexes – et la pertinence de ses analyses sont également soulignées. Sa capacité à dialoguer avec les organismes qu'elle contrôle s'est également améliorée.

La révision des modalités de planification des travaux doit en revanche être pleinement mise en œuvre afin que la Cour s'empare plus encore de sujets d'intérêt répondant à de grands enjeux de gestion publique afin de conforter sa position et les retombées de ses travaux, sans pour autant renoncer aux audits de conformité attendus par certaines parties prenantes.

Le consensus sur la légitimité de la Cour et la nécessité de ses interventions ne doit pas être confondu avec un consentement unanime et sans réserve au contrôle, certains audités ayant exprimé quelques interrogations quant aux constats ou aux recommandations formulés, encore que ces dernières aient été formellement acceptées. L'effort de pédagogie auprès des parties prenantes autour de son travail et des objectifs qu'elle s'assigne en vue de l'amélioration de la gestion publique, doit donc être poursuivi par la Cour.

* * *

PATRICK CAIANI

ANTOINE BOURA

MARTIN LAUNAY

GAEL CHICHEREAU



ANNEXE 1 - Protocole d'accord entre la Cour des comptes et la CRC Auvergne-Rhône-Alpes



COUR DES COMPTES
RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Chambre régionale
des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes



PROTOCOLE D'ACCORD

Pour un examen par les pairs de la Cour des comptes de la République et Canton de Genève
par la Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

A. Contexte

La Cour des comptes assure un contrôle indépendant et autonome de l'administration cantonale, des communes, des institutions de droit public et des organismes privés subventionnés ou dans lesquels les pouvoirs publics exercent une influence prépondérante. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques et la révision des comptes individuels et consolidés de l'État de Genève. Elle choisit librement les sujets de ses missions et dispose de son propre budget, soumis à l'approbation du parlement. Les agents publics ne peuvent pas lui opposer le secret de fonction.

La Cour exerce son contrôle selon les critères de la légalité des activités, de la régularité des comptes et du bon emploi des fonds publics. La Cour peut également évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficience de l'action de l'État. Elle conduit ses audits conformément à la loi sur la surveillance de l'État, sa charte éthique et à ses procédures internes. Celles-ci s'inspirent des normes professionnelles en vigueur (normes ISSAI, NAS, IIA, ISA, ISACA) dans la mesure où elles sont applicables et compatibles avec la nature des missions menées.

La Cour entend soumettre son activité d'audit à une évaluation externe afin de faire un bilan de ses forces et faiblesses dans une optique d'amélioration de ses pratiques et de sa performance. La dernière évaluation de l'activité d'audit de la Cour remonte à 2013 lorsque la Chambre régionale des comptes de Franche-Comté a effectué une mission d'accompagnement d'un exercice d'auto-évaluation. L'objectif de l'accompagnement était de s'assurer de la correcte application du modèle d'auto-évaluation et de l'indépendance des résultats et d'aider à développer des pistes d'amélioration de la qualité.

B. Objectifs et questions

La Cour a décidé de se soumettre à une évaluation externe selon les normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI), et plus particulièrement le GUID 1900 (guide d'examen par les pairs).

L'examen par les pairs traitera les thèmes suivants :

1. Communication et relations avec les parties prenantes, selon les questions du chiffre 21 de l'annexe au GUID 1900
2. Approche d'audit
 - *Sélection et programmation de l'audit*, selon les questions des chiffres 31 et 32 de l'annexe au GUID 1900
 - *Réalisation de l'audit*, selon les questions du chiffre 33 de l'annexe au GUID 1900



- *Production du rapport et communication des résultats de l'audit*, selon les questions du chiffre 35 de l'annexe au GUID 1900
- *Suivi et évaluation de l'impact de l'audit*, selon les questions du chiffre 39 de l'annexe au GUID 1900

Les questions du GUID 1900 sont présentées dans l'annexe 1 du présent protocole d'accord.

C. Équipe examinatrice et approche

L'examen est mené par la Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, sous la responsabilité de Bernard Lejeune ou Patrick Caïani. Antoine Boura, Martin Launay et Gaël Chichereau feront partie de l'équipe examinatrice. Des compétences en audit de performance seront assurées au sein de l'équipe.

L'équipe de la Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes procédera à un examen indépendant et objectif conformément au GUID 1900 de l'INTOSAI. En outre, elle travaillera conformément aux normes professionnelles reconnues¹ en matière de conduite et de pratique afin de garantir la sécurité des fichiers et documents de travail.

L'examen se basera notamment sur une auto-appréciation de la Cour répondant à une série de questions établies par l'équipe examinatrice, ainsi que sur une revue de rapports d'audit et d'examens ciblés publiés ces trois dernières années sélectionnés par l'équipe examinatrice.

Les observations et conclusions resteront confidentielles jusqu'à ce qu'elles aient été discutées avec la Cour. La publication des résultats se fera sur la base d'un accord entre la Cour et la Chambre régionale. L'équipe examinatrice assurera la confidentialité des informations et des résultats, également après la fin du projet de validation, que les résultats soient publiés ou non.

La Cour coopérera étroitement avec les examinateurs, fournissant à ces derniers tous les fichiers et informations requis. Elle veillera en outre à ce que toutes les personnes nécessaires puissent être consultées ou auditionnées dans le cadre de cet examen, qu'il s'agisse de collaborateurs de la Cour ou de parties prenantes externes (administration, gouvernement et parlement).

D. Aspects administratifs et prise en charge des frais

Les examinateurs effectueront leurs travaux dans les locaux de la Cour. Cette dernière leur fournira une place de travail ou une salle de conférence et un ordinateur pour un accès consultatif aux données informatiques nécessaires à leur examen. Mme Isabelle Terrier, présidente et Mme Alexandra Rey, auditrice senior, aideront les examinateurs à accéder à toutes les informations et personnes souhaitées.

La Cour prendra en charge tous les frais de voyage raisonnables des examinateurs pour venir à Genève en vue d'effectuer les travaux nécessaires. Ces coûts comprendront :

- Voyage aller-retour par le train en 1^{ère} classe ;
- Transports publics à Genève, ou à défaut taxis ;
- Hébergement dans un hôtel du centre-ville ;

¹ Selon le code de déontologie de l'INTOSAI



- Indemnité journalière pour les repas, calculée selon les règles en vigueur dans les juridictions financières françaises, soit un montant forfaitaire de 72 euros par jour et par personne (quand le petit-déjeuner est compris dans le prix de l'hôtel, 84 euros sinon).

L'examen suppose un maximum de 20 jours ouvrables, soit quatre semaines de travail sur place, en Suisse, par personne et quatre allers-retours pour le transport.

E. Calendrier et rapport

L'examen par les pairs commencera en janvier 2022. L'équipe examinatrice établira en amont un plan d'audit comprenant le projet d'examen et l'approche méthodologique.

Le plan de l'examen par les pairs sera discuté au début du processus en décembre 2021. Un point d'étape pourra être réalisé fin mars 2022. Un projet de rapport final sera discuté en juin 2022 en vue de présenter le rapport final en septembre 2022.

La présence sur place des examinateurs de la Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes est prévue entre janvier et mai 2022. Le calendrier précis sera adapté en fonction des besoins et en accord avec les deux parties. Le projet de rapport sera discuté avec les magistrats titulaires de la Cour.

F. Engagements concernant le suivi du rapport

Le rapport de l'examen par les pairs sera la propriété de la Cour. La Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes s'engage à archiver les documents de travail pendant une période de 5 ans.

Les examinateurs et la Cour partageront le plus largement possible les expériences et connaissances acquises en vue d'améliorer les pratiques en matière d'audit et les futurs examens par les pairs.

Pour la Cour des comptes
de la République et du canton de Genève

Isabelle Terrier, présidente

Sophie Forster Carbonnier, magistrate

François Paychère, magistrat

Date: Genève, le 23 novembre 2021

Pour la Chambre régionale
des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

Bernard Lejeune, président

Date: Lyon, le 26 nov. 2021



ANNEXE 1

Liste des questions « Domaines et questions d'un examen par les pairs » selon l'annexe du GUID 1900

Communication et relation avec les parties prenantes (chiffre 21)

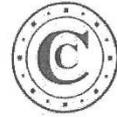
- L'ISC a-t-elle identifié ses différents partenaires ? A-t-elle défini une stratégie pour impliquer les différentes parties prenantes, et communiquer avec elles ? Cette stratégie est-elle conforme à la stratégie institutionnelle globale de l'ISC ?
- L'ISC assure-t-elle un suivi à jour des attentes et préoccupations des parties prenantes ? Ces questions sont-elles prises en compte lors de la planification stratégique et pour le travail à venir, tout en maintenant son indépendance ?
- L'ISC a-t-elle défini les principaux messages qu'elle entend communiquer aux différentes parties prenantes ? Cette communication se fait-elle de la manière la plus adéquate ?
- L'ISC lance-t-elle des initiatives pour accroître les connaissances et la compréhension qu'ont les parties prenantes de son rôle et ses responsabilités ? L'ISC contribue-t-elle au renforcement de la sensibilisation des parties prenantes au besoin de transparence et de reddition de comptes dans le secteur public ? L'ISC dispose-t-elle de suffisamment de visibilité au sein du public ?
- L'ISC utilise-t-elle les médias et les canaux les plus adaptés pour communiquer avec les parties prenantes sur ses travaux et leurs résultats ? L'ISC s'assure-t-elle que ses rapports sont disponibles pour le public dans les meilleurs délais ? Explique-t-elle le contexte et le sens de ses rapports pour améliorer leur compréhension par les médias et les autres parties prenantes ?
- L'ISC a-t-elle mis en place une approche adéquate pour impliquer les parties prenantes et pour prendre en compte leurs préoccupations ? Par exemple, le public est-il autorisé à communiquer des suggestions à l'ISC au sujet de ses travaux en cours ou futurs ?
- L'ISC a-t-elle développé des relations professionnelles adéquates avec les comités de surveillance législatifs ainsi qu'avec les entités contrôlées pour leur permettre de mieux comprendre les conclusions de l'audit et des recommandations formulées, afin qu'elles prennent les mesures adéquates ?
- L'ISC évalue-t-elle de manière régulière la connaissance et la compréhension qu'ont les parties prenantes de son rôle, de sa valeur ajoutée et de ses constatations ?



Approche d'audit

Sélection et programmation de l'audit (chiffres 31 et 32)

- L'ISC dispose-t-elle d'une approche adéquate pour planifier ses missions d'audit ? Cette planification est-elle définie conformément aux objectifs stratégiques de l'ISC ? L'ISC dispose-t-elle de mécanismes pour définir les priorités concernant les audits obligatoires et les audits facultatifs, et concernant les différents domaines de contrôle ?
- L'ISC suit-elle les avancées et des risques émergents dans le domaine des politiques publiques et de la gestion des administrations ? L'ISC recueille-t-elle et regroupe-t-elle, de manière structurée, des informations pertinentes relatives aux entités auditées, y compris les travaux d'audit antérieurs ?
- L'ISC utilise-t-elle des critères appropriés pour sélectionner les thèmes d'audit ? Ces critères comprennent-ils une évaluation d'enjeux tels que les risques de défaillance des systèmes, les erreurs significatives dans les états financiers, des irrégularités dans les transactions ou la défaillance quant à la réalisation des objectifs des politiques ?
- Lorsqu'elle se penche sur la faisabilité de chaque audit, l'ISC accorde-t-elle une attention suffisante à l'évaluation des ressources financières et humaines disponibles (y compris la disponibilité de membres du personnel de l'équipe disposant des compétences et de l'expérience requises), la dimension et la complexité de l'entité auditée, l'échantillon requis, les délais de réalisation et le calendrier proposés pour l'audit, ainsi que le risque de chevauchement avec d'autres audits ou évaluations similaires ?
- Les missions d'audits potentielles font-elles l'objet d'une évaluation de priorité et d'un classement ? Le choix final des thèmes d'audit est-il décidé ou approuvé par la direction de l'ISC ?
- La planification des missions d'audit de l'ISC permet-elle une flexibilité et une adaptabilité pour répondre à des enjeux imprévus ou à des demandes qui méritent de l'attention ou une réponse rapide ?
- Avant le début de l'audit, les auditeurs s'assurent-ils que les termes de l'audit sont clairs ? Les termes de l'audit et le rôle respectif et les responsabilités de chacun sont-ils communiqués à l'entité auditée ?
- Les auditeurs comprennent-ils suffisamment la nature et le contexte de l'entité contrôlée ou du programme qui fera l'objet de cet audit, de même que les pratiques de contrôle interne ?
- Les auditeurs réalisent-ils, de manière adéquate, une évaluation des risques ou une analyse des problèmes, qui conviennent au type d'audit et à ses objectifs, et ont-ils identifié l'impact potentiel de cet audit ?
- Le plan d'audit définit-il de manière précise l'étendue, les objectifs, les critères et l'approche de la mission d'audit ? Le plan comprend-il un calendrier ? Le plan précise-t-il la nature, les délais et la portée des procédures d'audit ? Prévoit-il une estimation des coûts ? Comprend-il une planification des ressources humaines, y compris la collaboration d'experts extérieurs ?



- Le plan est-il revu de manière régulière durant le processus d'audit et, le cas échéant, actualisé en raison des problèmes rencontrés ou de changement de priorités ?

Réalisation de l'audit (chiffre 33)

- Les auditeurs appliquent-ils des procédures suffisantes et appropriées pour tirer des conclusions par rapport aux objectifs d'audit ? Des preuves suffisantes sont-elles obtenues pour étayer les conclusions développées ?
- Le travail est-il basé sur une analyse solide et approfondie, ainsi que sur des jugements professionnels indépendants ? Les preuves d'audit sont-elles fiables ?
- Le processus d'audit a-t-il fait l'objet d'une consignation suffisante en dossier ?
- Toutes les questions d'audit ont-elles donné lieu à des conclusions ?
- Les constatations préliminaires ont-elles été communiquées et discutées avec l'entité auditée pour s'assurer de leur validité ?
- L'audit a-t-il été réalisé dans le respect du calendrier et du budget ? Les retards et les dépassements de budget ont-ils été documentés et approuvés au niveau approprié ? L'étendue et le plan de l'audit ont-ils été ajustés en tenant compte de problèmes importants qui n'avaient pu être prévus ?
- Des enseignements sont-ils tirés de l'audit et sont-ils communiqués avec les autres équipes de l'ISC, pour leur permettre d'apprendre et de s'améliorer ?

Production du rapport et communication des résultats de l'audit (chiffre 35)

- L'ISC dispose-t-elle de contrôle et de procédures d'examen appropriés pour s'assurer que les éléments importants de l'audit sont bien repris dans le rapport et que l'ensemble de ces constats, dans le rapport, est appuyé par des preuves suffisantes ?
- L'ébauche du rapport fait-elle l'objet d'un examen interne ou externe indépendant pour veiller à sa qualité avant publication ?
- L'ébauche du rapport fait-elle l'objet d'une validation par l'entité auditée, avant publication, pour veiller à ce que les faits soient correctement rapportés ?
- Le rapport d'audit final est-il clair et compréhensible, avec une structure logique entre les questions d'audit, les constatations, les conclusions et les recommandations ?
- Les recommandations sont-elles claires, spécifiques, convaincantes et pratiques ?
- Si le rapport comprend une opinion d'audit, le format utilisé est-il approprié et permet-il de rendre compte des preuves obtenues ?
- L'ISC dispose-t-elle de procédures pour gérer les irrégularités graves ou les cas de fraude qui ont été détectés durant l'audit ?



- Le rapport fait-il l'objet d'une communication appropriée, conforme au mandat et au statut légal de l'ISC ? L'ISC s'assure-t-elle que les parties prenantes ont bien compris les conseils et conclusions de l'audit lorsqu'elle leur en communique les résultats ?

Suivi et évaluation de l'impact de l'audit (chiffre 39)

- L'ISC dispose-t-elle de procédures, de critères et de méthodes appropriés pour décider et entreprendre un audit de suivi ?
- L'ISC procède-t-elle de manière périodique à un suivi des constatations et recommandations formulées dans ses audits antérieurs, et fait-elle à ce sujet rapport au pouvoir législatif, le cas échéant ?
- L'évaluation du suivi réalisée par l'ISC porte-t-elle sur la façon dont l'entité auditée a répondu de manière adéquate aux problèmes posés et dans un délai raisonnable ?
- L'ISC dispose-t-elle d'une analyse de ses travaux de suivi et de toute autre information adéquate pour évaluer l'impact de ces travaux ?

ANNEXE 2 - Liste des rapports produits entre 2019 et 2021 et consultés par les pairs

N°	Date de publication	Intitulé	Type
145	29/01/2019	Audit de légalité et de gestion relatif au service de protection des adultes (SPAd)	Légalité Gestion
146	28/02/2019	Audit de gestion et de conformité relatif à la gestion des ressources humaines de la Ville de Lancy	Gestion Conformité
148	25/06/2019	Audit de légalité et de gestion relatif au dispositif de police de proximité	Légalité Gestion
149	05/07/2019	Audit de gestion et de conformité relatif aux ressources humaines de la Ville du Grand-Saconnex	Gestion Conformité
150	15/10/2019	Audit de gestion relatif à la gouvernance de la commune de Vandoeuvres	Gestion Conformité
153	07/11/2019	Audit de performance du Fonds cantonal d'art contemporain (FCAC) et du Fonds municipal d'art contemporain de la Ville de Genève (FMAC)	Performance
154	21/11/2019	Audit de légalité et de gestion des indemnités horaires versées par la Ville de Genève	Légalité Gestion
155	21/11/2019	Audit de légalité et de gestion des camps de ski organisés par le DIP au cycle d'orientation	Légalité Gestion
156	13/12/2019	Audit de gestion sur les grands projets d'aménagement du territoire de la commune de Confignon	Gestion
157	13/12/2019	Audit de gestion sur la gestion de l'eau potable	Gestion
158	27/02/2020	Audit de légalité et de gestion sur le traitement du vote par correspondance dans les locaux du service des votations et élections	Légalité Gestion
161	19/11/2020	Audit de légalité et de gestion portant sur la Gouvernance de la Fondation du Grand Théâtre de Genève (FGTG)	Légalité Gestion
162	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	Gestion Conformité
163	02/02/2021	Audit de performance portant sur le bureau de l'intégration des étrangers (BIE)	Performance
164	03/03/2021	Audit de légalité et de gestion relatif au dispositif de contrôle des subventions au sein de l'Etat de Genève	Légalité Gestion
167	11/11/2021	Audit de conformité et de gestion portant sur la centrale cantonale d'appels sanitaires urgents (centrale 144)	Gestion Conformité



N°	Date de publication	Intitulé	Type
168	16/11/2021	Audit de conformité relatif à la délégation d'activités commerciales par une entité subventionnée Genève-Plage et Bains des Pâquis	Conformité
169	14/12/2021	Audit de gestion relatif à la transition énergétique appliquée aux bâtiments de l'État de Genève (Office cantonal des bâtiments)	Gestion
	16/04/2021	Examen ciblé achat des parcelles de la Bessonnette	Examen ciblé
	16/04/2021	Examen ciblé gestion de la Ville de Chêne-Bougeries	Examen ciblé
	19/11/2020	Examen ciblé abattage des arbres	Examen ciblé
	31/08/2020	Examen ciblé gouvernance et direction de l'EMS Résidence de Drize	Examen ciblé
	19/05/2020	Examen ciblé service électricité de Genève aéroport (GA)	Examen ciblé
	24/04/2020	Examen ciblé gouvernance du Centre d'Accueil de la Genève Internationale (CAGI)	Examen ciblé
	14/10/2019	Examen ciblé frais professionnels des membres du Conseil d'État	Examen ciblé
	03/10/2019	Examen ciblé irrégularités dans le processus achat de la commune de Genthod	Examen ciblé



ANNEXE 3 – Répartition des moyens consacrés par la Cour à ses différentes activités en nombre d’heures de travail

activités	Nombre d'heures			Var.2019-2021		Part 2019	Part 2021
	2019	2020	2021				
Administration	4 475	4 579	5 466	992	22%	13,20%	16,80%
Développement de compétences	1 389	1 287	1 429	41	3%	4,10%	4,40%
Projets et processus internes	1 284	1 888	1 677	393	31%	3,80%	5,20%
Contribution au rayonnement de la Cour	334	259	301	-32	-10%	1,00%	0,90%
Esquisse / étude de faisabilité (évaluation)	467	794	2 110	1 643	351%	1,40%	6,50%
Mission (évaluation)	4 679	4 693	2 496	-2 183	-47%	13,90%	7,70%
Analyse préliminaire (audit)	1 083	1 229	2 445	1 362	126%	3,20%	7,50%
Mission (audit)	9 411	8 338	6 794	-2 617	-28%	27,90%	20,90%
Examen & consultation (audit et évaluation)	2 736	3 504	2 900	164	6%	8,10%	8,90%
Révision des comptes	7 917	7 751	6 880	-1 038	-13%	23,40%	21,20%
TOTAL	33 775	34 322	32 500	-1 275	-4%	100,00%	100,00%

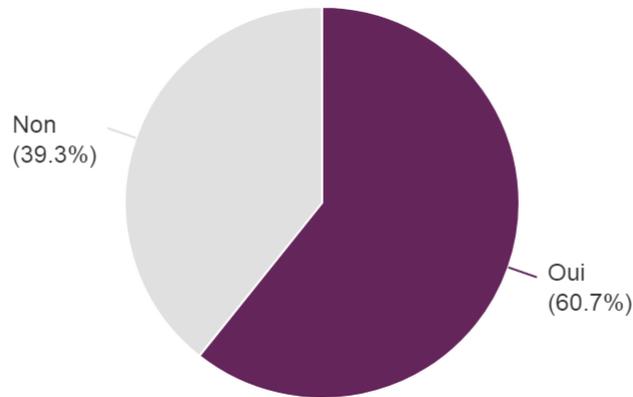
Source : CDC Genève réponse questionnaire n°1

ANNEXE 4 – Résultat de l'enquête conduite auprès des parties prenantes

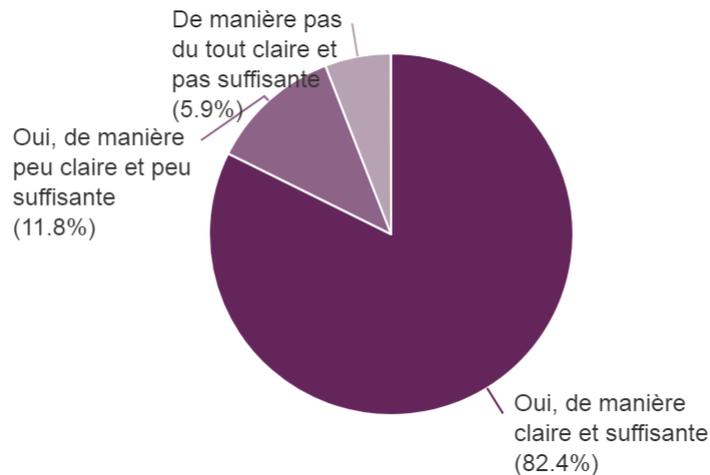
Population étudiée : **Echantillon total**

Taille de l'échantillon : 30 réponses

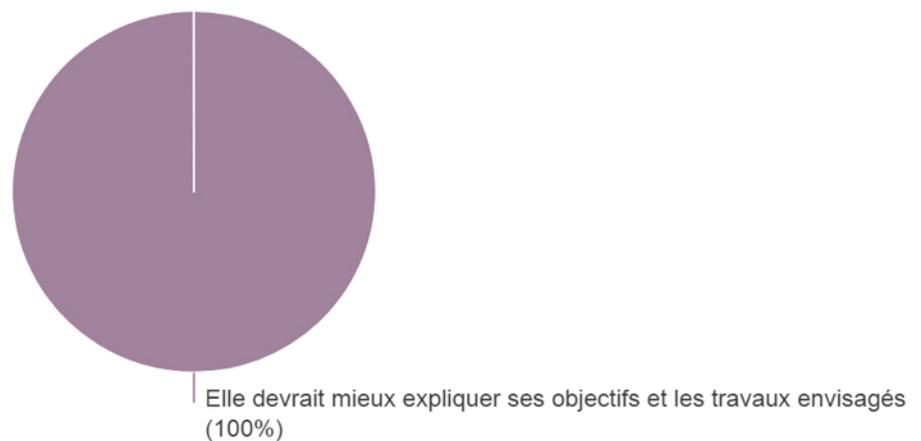
1- Avez-vous déjà été audité par la Cour des comptes de Genève ?



2- Si vous avez été audité, la Cour ou l'équipe chargée de l'audit vous a-t-elle exposé les thèmes ou objectifs de l'audit au démarrage de ses travaux ?

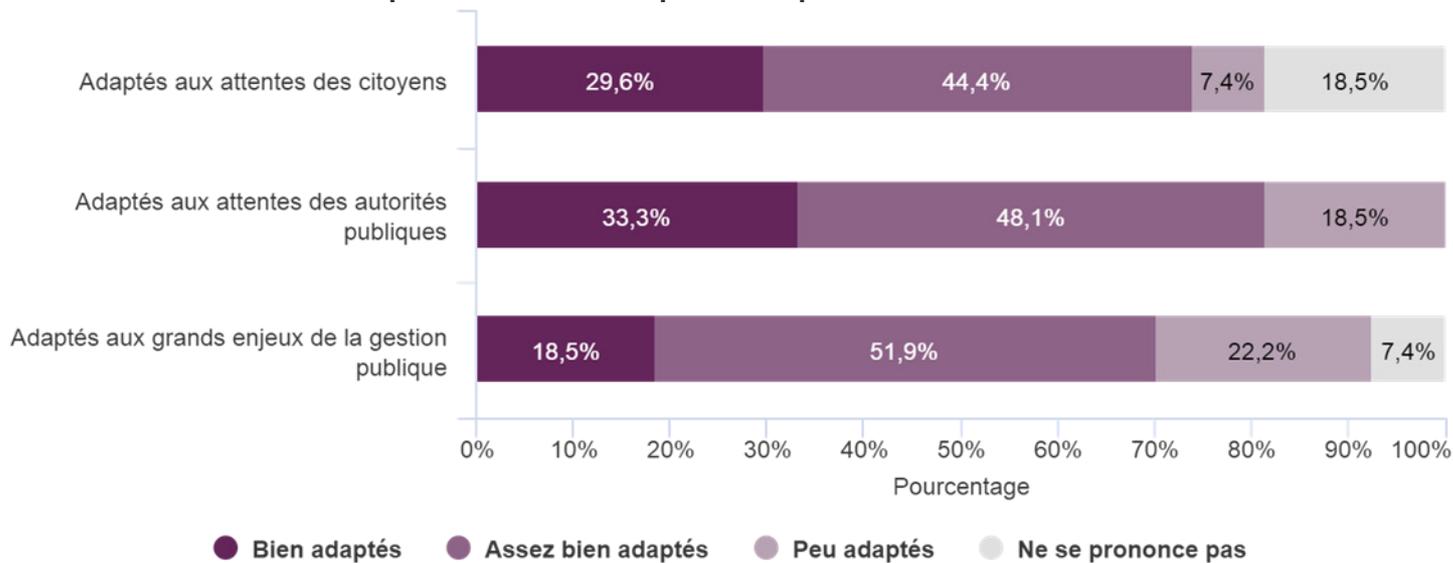


3- Si les thèmes et les objectifs n'ont pas été exposés de manière claire et suffisante au démarrage de l'audit, considérez-vous que :

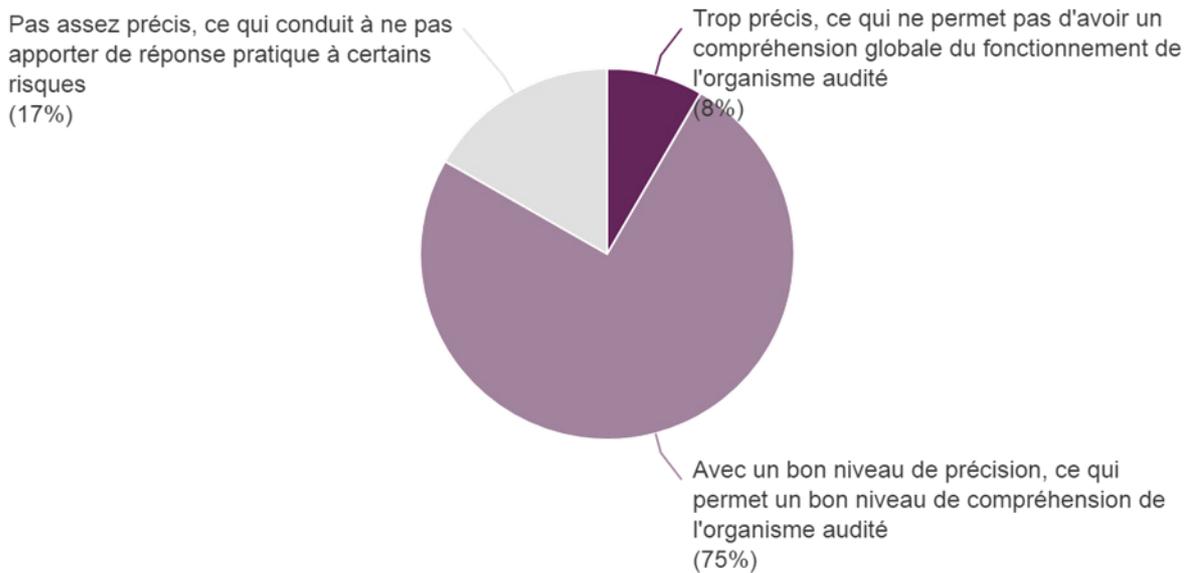




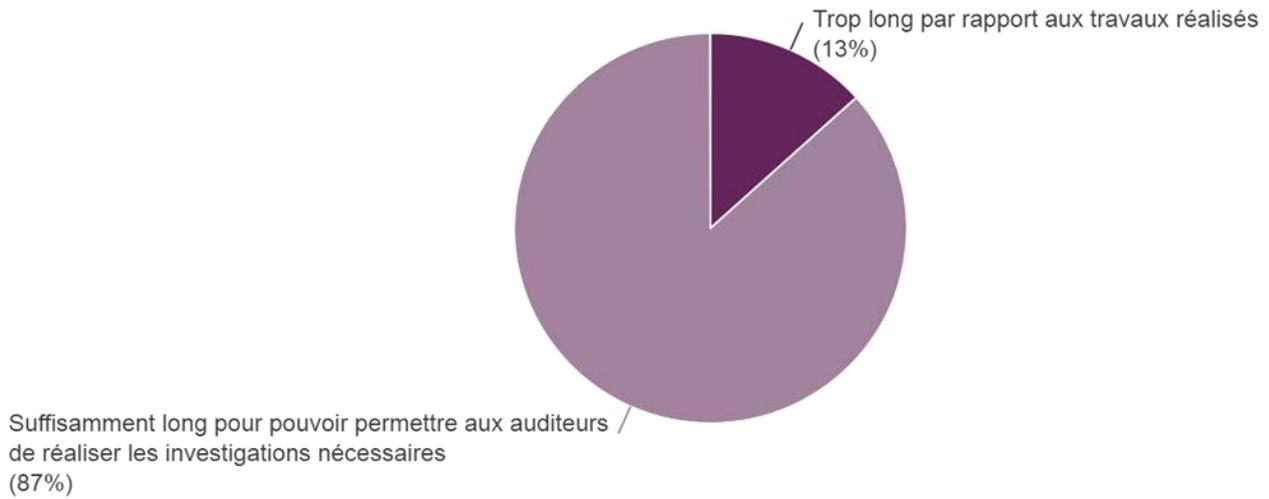
4- Les audits faits par la Cour des comptes vous paraissent-ils ?



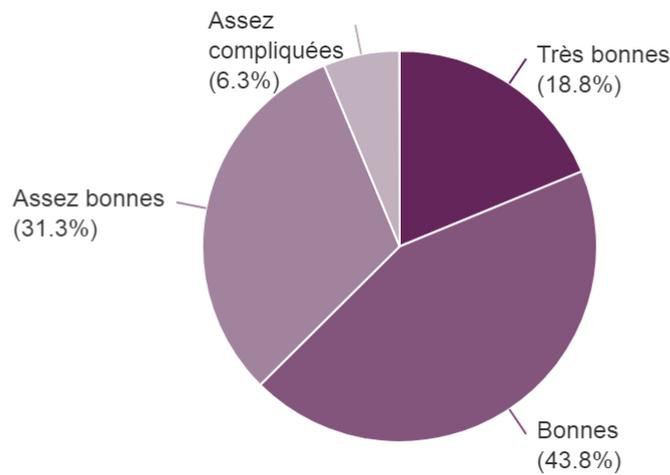
5- Le périmètre des audits de la Cour des comptes vous paraît-il ?



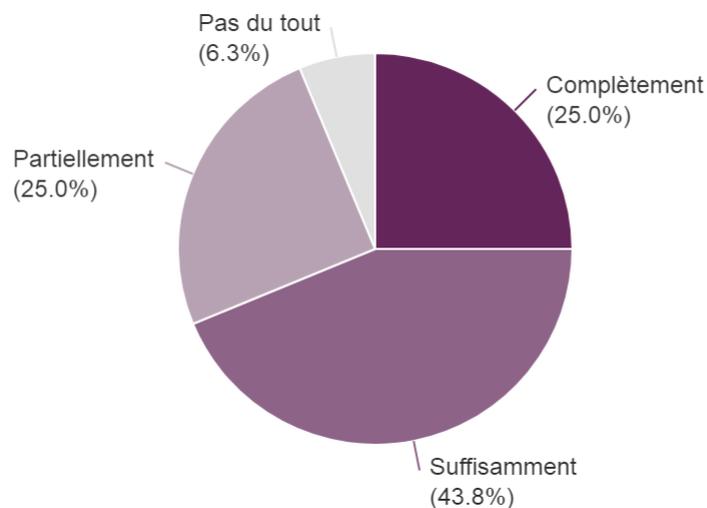
6- Considérez-vous que le temps entre le début et la fin de la mission d'audit est :



7- Au cours de la mission, les relations avec les auditeurs sont-elles été ?

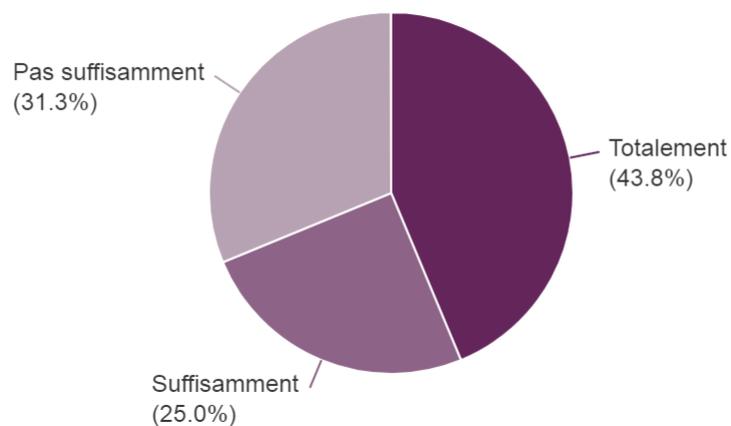


8- La procédure suivie lors de l'audit vous permet-elle de faire valoir votre point de vue ?

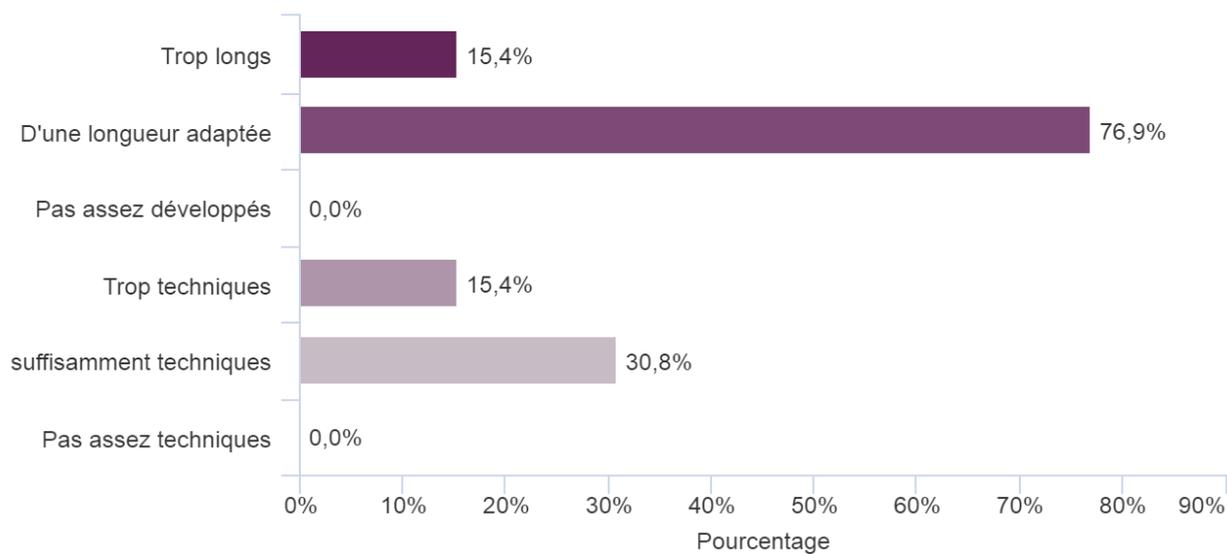




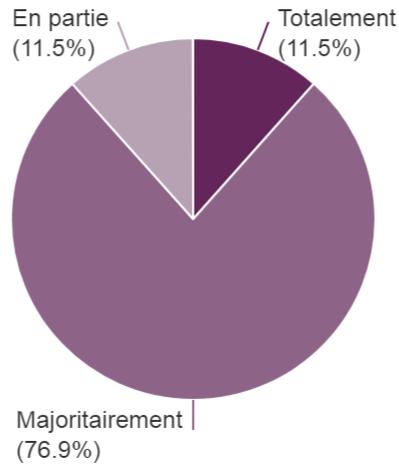
9- La Cour des comptes vous paraît-elle disposer d'un statut, de règles déontologiques et de fonctionnement permettant de garantir son impartialité et son indépendance ?



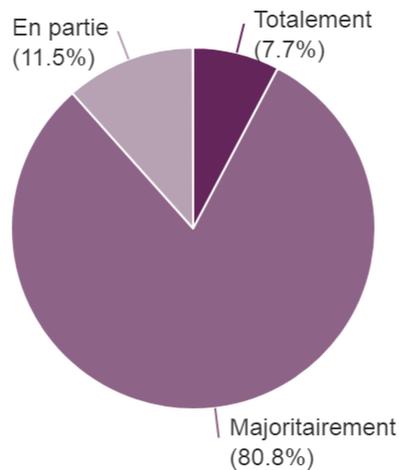
10- Pensez-vous que les rapports d'audits de la Cour des comptes sont :



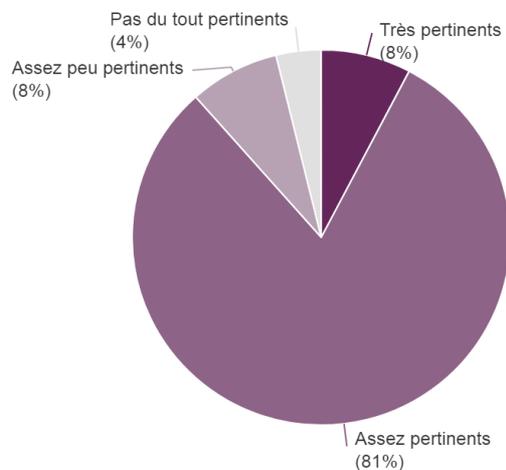
11- Considérez-vous que la synthèse ouvrant chaque rapport d'audit est suffisamment simple pour être comprise par tout à chacun ?



12- Considérez-vous que les constats figurant dans les rapports d'audit de la Cour des comptes sont suffisamment clairs pour être compris ?

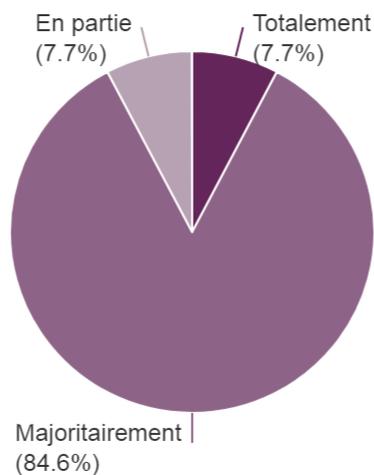


13- Les constats qui figurent dans les rapports de la Cour des comptes vous paraissent-ils ?

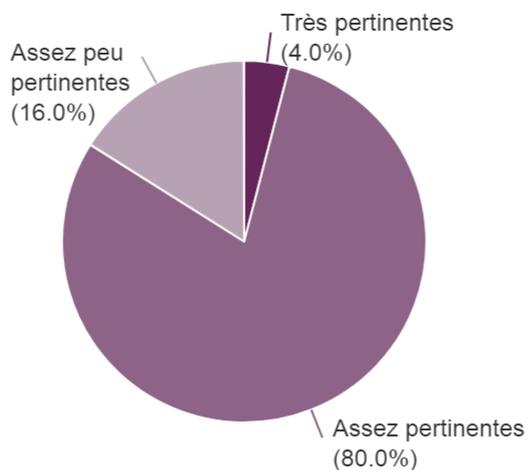




14- Considérez-vous que les recommandations figurant dans les rapports de la Cour des comptes sont suffisamment claires pour être comprises ?

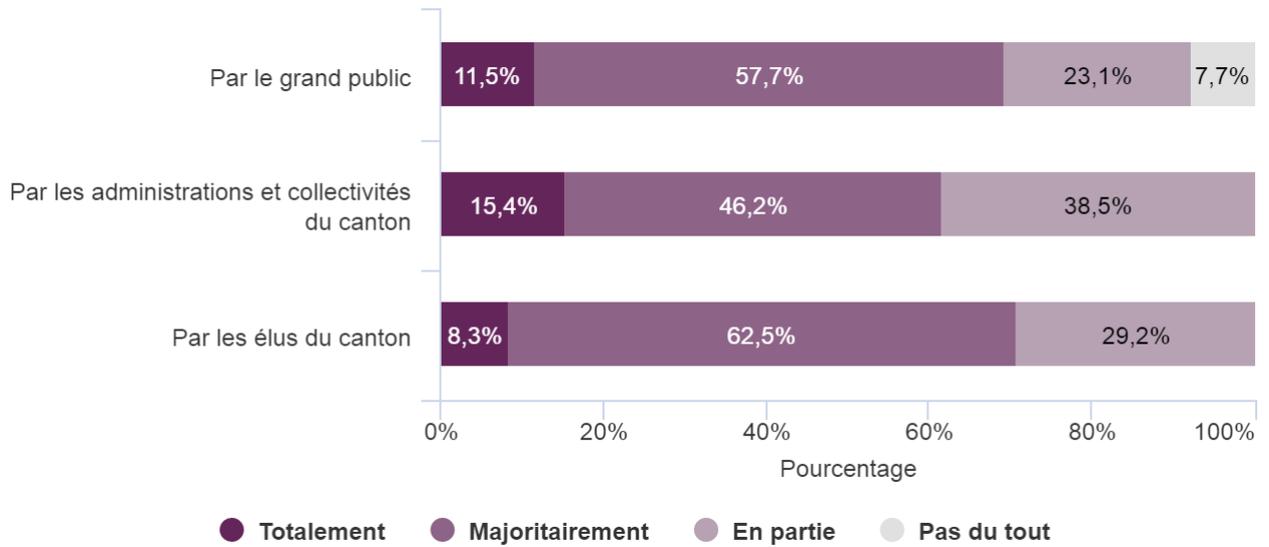


15- Les recommandations qui figurent dans les rapports de la Cour des comptes vous paraissent-elles ?

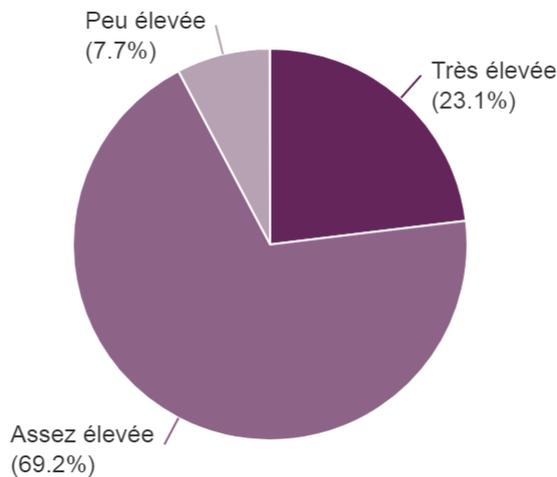




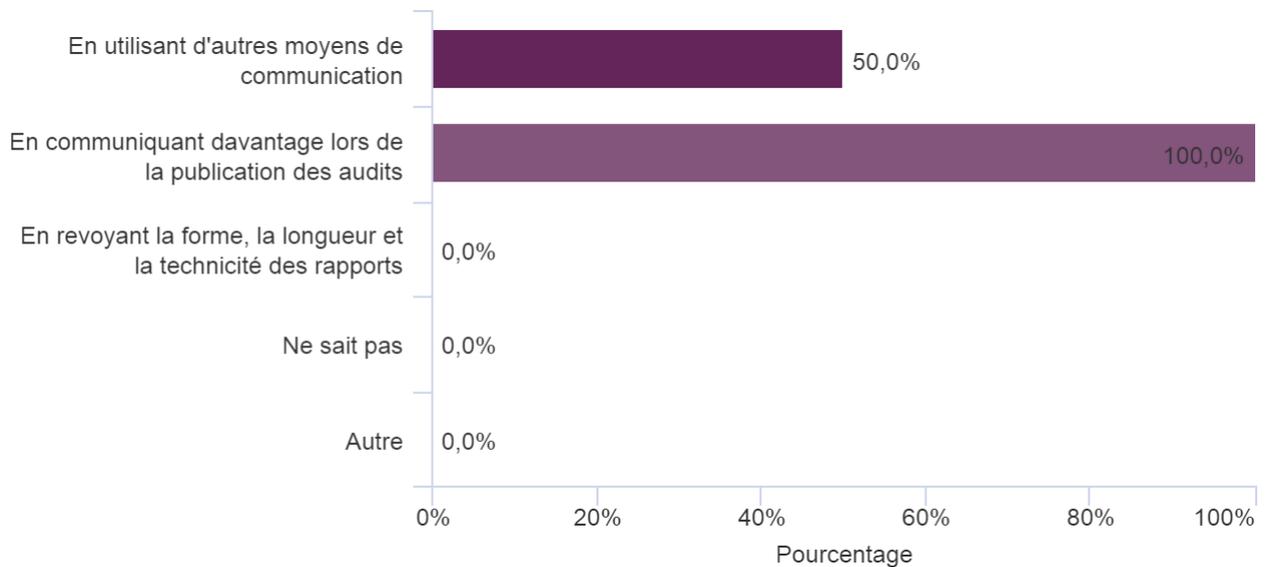
16- Plus généralement, la compétence et l'efficacité de CDC vous semblent-elles reconnues ?



17- La visibilité de la Cour des comptes et de ses audits vous semble-t-elle :

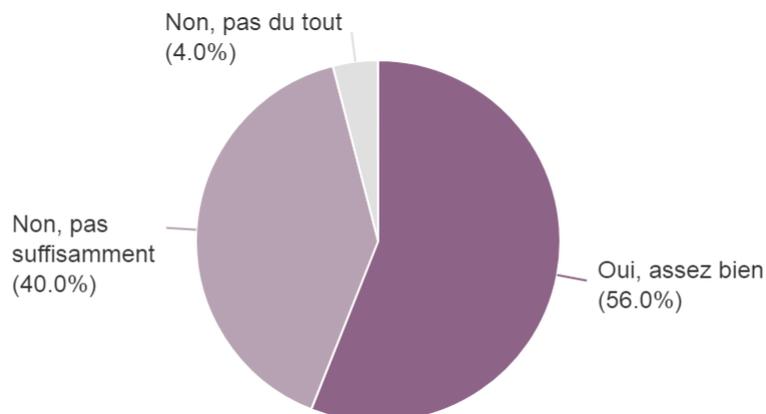


18- Comment des améliorations pourraient-elles être apportées ?

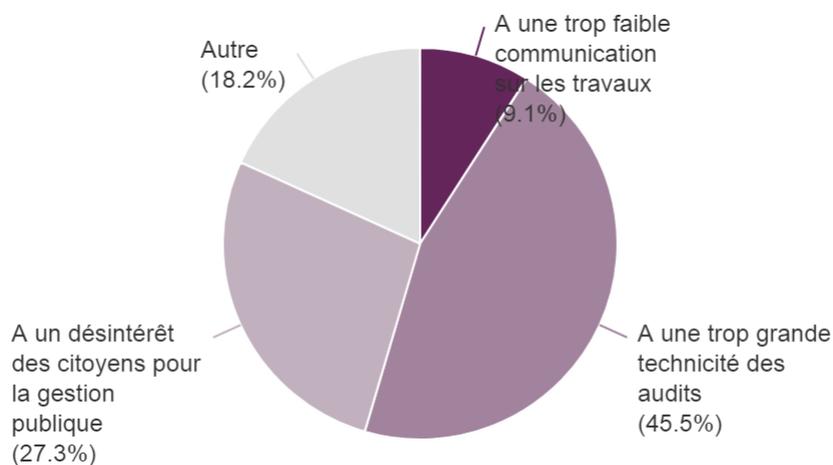




19- Le citoyen vous semble-t-il en mesure de s'appropriier les travaux publiés de la Cour des comptes ?



20- considérez-vous que cela est dû :



21- Merci de nous indiquer si vous êtes :

