

COUR DES COMPTES

RAPPORT N° 176

DÉCEMBRE 2022

AUDIT DE CONFORMITÉ

**GESTION DES RISQUES
ET DES ALERTES**

**DEPARTEMENT DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE,
DE LA FORMATION ET DE LA JEUNESSE**

SYNTHÈSE



Cour des comptes
République et canton de Genève

CONTEXTE GÉNÉRAL

L'enseignement spécialisé offre une scolarisation et un encadrement adaptés aux besoins des élèves qui présentent des handicaps, des besoins éducatifs particuliers et/ou des difficultés importantes d'apprentissage et de développement. Âgés de 4 à 20 ans, les élèves bénéficient d'un programme d'apprentissage et de développement individualisé, qui tient compte de leurs particularités et de leurs besoins. Leur prise en charge se fait de façon pluridisciplinaire.

Le foyer de Mancy fait partie de ce dispositif. Il accueille depuis 2018 plusieurs enfants souffrant d'autisme ou de déficiences intellectuelles. À l'automne 2021, la presse s'est fait l'écho de graves dysfonctionnements au sein de ce foyer : enfants maltraités ou qui ont fait l'objet d'une sur-médication. Il était également mentionné que les conditions d'accueil n'étaient pas réunies pour rendre la prestation attendue, notamment à cause d'infrastructures inadaptées et d'un personnel surmené.

En mars 2022, la commission de contrôle de gestion du Grand Conseil, par l'intermédiaire du président de la sous-commission « Foyer de Mancy », a sollicité la Cour pour effectuer une mission portant sur la gestion des risques et des alertes au sein de trois entités du département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP) : le secrétariat général (SG), l'office médico-pédagogique (OMP) et l'office de l'enfance et de la jeunesse (OEJ). Ces entités représentent plus de 2'000 collaborateurs.

La gestion des risques est une démarche qui consiste à identifier, prévenir et résoudre les risques qui peuvent surgir dans le cadre des activités d'une entité. Elle constitue un outil de pilotage très important. Dans sa politique de gestion des risques 2018-2023, le Conseil d'État précise que la gestion des risques permet entre autres de traiter les risques conformément à l'appétence définie¹. Face aux risques liés à toute forme de violence, l'État a une appétence faible, ce qui implique qu'il s'engage à mettre en œuvre des mesures pour les réduire le plus possible. Quant au DIP, il a une tolérance zéro en matière d'abus sexuels, de harcèlement ou de maltraitance de toute forme.

Une alerte est une information transmise par un collaborateur qui relate un événement ou un incident d'une certaine gravité. L'alerte peut concerner des actes ou des comportements inappropriés de membres du personnel sur des mineurs, entre mineurs ou de mineurs envers le personnel (par exemple présence ou utilisation d'une arme, violence verbale ou physique, abus sexuels, etc.). Il est important de noter qu'un événement considéré comme violent et exceptionnel dans l'enseignement obligatoire peut constituer une réalité quotidienne dans l'enseignement spécialisé.

PROBLÉMATIQUE ET OBJECTIFS DE L'AUDIT

Selon les travaux menés par le DIP pour éclaircir les circonstances des graves événements qui se sont produits au foyer de Mancy, les dysfonctionnements auraient été connus de la direction de l'OMP qui aurait décidé de les traiter sans en informer le secrétariat général. La Cour n'a pas axé ses travaux sur ce cas particulier, mais elle a examiné, de façon plus générale, comment sont identifiés les risques, puis comment sont gérées les alertes et quels sont les freins entravant une bonne circulation de l'information.

Sur la base de la demande de la sous-commission « Foyer de Mancy », la Cour a ainsi traité les questions d'audit suivantes :

- La gestion des risques au sein du DIP est-elle conforme au cadre normatif fixé par l'État de Genève ?
- La gestion des alertes au sein du secrétariat général du DIP, de l'OMP et de l'OEJ s'effectue-t-elle conformément aux directives et aux bonnes pratiques ?
- La communication au sein du DIP permet-elle de favoriser le traitement des alertes ?

¹ L'appétence au risque est le niveau d'exposition de risque que l'État est prêt à tolérer pour remplir ses missions.

Considérant que plus de 2000 personnes travaillent au sein des trois entités sous revue, la Cour a diligenté une enquête adressée à l'ensemble des collaborateurs. L'objectif était de récolter leur avis sur les questions suivantes :

- Les directives et les procédures sont-elles suffisamment connues ? Sont-elles accessibles et claires pour les répondants ?
- Des mesures sont-elles mises en œuvre pour traiter les alertes qui sont communiquées ?
- Les collaborateurs sont-ils tenus informés des suites de leur alerte ?
- Quels facteurs peuvent altérer l'efficacité du processus de gestion des alertes ?
- La collaboration et la coordination sont-elles un frein au traitement des alertes ?
- Existe-t-il des freins à la communication institutionnelle ?

Les réponses obtenues ont permis à la Cour d'orienter ses travaux et de procéder à des vérifications lors des entretiens et analyses documentaires.

La Cour a exclu de son périmètre l'organisation et les prestations rendues par les entités sous revue puisque ces thèmes ont été largement couverts par des audits qui ont été réalisés en 2021 et début 2022.

APPRÉCIATION GÉNÉRALE

La Cour constate que les processus liés à la gestion des risques sont mis en œuvre au sein du DIP. De même, le DIP s'est doté d'un dispositif de gestion des alertes sur les incidents en lien avec de la maltraitance.

Néanmoins, au vu de la persistance de certaines problématiques, plusieurs éléments de ces dispositifs et processus doivent être améliorés de sorte à mieux asseoir leur fonction d'outils de pilotage à disposition du secrétariat général et des directions d'office, ainsi que du Conseil d'État. En outre, le département doit adopter une culture interne plus propice à la transmission des alertes par les collaborateurs qui sont témoins d'incidents.

PRINCIPAUX CONSTATS

Gestion des risques

Le dispositif de gestion des risques au sein du DIP est conforme aux modalités prévues par les bases réglementaires

La Cour relève positivement que le processus d'identification, de mise à jour, d'analyse et d'évaluation des risques, ainsi que le processus de suivi des risques sont en place au sein du DIP. Ils sont réalisés selon les modalités prévues, notamment en termes de planification, de mise en action des intervenants et de documents à établir ou à compléter.

La mise en œuvre de la méthodologie de gestion des risques doit être améliorée

Certains risques majeurs et significatifs ont été identifiés sur la base de dysfonctionnements ou de problématiques effectivement rencontrées au lieu de se fonder sur des objectifs, sur les missions et sur les processus liés à la délivrance des prestations. La dimension d'incertitude inhérente à tout risque est alors considérablement réduite. Par ailleurs, les collaborateurs en charge de la gestion des risques ne connaissent ou ne comprennent pas toujours les objectifs institutionnels et peinent ainsi à identifier des risques corrélés à ceux-ci.

Le manque de coordination et de pilotage engendre des blocages dans la gestion des risques partagés

La mise en œuvre et le suivi des plans d'action partagés entre plusieurs entités sont bloqués en raison d'un manque de coordination et de pilotage de ces démarches transversales. Tel est le cas du risque de « Manque de structures pour jeunes présentant de graves troubles psychiques », qui doit être traité avec le département des infrastructures (DI). Or, bien que ce risque soit identifié comme majeur par le DIP depuis plusieurs années, aucune action coordonnée n'a été prise ni décidée par le Conseil d'État, alors même qu'il s'agit d'une situation d'urgence et que l'appétence du Conseil d'État aux risques qui touchent aux mineurs est faible.

Gestion des alertes

Le DIP a mis en place un dispositif de gestion des alertes sur les cas de maltraitance

La Cour constate positivement que le DIP s'est doté d'un dispositif de gestion des alertes sur les incidents de maltraitance qui comprend des procédures et des directives, ainsi qu'un protocole de gestion de crise. Les résultats de l'enquête montrent que 86 % des répondants du SG, de l'OEJ et de l'OMP ayant assisté à un incident ont transmis l'information à leur hiérarchie.

Le dispositif de gestion des alertes n'est pas conforme aux meilleures pratiques

Le dispositif de gestion des alertes du DIP n'est pas conforme aux meilleures pratiques sur plusieurs aspects : les procédures de déclaration et la description des événements à déclarer ne sont pas assez claires pour les collaborateurs, l'anonymat du lanceur d'alerte n'est pas garanti et le caractère indépendant du traitement des alertes n'est pas systématiquement assuré. Ces lacunes dans le dispositif conduisent à limiter l'assurance que l'ensemble des incidents soient signalés.

Le pilotage des alertes au sein du DIP est insuffisant

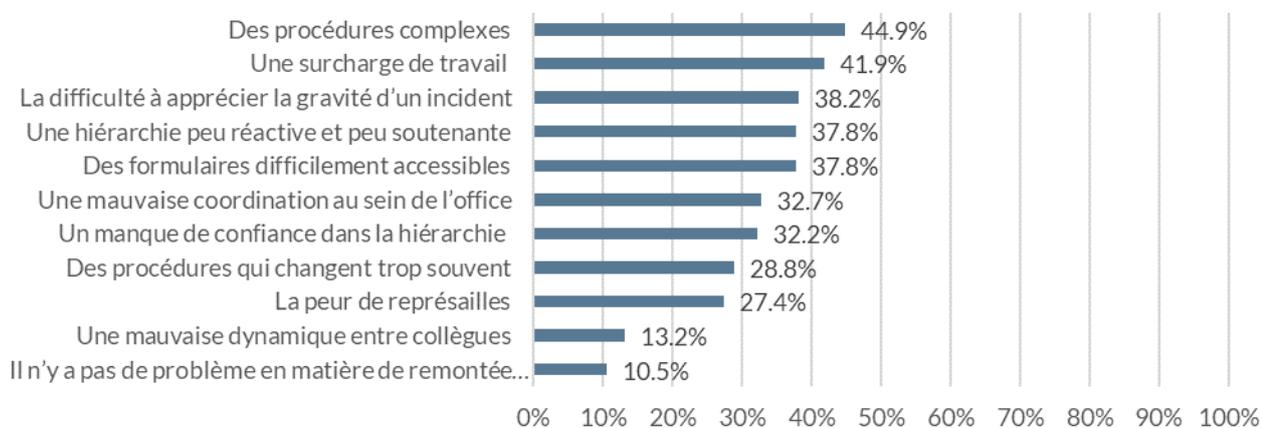
Il n'existe pas, au DIP, de système d'information centralisé qui recense les alertes et suit leur traitement. Cette lacune prive le DIP d'un outil de pilotage important, notamment pour déterminer la typologie des alertes et la nature des incidents, et ne lui permet pas de suivre des indicateurs relatifs au dispositif.

En novembre 2022, le DIP a mis en œuvre une application informatique dont l'objectif est d'assurer le suivi et le traitement des incidents graves qui surviennent en milieu scolaire. Toutefois, cette application est pour le moment limitée aux incidents en milieu scolaire, et il n'est pas prévu de la mettre à disposition de l'ensemble des fonctions de l'enseignement spécialisé.

De multiples freins affectent la transmission de l'information relative aux alertes

De nombreux freins affectent la transmission de l'information relative aux alertes, ce qui a une incidence négative sur l'efficacité du dispositif de gestion des alertes. L'enquête menée par la Cour confirme cette situation avec le tableau ci-dessous.

Graphique 5 : Les freins qui empêchent les collaborateurs d'alerter un incident (B1+B2)



AXES D'AMÉLIORATION PROPOSÉS

La Cour a adressé au DIP sept recommandations qui visent à améliorer la mise en œuvre de la méthodologie de gestion des risques, à renforcer la gestion des alertes en disposant d'informations centralisées, à s'assurer de la bonne compréhension du cadre normatif, ainsi qu'à développer une stratégie de communication interne pour favoriser la transmission de l'information relative aux alertes.

Gestion des risques

En matière de gestion des risques, la Cour recommande une application plus rigoureuse de la méthodologie des risques, en renforçant la formalisation des mesures de contrôle et des plans d'action, et en s'assurant que les objectifs institutionnels soient bien compris des collaborateurs en charge de la gestion des risques. Cela permettra au DIP de disposer d'une représentation plus conforme à la réalité des risques qu'il gère et de mettre en place des plans d'action performants.

Les situations qui requièrent une action urgente de plusieurs départements devront être traitées par le comité d'audit. Celui-ci pourrait ensuite soumettre une proposition sur laquelle le Conseil d'État devrait prendre position, en tenant compte du niveau d'appétence qu'il reconnaît à cette typologie de risques. La démarche a pour but de ne pas reporter des risques majeurs pendant plusieurs années et d'éviter les crises majeures qui pourraient en résulter.

Gestion des alertes

En termes de gestion des alertes, le DIP doit se doter d'un système centralisé de déclaration et de suivi des alertes conforme aux meilleures pratiques afin de favoriser la transmission d'informations et de mettre en place un système d'apprentissage permanent pour les collaborateurs.

La mise en place d'une application métier permettra de fournir les informations nécessaires à la gestion des alertes de manière à disposer d'un outil de pilotage adéquat. En particulier, il s'agit de vérifier que la saisie des informations dans l'application soit codifiée de manière à permettre d'extraire des rapports relatifs à la typologie des alertes, à la nature des incidents, aux mesures qui ont été mises en œuvre et aux lieux des signalements.

TABLEAU RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

Recommandations :	7	Niveau de priorité ² :	
- Acceptées :	6	Très élevée	1
		Élevée	6
- Refusées :	1	Moyenne	0
		Faible	0

Sur les sept recommandations adressées au DIP, six ont été acceptées et une refusée. Concernant cette dernière, le secrétariat général et la direction de la gestion des risques et de la qualité ne souhaitent pas revoir les processus visant à une application plus rigoureuse de la mise en œuvre de la méthodologie de gestion des risques.

No	Recommandation / Action	Priorité	Responsable	Délai
1	Mettre en œuvre la méthodologie de gestion des risques avec plus de rigueur.	Élevée	Recommandation refusée	-
2	S'assurer de l'appropriation, par les collaborateurs, des objectifs à partir desquels des risques peuvent être identifiés.	Élevée	SG	31.12.2024
3	Renforcer la collaboration interdépartementale et au sein du département sur la gestion des risques partagés.	Très Élevée	CE + gestionnaire des risques ÉTAT	31.12.2024
4	Se doter d'un dispositif de déclaration et de suivi des alertes conforme aux meilleures pratiques.	Élevée	SG	31.12.2024
5	Se doter d'un système d'information centralisé de déclaration et de suivi des alertes.	Élevée	SG	31.12.2024
6	Renforcer la connaissance et la bonne compréhension du cadre normatif régissant le dispositif de gestion des alertes.	Élevée	SG	31.12.2024
7	Mettre en place une stratégie de communication interne qui favorise la transmission de l'information relative aux alertes.	Élevée	SG	31.12.2024

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

² Le niveau de priorité est déterminé par la Cour des comptes en lien direct avec l'appréciation des risques et en fonction de l'impact positif de la recommandation sur l'amélioration de la performance des processus et les risques à couvrir. Le niveau de priorité de chacune des recommandations est explicité dans le chapitre 5 lors de la présentation desdites recommandations.

