

Audit de performance : un exemple concret sur la thématique de la transition énergétique

La Cour des comptes a publié, en mai 2023, un rapport d'audit de performance traitant de la transition énergétique appliquée aux bâtiments des établissements publics autonomes ([rapport n° 179](#)). Cet article revient sur les raisons qui ont mené la Cour à effectuer un audit de performance plutôt qu'un autre type d'audit, ainsi que sur la manière dont l'équipe d'audit a relevé le principal défi de cette mission : mesurer l'état d'avancement de la transition énergétique au sein des établissements publics autonomes (ci-après EPA).

Pourquoi avoir effectué un audit de performance ?

Selon la norme internationale des institutions supérieures de contrôle ISSAI 3000, « *l'audit de performance vise à contribuer à une économie, une efficacité et une efficacité améliorées dans le secteur public. Il vise aussi à contribuer à la bonne gouvernance, à la responsabilité et à la transparence. L'audit de performance vise à fournir de nouvelles informations, de nouvelles analyses ou de nouveaux aperçus et, le cas échéant, des recommandations en vue d'une amélioration* ».

Concrètement, le choix de l'audit de performance s'explique par les raisons suivantes :

- Une fonction voulue de « diagnostic » : initialement, la volonté de la Cour était de dresser un état des lieux de l'état d'avancement de la transition énergétique au sein du Grand État. Le parc immobilier du petit État ayant été traité dans le précédent rapport ([rapport n° 169](#)), cette vision devait être complétée avec les EPA, pour lesquels aucune information ou analyse globale n'existait. Cette fonction de « diagnostic » s'intègre parfaitement aux objectifs d'un audit de performance tels que définis par l'ISSAI 3000 (voir ci-dessus) ;
- La thématique : les objectifs en matière de transition énergétique ont globalement une portée à long terme, à savoir à 2030, voire 2050. Il était de ce fait prématuré de mener une évaluation pour mesurer, par exemple, les effets du Plan directeur de l'énergie (PDE). Par ailleurs, si ces objectifs guident la politique énergétique cantonale et engagent fortement l'État, le niveau d'engagement des EPA relève lui davantage du volontariat. Ainsi, l'approche de l'audit de conformité n'aurait pas été appropriée tant sur le fond que sur la forme.

Comment mesurer la transition énergétique ?

Lors des premières réflexions, l'axe le plus évident était de mesurer l'état d'avancement de la transition énergétique sur la base d'un plan d'action ou d'une planification détaillée des travaux qui déclinent les objectifs énergétiques de l'entité. Cependant, l'équipe d'audit s'est rapidement rendu compte que cela ne serait pas faisable, car certains EPA n'avaient tout simplement pas encore planifié leurs travaux de manière suffisamment détaillée. Par ailleurs, les domaines d'activité et la composition du parc immobilier des EPA étant très différents, leurs objectifs en matière énergétique divergent, ce qui rend impossible la mesure d'un état d'avancement global.

L'équipe d'audit a donc continué ses recherches dans la littérature professionnelle et académique afin d'identifier des méthodologies reconnues.

La solution trouvée fut alors d'évaluer les systèmes de gestion déployés par les EPA afin de mettre en œuvre la transition énergétique. Pour ce faire, la Cour a créé un indice de maturité de la gestion de la transition énergétique, composé de douze critères regroupés en cinq phases clés (gouvernance, veille et conformité, ressources et support, mise en œuvre, mesure de la performance) et inspirés de la norme ISO 50001 « *Système de management de l'énergie - exigences et recommandations pour la mise en œuvre* ». Ce référentiel (ISO 50001) présentait notamment les avantages d'être proche de la thématique de l'énergie et d'être reconnu par de nombreux acteurs (p.ex. un module du CAS « *Stratégie et management des énergies - Des clefs pour une transition durable* » de l'UNIGE est dédié à la norme). Les critères ont été notés selon une échelle allant de 0 à 2 sur la base des entretiens menés et de la documentation obtenue. Un important travail de concertation a eu lieu au sein de l'équipe pour procéder à la notation la plus factuelle possible. Par ailleurs, en amont, la méthodologie de construction et de calcul de l'indice a été « challengée » par un collaborateur de la Cour externe à la mission. Cette étape a permis de conforter l'équipe dans sa démarche, de mettre en évidence certains risques et d'améliorer sensiblement l'indice.

La consolidation des notations a permis de publier un indice global de la maturité des EPA en matière de gestion de la transition numérique.

Retours des EPA et autocritique

Les résultats de l'audit de la Cour ont fait l'objet d'une présentation à l'ensemble des EPA, puis, sur demande, de présentations personnalisées aux EPA désireux de connaître leur notation dans le détail¹. De ces nombreux échanges, il ressort un intérêt certain des EPA pour la démarche de la Cour. Des EPA ont manifesté leur volonté de procéder à des mesures régulières de l'indice pour suivre et formaliser leur évolution. D'autres se sont servis des résultats de l'indice pour remonter certains points à leur hiérarchie. Par exemple, des risques relatifs à la transition énergétique ont pu être intégrés dans la gestion globale des risques et remontés ainsi jusqu'au conseil d'administration. Certains EPA, dont les travaux de rénovation et d'optimisation énergétique sont relativement avancés, auraient souhaité un indice plus complet, mesurant également la performance de manière directe, à savoir, par exemple, en fonction des économies d'énergie effectivement réalisées (résultats) par rapport à celles attendues (objectifs).

Si l'on peut décemment considérer que le défi a été relevé, l'indice élaboré par la Cour présente certaines limites. En effet, la notation des critères comportant un certain niveau de subjectivité, elle a pu être influencée par la cohérence et la clarté de la démarche prise dans son ensemble. De même, les données transmises par les EPA à la Cour n'avaient pas toutes la même granularité. Par ailleurs, la norme ISO 50001 requiert la démonstration d'une amélioration continue. Or, aucun critère relatif à la mise en place de mesures correctrices lorsque des écarts sont constatés entre les valeurs constatées et les valeurs cibles n'a été intégré à l'indice.

En conclusion, la Cour dispose là d'un indice méthodologiquement robuste et répliquable, qui pourrait être mesuré à l'avenir au sein d'autres entités dans son périmètre. Il conviendra néanmoins d'en améliorer certains aspects pour le rendre plus pertinent, par exemple en

¹ Concrètement, une fiche individuelle présentant les résultats de l'indice a été envoyée aux 7 EPA qui en ont fait la demande (sur les 11 EPA de notre périmètre). Parmi eux, 4 EPA ont désiré tenir une séance pour discuter plus en détail leurs résultats.

intégrant un critère relatif à la mise en place de mesures correctrices. Il pourrait par ailleurs s'avérer judicieux de restreindre le périmètre d'un futur audit à une seule entité, pour envisager de compléter cet indice de maturité avec un ou plusieurs indicateurs de performance directe et augmenter la valeur ajoutée pour l'audité (recommandations détaillées et « sur mesure »).

David Pizzinato, auditeur expérimenté