Conseil municipal **PA-122A**
de la Ville de Genève

Rapport de la commission des finances au sujet du projet d'arrêté urgent du 18 janvier 2011 de M. Olivier Fiumelli.

Rapport de Mme Salika Wenger

Préambule
La commission s'est réunie pour traiter cet objet sous la présidence de M. Robert Pattaroni le 9 mars et le 30 mars 2011, puis sous la présidence de M. Olivier Fiumelli, le 7 septembre 2011, le 30 novembre 2011, le 11 janvier, le 8 et le 29 février 2012.

Les notes de séance ont été prises avec une grande précision par Mme Sandrine Vuilleumier. L'ensemble de la commission la remercie pour son excellent travail.

Audition du 9 mars 2011
La commission reçoit M. André Lévrier, directeur du Contrôle financier (CFI), accompagné de M. Fabrice Raemy, sous-directeur.

M. LÉVRIER rappelle que leur propre projet de règlement avait été établi en 2006 et soumis à Me BELLANGER, dont quelques propositions ont été intégrées. Il précise que Me BELLANGER avait déclaré que leur projet était conforme à la Loi et applicable à la Ville de Genève. Il rappelle que ce projet avait été remis en 2006 à la Direction des finances et en juin 2010 à M. MORET. Il précise que ce document a subi un petit lifting (modifications mineures) suite à l'audit PWC.

M. LÉVRIER déclare qu'ils ont fait une analyse du PA qui leur a été soumis et qu'ils ont un certain nombre de commentaires à formuler. Il débute en disant qu'ils ne comprennent pas que le système de contrôle interne soit mentionné dans ce document puisqu'il s'agit d'un tout autre aspect qui constitue la matière sur laquelle l'audit interne va travailler pour formuler ses remarques et recommandations. Il annonce qu'ils ne traiteront que du chapitre 2. Il explique que le chapitre 1 porte sur le système de contrôle interne et que la révision est prévue dans le CO et dans la Loi sur l'administration des communes, et qu'il n'est pas nécessaire de le répéter dans ce règlement. Il ajoute que ce règlement municipal ne devrait porter que sur l'audit interne. Il précise encore que la désignation de l'organe de révision est définie par la loi sur l'administration des communes (LAC), art.73, et son règlement d'application (RLAC), art. 56.

M. LÉVRIER répète qu'ils ne traiteront que du chapitre 2 qui porte sur un organe interne à l'administration et pour lequel on est habilité à émettre un règlement municipal.

Article 4 - Définition
M. LÉVRIER déclare qu'ils considèrent que la définition donnée est un peu restrictive et ajoute que la définition propre est « évaluer la qualité du pilotage du système de contrôle interne, le système de contrôle interne lui-même et le suivi du système de contrôle interne ». Il explique que si les procédures ne sont pas suivies, elles sont inutiles et qu'il faut veiller à ce que le management contrôle son système de contrôle interne afin qu'il fonctionne parfaitement, sans quoi il n'atteindra pas ses objectifs.

M. LÉVRIER ajoute en ce qui concerne les buts que ce n'est pas le rôle de l'auditeur d'« assister » (2ème phrase). Il explique que l'auditeur va établir des remarques et des recommandations qui vont permettre au management de réaliser son pilotage et de modifier les choses qui doivent l'être dans le système de contrôle interne. Il précise que l'auditeur

peut être un appui mais que s'il était là en permanence, il y aurait conflit d'intérêts. Il explique que l'auditeur vient, prend la photo, analyse la photo et il fait des recommandations.
M. LÉVRIER déclare que dans la gestion de l'activité d'un Service, il faut définir quels sont les risques qui empêcheraient le Service d'atteindre les objectifs qui lui ont été fixés ; cela constitue la gestion des risques et c'est du ressort de la Direction du Service. Il ajoute que l'auditeur interne va voir si le management a des procédures lui permettant de surveiller correctement sa gestion des risques et si le Service est capable de réduire ses risques au minimum. Il précise que l'auditeur interne ne surveille pas, mais qu'il est là pour informer et relever les dysfonctionnements.

Une commissaire demande si « donner une assurance sur le degré de maîtrise de leurs opérations et de contribuer à créer de la valeur ajoutée » constitue le travail de l'auditeur interne.

M. LÉVRIER répond que les recommandations formulées constituent de la valeur ajoutée, puisqu'elles permettent d'améliorer le fonctionnement du système de contrôle interne et par conséquent du Service lui-même. Il ajoute que l'auditeur va donner en fin de rapport une opinion sur le bon ou le mauvais fonctionnement du Service. Il précise que l'on peut discuter sur le terme « assurance » qui n'est pas le meilleur.

Article 6 - Organisation et rattachement
Al. 1 : M. LÉVRIER donne lecture de l'article et propose de remplacer « règlement interne » par « manuel d'audit interne ». Il explique qu'il serait redondant d'avoir un règlement municipal plus un règlement interne et que le terme consacré est « manuel d'audit interne » selon les normes internationales. Il ajoute que ce manuel a une structure donnée et qu'il définit comment l'auditeur doit travailler, à qui il rapporte, quels sont ses champs d'investigation, etc.
Une commissaire demande si un tel manuel existe et qui devrait l'établir le cas échéant.
M. LÉVRIER répond que le manuel d'audit interne est établi par le Service lui-même selon les normes professionnelles et qu'il devrait être compatible avec le règlement interne de la Ville.
Al. 2 : M. LÉVRIER déclare qu'il est difficile que l'audit interne dépende « hiérarchiquement » du CA, puisqu'il est prévu dans les normes que l'audité ne soit pas en mesure d'influencer la mission de l'audit interne. Il rappelle que l'audit interne doit être indépendant et qu'un lien hiérarchique qui pourrait influer sur ses missions est totalement incompatible. Il ajoute que les normes de l'IIA stipulent que l'audit interne est rattaché à un Comité d'audit, ce qu'ils avaient repris dans leur projet de règlement. Il explique qu'il s'agirait d'un organe externe à la Ville qui permettrait d'avoir un œil sur le fonctionnement de l'audit interne et qui se prononcerait sur la planification, sa manière de travailler et le respect des normes de qualité. Il précise que ce ne serait du ressort ni de la commission, ni du Conseil municipal (CM).
M. RAEMY rappelle que c'est recommandé par les normes IIA.

Al. 3 : Une commissaire demande si l'on peut imaginer que l'Audit interne municipal dépende « administrativement » du Conseil administratif (CA).
M. RAEMY rappelle que le CFI était historiquement rattaché au CA et que, depuis cette législature, le CA a décidé de le confier à M. MORET.
M. LÉVRIER ajoute qu'un rattachement administratif lui semble nécessaire.
Une commissaire constate que le projet de règlement prévoit de rattacher l'audit interne aux Autorités, donc au Maire.
M. LÉVRIER rappelle que les Autorités sont sous la responsabilité de M. MORET.
Le PRESIDENT rappelle que le magistrat en charge des Autorités est le Maire et que M. MORET lui reste subordonné.
Une commissaire rappelle la longue discussion sur le rattachement au CA et l'indépendance du CFI. Elle demande si le Comité d'audit externe dont il est question fait référence au

comité d'experts comprenant éventuellement un juge de la Cour des Comptes qui avait alors été évoqué.
M. LÉVRIER le confirme.

Al. 4 : M. LÉVRIER pense que c'est prévu ailleurs. Il rappelle que si le CA supprimait des postes ou coupait la ligne d'honoraires par exemple, il empêcherait le Service de remplir ses missions et d'atteindre ses objectifs. Il renvoie à leur projet de règlement (art. 6) dont il donne lecture. Il précise que le budget serait approuvé par le Comité d'audit et que le CA devrait reprendre ce budget tel quel. Il ajoute qu'il appartiendrait au CM d'intervenir sur ce point. Il explique que cette proposition permet de préserver l'indépendance.
Al. 5 : M. LÉVRIER propose de remplacer « consultation », qui est trop vague, par « préavis favorable ». Il ajoute qu'il devrait aussi être traité de la révocation, puisque cela constitue également un moyen de pression sur la Direction de l'audit interne. Il propose que le CA puisse révoquer mais avec l'approbation de la CF par exemple qui jugerait si la révocation est liée à l'incapacité ou à une pression quelconque du CA, sans quoi il y a une pression très forte sur l'intégrité de la personne.

Une commissaire demande à M. LÉVRIER s'il voit une plus-value à ce que ces démarches passent devant la commission.
M. LÉVRIER répond qu'il serait problématique que la personne nommée à la tête de l'audit interne soit un ami intime de l'un ou de plusieurs membres du CA. Il précise qu'il ne préjuge pas de ce que ferait le CA, mais qu'il s'agirait néanmoins de limiter ce risque latent. Il ajoute que la commission veillerait à ce que la nomination se fasse en toute objectivité.

Un commissaire rappelle que la teneur du Statut du personnel de la Ville prévoit que le CA nomme et révoque les employés. Il précise qu'il existe un Service de la Ville où c'est le Bureau qui est entendu et qui choisit la cheffe ou le chef du Secrétariat, même si le CA s'assied parfois dessus. Il ajoute qu'au Grand Théâtre, le Directeur est engagé non plus seulement sur préavis mais avec double signature (Conseil de fondation et CA). Il aimerait que ces points soient précisés et qu'une proposition de rédaction soit faite. Il ajoute que « entendre » est mieux que « écouter », parce que le sens n'est pas le même.
.
Al. 6 : M. LÉVRIER constate que ces mesures sont prévues dans le Statut du personnel.
Une commissiare rappelle que l'audit interne devrait être rattaché administrativement aux Autorités et que le but est d'avoir un Service totalement indépendant. Elle considère que si l'engagement du personnel de ce Service est fait par l'administration, on perd de la liberté et que l'on devrait ajouter ici aussi l'idée d'un préavis favorable de la CF. Elle estime que c'est l'Audit interne municipal qui devrait nommer lui-même son personnel, sans quoi on pourrait se retrouver avec un Service dans lequel pourraient travailler des personnes « envoyées » par le CA.
M. LÉVRIER répond que c'est le Directeur qui a la charge d'engager le personnel. Il rappelle que selon la procédure actuelle, c'est le Chef de service qui propose les dossiers même si c'est le CA qui engage.
M. LÉVRIER revient sur l'assermentation et rappelle qu'il est de règle que les auditeurs soient assermentés.
Le PRESIDENT demande devant qui ils sont assermentés.
M. LÉVRIER répond qu'ils sont assermentés devant le CA.

Art. 7 - Champ d'application
M. LÉVRIER demande comment on peut concevoir que l'Audit interne municipal puisse auditer un tiers s'il reçoit plus de 5'000'000.00 francs. Il explique que l'auditeur interne doit recevoir un mandat du CA ou de la commission pour aller auditer un tiers, mais qu'il ne peut pas le prévoir d'emblée dans sa planification parce que ce sont des entités indépendantes. Il rappelle que la Fondetec avait d'abord refusé l'intervention du CFI et qu'elle en avait juridiquement le droit.

Une commissaire demande s'il en va de même s'il y a un mandat du CA.
M. LÉVRIER répond que le CA avait demandé une vérification de la Fondetec mais qu'il leur avait été répondu que le CA n'avait pas la légitimité de le faire parce que c'était une fondation indépendante, dépendant de la surveillance des fondations. Il précise que ces entités choisissent elles-mêmes leur organe de révision et qu'il en va de même pour les associations.
M. LÉVRIER déclare que « les entités ayant un service d'audit propre retransmettent les rapports d'audit » signifie qu'il y a dans l'administration d'autres organes d'audit interne. Il explique que c'est ingérable et qu'il ne peut y avoir qu'un seul service d'audit interne dans une administration.

Une commissaire déclare que ce paragraphe parle des organismes privés ou publics bénéficiant d'une subvention et considère qu'il y a une confusion des genres.
M. LÉVRIER répond que la confusion provient de l'art. 7, al. 1 qui mentionne les entités citées à l'art. 2, al. 1 qui cite les cinq Départements ainsi que les Autorités.

Une commissaire répond que l'art. 2, al. 2 parle des entités ci-dessous mentionnées et qu'elle sépare les deux sujets.
M. LÉVRIER répond que ce n'est pas formulé ainsi et qu'une clarification est nécessaire pour ne parler que des entités subventionnées. Il précise que l'on revient au problème qui fait que l'audit interne n'a pas la capacité d'aller vérifier des tiers.
M. LÉVRIER précise que les départements ont peut-être des « responsables du système de contrôle interne », mais que le terme « contrôleur interne » est inapproprié. Il ajoute que le « responsable du système de contrôle interne » est chargé de mettre en place un système de contrôle interne dans les services (modélisation, gestion des risques, etc.) mais qu'il n'a aucun rôle de contrôleur ou d'auditeur.

Art. 8 - Normes professionnelles
M. LÉVRIER déclare qu'ils n'ont rien à dire et que ce sont les normes qu'ils appliquent en tant qu'auditeurs internes.

Art. 9 - Appel à des experts
M. LÉVRIER déclare que ce sont des dispositions contractuelles sur le secret qui doivent figurer dans le contrat de mandat parce qu'elles s'appliquent aux experts, mais qu'elles n'ont rien à faire dans le règlement de l'audit interne parce qu'elles ne s'appliquent pas au Service. Il rappelle que pour l'administration, c'est le Statut du personnel qui règle la levée éventuelle du secret professionnel.

Art. 10 - Planification des audits
Al. 1 : M. LÉVRIER déclare que « pour consultation au CA » sous-entend que le CA aurait un droit de regard sur la planification des audits, ce qui contrevient totalement à l'indépendance et à l'autonomie de l'Audit interne municipal.
M. RAEMY rappelle que le CA est quelque part l'audité et qu'il serait délicat de lui remettre à l'avance le planning. M. LÉVRIER ajoute qu'ils rendent compte à la commission de ce qu'ils ont fait et que la commission peut les mandater, mais qu'il ne serait pas bon non plus de lui communiquer la planification. Il précise qu'ils ne veulent pas arriver sur le dos des gens, mais qu'en cas de diffusion du planning il y aurait un risque de dissimulation d'informations. Il ajoute que les normes internationales recommandent que la planification soit soumise au Comité d'audit.

Al. 2 : M. LÉVRIER déclare que « les mandats particuliers à caractère prioritaire » signifient que l'on va pouvoir imposer à l'Audit interne municipal de modifier sa planification des mandats pour faire un mandat particulier. Il explique que cela peut nuire à son indépendance, étant donné que l'on peut faire du « spam » pour bloquer le système en le noyant sous les demandes. Il déclare qu'il faut donner l'autorité au responsable de l'audit

interne de pouvoir refuser un mandat si cela met en péril sa planification et que c'est important pour garantir l'indépendance de l'audit interne.

Une commissaire demande s'il serait tout de même possible de faire intervenir l'Audit interne municipal dans les situations de crise ou d'urgence. Elle considère qu'il serait néfaste de s'empêcher de demander un audit spécial lorsque l'on décèle un dysfonctionnement.
M. LÉVRIER répond que ce n'est pas du tout ce qu'il a dit. Il explique que lorsqu'il est fait appel à l'audit interne, la Direction va apprécier le caractère urgent et risqué de la demande supplémentaire. Il ajoute qu'ils font beaucoup de contrôles de routine et qu'ils ont intérêt à réévaluer le risque et la planification pour aller voir ce qui se passe. Il répète que c'est en cas de tentative d'« enfumage », que la Direction doit avoir la possibilité de refuser le mandat. Il ajoute que le Comité d'audit pourrait intervenir pour demander à l'audit interne de ne pas intervenir.

Une commissaire demande si le fait d'attirer l'attention sur un sujet brûlant pourrait nécessiter d'assortir la demande de moyens supplémentaires.
M. LÉVRIER répond qu'ils ont actuellement une ligne budgétaire qui leur permet d'externaliser certaines missions si nécessaire. Il ajoute que si c'est un gros mandat, c'est le processus de budget supplémentaire ou d'autorisation de dépassement qui serait lancé.

Art. 11 - Obligation d'informer
M. LÉVRIER déclare que l'obligation d'informer « dans la limite de la législation sur la protection des données » est contraire à l'indépendance et à l'autonomie. Il explique que l'audit interne doit avoir accès à toutes les informations nécessaires à la réalisation de sa mission et que rien ne doit lui être dissimulé. Il rappelle que l'auditeur interne est assermenté et qu'il est tenu au secret professionnel le plus strict, ce qui fait qu'il n'entre pas dans la limitation de la protection des données qu'elles soient fiscales ou personnelles. Il précise que l'auditeur a l'obligation de n'utiliser ces données que dans le cadre de sa mission et de détruire les documents qui sont soumis à la législation sur la protection des données à la fin du mandat. Il ajoute que les dossiers sont enfermés.

Une commissaire rappelle que l'on est confronté à un problème brûlant de cet ordre à la CARTS. Elle explique qu'on leur refuse l'accès au rapport d'audit réalisé par une entreprise privée sous prétexte qu'il y aurait des données sensibles. Elle demande si l'auditeur qui a accès à tous les documents est obligé de faire mention d'éléments qui pourraient mettre en danger la vie privée d'une personne.
M. LÉVRIER répond qu'il n'a parlé que de l'accès aux documents par les auditeurs. Il indique que dans les rapports, il ne peut y avoir aucune mention contraire à la législation sur la protection des données.

Une commissaire demande si l'on devrait donc pouvoir avoir accès au rapport final de l'audit.
M. LÉVRIER répond que s'il y a des données personnelles dans ce rapport, celui-ci est en contradiction avec la législation sur la protection des données personnelles. Il explique que le mandant ne peut pas avoir accès à des données auxquelles il n'a pas droit. Il rappelle que l'on fait une description des faits ou des dysfonctionnements sans aucune identification.

Al. 4 : M. LÉVRIER estime que cet alinéa est redondant puisqu'ils sont de toute façon soumis au secret.

Al. 5 : M. LÉVRIER déclare qu'ils ne peuvent plus maintenant s'adresser à un collaborateur sans passer par son Chef de service, ce qui fait que le Chef de service peut très bien filtrer ou s'assurer de ce que la personne a dit. Il ajoute que leur principe est de corriger cela en disant « aussi les collaborateurs qu'il aura choisi d'auditionner ».
M. LÉVRIER ajoute que la dernière phrase ne concerne pas le règlement de l'Audit interne municipal et qu'il n'est pas possible de contraindre le CA.

Art. 12 - Rapport d'audit
M. LÉVRIER déclare que faire figurer les réponses de l'audité en annexe ne fait pas partie des bonnes pratiques, même si c'est ce qu'a fait PWC. Il ajoute qu'elles doivent figurer sous les remarques de l'auditeur. Il estime qu'il faut modifier le règlement dans ce sens.
Le PRESIDENT rappelle que c'est ce que fait la Cour des comptes.
M. LÉVRIER s'étonne qu'il soit prévu que « la mise en œuvre des recommandations soit obligatoire ». Il explique ce que cela ne s'applique pas à l'auditeur interne, mais à l'audité et qu'il faudrait édicter une directive de gestion administrative qui stipule que les recommandations de l'audit interne sont obligatoires. Il ajoute que cela ne doit pas faire partie de ce règlement. Il rappelle que l'audit interne n'a pas prise sur l'application des remarques.

Al. 5 : M. LÉVRIER trouve étonnant que le CA puisse se prononce sur un rapport, alors que c'est dans les réponses de l'audité que l'on peut voir une prise de position.

Une commissaire estime que ce n'est pas au CA de se prononcer sur les délais de mise en œuvre des recommandations.
M. LÉVRIER répond que le CA pourrait imposer d'autres délais. Il ajoute que l'audit interne devrait pouvoir faire un rapport s'il estime que ces délais sont trop longs par rapport aux risques. Il rappelle que le CFI avait proposé que ce soit le Service qui fasse rapport périodiquement sur l'avancée de la mise en place des recommandations.

Al. 6 : M. LÉVRIER déclare que s'il y a désaccord, on le voit dans les différences entre les recommandations et les remarques dans le rapport. Il rappelle qu'il est de la responsabilité de l'administration d'appliquer ou non les recommandations et d'en assumer le risque.

Une commissaire considère que le CA ne peut pas « trancher » comme c'est indiqué dans le règlement.
M. LÉVRIER le confirme.
Le PRESIDENT ajoute que cela signifierait que le CA est supérieur à l'auditeur interne.

Une commissaire considère que le CA ne peut pas décider s'il faut ou non mettre en place les recommandations et que c'est au CM, via la CF, de veiller à ce que les recommandations soient suivies.
M. LÉVRIER répond que c'est une éventualité.

Une commissaire pense qu'il serait important de mettre en place des moyens pour contrôler la mise en place des mesures. Elle ajoute que l'on ne sait que ce que l'on veut bien nous dire et qu'il faudrait faire suivre les informations au CM.
M. LÉVRIER répond qu'en renversant la charge d'information, le Service devrait envoyer périodiquement un rapport de suivi des recommandations jusqu'à ce que toute les mesures soient mises en place. Il ajoute que la commission pourrait être tenue informée de ces rapports.
Le PRESIDENT ajoute que c'est ce que fait la Cour des comptes en faisant un bilan annuel.
M. RAEMY ajoute qu'après que les Services ont annoncé qu'ils ont fait la mise en place, il faut encore aller sur place pour le vérifier.
M. LÉVRIER précise que si le Service prétendait avoir mis en oeuvre une recommandation sans l'avoir fait, il mentirait et que l'audit interne pourrait faire des vérifications par sondage.

Art. 13 - Diffusion des rapports
M. LÉVRIER rappelle que les rapports ne sont pas publics et que l'auditeur interne ne peut pas les diffuser lui-même ou les communiquer à d'autres que les ayants-droit. Il précise qu'il appartient aux autorités (CA ou CM) de prendre la responsabilité de le faire.

M. LÉVRIER ajoute qu'ils se sont posé la question de la pertinence de transmettre tous les rapports d'audit à la commission, dans la mesure où elle reçoit le rapport d'activités annuel de l'auditeur interne qui liste les risques les plus importants. Il indique que le CA ne sera pas très chaud, mais que la commission est légitimée dans son rôle de surveillance de l'administration. Il ne souhaite pas prendre pas position sur ce choix.

Audition du 30 mars 2011
Le PRESIDENT cède la parole à M. FIUMELLI (membre de la commission) afin qu'il présente son projet de règlement.
M. FIUMELLI déclare que ce règlement fait suite à l'adoption par la commission de la M-787 en mars 2009, dont il rappelle le contenu. Il rappelle que la commission a toujours eu l'impression que le CA n'avait pas de stratégie avec le CFI, mais qu'il n'en était pas satisfait. Il lui semblait donc nécessaire de clarifier plusieurs notions et souhaite préciser un premier point : ce projet de règlement porte sur trois fonctions (contrôle interne, audit interne et audit externe) et ne recoupe pas exactement le règlement du CFI du 7 octobre 1980. Il précise qu'à aucun moment dans ce règlement, il ne se prononce sur les personnes qui incarneraient les fonctions décrites. Il répète que ce règlement ne vise personne en particulier et surtout pas M. LÉVRIER, bien qu'il comprenne que ce dernier l'ait mal pris compte tenu du traitement dont il fait l'objet par le CA.

M. FIUMELLI précise que les trois fonctions sont réparties dans les trois chapitres du règlement. Il explique que le système de contrôle interne dépend des chefs de service et qu'il a décidé de renommer le CFI en « (Service d')Audit interne municipal ». Il rappelle que la commission était arrivée à la conclusion que l'audit interne et l'audit externe étaient deux métiers différents qui ne requièrent pas les mêmes compétences techniques et qu'il est dommage que le CFI passe actuellement la moitié de son temps à faire la révision des comptes de la Ville. Il précise que le CFI est bloqué par le calendrier imposé par le contrôle des comptes de la Ville, ce qui l'empêche durant plusieurs mois de remplir d'autres missions d'audit interne. Il observe que le projet de la Constituante a déjà réglé ce point dans l'art. 206, adopté à l'unanimité, dont il donne lecture. Il indique qu'il ne pense pas que c'est au CM de désigner l'organe d'audit externe, raison pour laquelle il propose que cette tâche soit dévolue à la Cour des comptes. Il précise que cette solution résout pour lui l'ensemble des problèmes d'indépendance.

M. FIUMELLI précise qu'il n'a pas rédigé ce règlement tout seul, mais avec des experts indépendants du domaine. M. FIUMELLI ajoute qu'il en assume cependant seul le contenu. Il indique que l'art. 2 a pour but de stipuler que le CA doit établir un règlement du système de contrôle interne. Il précise que c'est ce que Mme HEURTAULT MALHERBE est en train de mettre en place. Il ajoute que les règles fixées par le CA en matière de contrôle interne doivent être suivies par tous les Départements mais aussi par les plus grandes institutions subventionnées qui dépendent de la Ville. Il précise qu'il a choisi un montant donné dans le but d'inclure le Grand Théâtre par exemple. Il précise que les autres organismes bénéficiant d'une subvention inférieure doivent avoir un système de contrôle interne efficace mais adapté à leur taille.

Une commissaire demande pourquoi il est venu avec un chiffre plutôt qu'avec les noms des entités visées.
M. FIUMELLI répond que ce serait envisageable.

Un commissaire déclare qu'il est opposé à la mesure relative à l'audit externe parce qu'il voit mal la Cour des comptes réviser les comptes de la Ville chaque année.
M. FIUMELLI précise que la Cour des comptes désignerait l'organe de révision.

Le commissaire ajoute que l'on aurait vite fait d'épuiser la capacité des fiduciaires genevoises et qu'il lui paraît improbable qu'il y ait à Genève suffisamment de grandes

fiduciaires pour vérifier les comptes de la Ville pour plus d'un milliard, en imaginant en changer chaque année.
M. FIUMELLI répond que les mandats sont limités à 7 ans au maximum par le CO, mais que l'on peut mettre un délai plus court. Il ajoute qu'il n'aurait aucun problème à trouver dès demain une fiduciaire qui accepte de réviser les comptes 2011 de la Ville.

Audition du 7 septembre 2011
La commission reçoit M. Pierre Maudet, maire de la Ville de Genève en charge du Département de l'environnement urbain et de la sécurité, et Mme Sandrine SALERNO, conseillère administrative en charge du Département des finances et du logement.

M. MAUDET déclare que le nouveau CA a pris le temps de se replonger dans le dossier du contrôle interne et qu'il est en mesure de donner ce soir sa position sur ce règlement. Il souhaite faire un rapide rappel sans reprendre l'affaire des Bains des Pâquis, le rapport PWC ou l'audition du 29 mars 2011 où le CA a présenté ce qui de son point de vue devrait constituer le système de contrôle interne. Il indique que le CA entend se mettre d'accord avec le CM sur un système de contrôle interne et en particulier sur un audit interne qui fonctionne de manière satisfaisante. Il précise que les CA ne sont pas satisfaits du fonctionnement actuel dont ils sont en partie responsables. Il ajoute que le CA souhaite procéder par concertation avec le CM, afin d'arriver d'ici la fin de l'année sur la base du document du CM à un *modus vivendi* bien réglé à l'échelle du troisième échelon du contrôle interne, et qu'ils ont dépassé le stade de certains qui voyaient là matière à querelles. Il rappelle qu'ils avaient présenté les deux premiers échelons de ce contrôle en mars dernier : le premier concerne les chefs de service qui ont une première responsabilité dans le contrôle du travail de leur Service (rappel de règles, formations) et le deuxième s'applique au niveau des Départements qui sont maintenant dotés d'un responsable du contrôle interne et de gestion et d'une équipe adaptée leurs besoins pour assurer un niveau solide de contrôle. Il ajoute que le troisième échelon - supra départemental et co-dépendant du CM et du CA - est constitué par la cellule d'audit interne dont on va parler aujourd'hui. Il ajoute qu'en plus de la concertation, c'est à la cohérence que le CA est attaché. Il rappelle les discussions au niveau du Canton et précise que le CA souhaite éviter le côté usine à gaz qu'à connu le Canton. Le CA souhaite un système à la fois souple et cohérent, garant de son efficacité. Il ajoute que le CFI, qui est reconnu légalement, est actuellement chargé de la révision des comptes de la Ville, dont il faudra discuter, et que sa mission n'est plus de conseiller les Services (rôle de la Direction des finances) et qu'il doit se concentrer sur des contrôles. Il déclare que le CA souhaite la transformation la plus harmonieuse possible à l'horizon du 1er janvier 2012 du CFI sur la base d'un certain nombre de principes énoncés dans le règlement et d'une dotation suffisante mais pas outrancière dans la mesure où une partie des missions ont été par ailleurs redistribuées dans d'autres Services. Il ajoute que le CA a statué sur la question de la révision des comptes mais qu'il n'a pas totalement arrêté sa détermination, raison pour laquelle il souhaite recueillir l'avis du CM à ce propos. Il indique que l'on peut conserver cette mission en interne ou la confier à une fiduciaire ce qui aurait un impact financier non négligeable, voire à la Cour des comptes, en précisant qu'il est cependant impossible d'y contraindre la Cour des comptes par un règlement municipal. Il ajoute que la révision des comptes est actuellement confiée au CFI par la LAC, contrairement à toutes les autres communes et que selon l'option retenue, il faudra adapter la loi, ce qui ne devrait pas être difficile en cas de concertation, puisque cela reviendrait à faire comme les autres communes. Il propose de passer en revue les articles du projet de règlement et précise que très peu d'articles suscitent des remarques de la part du CA.

Le PRESIDENT annonce qu'il a revu son propre texte et qu'il y a apporté quelques corrections. Il distribue le projet de règlement révisé.

Un commissaire aimerait savoir quelle est la position du CA à propos de l'art. 6 et les variantes sur lesquelles la commission pourrait être amenée à travailler (modèles de

rattachement). Il demande quelles sont les bonnes pratiques d'autres villes sur la problématique de l'audit interne.
M. MAUDET répond qu'à sa connaissance la plupart des autres villes voient une cellule rattachée au Département PRESIDENTiel. Il précise qu'à Zürich, il y a une forte prégnance du parlement qui nomme le titulaire de la cellule, ce qui ne serait pas possible à Genève puisque seul le CA peut être l'employeur. Il ajoute qu'à Lausanne, la cellule était rattachée à M. BRELAZ et maintenant à Mme GERMOND. Il indique que pour le CA, il y a deux entités externes dans l'organigramme qui ne sont pas des Services : le secrétariat du CM et le CFI qui sont composés de gens qui obéissent au statut de la fonction publique et sont nommés par le CA (rattachement hiérarchique) et ont un double rattachement fonctionnel au CA et au CM et qui sont administrativement rattaché au Département des Autorités (locaux et gestion du personnel). Il ajoute que l'on envisage de la même façon le rattachement de la cellule de contrôle interne, dont l'entrée en fonction est envisagée en janvier 2012. Il ajoute que le CA prévoit des nominations en concertation avec le CM, même si *in fine* c'est le CA qui nomme.

Le commissaire constate que l'on retrouve dans la plupart des villes une coresponsabilité entre le délibératif et l'exécutif, mais pas d'autres modes d'organisation.
M. MAUDET répond qu'il faudrait se pencher sur la question car, s'il s'est enquis des pratiques auprès de ses collègues, aucune analyse systématique n'a été menée.

Une commissaire revient sur l'organigramme et demande si un schéma expliquant l'organisation de l'audit interne est élaboré.
M. MAUDET répond que le premier poids du contrôle interne repose sur les chefs de service, qu'on dépouille un peu le dernier échelon pour renforcer le second échelon sous la houlette d'un magistrat pour faire du contrôle par carottage dans les zones à risques. Il annonce qu'un *risk manager* (fraudes, non-conformité à la légalité, risques majeur de gestion, etc.) a été engagé à la Direction des finances pour établir une cartographie des risques. Il ajoute que l'on a aussi renforcé la Direction financière sous la houlette de Mme HEURTAULT MALHERBE pour s'assurer en amont que tout se passe bien. Il indique que la cellule d'audit interne présentera à la CF et au CA un plan d'audit en fonction des risques évalués et qu'elle se réservera la possibilité de faire des enquêtes à la demande du CM, du CA ou de ses propres lubies. Il précise que l'on sait que la cellule ne pourra pas parcourir toute l'administration pendant une législature, contrairement à ce qu'était censé faire le CFI.

M. MAUDET indique que, suite au rapport PWC, le CA a fait évaluer les compétences de ces personnes par Mme HEURTAULT MALHERBE qui les a tous reçus, à l'exception du Directeur qui est un cas à part, afin de déterminer leur potentiel et leur situation. Il rappelle qu'il y a actuellement six réviseurs, une secrétaire, un sous-chef et un chef au CFI. Il déclare que le rapport est parvenu au CA au début de la semaine et qu'il fait état d'un bon niveau de connaissances et prévoit qu'il est parfaitement envisageable de déplacer les gens. Il précise que le CA n'est pas dans une logique de *tabula rasa*, mais que certaines de ces personnes aspirent aussi à venir à des échelons inférieurs du contrôle interne ou verraient d'un bon oeil une intégration à la Direction financière.

Un commissaire déclare qu'il a le souci d'assurer une indépendance totale de l'entité, quel que soit son nom, afin qu'elle puisse critiquer sans que ses rapports soient passés à la moulinette du CA avant d'être remis à la CF. Il rappelle que cette problématique a déjà posé problème par le passé. Il constate qu'il y a peu de changements et aimerait savoir ce qui a été mis en place. Il ajoute qu'il est exclu pour lui de confier la révision des comptes à une fiduciaires, car « elles n'ont démontré qu'une seule chose, c'est qu'elles sont aussi mauvaises que les autres ». Bien que ce soit légalement impossible, il souhaiterait que le CM dirige le contrôle financier, ce qui assurerait son indépendance vis-à-vis du CA et des Services.

Mme SALERNO répond qu'elle le rejoint sur l'indépendance et rappelle que l'une de ses premières préoccupations a été de séparer le CFI du reste du Département des finances en les sortant physiquement du bâtiment à cause du soupçon de collusion d'intérêts. Elle témoigne que l'indépendance est totale et qu'il n'y a pas de réécriture des rapports du CFI de la part du CA. Elle ajoute qu'avoir un regard critique sur l'Administration est un plus pour le magistrat et qu'elle aurait bien aimé qu'on lui signifie clairement où les incendies couvaient. Elle précise que personne ne pourra trouver une garantie absolue de l'esprit d'indépendance et qu'il est impossible d'avoir l'assurance d'avoir un chef qui se sente cet esprit tout au long de sa carrière. Elle indique que l'on peut par le règlement s'assurer que les périmètres et les prérogatives soient bien définis. Elle ajoute qu'en date du 1er octobre, on accueillera M. MACCULI qui sera le responsable de la mise en œuvre du système de contrôle interne pour l'ensemble de l'administration (gestionnaire de risques). Elle précise que le CA a la volonté de ne pas faire une usine à gaz et qu'il a la volonté politique de partir de l'existant. Elle ajoute que c'est un processus qui va prendre du temps. Elle ajoute qu'ils ont préparé le plan *ad-hoc* de formation pour l'équipe en charge du contrôle interne et qu'il y a une culture à diffuser et des compétences à favoriser.

M. MAUDET ajoute que la dotation dépendra de la discussion sur la question de la révision interne ou externe des comptes de la Ville. Il rappelle que le volet de conseil a été transféré à la Direction financière et que cela a d'ores et déjà réduit la voilure. Il ajoute que PWC prévoyait 1 réviseur pour 1000 employés, soit 4 réviseurs, mais que le CA pense qu'il faut augmenter ce nombre pour une entité publique, mais en fonction des missions confiées (révision ou non des comptes de la Ville). Il explique qu'en ventilant le contrôle sur trois niveaux, on n'est pas censé avoir à chaque échelon un dispositif hypertrophié.

Le PRESIDENT précise qu'il a mis le terme « hiérarchiquement » afin de faire réagir et dans le but de discuter de ce point important. Il explique qu'il avait été agacé par les propos d'un CA qui avait dit que si le CFI dysfonctionnait, c'était aussi de la faute de la commission, alors qu'il n'en est rien.
M. MAUDET déclare que le CA veut connaître la position du CM par rapport à la révision des comptes et suggère qu'il pourrait être intéressant de se demander comment la commission compte étudier les comptes. Il ajoute que « hiérarchiquement » convient au CA parce que ce terme correspond à la relation entre l'employeur et l'employé dont la responsabilité revient à l'exécution selon la Constitution. Il rappelle qu'il y a eu des problèmes de gestion de la part du chef du CFI et des mesures disciplinaires à prendre à l'encontre de l'un de ses employés, et que c'est l'employeur qui doit le faire. Il ajoute que des esprits malicieux pourraient dire que le CA va profiter de cette relation hiérarchique pour mettre des bâtons dans les roues et faire dysfonctionner le CFI. Il précise qu'il est aussi possible de balancer une dizaine d'audits à faire pour détourner l'attention et éviter que l'on se penche sur les vrais problèmes ou d'adopter d'autres stratégies. Il affirme que le CA n'est pas du tout dans cette logique-là et ajoute que le règlement peut fixer des règles, mais qu'il ne pourra jamais éviter cet écueil parce que l'on peut toujours contourner ces dispositions. Il indique que ce qui est important, c'est qu'il y ait une parfaite égalité entre le CM et le CA pour ce qui est des demandes d'audit et du retour des rapports.

Mme SALERNO ajoute qu'il reste pour elle la question de savoir si une structure comme le CFI peut répondre à la fois aux demandes du CM et à celles du CA et si elle peut réellement avoir ce double rattachement, puisqu'il est possible que les membres de cette entité ne se sentent libres ni envers le CM ni envers le CA.

Un commissaire déclare que le plan d'audit est intéressant à ce niveau-là puisque la cellule est libre d'auditer qui elle veut quand elle le souhaite.
Mme SALERNO ajoute que malgré le plan d'audit, la question reste ouverte avec deux entités qui peuvent demander des rapports supplémentaires, alors que ces derniers peuvent

aussi pour but une utilisation politique. Elle se demande si cette entité peut réellement répondre à des loyautés qui peuvent être contradictoires.

Une commissaire s'étonne d'entendre que l'on va travailler ensemble alors que le CM et le CA sont des pouvoirs séparés. Elle rappelle que le CA peut venir exposer ses *desiderata* mais que c'est le CM est le délibératif et que c'est lui qui a principalement besoin de cet outil pour travailler. Elle comprend que le CA vienne leur expliquer que tout se passera bien, mais constate que l'on a vu lors de la dernière législature que ce n'est pas toujours le cas. Elle s'étonne que l'on ait engagé un gestionnaire de risques demande à quoi servent les directeurs de Départements. Elle demande aussi quelle garantie on a de la loyauté du contrôleur interne vis-à-vis de son chef et doute qu'il se sente libre d'exprimer les difficultés qu'il aura identifiées, parce que cela va à l'encontre des rapports hiérarchiques. Elle ajoute que c'est au CM de faire le règlement et pas avec le CA, parce qu'il ne s'agit pas uniquement d'auditer les Services mais aussi le CA, et qu'elle trouve l'exercice actuel un peu ambiguë.
Mme SALERNO répond qu'une confusion sur les termes entre « système de contrôle interne » et « audit interne » demeure. Elle déclare qu'il faut s'approprier la terminologie et ajoute qu'elle transmettra des documents simples qui fixent le champ lexical.

M. MAUDET précise qu'il parle de concertation dans l'élaboration du règlement et de la structure, mais qu'il est clair que le CM conserve son indépendance. Il ajoute que le fait de se taper dessus n'est pas un label de qualité, bien que cela puisse donner l'impression que le CM fait correctement son travail. Il déclare que la concertation pour se mettre d'accord sur un système ne présage pas de son usage, mais que si l'on ne pose pas une base commune, on restera dans les travers et les conflits stériles qui, en cas de dysfonctionnement de la structure, peuvent donner le sentiment que le CA enfume le CM.

M. MAUDET déclare que la question centrale est de savoir qui révise les comptes de la Ville, puisque l'on a déjà mandaté des audits externes par le passé, soit parce que le CFI n'avait pas le temps, soit parce que les compétences sont très spécifiques (par exemple pour l'informatique). Il déclare que l'on continuera à confier des mandats d'audit externe et annonce qu'il a demandé à la Cour des comptes de faire une audit de la DSIC, avec comme avantage pour la Ville que cela ne lui coûte rien. Il indique qu'il y a deux variantes
pour les comptes, soit en interne, soit une fiduciaire, avec la sous-variante de la Cour des comptes. Il rappelle à ce propos que la Ville ne peut pas décider par règlement municipal de confier la révision des comptes à la Cour des comptes. Il indique que les deux variantes présentent des avantages et des inconvénients. Il ajoute qu'il est difficile d'avoir une idée des coûts sans appel d'offres précis et que cela dépendra aussi de la durée du mandat.
.
Mme SALERNO ajoute qu'avec un budget 1,2 milliard, le mandat avoisinerait le million.

Un commissaire voit dans cette révision de l'audit interne un moyen nouveau de professionnaliser les actions et d'intégrer les Services à travers des indicateurs et des méthodes de travail. Il pense qu'il faut aussi veiller à ce que les Services puissent travailler dans cet esprit et ne se dit pas gêné par une relation hiérarchique au CA. En ce qui concerne l'audit externe, il considère que l'on est en train d'en faire une affaire continue en voulant qu'en plus de l'audit interne il y ait encore un audit externe. Il estime que l'on devrait viser l'efficacité et craint qu'en misant sur un audit externe on gonfle la facture et on crée un échelon de plus. Il ajoute que cela impliquera une sacrée responsabilité pour le fonctionnaire à chaque fois qu'il prendra son stylo quand on constate une multiplication des validations successives et du nombre des instances de contrôle. Il considère que c'est à la CF et aux partis politiques de faire un travail critique. Il demande comment les CA se positionnent par rapport à cela.
Le PRESIDENT répond que l'objectif du règlement est justement de clarifier et de simplifier. Il répète que la surveillance est une fusée à trois étages : contrôle interne, audit interne et

audit externe. Il déclare que le schéma décrit par M. LATHION n'est pas réjouissant, mais qu'il ne reflète ni la réalité ni le but poursuivi par ce projet. Il ajoute que l'on pouvait jusqu'à récemment confier la révision de ses comptes à n'importe qui, mais que la branche s'est professionnalisée. Il précise que l'auditeur interne et l'auditeur externe sont des métiers différents avec des formations différentes.

M. MAUDET précise que l'on aura toujours besoin de l'audit externe comme apport ponctuel et que la question porte sur la révision des comptes qui n'en constitue qu'une petite partie. Il ajoute qu'il y a des avantages et inconvénients aux deux solutions envisagées.

Un commissaire a le sentiment que ce projet de règlement représente un affaiblissement stratégique majeur du CM et que ce n'est absolument pas anodin. Il attire l'attention des membres de la CF sur l'enjeu qu'il y a là-derrière. Il déclare que malgré les nuances de M. MAUDET, ce sera un rapport hiérarchique, avec un rapport de force clairement établi et que c'est une innovation par rapport au règlement du CFI qui ne prévoit absolument pas cela. Il déclare qu'il faut comparer le projet avec l'existant pour voir ce que l'on veut fourguer au CM. Il rappelle que l'inspectorat a une fonction désagréable et dépend dans le privé du Conseil d'administration, auquel le CM pourrait être assimilé, et pas de la Direction. Il déclare qu'il n'est pas exclu pour lui d'envisager que le responsable du CFI soit élu par le CM. Il indique qu'il n'y a pas que des écrits, mais aussi des rapports de force et des pressions qui s'exercent contre le CFI. Il déclare qu'avec un rapport hiérarchique au CA, on ne sera plus dans un rapport d'indépendance, mais d'arbitrage. Il estime que c'est une illusion de penser que l'on puisse faire confiance aux grandes entreprises d'audit et rappelle sa propre expérience. Il ajoute qu'il y a aussi le problème de la continuité de la mission et qu'externaliser coûtera des millions (au minimum 2'000 francs par jour et par auditeur). Il relève que l'art. 2 prévoit l'abrogation du règlement du CFI, ce qui est extrêmement grave et déclare que l'on peut difficilement être d'accord avec l'art. 6 et avec l'obligation d'informer le CA à l'art. 11. Il observe qu'il est écrit noir sur blanc que la révision sera confiée à un organe externe et trouve délirant que l'art. 15 prévoit que l'organe de révision soit désigné par la Cour des comptes. Il pense que c'est une usine à gaz et qu'il est important de surseoir à tout vote sur ce projet. Il rappelle que l'on a supprimé la Commission de gestion et qu'il faudra la ramener par la petite porte d'une manière ou d'une autre. Il ajoute qu'avant que cette « enfumade » déploie ses effets toxiques, il conseille à ses collègues de bien réfléchir à ce qu'ils vont voter.

Le PRESIDENT rappelle que ce projet de règlement vise à améliorer la situation actuelle et qu'il s'agit d'une proposition renvoyée par le CM et non par le CA. Il salue au passage la vision positive du CA. Il ajoute que d'autres auditions sont prévues et qu'il sera possible de proposer des amendements. Il précise encore qu'il a supprimé la nomination de l'organe de révision par la Cour des comptes pour la confier au CM.

M. MAUDET rappelle qu'on ne parle pas d'une proposition du CA et que s'il y a enfumage, c'est bien de l'auto-enfumage. Il relève un paradoxe dans les propos de ce commissaire, puisque l'on ne peut pas dire d'un côté qu'il y a un problème d'indépendance avec le CFI et évacuer d'office la possibilité d'une révision externe des comptes qui constitue un gage d'indépendance.

Audition du 30 novembre 2011
La commission reçoit M. Charles Pict, directeur de l'Inspection cantonale des finances (ICF).

A la demande d'une commission, le PRESIDENT reprécise que le CFI - organe d'audit interne et d'audit externe - est régi par un règlement de 1980 qui n'est plus approprié car il définit des tâches incompatibles avec la mission d'audit interne. Il rappelle que la commission lors de la précédente législature avait eu l'idée de réfléchir à un nouveau règlement qui comprend trois volets :

- Le système de contrôle interne qui est de la responsabilité de tous, et en particulier des chefs de service qui doivent s'assurer de la maîtrise de leurs activités.
- L'audit interne qui est un organisme indépendant chargé de s'assurer que tout fonctionne bien et que les risques sont maîtrisés.
- La révision des comptes annuels qui est un métier différent de l'audit interne et qui peut ou non être réalisé par la même entité. Le PRESIDENT précise que les avis sont partagés sur ce point.

M. PICT indique que l'ICF est l'organe d'audit interne et externe de l'État de Genève et que sa mission est l'analyse du système de contrôle interne en matière de finances et de l'ensemble des processus de l'État afin de s'assurer que celui-ci respecter deux règles : l'efficacité (accomplissement de ses missions et respect des lois) et l'efficience (réalisation au moindre coût).

Une commissaire demande pourquoi cela doit être réalisé au moindre coût.
M. PICT répond que le contribuable contrôle l'efficacité des entités publiques et que les lois sont la plupart du temps respectées, mais que l'on peut faire des remarques en termes d'économicité des moyens (utilisation économique des moyens à disposition de l'État). Il rappelle que les entités publiques, contrairement au secteur privé, n'ont pas la pression de la concurrence et qu'il y a encore des progrès à faire.

M. PICT déclare que l'ICF procède à des audits financiers (contrôle des comptes afin que les informations qui remontent permettent au Conseil d'Etat et au Grand Conseil de prendre les décisions correctes), des audits informatiques, des audits de gestion (contrôle du système de contrôle interne dans les services et les départements) et parfois des audits de fraude qui peuvent être remontés au juge. Il indique que l'ICF emploie 28 personnes (26,9 ETP au budget) dont 24 réviseurs. Il précise qu'il y a 5 experts comptables diplômés, 6 personnes détenant un diplôme d'audit informatique et 6 personnes ayant un CIA (diplôme international d'auditeur interne), à savoir des compétences métier avérées. Il ajoute qu'il insiste beaucoup sur la formation depuis 5 ans car les deux choses les plus importantes à ses yeux sont l'indépendance et les compétences.

Une commissaire demande comment il ferait par exemple pour calculer l'efficience de la police.
M. PICT répond que ce n'est pas évident à calculer mais que l'on peut identifier les doublons (saisie informatique au moyen d'une application et saisie manuelle) qui génèrent de la perte d'efficience. Il ajoute que certaines applications informatiques n'ont pas été mises en place correctement et que dans certains cas on n'achète pas une application informatique qui permettrait des économies alors que l'on en a les moyens. Il précise que l'efficience, c'est utiliser des moyens de manière plus économique. Il ajoute qu'un système de contrôle interne permet de définir où le travail est moins bien fait que dans les définitions des bonnes pratiques ou pourrait être fait plus rapidement.
M. PICT précise qu'il y a des lois et des bonnes pratiques métier. Il cite l'exemple des normes SIA pour la construction. Il ajoute que l'on calcule encore très mal les économies possibles dans le secteur public en faisant mieux avec les mêmes moyens, alors que les entreprises privées sont forcées de le faire pour être concurrentielles.

Une commissaire constate qu'il s'agit plutôt d'une chasse aux dysfonctionnements. Elle demande comment on transmet quand on est dans la situation inverse, à savoir des services entiers qui remplissent leur mission avec des moyens insuffisants.
M. PICT répond qu'on le note dans le rapport. Il rappelle que leur rôle est de dire ce qui ne va pas bien, mais qu'il est possible de souligner les besoins d'effectif ou les besoins financiers dans les recommandations.
Le PRESIDENT rappelle qu'une motion reprenant les termes d'efficacité et d'efficience a été votée et précise que l'efficacité est le point de vue du citoyen qui veut des politiques

publiques efficaces, l'efficience celui du contribuable qui ne veut pas de gaspillage et la qualité celui de l'usager qui veut avoir le meilleur service possible. Il convient que cela peut être contradictoire.

Un commissaire demande s'il existe des incompatibilités entre la fonction de contrôleur interne et de réviseur des comptes.
M. PICT déclare qu'il va à l'encontre du courant actuel qui veut que l'on sépare à tout prix l'audit interne et l'audit externe. Il explique que l'on ne fait pas la même chose quand on fait de l'audit interne et de l'audit externe et que l'audit interne ne se contrôle pas lui-même. Il ajoute qu'étant donné que l'audit interne ne met pas en place les procédures financières et ne boucle pas les comptes, il n'y a pas de raison d'effectuer cette séparation. Il ajoute que quand on fait de l'audit interne, on a le gros avantage de bien connaître tous les risques de l'entité publique, ce qui permet d'aller pointer les comptes là où c'est le plus risqué. Il précise que c'est un gros avantage par rapport à une fiduciaire privée qui ne vient qu'une fois par année et que l'on est ainsi plus efficace qu'eux dans le contrôle des comptes. Il ajoute u'une fiduciaire reviendrait beaucoup plus cher car elle doit générer des bénéfices sur ses travaux. Il rappelle que ce mouvement est né suite à l'affaire Enron dans laquelle la fiduciaire avait fait des rapports de complaisance et qui a donné lieu aux États-Unis à la loi Sarbanes Oxley qui a mis en place des structures pour séparer l'audit externe du conseil. Il explique que dans le secteur privé l'entreprise mandate une fiduciaire et la paie et qu'il est par conséquent difficile de critiquer le client qui vous rémunère, et ce d'autant plus que le montant du mandat est important. Il indique qu'une externalisation fait courir le risque d'un manque 'indépendance du réviseur. Il ajoute que dans les autres cantons il n'est pas question d'une telle séparation qui semble propre à Genève. Il ajoute que la Ville aurait besoin d'une grosse fiduciaire qui soit spécialiste de la comptabilité publique et qu'il a constaté dans le cadre de son travail à l'État qu'ils ne sont pas toujours satisfaits du travail de ces fiduciaires pour la consolidation des comptes. Il précise que c'est néanmoins une bonne chose que ce soit le CM qui mandate la fiduciaire, et non l'exécutif. Il ajoute que c'est un choix mais estime que confier la révision des comptes à l'audit interne municipal serait plus économique et plus efficace.

Le PRESIDENT répond que c'est la question importante à propos de laquelle le CA attend une réponse claire de la part de la CF. Il déclare qu'il est favorable à une telle séparation, car il considère qu'il y a une risque que la même entité passe trop de temps à faire la révision des comptes en délaissant sa mission première qui est l'audit interne. Il précise que le contrôle des comptes d'une entité publique est moins important que pour une entreprise privée puisque l'assemblée générale ne peut se baser que sur le rapport de la fiduciaire. Il demande comment l'ICF gère ce risque.

M. PICT répond que c'est une question d'organisation interne et non un risque systémique. Il explique que l'ICF répond à une demande du parlement, qu'il pourrait faire plus simple et plus court en présentant un simple rapport d'organe de révision mais que la demande de la Commission des finances qui souhaite avoir des rapports départementaux (bientôt par politique publique) est claire. Il déclare que l'on passe donc en effet plus de temps que dans le privé à réviser les comptes, mais qu'il faut tenir compte des besoins spécifiques qu'il y a dans le secteur public. Il ajoute qu'ils essaient d'avoir l'organisation la plus efficiente possible en se basant sur les normes d'audit suisse et en apportant une amélioration progressive. Il convient qu'il peut y avoir un risque de perdre du temps dans un audit externe, mais que répondre à un besoin exprimé par le client, à savoir le parlement ou l'exécutif, ne constitue pas une perte de temps. Il ajoute qu'il est évident qu'il faut aussi augmenter l'effectif pour remplir les deux missions.

Le PRESIDENT explique qu'il fait cette remarque parce que le CFI passe une grande partie de son temps à réviser les comptes de la Ville pour fournir un rapport peu épais.

M. PICT répond que l'ICF rend un rapport sur les comptes de 500 pages et 48 rapports d'audit par année.

Un commissaire demande si ce projet de règlement appelle d'autres commentaires de sa part. Il revient sur la concurrence comme moyen de générer de l'efficience et rappelle qu'il y a des domaines où la concurrence est justement génératrice de doublons et d'une moins bonne efficacité. Il cite l'exemple du secteur de l'assurance maladie qui joue le jeu de la concurrence engendrant des frais de gestion administrative et de publicité, comparée à la SUVA qui est un monopole d'état. Il n'est donc pas convaincu par toutes les vertus de la concurrence.

M. PICT déclare que l'art. 1 n'appelle pas de commentaire de sa part. Il souligne en revanche que la formulation de l'art. 2 parle d'un système de contrôle interne uniquement financier, ce qui présente le risque de laisser de côté les compétences métier. Il estime que ce serait une erreur car il est important de faire respecter les bonnes pratiques en matière de gestion et de contrôler la mise en place de procédures adéquates.

Une commissaire demande s'il n'est question que des compétences métier administratives et si les autres compétences métiers vont être traduites en chiffres.
M. PICT répond que cela soulève tous les problèmes liés aux procédures pour gérer l'urgence. Il explique que le responsable doit mettre en place une structure et formaliser une procédure pour parvenir à remplir sa mission, et que c'est cela que l'audit interne contrôle.
Il indique que l'auditeur n'est pas pompier à la place du pompier, mais qu'il est capable de lire les règlements et les bonnes pratiques des pompiers et qu'il est à même de les vérifier. Il explique que l'auditeur peut contrôler que le pompier met bien deux minutes pour monter dans le camion, s'assurer que l'inventaire du camion a été fait correctement, même s'il ne peut pas contrôler si le pompier arrose correctement. Il ajoute que c'est l'intérêt de ce métier de pouvoir faire part au responsable de recommandations objectives pour améliorer son fonctionnement. Il précise que l'audit interne n'est pas un métier uniquement financier. Il ajoute que l'audit interne peut aussi le cas échéant faire appel à des experts.

M. PICT indique que le système de contrôle interne peut être adapté à la taille de l'entité et qu'il peut pour une association de petite taille se limiter à un système de contrôle interne financier. Il ajoute que cet article semble concerner plutôt des entités bien dotées. Il précise que l'on pourrait fixer un seuil et qu'il faut respecter une certaine proportionnalité.

Un commissaire tire un parallèle avec la procédure ISO et demande si l'audit interne a pour mission de contrôler l'application de la norme ISO ou si ISO pourrait pratiquer ce contrôle à l'interne.
M. PICT déclare que leur mission est de s'assurer que la norme ISO est respectée. Il explique que les auditeurs ISO contrôlent un certain nombre de points mais que c'est insuffisant. Il ajoute que ce contrôle n'est pas indépendant de la direction et que l'organe de contrôle vérifie seulement qu'il y ait une boucle de rétroaction, mais que si la direction décide de ne rien faire, personne ne lui dira rien et l'entité sera compatible ISO. Il ajoute que le rapport ISO reste au niveau du chef de service alors que l'audit interne remontera au CA et au CM. Il indique qu'avoir un système ISO signifie que l'on a mis en place un système de contrôle interne, mais que le contrôle doit se faire de manière différente.

Un commissaire déclare que l'on pourrait ajouter « en respectant le principe de proportionnalité ». Il estime que l'on ne va pas régler le problème seulement en l'escamotant au risque de rendre possible une lecture purement financière, mais qu'il serait plus judicieux d'expliciter l'autre part du contrôle.
Le PRESIDENT propose « financier et opérationnel ».

Une commissaire trouve bizarre que ce soit le CA qui édicte les normes du contrôle interne.

M. PICT répond qu'elle confond le contrôle interne et l'audit interne et reconnaît que les termes sont malheureux. Il explique qu'il est normal que l'exécutif fixe les normes du système de contrôle interne que l'audit interne contrôle.

Le PRESIDENT déclare que l'État a établi un manuel de contrôle interne que la Ville pourrait reprendre, et que Mme SALERNO a engagé un Risk Manager dont la mission est précisément d'édicter ces règles.

M. PICT déclare qu'il s'agit de M. MACCULIS qui a travaillé à la mise en place du système de gestion de l'État pendant plusieurs années. Il ajoute que les art. 3, 4 et 5 n'appellent pas de commentaire de sa part. M. PICT déclare que l'art. 6 est fortement inspiré de la loi relative à l'ICF. Il déclare que l'autonomie et l'indépendance sont indispensables. Il indique que la loi cantonale précise encore que « dans l'exercice de ses fonctions, le directeur n'est soumis qu'à la loi » pour bien indiquer que l'exécutif ne peut rien lui dire en termes de compétences métier. Il propose, si c'est juridiquement acceptable, d'ajouter « le directeur est uniquement soumis au règlement » pour bien préciser l'indépendance. En ce qui concerne l'al. 2, il estime qu'une dépendance hiérarchique par rapport au CA n'est pas nécessaire. Il explique qu'à l'ICF il ne reçoit aucun ordre de la part du CE. Il ajoute qu'il faut bien contrôler l'audit interne étant donné que ce service doit respecter les règles administratives de la Ville, raison pour laquelle un rattachement administratif au Département des autorités est pertinent. Il ajoute que l'audit interne doit être soumis aux normes de bonne gestion et qu'il est possible de faire effectuer ce contrôle par un organe externe (les normes IIA le prévoient tous les 5 ans) pour un montant de 15'000.00 à 20'000.00 francs. Il déclare que l'on pourrait donc supprimer l'al. 2 en prévoyant d'autres mesures. Il précise qu'il y a l'indépendance de fait et l'indépendance d'image, que cette mesure permettrait de renforcer.

M. PICT ajoute encore qu'il faudrait fixer la compétence métier minimale du directeur. Il proposerait : « Le directeur de l'audit interne municipal doit être indépendant et compétent. Il doit attester de l'absence de conflit d'intérêts dans les domaines soumis à son activité ou prendre les mesures adéquates. Il doit être une personne expérimentée dans l'audit et avoir des compétences avérées ». Il explique que cela permet de préciser que le directeur doit être un professionnel du domaine, sans entrer dans les détails du cahier des charges.
Il précise qu'il s'agit précisément de compétences dans le domaine de l'audit (expérience et diplôme) pour supprimer le risque de nommer une personne qui ne soit qu'un gestionnaire d'équipe. Il ajoute qu'il l'a proposé aussi à la Constituante et observe que le cahier des charges ne précise pas les compétences métier de la Cour des comptes, alors que le Procureur doit être avocat.

M. PICT considère qu'il faut faire une distinction entre le personnel et le directeur, parce que l'on peut avoir du personnel moins qualifié et des apprenants. Il ajoute que le directeur va faire ressortir les problèmes et doit assumer la responsabilité des rapports.
M. PICT propose encore de préciser le type de contrôle qui sera fait (notamment audit de gestion, audit financier, audit informatique, audit de fraude), car il n'est pas inintéressant de définir clairement le champ d'application (art. 7). Il propose d'ajouter à l'art. 10 concernant la planification « les ordres de priorité des audits sont établis notamment sur la base d'une analyse des risques » étant donné que cela fait partie des bonnes pratiques de l'audit. Il trouve l'art. 11 très bien et estime que la confidentialité garantie est très importante car elle permet de s'exprimer en toute liberté. Il demande s'il est prévu de mettre en place un whistle blowing au sein de l'administration municipale, qui permet de remontrer confidentiellement tous les problèmes à l'audit interne qui peut les traiter en toute connaissance de cause.

M. PICT ajoute que la diffusion prévue pour les rapports lui semble bonne. Il précise qu'il est bien d'avoir prévu que l'audité reçoive le rapport, en rappelant qu'à l'État le rapport ne lui est transmis qu'une fois sur deux. Il se demande s'il est nécessaire que le CA se prononce sur les délais de mise en œuvre (art. 12, al. 5) car il estime que cela rallonge sensiblement la

procédure, d'autant que le CA n'a guère le temps de lire tous ces rapports. Il ajoute que le comité d'audit contrôle que les délais fixés soient respectés.

Un commissaire demande si cela ne permettrait pas de hiérarchiser les réformes d'un même département en fonction des moyens et si la suppression de cet alinéa ne permettrait pas au CA de ne pas mettre en œuvre une réforme qui ne lui plairait pas ou la repousser éternellement.
M. PICT répond que ce cas ne se présenterait que si tous les rapports sortaient en même temps et rappelle que l'on ne sort pas un rapport départemental toutes les semaines. Il précise qu'il n'est pas impossible de le laisser, mais que c'est une question d'organisation concrète. Il ajoute que l'audit interne émet un rapport à l'attention du CA et du CM et que si le CA ne veut pas mettre en œuvre une réforme, il devra l'indiquer et s'en expliquer. Il précise que c'est l'ICF qui fixe les délais de mise en œuvre sur proposition du département concerné.

M. PICT indique qu'il pourrait être précisé que « l'audit interne municipal fixe le délai, en concertation avec l'audité ». Il ajoute qu'en cas de désaccord, il peut y avoir un arbitrage de la part du CA. Il rappelle cependant que cela pose un problème d'indépendance vis-à-vis de lui-même et relève que la CF ne veut pas forcément fonctionner en tant qu'organe de recours.
M. PICT ajoute que l'on pourrait imaginer que, contrairement aux rapports d'audit qui sont confidentiels, le rapport d'activités qui constitue une synthèse soit publié (art. 13), comme cela se fait dans le Valais. Il précise que cela présente aussi un risque et que cela dépend de la volonté de transparence.

Une commissaire demande si cela ne ferait pas double emploi avec le rapport du CA qui contient le descriptif précis des missions et prestations.
M. PICT répond que le contrôle n'est pas l'opérationnel et que c'est un choix de savoir si on veut laver son linge sale en famille ou au contraire jouer la transparence. Il rappelle qu'en cas de problème, la Cour des comptes pourrait faire un audit dont elle publiera le rapport.
M. PICT propose encore un nouvel article relatif à la coordination des contrôles : « L'audit se coordonne avec les autres instances de contrôle ». Il considère que ce n'est pas un mal de le préciser dans le règlement car cela oblige l'instance à le faire, alors que les collaborations peuvent dépendre de la bonne entente entre les différents responsables.

Audition du 11 janvier 2012
La commission reçoit M. ZUIN Stanislas, PRESIDENT de la Cour des comptes, M. DEVAUD Daniel, magistrat de la Cour des comptes, M. GEIGER Stéphane, magistrat de la Cour des comptes, M. BLAGOJEVIC Nikola, directeur d'audit, M. MOINAT Gilles, directeur d'audit
M. VENIN Jean-Claude, directeur d'audit et Mme Christelle GOUMAZ, auditrice senior

Le PRESIDENT rappelle qu'il y a déjà eu plusieurs discussions et qu'en dernier lieu M. PICT a été auditionné. Il précise que la nouvelle version tient compte de toutes ses remarques. Il ajoute qu'étant donné qu'il semble y avoir une divergence sur l'externalisation de la révision des comptes, il a déjà rédigé une seconde variante. Il rappelle que le Conseil administratif a décidé de laisser la main à la Commission des finances et qu'il ne fera rien avant la fin des travaux tout en s'engageant à adopter ce règlement. Le PRESIDENT en conclut que le Conseil administratif est dans l'attente du résultat des travaux de la Commission des finances.

M. ZUIN déclare qu'ils ont pris note des nouvelles modifications et souhaitent apporter quelques modestes commentaires de forme et un commentaire de fond sur les variantes prévues. La Cour des comptes plaide pour la première variante qui est la seule qui puisse garantir une indépendance réelle et qui évite la critique de son propre travail entre l'auditeur interne et l'auditeur externe. Il précise que la seconde variante n'a pas de sens pour eux.

Art. 7 bis : M. ZUIN note que le terme de contrôle apparaît alors qu'ailleurs il est question d'audit. Il propose de remplacer « coordination des contrôles » par « coordination des audits », « activités de contrôle » par « activités d'audit », « types de contrôles » par « types d'audits ». Il recommande encore de remplacer « audit de gestions » par « audit du système de contrôle interne », en raison de la confusion possible entre l'audit de gestion et le contrôle de gestion.

Art. 13 : M. ZUIN déclare qu'ils s'interrogent sur le cas où la diffusion des rapports n'est pas destinée à l'ensemble du Conseil administratif mais seulement à son PRESIDENT, en particulier si le PRESIDENT est en charge du Département concerné, ce qui pourrait laisser les autres conseillers administratifs dans l'ignorance. La Cour des comptes recommande donc qu'il soit simplement question du Conseil administratif.

Art. 15 : M. ZUIN donne lecture de l'art. 227 du projet issu de la première lecture de la Constitution qui prévoit que « le contrôle externe de l'État est assuré par la Cour des comptes » et que « la révision des comptes de l'État est assurée par un organe externe et indépendant désigné par le Grand Conseil. Il peut s'agit de la Cour des comptes ». Il donne ensuite lecture de la prise de position de la Cour des comptes : « Afin d'éviter tout risque de conflit d'intérêts au sein des organes de contrôle, la Cour des comptes estime préférable de dissocier la révision des états financiers du Canton et les tâches de gestion administrative ou financière. La Cour des comptes ne souhaite donc pas se voir confier de manière régulière la révision des comptes annuels comme cela était envisagé dans les rapports thématiques de l'Assemblée constituante. Toutefois, un mandat ponctuel serait envisageable et particulièrement utile lors du premier exercice suivant le vote constitutionnel ou lors du changement de réviseur privé, généralement tous les quatre ans. Cela permettrait un regard indépendant de tout lien d'intérêts, de surcroît à coût moindre pour la collectivité ». Il précise que cela pourrait s'appliquer à une commune. Il ajoute que le Conseil d'État a précisé dans sa prise de position publique que « c'est une méthode onéreuse dont les résultats risquent d'être décevants. Il vaudrait mieux considérer la Cour des comptes comme organe d'audit externe et accorder au Grand Conseil la possibilité de lui confier des mandats ». Il déclare que M. HILER avait indiqué à propos d'un projet de loi relativement similaire (10-126) au contenu du projet de la Ville : « Le Conseil d'État a pensé confier la révision des comptes à la Cour des comptes puisqu'elle est totalement indépendante et possède d'emblée un savoir-faire en la matière et des connaissances dont l'acquisition par une entreprise extérieure, même spécialisée, prendrait un temps considérable sans compter l'impact financier que cela entraînerait ». M. ZUIN remet une copie de tous ces documents publics au PRESIDENT. M. ZUIN propose donc de rajouter à la fin de la première phrase « Il peut s'agir de la Cour des comptes ».
En ce qui concerne la durée de fonction, il propose de modifier les alinéas 1 et 2 de la manière suivante : « L'organe de révision est élu pour une année, renouvelable quatre fois. Son mandat prend fin avec l'approbation des derniers comptes annuels. Il peut être reconduit dans ses fonctions, mais pas pour un mandat successif ».

M. VENIN déclare que selon la définition donnée de l'audit interne, on se retrouve dans la seconde variante en porte-à-faux avec un audit interne indépendant auquel on demande de jouer un rôle de réviseur externe. Il considère que soit on reste dans les termes définis et l'auditeur interne est une fonction interne qui va auditer les processus de contrôle interne, soit on retient la seconde variante et on doit considérer que le terme interne n'est pas le plus approprié. Il déclare que pour eux la révision devrait être faite en externe.

M. BLAGOJEVIC explique que le problème se pose parce que la même entité va devoir vérifier son propre travail et qu'il y a moins d'assurance sur les conclusions qui arrivent de la part de l'organe de révision. Il déclare que c'est une bonne pratique reconnue de manière

globale. Il précise que les normes suisses prévoient que le réviseur externe puisse se baser sur le travail d'autres réviseurs, mais en ayant effectué un certain nombre de vérifications.
Un commissaire demande s'il reste possible que la Cour des comptes intervienne ponctuellement dans la seconde variante qui reste une option.
M. ZUIN répond par l'affirmative, si loi leur en donne la compétence. Il rappelle que ce règlement nécessite une modification de la LAC et que toutes les autres communes ont des réviseurs externes. Il déclare que ce serait possible tous les quatre ans.

Le commissaire déclare qu'il a comparé le projet de règlement avec le régime actuel de l'ICF en regardant le dernier rapport de la Commission de gestion du Grand Conseil de M. Slatkine (10-126) par rapport à l'articulation de l'organe d'audit interne par rapport au pouvoir politique. Il déclare que l'on retrouve avec constance les termes d'autonomie et d'indépendance, que l'ICF « assiste le Conseil d'État et le Grand Conseil » et constitue un véritable outil, alors le projet de règlement ne prévoit rien dans ce sens. Il trouve que l'on ressent plus dans le règlement municipal, la volonté de créer un pouvoir sans aucun contre-pouvoir et avec pour seul pouvoir accordé à la Commission des finances et au Conseil administratif celui de pouvoir demander des saisies. Il considère que c'est un repositionnement total qui est en plus différent de ce qui se fait au niveau cantonal. Il rappelle qu'il avait demandé au Conseil administratif des modèles provenant d'autres villes, mais qu'il n'a pas reçu de réponse. Il aimerait connaître l'avis de la Cour des comptes.
M. ZUIN répond que l'on est à la frontière de ce que la Cour des comptes peut dire. Il précise que l'art. 4 parle « d'assister les responsables hiérarchiques des entités » et trouve que la définition est assez précise. Il ajoute qu'il y a au niveau du lien plusieurs possibilités et que ce qui est prévu ne lui paraît pas choquant.

Le commissaire rappelle que l'ICF est hiérarchiquement rattaché au Conseil d'État et estime que dans le projet de règlement municipal, ces liens n'existent quasiment plus.
M. ZUIN répond que les deux options sont possibles. Il ajoute qu'il existe plusieurs cas de figure dans les autres cantons.

Le commissaire demande si la commission pourrait avoir ce tour d'horizon des pratiques dans les cantons suisses. Il demande s'il serait possible d'avoir un ICF aussi lié au pouvoir sans l'existence d'une Cour des comptes par ailleurs.
M. ZUIN déclare qu'ils avaient fait le tour des différentes lois cantonales sur la surveillance administrative et financière et qu'il faudrait actualiser cette recherche. Il explique qu'il suffit d'aller sur le SIL et demande si la Commission des finances a un secrétaire scientifique. Il ne pense pas que cela va éclairer beaucoup la Commission des finances, si ce n'est pour montrer qu'il y a différentes variantes sur le positionnement de l'auditeur interne.

Le PRESIDENT que M. PICT a clairement dit qu'avec cette nouvelle formulation, on est à un niveau d'indépendance équivalent en tous points à celui de l'ICF. Il ajoute qu'il n'y a pas de problème à ce niveau-là et que c'était bien l'intention de l'auteur de ce texte au départ.

M. ZUIN déclare que cette proposition de règlement rend l'audit interne extrêmement indépendant du Conseil administratif. Il ajoute que si le Conseil administratif est prêt à suivre le Conseil municipal, visiblement quel que soit le contenu, il accepte le principe d'avoir une unité qui pourra aller fouiller dans ses affaires et sur laquelle il ne pourra pas exercer de responsabilité hiérarchique directe. Il ajoute que la Commission des finances devra être consultée pour la nomination du directeur de l'audit interne et que le Conseil administratif ne pourra pas opérer de coupes dans le budget de l'audit interne municipal sans l'accord de la Commission des finances. Il ajoute que le pouvoir direct de la Commission des finances est très important puisqu'elle peut augmenter le budget en cas de satisfaction ou le réduire pour donner un signal.
M. ZUIN indique que la Cour des comptes a un intérêt évident à ce que la Ville se dote d'uu audit interne qui soit fort et qui couvre bien les risques de l'administration municipale et que

si elle constate que le recrutement du directeur traînent ou qu'il manque des postes, elle n'attendra pas pour faire un rapport succinct afin d'alerter l'ensemble du Conseil municipal. Il ajoute que l'on ne peut pas non plus régler tous les problèmes des « compétences des délibératifs communaux » avec ce règlement.

Une commissaire rappelle que l'on a à deux reprise entendu parler de la notion de comité d'audit quiserait un organe externe qui surveillerait l'audit interne et la programmation des audits. Elle précise que les normes IIA le recommandent. Elle demande ce qu'en pense la Cour des comptes, puisque cette idée n'a pas été reprise. Elle demande aussi s'il est utile de traiter de la révocation possible du directeur. Elle aimerait aussi qu'on lui confirme qu'il n'est pas possible de valider la nomination du directeur conjointement, comme l'a déclaré le Conseil administratif parce que ce n'est pas possible à Genève. Elle demande encore s'il ne serait pas utile de préciser par qui le personnel devrait être assermenté.
M. ZUIN répond qu'un comité d'audit peut être valable si l'audit interne est peu indépendant, mais que du moment qu'un audit interne très indépendant est prévu, ce n'est pas nécessaire. Il ajoute que la Cour des comptes peut aussi intervenir dans la planification, parce qu'un travail de coordination entre les instances de contrôle au niveau cantonal est mené. Il ajoute que l'on pourrait aussi envisager d'échanger sur les bonnes pratiques en matière d'audit. Il ajoute que puisque le Conseil administratif est l'autorité d'engagement et de nomination, il va de soi que c'est aussi lui qui décide de la révocation. Il rappelle que la LAC ne prévoit pas de fonction opérationnelle pour le Conseil municipal.

M. VENIN rappelle que le Comité d'audit est un contre-pouvoir par rapport au Conseil d'administration. Il déclare que la Commission des finances joue un peu ce rôle puisqu'elle peut challenger la direction, le budget et la planification.

Un commissaire rappelle que l'ICF connaît très bien l'État et n'imagine pas un travail pareil fait par une entreprise. Il se demande si pour une collectivité publique, une indépendance totale n'est pas suffisante avec un contrôle externe tous les quatre ans.

M. ZUIN ne relève pas de question spécifique. Il déclare qu'actuellement, comme il l'a illustré précédemment, ni le Conseil d'État ni l'Assemblée constituante ne vont dans le sens que le commissaire préconise. Il convient qu'elle fonctionne, mais la Cour des comptes et ces autres instances estiment que l'on peut faire mieux, plus fiable et plus indépendant avec un autre mode d'organisation de la révision. Il rappelle que le travail de qualité de l'auditeur interne facilite le travail du réviseur dont le mandat sera d'autant plus limité.

M. MOINAT déclare que les entreprises ont l'expérience d'autres entités alors que l'ICF ne connaît que l'État.
M. ZUIN ajoute qu'il faudrait demander au CFI combien d'heures il consacre à la révision des comptes et multiplier ce nombre par 250.00 francs environ. Il précise que les entreprises vont chercher à faire un effort sur leurs tarifs. Il cite l'exemple d'un grand établissement public autonome qui a beaucoup plus d'employés que la Ville de Genève et qui fait réviser ses comptes pour moins de 500'000.00 francs par an. Il précise qu'il ne parle pas des SIG.

M. MOINAT précise que s'appuyer sur les travaux de l'audit interne signifie s'appuyer sur les publications, les interviews, etc. et non intégrer les personnes de l'audit interne dans la révision externe des comptes.

Discussion politique du 11 janvier suite à l'audition de la Cour des comptes
Un commissaire MCG se dit satisfait des propos de M. ZUIN par rapport à l'indépendance. Il rappelle le cas de Mme S. qui avait tenté de résister au Conseil administratif. Il convient que l'on n'a pas les mêmes latitudes que le Grand Conseil et observe que ce règlement est un gage d'indépendance accrue par rapport à ce qui se fait aujourd'hui. Il se dit aussi favorable à une révision des comptes en interne, en considérant qu'il n'y a pas eu de problèmes

majeurs à la Ville de même qu'à l'État avec le fonctionnement actuel de l'ICF. Il estime qu'on améliore la situation et qu'on augmente l'indépendance. Il rappelle que M. Lévrier est sous pression et que le Conseil administratif a réduit les postes du CFI l'an dernier, ce qui ne sera plus possible avec ce nouveau règlement. Il pense qu'il faut rester en interne parce qu'une externalisation serait très coûteuse et qu'une entité publique n'est pas une entreprise privée. Il craint qu'une fois que l'organe externe sera dans le coup, on doive en changer.
Il rappelle que l'on conservera la possibilité de mandater de temps en temps la Cour des comptes pour faire un contrôle. Il ajoute que l'on est loin d'avoir voté la nouvelle Constitution et que le mieux est toujours l'ennemi du bien. Il annonce que le MCG vote donc la version 2.

Un commissaire déclare qu'il a apprécié la façon dont les travaux ont été menés. Il relève aussi la qualité du travail fourni par la Cour des comptes. Il déclare qu'avant ce soir, il s'orientait vers la variante 2, mais qu'il est maintenant convaincu qu'il faut adopter la variante 1, parce que cela va dans le sens de ce qui se fait actuellement dans les administrations, que c'est dans cette direction que s'oriente l'État et que c'est cette direction que prône la Constituante.

Un commissaire PLR déclare qu'il était notoirement favorable à la variante 2, mais qu'il a changé d'opinion et qu'il est maintenant acquis à la variante 1 à cause de l'indépendance de l'Audit interne. Il rappelle que le CFI occupait une position exposée et estime que la seule manière de le protéger est de faire appel à une structure extérieure. Il considère que la position d'auditeur interne est intenable parce que si on fait un rapport négatif, la première réaction est de dire que l'auteur est un âne. Il considère que la meilleure manière de s'assurer que l'audit interne fasse bien son travail est qu'il soit audité à l'extérieur, ce qui permettra de l'encourager et de le renforcer face au Conseil administratif. Il déclare qu'étant donné que l'on a surtout besoin d'un audit interne efficace, on a donc besoin d'un auditeur externe.

Un commissaire socialiste déclare que son groupe n'adhère pas à la démonstration qui vient d'être faite parce que le Canton de Genève a la chance d'avoir un auditeur externe élu par le peuple qui s'appelle la Cour des comptes. Il rappelle que l'audit interne a pour mission traditionnelle la supervision et le contrôle des mécanismes de contrôles internes et de la bonne utilisation des deniers publics et déclare que son groupe estime que le modèle proposé par l'ICF et la Commission de gestion du Grand Conseil est celui à suivre, à savoir une indépendance et une autonomie pleine et entière avec un rattachement hiérarchique au politique (Commission des finances d'une part et Conseil administratif d'autre part). Il précise qu'il n'y a dès lors aucun risque de soumission de qui que ce soit à qui que ce soit, mais que cela permet un contrôle politique. Il déclare qu'il n'aime pas que l'Audit interne municipal ne bénéficie d'aucun contre-pouvoir et que ni la Commission des finances ni le Conseil administratif ne puissent lui imposer de travailler sur un dossier, alors qu'il n'est pas élu par le peuple comme la Cour des comptes. Il ajoute que le responsable de l'Audit interne municipal ne tirera son mandat de personne en tant que fonctionnaire, raison pour laquelle il pense que le lien hiérarchique avec le politique doit exister. Il annonce que le groupe socialiste est plutôt favorable à la formule d'une révision des comptes assurée par l'Audit interne municipal, en incluant volontiers une révision périodique par la Cour des comptes. Il souhaite que le Conseil administratif se prononce, même par écrit, sur la version actuelle du règlement et surtout sur la révision des comptes, car il rappelle que le débat au sein du Conseil administratif devait encore avoir lieu.

Le PRESIDENT précise que l'art. 4 donne une définition assez précise de l'audit interne et que l'entité sera soumise aux normes internationales de l'audit interne, ce qui signifie qu'elle ne peut pas dysfonctionner et qu'elle sera elle-même soumise tous les cinq ans à un audit de fonctionnement. Il estime que les risques soulevés sont faibles.

Une commissaire verte indique que les Verts ont été ébranlés par l'audition de M. PICT autour des notions d'indépendance et d'externalisation de la révision des comptes. Elle déclare qu'elle a lu l'article que M. PICT a remis à la Commission des finances qui dit que le risque de dépendance lié au cumul de ces deux fonctions est un faux problème. Elle a dressé une liste des aspects positifs et des aspects négatifs de l'externalisation de la révision des comptes et qu'elle a trouvé beaucoup plus d'aspects négatifs : le coût qui est unanimement reconnu, la perte de synergie parce que le cumul de tâches différentes permet de savoir où il y a du feu qui couve et l'indépendance qui reste relative si on confie la révision des comptes à une fiduciaire qui doit avoir les capacités de contrôler les comptes d'une administration publique. Elle rappelle que l'on ne peut pas externaliser la révision des comptes tant que la LAC n'aura pas été modifiée et estime qu'il faut trouver un *modus vivendi* dans l'intervalle. Elle plaide pour une révision par la Cour des comptes une fois par législature. Elle répète que M. Pict a aussi dit qu'il serait plus économique, plus efficace et plus efficient de confier la révision des comptes à l'Audit interne municipal et déclare que les Verts penchent très clairement en faveur de la variante 2.

Un commissaire EàG estime qu'il ne faut rien fonder sur la Constituante qui a un pouvoir de proposition, parce que c'est le peuple qui tranchera et qu'il n'est pas sûr qu'il dise oui. Il déclare que son groupe est favorable à la variante 2 avec l'adjonction d'un contrôle périodique de la Cour des comptes qui remplirait l'argument avancé en disant que la révision externe des comptes sert de défense à l'audit interne. Il pense que le rattachement ne peut pas être hiérarchique, mais uniquement administratif. Il pense qu'il est utile d'entendre le Conseil administratif avant la fin des travaux de la Commission des finances et qu'il faut faire une lecture finale article par article pour s'assurer qu'il ne reste pas de bug avant de voter ce projet. Il estime par exemple qu'à l'art. 4, il n'est pas heureux de dire que l'audit interne contribue à créer de la valeur-ajoutée. Il rappelle que le Règlement du Conseil municipal est assez largement décrié quelque mois après son adoption enthousiaste par le Conseil municipal.

Un commissaire MCG rappelle que le Conseil administratif tente de mettre en place un contrôle interne et ne voit pas pourquoi on veut changer les termes et supprimer le Contrôle financier. Il pense qu'il faut régler la question de l'assermentation et considère que le personnel devrait être assermenté par le Conseil d'État. Il souhaite aussi évoquer le pouvoir de la Commission des finances dont on ne précise pas si elle peut mandater l'Audit interne municipal.

Le PRESIDENT répond que cela figure à l'art. 10, al. 2. Il ajoute que l'Audit interne ne répondrait plus à la définition de l'audit interne s'il refusait systématiquement de réaliser des audits.

Une commissaire PDC a l'impression que l'on a tendance à oublier d'où on vient, car il a remarqué en arrivant que le CFI n'était pas très convaincant et rendait des rapports peu consistants. Il estime que l'on est en train de changer les choses et qu'on a la chance d'avoir un PRESIDENT qui est un professionnel de la question. Il croit qu'il faut faire confiance aux professionnels sur une question aussi technique et qu'il vaudrait la peine que tout le monde se mette d'accord. Il se dit favorable à une version unique et consensuelle qui éviterait que l'on s'écharpe en séance plénière et à reprendre le projet dans son ensemble en commission.

Un commissaire UDC considère que ce débat est plus qu'intéressant, parce qu'il n'est pas tellement politique, mais technique. Il estime que, que ce soit un contrôle interne ou externe qui effectue la révision des comptes, le problème est un peu le même si on le compare à la Cour des comptes. Il trouve un peu curieux que l'organe qui révise contrôle ensuite les comptes. Il rappelle que c'est le même débat que lorsqu'il a proposé que la Cour des comptes puisse réviser des comptes pour les communes. Il explique qu'on lui a rétorqué que

la Cour les comptes réviserait des comptes qu'elle pourrait être amenée à auditer et que M. ZUIN a expliqué que cela ne poserait pas de problème. Il considère donc que l'Audit interne n'aurait pas plus de problème à réviser les comptes puis à les contrôler. Il estime cependant qu'un message politique facilement compréhensible des électeurs peut être délivré, à savoir que les comptes de la Ville sont contrôlés par un organe interne et sont révisés par un organe externe. Il trouve que cela a le mérite de la clarté et annonce que l'UDC votera pour la première proposition. Il ajoute par rapport au coût de l'externalisation que cela a aussi un coût de faire la révision en interne, puisqu'il faudra engager du personnel, et qu'il a l'impression que le différentiel ne sera pas insupportable.

Un commissaire socialiste rappelle l'article de la Constitution dont M. ZUIN a parlé est loin d'être acquis. Il conseille donc aux entités publiques de faire leur travail sans tenir compte de celui de la Constituante. Il explique qu'il y a à l'État un contrôle financier à chaque étage et qu'il est indépendant de l'audit. Il considère que l'audit interne est plus large que le contrôle financier, parce qu'il peut basculer sur la gestion de l'entité. Il considère que ces deux fonctions n'ont pas le même impact. Il trouve normal qu'il y ait une planification annuelle qui soit soumise au Conseil administratif et à la Commission des finances, qui pourraient demander une autre planification. Il pense que ce projet est très important et qu'il est très important qu'il arrive en plénière avec l'unanimité de la Commission des finances car il serait dommage de s'écharper en plénière. Il ajoute qu'aucun projet n'est parfait et qu'il faut le voter et corriger les imperfections à la pratique.

Un commissaire verte estime aussi qu'il est nécessaire de trouver un consensus large sur le contenu de ce projet. Elle invite ses collègues à prendre le temps à lire l'article de M. PICT, parce qu'il est faux de dire que celui qui fait les règles va se contrôler lui-même. Elle ajoute que la fonction d'audit interne n'est pas du tout celle de révision des comptes et que ce sont deux champs d'action complètement différents qui se nourrissent l'un l'autre.

Le PRESIDENT déclare que les interprétations divergent et que M. PICT a écrit cet article pour défendre sa position. Il signale que l'ICF a le personnel suffisant pour spécialiser les gens dans l'audit des comptes ou dans l'audit interne, alors que le Contrôle financier n'aura jamais un effectif de 15 personnes.

Un commissaire MCG déclare avoir eu le sentiment que le CFI n'était pas très actif, alors que l'on a été bien content qu'il existe lorsqu'il y a eu des problèmes graves. Il pense qu'il est faux de croire que c'est mieux dans les entreprises privées. Il explique qu'il a travaillé dans une entreprise contrôlée par une grande fiduciaire et qu'il avait des consignes de *reporting* qui ne correspondaient pas à la comptabilité. Il pense que le contrôle interne doit rester dans le CFI même s'il peut changer de nom et ne croit pas que la Cour des comptes puisse aller contrôler une caisse en cas de problème. Il trouve important de faire une relecture attentive et estime qu'il serait préférable de s'entendre, mais ne craint pas une bagarre au Conseil municipal.

Audition du 8 février 2012

La commission reçoit Mme Sandrine SALERNO, conseillère administrative et M. Salvatore MACCULI, gestionnaire des risques (DFL)

Le PRESIDENT rappelle que la Commission des finances attendait que le Conseil administratif se prononce sur ce projet de règlement pour en refaire une lecture article par article.

Mme SALERNO présente M. MACCULI, gestionnaire de risques de la Ville de Genève. Elle explique qu'il est situé à la Direction du DFL et qu'il coordonne les personnes qui sont responsables du processus de système de contrôle interne. Elle précise qu'il n'a pas une

autorité hiérarchique, mais fonctionnelle sur ces cinq personnes (une par Département). Elle indique qu'il doit progressivement mettre en place ou codifier les pratiques existantes en matière de contrôle interne. Elle ajoute qu'il répondra aussi aux questions à propos de la clarification sur les termes et de la fixation du champ lexical. Elle déclare au PRESIDENT qu'elle ne pense pas que la Commission des finances soit arrivée aux termes de ses travaux sur ce projet de règlement et souhaite que ceux-ci se prolongent, parce qu'il s'agit d'un premier
échange avec le Conseil administratif et parce qu'il lui semblerait opportun que la Commission des finances entende les responsables du Canton (Service de surveillance des communes, M. Hiler et Mme Künzler). Elle cède la parole à M. MACCULI pour faire une présentation générale du système de contrôle, puis présenter les remarques du Conseil administratif.

M. MACCULI lance une présentation Power Point (en annexe) et explique que l'on est parti du concept de principal-agent qui veut qu'il y ait un principal (par exemple une direction) qui délègue des activités à des agents (par exemple des services) qui doivent rendre des comptes sur leur fonctionnement au principal. Il explique que le principal ne peut pas assurer un contrôle permanent de ses agents et qu'il délègue donc l'audit interne pour vérifier le travail de l'agent. Il précise que l'audit interne rapporte au principal. Il déclare qu'il faut retenir que la surveillance est la finalité et que l'audit interne est un moyen et qu'il ne faut pas penser que l'audit interne est une fin en soi. Il ajoute que l'audit interne n'est pas indépendant et que c'est son activité qu'il doit exercer de manière indépendante, raison pour laquelle il doit être rattaché hiérarchiquement à une entité (direction ou comité d'audit). Il déclare que l'audit interne n'est pas un contre-pouvoir au principal, mais une aide pour celui-ci, un moyen pour améliorer le fonctionnement de l'agent. Il indique que les travaux de la Constituante et certaines conclusions de la Commission de contrôle de gestion du Canton (rapport 861A) se basent sur ce principe et recommande de rattacher l'audit interne au Conseil d'État.

M. MACCULI souhaite attirer l'attention sur le fait que l'indépendance de l'audit interne
n'implique pas que ce soit un organe qui ne dépende de personne, à l'image d'une Cour des comptes à l'intérieur de l'organisation.

M. MACCULI donne lecture de la norme 1110 : « Les responsables de l'audit interne doivent relever d'un niveau hiérarchique leur permettant d'exercer leurs responsabilités ». Il ajoute que la littérature commente cette norme en disant que c'est dans son activité qu'il doit faire preuve d'objectivité pour être totalement indépendant des services qu'il audite. Il rappelle que dans la pratique, des comités d'audit approuvent le plan d'audits. Il explique que c'est une discussion qui doit s'engager avec le principal en interne de l'organisation. Il indique qu'une autre norme prévoit que l'audit interne doit tenir compte des remarques de son principal. Il ajoute que l'on ne peut pas laisser le risque d'un service qui fonctionne en roue libre.

Le PRESIDENT précise que dans la version initiale du projet de règlement, il avait eu exactement la même réflexion en rattachant l'audit interne au Conseil administratif. Il ajoute que la Commission des finances a déjà eu ce débat et que malheureusement il n'a pas été suivi sur ce point.

M. MACCULI poursuit en disant que les agents doivent sans cesse s'améliorer et font appel à des chargés de contrôle interne qui aident l'agent à mettre en place une méthodologie et des outils de contrôle interne qui seront vérifiés par l'audit interne. Il ajoute que la Cour des comptes interviendrait comme un auditeur externe - qu'il ne faut pas confondre cela avec la révision externe - qui vérifie le travail de l'agent d'un point de vue extérieur à l'organisation. Il explique que dans les entreprises privées, on dit que l'audit interne travaille pour les responsables de l'entreprise alors que la révision des comptes travaille pour les actionnaires,

les bailleurs de fonds et les autorités de tutelle. Il ajoute que la littérature précise que l'indépendance de l'audit interne est liée au rattachement dans l'organisation alors que la révision des comptes est forcément une entité juridiquement indépendante. Il déclare qu'il faut replacer ce projet de règlement selon les enjeux et que celui du Conseil administratif est d'avoir un audit interne qui puisse l'aider dans son activité de surveillance qui découle de l'art. 48 de la LAC. Un autre enjeu est de garantir un degré d'indépendance suffisant. Il ajoute que le Conseil municipal souhaite aussi assurer un bon fonctionnement de l'administration. Il indique que le projet de règlement ne répond pas clairement à l'enjeu du Conseil administratif d'avoir un audit interne capable de l'aider dans son activité de surveillance. Il y voit un risque d'instrumentalisation de l'audit interne et de ses contrôles selon une visée politique. Il ajoute que ce règlement va à contre-courant des dernières évolutions de la Constituante (art. 206 et 207) et des recommandations de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil. Il précise que certains aspects sont contraires également contraires aux bonnes pratiques. Il indique qu'un choix doit encore être fait à propos de l'externalisation du contrôle des comptes et relève que ce règlement pourrait contrevenir aux AIMP.

Un commissaire déclare qu'il a fait un peu de risk management et de compliance pour des sociétés suisses et étrangères et qu'il a des divergences par rapport au concept. Il trouve la théorie et l'organigramme assez mécanistes, alors que l'on sait très bien par la pratique et l'expérience que ce n'est jamais ainsi que ça marche. Il déclare que cela fonctionne parce qu'il y a des organigrammes occultes (de pouvoir, de réseau, d'influences, etc.) et que si cette théorie mécaniste était la panacée, il n'y aurait pas de problèmes de fraude dans les banques. Il rappelle la théorie des ensembles et estime qu'avec une approche systémique des relations à l'intérieur d'une institution, on voit bien que la procédure proposée passe à côté de la question. Il demande pourquoi on se borne à cette approche alors que l'on sait que ça ne marche pas.

M. MACCULI répond qu'il n'a pas présenté les méthodes et techniques d'audit et que les fraudes n'existent pas à cause de ce système. Il ajoute que c'est ensuite le professionnalisme de l'auditeur interne qui doit primer.

Un commissaire a l'impression que c'est un audit interne hiérarchiquement rattaché au Conseil administratif qui est prôné. Il déclare qu'il peut bien comprendre de le contrôle interne soit rattaché à l'exécutif, mais que l'audit interne est une autre chose.

Une commissaire se dit surprise de ne pas trouver mention de l'activité de conseil aux responsables hiérarchiques parmi les missions de l'audit interne. Elle demande si c'est voulu.
M. MACCULI répond que l'audit interne peut aussi apporter un conseil, mais limité car il ne doit pas entrer dans l'opérationnel.

Mme SALERNO explique que la volonté du Conseil administratif est d'entamer un dialogue avec le Conseil municipal. Elle indique que ces discussions permettront d'avoir un historique des arbitrages permettant de soupeser les avantages et les inconvénients de chaque variante. Elle ajoute qu'elle n'a pas envie de se retrouver dans quelques années avec un Conseil municipal qui pourrait émettre des critiques. Elle indique qu'elle va présenter les remarques validées par le Conseil administratif.

Art. 2 : Mme SALERNO déclare que cela pose la question de la définition du champ d'actions. Elle explique qu'en déclarant que toutes les entités subventionnées doivent être contrôlées sans distinction de seuil, on comprend que l'association avec un budget de 5'000.00 francs devra être traitée comme le Grand Théâtre et être aussi soumise à un système de contrôle interne. Elle indique que ce n'est pas la même chose de dire que l'on veut un SCI ou un contrôle tel qu'effectué aujourd'hui. Elle ajoute que ne pas poser de seuil

présente un risque de casse-tête ou d'usine à gaz. Elle rappelle que le Parlement cantonal est en train de revenir en arrière en modifiant les seuils d'application de la LIAF.

Un commissaire déclare que l'alinéa 1 dit que le SCI doit être adapté aux missions et aux structures de ces
entités et que l'alinéa 2 délègue l'établissement des normes au Conseil administratif. Il estime que les objections émises ne semblent pas s'appliquer à l'article tel que rédigé.

M. MACCULI déclare que cela signifie que le Conseil administratif aura toute liberté d'édicter ses propres normes de manière appropriée. Il relève que le Conseil municipal n'a donc pas d'idée sur ce qui lui semblerait approprié. Il souhaite être certain d'avoir bien compris.

Le PRESIDENT répond qu'un seuil était prévu dans la première version et qu'il a été décidé de laisser au Conseil administratif le soin de fixer ces normes. Il suggère de rédiger deux alinéas pour plus de clarté, en séparant les services et les subventionnés. Il ajoute que c'est au Conseil administratif de se doter d'un manuel d'audit, de fixer des règles et de les publier.

Art. 4 : M. MACCULI déclare qu'il y a plein de littérature et de normes qui définissent l'audit interne et pense qu'il serait bon de s'en inspirer. Il propose d'adapter la définition ainsi « L'audit interne est une fonction au sein de l'administration communale exercée de façon indépendante et objective » parce que c'est cela que dit la norme professionnelle.

Art. 6 :
Mme SALERNO déclare que pour le Conseil administratif, il doit y avoir une indépendance dans l'action du service, mais aussi un rattachement administratif et hiérarchique. Elle relève que selon le projet actuel de règlement, l'audit interne n'a plus aucun rattachement hiérarchique et que c'est une grosse source de questionnement, parce que l'audit interne n'est pas une mini Cour des comptes au sein de la Ville, ni un contre-pouvoir, mais que c'est une fonction qui va aider l'administration à bien fonctionner selon les procédures et à éviter les fraudes. Elle déclare que l'on doit pouvoir prendre appui sur l'audit interne, qu'il faut bien sûr que les constats puissent être faits en tout indépendance et qu'il faut pouvoir pointer le doigt là où il y a un problème pour faire des recommandations d'amélioration. Elle ajoute qu'elle pourrait encore entendre que l'audit interne soit rattaché au Conseil municipal, mais que sans rattachement hiérarchique c'est un ovni qui est créé.

M. MACCULI relève que l'on reconnaît ici la définition de la Cour des comptes (autonome et indépendante) et rappelle que celle-ci tire sa justification parce qu'elle est élue par les citoyens, alors que l'audit interne est un service de l'administration.

Un commissaire rappelle qu'il faisait partie de ceux qui ont donné toute son indépendance à l'ICF qui était préalablement rattaché au Conseil d'État qui interdisait à l'ICF de rendre ses rapports à la Commission des finances, raison pour laquelle le Grand Conseil a supprimé le lien hiérarchique au Conseil d'État et créé un lien au Grand Conseil par une loi. Il rappelle que le Conseil d'État avait aussi la possibilité d'annuler certains contrôles prévus dans la planification de l'ICF et que le Grand Conseil a fait en sorte de laisser à l'ICF le choix de son planning en informant le Conseil d'État et la Commission des finances. Il estime que le rattachement administratif est évident, mais qu'il est important que l'audit interne acquière une certaine indépendance. Il ajoute qu'il ne voit pas cet organe se retourner contre l'autorité, mais qu'il est important qu'il puisse faire son travail en toute indépendance.
M. MACCULI répond que la remise des rapports au Conseil municipal n'est pas contestée. Il ajoute qu'il comprend le souci de la Commission des finances et rappelle que l'audit interne doit être évalué périodiquement au niveau de son degré d'indépendance, de sa crédibilité et de son professionnalisme par un organe externe. Il déclare que cela pourrait être prévu. Il précise que c'est parce que le Conseil municipal souhaite donner plus d'indépendance et d'autonomie à l'audit interne qu'il faut mettre des garde-fous pour éviter le risque de la visée

politique de certains audits qui ne feront pas avancer l'administration, mais qui politiseront un débat qui n' a pas lieu de l'être. Il ajoute qu'il faut se rendre compte du mal que cela peut faire à certains services.

Un commissaire déclare qu'il est très inquiet parce que le Conseil municipal a besoin que le CFI ait une totale indépendance et qu'il n'est pas suffisant de dire dans les textes qu'il organise son travail de manière indépendante. Il ajoute que le rattachement hiérarchique est problématique et rappelle le cas de l'ancienne directrice du CFI qui avait été licenciée par le magistrat. Il trouve que cela illustre bien le malaise existant et demande ce que craint le Conseil administratif, parce que ce n'est pas contre lui. Il pense que tout le monde a intérêt à avoir un véritable contrôle indépendant sans pression de l'exécutif. Il rappelle que la difficulté réside dans le fait que le Conseil municipal n'a pas d'existence juridique et que l'on a donc souhaité couper le lien hiérarchique tout en maintenant le lien administratif, mais qu'il ne faut pas le voir comme une défiance vis-à-vis du Conseil administratif. Il ajoute que sans cela demeure aussi le soupçon que les rapports soient édulcorés avant d'être remis à la Commission des finances.

Mme SALERNO répond que si l'on veut un Service de l'audit interne, on sera obligé de le rattacher à une entité et que s'il n'est rattaché à aucune autorité, c'est la Cour des comptes municipale qui aura été créée. Elle rappelle que le Conseil administratif a fait auditer le CFI et qu'il n'y a pas eu de critique sur le fait que le CFI n'était pas suffisamment indépendant du Conseil administratif. Elle rappelle que le rapport dit que le CFI n'est pas assez formé, qu'il n'applique pas toujours les meilleures pratiques, qu'il est surdoté, qu'il faut du conseil en amont et en aval, qu'on leur a progressivement donné des missions hors cadre réglementaire et qu'il leur arrive d'outsourcer des missions de base comme la révision des comptes.

Mme SALERNO précise que le rapport de PWC peut être contesté. Elle précise qu'il n'y a aucun rapport qui soit tout juste du début à la fin et qu'elle a aussi fait des remarques. Elle répète que ce rapport n'a à aucun moment stigmatisé le manque d'indépendance. Elle rappelle que le rapport auditeur-audité n'est pas un rapport de défiance mais de confiance et que le but est l'amélioration de la pratique et la détection de la fraude. Elle explique que l'audité intervient aussi et ne reçoit pas seulement le rapport. Elle rappelle que c'est le Conseil administratif qui a engagé un responsable du SCI dans les Départements et engagé M. Maculli. Elle ajoute que le Conseil administratif n'a pas peur du contrôle, qu'il est responsable et qu'il se rend bien compte que les demandes du 21ème siècle ne sont plus celles du 20ème et qu'il y a une marge d'amélioration. Elle répète qu'il y a un problème à ne rattacher l'audit interne à personne, comme un commissaire le souhaite, et que c'est le PRESIDENT qui a raison. Elle ne voit aucune raison de recréer en interne une sorte de Cour des comptes alors que cet organe existe déjà au niveau cantonal, voulu par le souverain et élu par lui.

Un commissaire déclare que la Cour des comptes ne pourra pas toujours tout faire et qu'il doit y avoir en interne quelque chose qui tienne la route.
Le PRESIDENT répond qu'au préalable la Ville pouvait faire ses affaires dans son coin, mais qu'il y a maintenant la Cour des comptes qui sera là pour taper sur le Conseil administratif s'il remet en cause l'indépendance de l'audit interne, comme M. ZUIN l'a dit clairement.

Mme SALERNO ajoute que l'alinéa 4 introduit une ambiguïté, parce que soit le rattachement est au Conseil administratif et c'est le Conseil administratif qui nomme, soit le Conseil municipal décide de nommer, mais que l'on n'est pas en cogestion.

Art. 12 :
Mme SALERNO annonce qu'il y a un problème avec la planification qui est mise en consultation auprès du Conseil administratif. Elle estime que le Conseil administratif doit

pouvoir intervenir sur le plan d'audit et qu'il faut pouvoir dialoguer pour que cela fonctionne. Elle explique que sans cela le Conseil administratif ne peut pas avoir recours à l'audit interne et sera obligé de se tourner vers la Cour des comptes ou des entreprises privées.
M. MACCULI ajoute que si un Service peut refuser ce que lui demande son principal, il n'est plus au service de celui-ci. Il répète qu'il n'est pas prévu dans le projet de règlement que l'audit interne tienne compte de l'avis du Conseil administratif.

Il cite l'IFACI qui dit que « l'indépendance de l'audit interne est atteinte lorsque le Conseil approuve la charte d'audit interne et le plan d'audits fondé sur l'approche par les risques ». Il déclare que ce n'est pas une injure à la profession de dire qu'il y a une autorité supérieure qui approuve la chartre et le plan d'audits. Il ajoute que ce n'est pas pour mettre des bâtons dans les roues, mais pour lui donner une certaine légitimité.

Un commissaire trouve tout à fait logique que le Conseil administratif veuille que l'audit interne soit sous ses ordres. Il s'inquiète que le Conseil administratif ne veuille pas que l'audit interne mette son nez dans certaines affaires.

M. MACCULI répond que pour être conforme aux bonnes pratiques il est possible de prévoir que le degré d'indépendance de l'audit interne soit audité périodiquement par la Cour des comptes.
Mme SALERNO précise que si elle refuse que l'audit interne audite la Direction financière sans fournir une explication logique (par exemple un audit récent de la Cour des comptes), le Conseil municipal et la Cour des comptes en seraient informés.

Art. 14 : Mme SALERNO relève à l'alinéa 4 que la mise en œuvre des recommandations est obligatoire mais rappelle qu'une recommandation n'est pas une obligation. Elle ne pense pas que PWC émette des obligations. Elle explique que cela pose la question du statut de la recommandation, de sa pertinence et de sa faisabilité. Elle mentionne des recommandations de la Cour des comptes que le Conseil administratif a décidé de ne pas mettre en œuvre parce que cela demanderait une pesée d'intérêts politiques qu'il ne souhaitait pas faire. Elle cite l'exemple du rendement financier des fermages qui sont avant tout pour le Conseil administratif un espace de conservation du patrimoine. Elle précise que l'on doit s'expliquer lorsque l'on décide de ne pas mettre en place une recommandation. Elle déclare que la formulation adoptée par le projet de règlement ne laisse pas cette marge de manœuvre et présente le risque de créer des usines à gaz.

M. MACCULI pense que ce qui intéresse le Conseil municipal c'est qu'une fois que l'audité a accepté une recommandation, il donne un délai pour sa mise en oeuvre et s'engage à le tenir. Il ajoute qu'il y a un devoir moral à expliquer pourquoi on refuse certaines recommandations.

Mme SALERNO précise que la Commission des finances doit faire un pas dans sa direction, et elle un pas vers eux, parce que sans cela on va créer un outil de règlement de comptes qui sera instrumentalisé politiquement. Elle ajoute que les uns et les autres, quelle que soit leur posture, veulent plutôt que l'administration fonctionne bien, qu'il y ait une utilisation pertinente et parcimonieuse des deniers publics et que les règles, règlements et directives soient respectés. Elle reconnaît que les observatoires ne sont pas les mêmes, mais estime qu'il ne faut pas in fine seulement négocier le désaccord mais aussi faire la paix des braves pour éviter que l'audit interne serve à régler des comptes politiques.

Le PRESIDENT ajoute que c'est bien dans cet état d'esprit que ce projet de règlement a été rédigé.
.
M. MACCULI précise qu'il n'est pas possible d'imposer à un service de mettre en œuvre une recommandation pour laquelle il n'y a pas eu d'étude de faisabilité. Il rappelle qu'il ne faut

pas perdre de vue le bénéfice réel d'une recommandation. Il déclare que ce qui le préoccupe c'est que les services puissent travailler et ne pas avoir à mettre en œuvre trop de recommandations dont certaines ne sont pas applicables. Il ajoute qu'il faudrait alors que l'audit interne s'engage à fournir des recommandations avec une étude coût/bénéfice.

Art. 15 : Mme SALERNO relève qu'il est prévu que les rapports soient diffusés à l'audité, au Conseil administratif et à la Commission des finances, mais pas au responsable du Département concerné. Elle estime que cela pose problème.
Le PRESIDENT déclare que cela figurait dans la version initiale.

Art. 16 : Mme SALERNO rappelle que le CFI externalisait des parties de la révision des comptes selon le rapport de PWC.

Le PRESIDENT déclare qu'on ne le savait pas et qu'on l'apprend ce soir.
Mme SALERNO s'en étonne et déclare que le Conseil administratif ne s'est pas encore positionné sur la révision des comptes en interne ou en externe, mais qu'une majorité semble être en faveur d'une révision en interne.
Le PRESIDENT demande quels sont les arguments des uns et des autres.
Mme SALERNO rappelle qu'elle toujours été plutôt opposée à l'externalisation, qu'il y avait des fervents de l'externalisation et d'autres qui trouvaient que cela pouvait être séduisant. Elle plaide pour l'internalisation parce qu'une révision externe coûte cher (une discussion informelle avec des réviseurs externes montre que cela tournerait autour de 1'000'000.00 francs), parce qu'il faudra forcément passer en marchés publics ce qui fait que ce sont les grandes agences qui obtiendraient le mandat et parce que l'audit de gestion fait appel à d'autres compétences. Elle rappelle que la révision des comptes de la Ville est une grosse entreprise qui nécessite du temps pour appréhender la matière. Elle ajoute qu'elle ne voit pas le bénéfice coût/efficacité pour la Ville et ne pense pas que des auditeurs externes soient meilleurs.

Le PRESIDENT rappelle que son intention n'était pas de dire que les privés font mieux, mais que l'audit interne doit se concentrer sur l'audit interne et ne pas passer trop de temps sur la révision des comptes qui est un autre métier et qui a moins d'importance pour une collectivité publique, puisqu'elle est déjà sous la surveillance du Département de l'intérieur et qu'elle est soumise à des règle comptables très strictes.

Un commissaire rappelle que l'ICF avait dit à quel point la connaissance de l'administration est importante et combien la réalisation conjointe des deux missions permet d'orienter et les contrôles et la révision des comptes. Il répète que la Cour des comptes n'est pas outillée pour la révision des comptes.
Un commissaire répond que la Cour des comptes a dit qu'elle avait la capacité de le faire.
Un autre ajoute que la Cour des comptes a même dit qu'elle avait envie de le faire pour pouvoir surveiller l'ensemble des communes.

Art. 17 : M. MACCULI déclare qu'une éventuelle nomination de l'organe de révision externe ne sera plus possible avec les marchés publics, puisqu'il n'est plus possible de choisir le mandataire une fois qu'une procédure ouverte a été lancée.
Le PRESIDENT rappelle que c'est le Conseil municipal qui désigne l'organe de révision de la Fondetec.

Audition du 29 février
La commission reçoit à nouveau Mme Sandrine SALERNO et M. Salvatore MACCULI qui proposent des amendements à partir de la version du 8 février et présentent un diptyque du texte du 8 février (à gauche) et de leur proposition (à droite). Il souligne que les modifications sont surlignées en jaune.

Le PREDIDENT déclare qu'il est, en tant qu'auteur, très satisfait des amendements et que deux questions politiques se posent encore, celle du rattachement hiérarchique et celle de l'externalisation de la révision des comptes. Il propose de passer en revue le règlement article par article.

Art. 2 : M. MACCULI explique que ce règlement permet au Conseil administratif de moduler la profondeur de ces systèmes de contrôle interne et que les seuils de matérialité précisent les limites de la mise en place d'un contrôle interne.
Mme SALERNO rappelle que la Commission des finances semblait dire que c'était au Conseil administratif de décider et que c'est ce que stipule cet al. 2.
Le PRESIDENT déclare que le terme « matérialité » est un faux ami anglais et qu'il préférerait parler de « seuils financiers ».

Art. 6 : Un commissaire déclare que la nouvelle proposition ne lui plaît pas du tout. Il estime que la précédente version traduisait mieux la volonté de la Commission des finances de bien clarifier qui est responsable de quoi. Il trouve difficile que l'organe contrôlé soit aussi le supérieur hiérarchique.
Un autre commissaire déclare que le rattachement administratif est évident, sans quoi il faudrait que l'Audit interne fasse ses salaires lui-même. Il trouve cela logique et pense qu'il ne faut pas y toucher. Il ajoute que le débat porte justement sur le lien hiérarchique au Conseil administratif. Il déclare que si les normes de fonctionnement de l'audit interne en tant que profession sauvegardent l'autonomie et l'indépendance de l'Audit interne municipal, cette pratique ne le gênerait pas du tout.
M. MACCULI répond que les normes sauvegardent et protègent dans la pratique l'objectivité et l'indépendance de l'Audit interne dans sa manière d'exercer sa profession. Il ajoute qu'un autre article du règlement prévoit une évaluation de cette objectivité.
M. MACCULI précise qu'en laissant « autonome et indépendant », on crée une Cour des comptes à l'intérieur de l'administration municipale, alors que l'interprétation de l'autonomie et de l'indépendance se situe plutôt dans l'exercice des fonctions. Il ajoute que l'Audit interne municipal doit être d'un niveau hiérarchique suffisamment élevé, d'où le rattachement hiérarchique au Conseil administratif, pour pouvoir auditer toute l'administration.

Le PRESIDENT rappelle que la Cour des comptes avait annoncé qu'elle serait très vigilante.

Art. 14 : M. MACCULI insiste sur le principe de proportionnalité. Il ajoute qu'il y a aussi un propos sur les causes qui ne figurent jamais dans les rapports et estime nécessaire d'expliquer au lecteur pourquoi on a dysfonctionné.
Le PRESIDENT observe que le délai a été prolongé à 30 jours comme convenu.
Un commissaire demande quel est l'avantage de faire figurer les remarques de l'audité dans le corps du rapport plutôt qu'en annexe.
M. MACCULI répond que sans cela, la position de l'audité serait secondaire. Il explique qu'il est mieux d'avoir la recommandation de l'auditeur suivie par la réponse de l'audité, parce que cela facilite la lecture et donne de l'importance à l'audité.
M. MACCULI explique qu'à l'al. 4 la nuance porte sur le fait qu'une fois que l'on s'est engagé à tenir les délais, il y a un devoir moral. Il rappelle que la mise en place des recommandations n'est pas obligatoire.

Art. 17 (1ère version) :
M. MACCULI explique que l'organe de révision devra être mandaté par le biais d'un AIMP et que c'est le Conseil administratif qui adjugera le mandat, raison de cette modification.
Le PRESIDENT déclare qu'il trouverait normal que le Conseil municipal se prononce sur l'organe de révision en ratifiant le choix. Il rappelle que dans une SA, c'est le Conseil d'administration qui désigne l'organe de révision et que ce choix est ratifié par l'Assemblée générale qui l'élit.

M. MACCULI explique que la Cour des comptes ne peut pas soumissionner lors d'un marché public..
Le PRESIDENT note que la Commission des finances souhaite garder l'ancienne formulation de l'art. 17.

Art. 18 : M. MACCULI explique qu'il serait trop lourd de faire un marché public chaque année.
Une commissaire rappelle qu'il avait été dit que compte tenu de la charge que cela représente, un an représentait juste le temps nécessaire pour comprendre le fonctionnement de la Ville, ce qui justifie de nommer l'organe de révision pour quelques années.
Le PRESIDENT répond que c'est le point de vue de l'organe de révision qui commence à gagner de l'argent après la troisième année. Il déclare que l'on n'est pas obligé d'en tenir compte.
M. MACCULI précise que le Conseil municipal ne peut pas révoquer en tout temps mais uniquement sur proposition du Conseil administratif. Il ajoute qu'il n'a pas eu le temps de voir cette partie avec les experts en marchés publics.
Le PRESIDENT ajoute que si le Conseil municipal n'est pas content, il peut couper le budget et confier le mandat à la Cour des comptes.
M. MACCULI trouve aussi étrange que le Conseil municipal désigne mais ne révoque pas. Il rappelle qu'un mandat peut être révoqué en tout temps.

Le PRESIDENT propose d'enlever cet al. 4 parce que l'organe de révision sera reconduit au moment de l'approbation des comptes au mois de juin. Il estime que cela ne veut rien dire et précise qu'il ne se passe rien en cours d'année.
Une commissaire rappelle que le Conseil municipal n'a pas la prérogative du Grand Conseil de révoquer car c'est le Conseil administratif qui nomme le personnel.

Le PRESIDENT précise qu'il s'agit d'un mandataire externe et pas de personnel.
La commissaire répond qu'il en va de même et que le Conseil municipal peut faire des propositions, mais que c'est au Conseil administratif de rédiger un contrat. Elle rappelle que le Conseil municipal a un avis consultatif, mais n'a pas la personnalité juridique pour agir. Elle pense que la Surveillance des communes va invalider ce choix.
Le PRESIDENT répond que c'est ce qui se fait pour la Fondetec.

La commissaire répond que la Fondetec relève du Conseil municipal et qu'il y a des représentants. Elle estime que l'on peut politiquement affirmer que c'est ce que l'on veut, mais en sachant que la Surveillance des communes dira que ce n'est pas possible.
Le PRESIDENT propose de supprimer l'al. 4.

Discussion et vote final

Le PRESIDENT soumet au vote les articles du règlement :

Les articles 1 à 15 sont adoptés sans opposition.

Le PRESIDENT ouvre la discussion sur le chapitre III et ses deux variantes :

Chapitre III Révision des comptes annuels (1ère variante)

Art. 16 Type de contrôle des états financiers de la Ville de Genève
[1] Les états financiers de la Ville de Genève sont soumis au contrôle ordinaire d'un organe de révision externe.
[2] L'organe de révision présente au Conseil municipal, au plus tard le 31 mars de l'exercice suivant, un rapport écrit sur le résultat de sa révision. Il recommande l'approbation des états

financiers avec ou sans réserves, ou leur renvoi au Conseil administratif. Il remet également une copie du rapport au directeur de l'Audit interne municipal pour information.

Art. 17 Désignation de l'organe de révision
L'organe de révision est désigné par le Conseil municipal sur proposition du Conseil administratif ; il peut s'agir de la Cour des comptes. Il doit être agréé en qualité d'expert-réviseur au sens de la loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs. Il effectue son mandat conformément aux prescriptions légales et réglementaires et aux normes d'audit suisses (NAS) établies par la Chambre fiduciaire suisse.

Art. 18 Durée de fonction de l'organe de révision
[1] L'organe de révision est élu pour une année, renouvelable trois fois. Son mandat prend fin avec l'approbation des derniers comptes annuels. Il peut être reconduit dans ses fonctions, mais pas pour un mandat successif.
[2] Lorsqu'un organe de révision démissionne, il en indique les motifs au Conseil administratif et à la commission des finances.
[4] Le Conseil administratif peut, en tout temps, révoquer l'organe de révision avec effet immédiat après consultation de la commission des finances.

➔ Voir la 2ème variante dans le texte final à la fin du document.

Un commissaire MCG est favorable à la deuxième variante et préfère que la révision des comptes reste en interne, car sinon ce sera coûteux et compliqué. Il ajoute qu'une externalisation n'est pas une garantie de faire mieux.

Un commissaire PS déclare être favorable à la deuxième variante. Il ajoute que si cette version n'est pas approuvée, son groupe votera la seconde variante mais avec les amendements discutés.

Un commissaire PDC déclare être favorable à la deuxième variante pour des raisons évidentes d'économie, mais aussi parce qu'il estime que les couches de contrôle sont suffisantes sans en rajouter une supplémentaire.

Une commissaire Verte annonce que son parti persiste dans son choix en faveur de la deuxième variante pour les raisons énoncées et parce qu'il a compris qu'il s'agit de deux exercices différents, audit interne et révision des comptes, qui se nourrissent l'un l'autre.

Un commissaire PLR estime que la première variante est intéressante parce que l'on vient de l'amender pour arriver à un résultat satisfaisant et parce qu'il est intéressant d'avoir un oeil extérieur pour se sortir potentiellement des conflits d'intérêts, même si on espère qu'il n'y en aura pas. Il serait heureux d'avoir un point de vue extérieur et professionnel, capable de soulever les éléments qui n'auraient pas été identifiés.

Le PRESIDENT déclare que pour lui, la qualité des comptes d'une collectivité publique est un enjeu moins important que sa gestion. Il précise que les comptes sont déjà soumis à des normes assez strictes sous la surveillance de la Surveillance des communes. Il ajoute que la révision des comptes prendra 30% du temps de l'Audit interne municipal qu'il ne passera pas à faire de l'audit interne. Il ne pense pas que cela coûtera moins cher, puisqu'il y aura aussi moins d'audit interne.

Un commissaire UDC déclare qu'il préfère la première variante parce qu'il estime qu'avoir un regard externe est bienvenu et que la formulation de l'article est meilleure dans cette variante, notamment parce que l'art. 17 prévoit de pouvoir saisir la Cour des comptes.

Une commissaire Verte déclare que le recours à la Cour des comptes est prévu dans les deux versions : « Une fois par législature, ce mandat est effectué par la Cour des comptes ».

Une commissaire EAG déclare que son groupe est favorable à la deuxième variante.

Le PRESIDENT soumet au vote la première variante :

Oui : 3 LR, 1 UDC.
Non : 2 EàG, 2 V, 3 PS, 1 DC, 1 MCG.
Abst : /

La variante 2 est adoptée.

Le PRESIDENT soumet au vote le projet règlement du PA-122 ainsi amendé par la Commission des finances :

Oui : 2 EàG, 2 V, 3 PS, 1 DC, 1 MCG, 3 LR, 1 UDC.
Non: /
Abst : /

Le règlement est adopté à l'unanimité des membres présents.

Annexes :

- Article de M. Charles Pict, directeur de l'ICF publié dans la revue « l'Expert-comptable suisse » dans son numéro d'octobre 2011.
- Extrait de divers documents transmis par la Cour des comptes (lettre du Conseil d'Etat à la Constituante, lettre de la Cour des comptes à la Constituante, extrait du projet de Constitution, extrait de l'exposé des motifs d'un projet de loi)
- Présentation du département des finances et du logement

Les normes d'audit interne de l'IIA sont disponibles ici :
http://www.ifaci.com/Ifaci/Connaitre-l-audit-et-le-controle-interne/L-audit-interne-une-profession-normee-79.html

PROJET D'ARRÊTÉ <u>AMENDE</u> EN COMMISSION

Considérant :

- la nécessité de mettre en place un système coordonné de contrôle interne dans toute l'administration municipale, efficace et efficient,

- la nécessité de se doter d'un service d'audit interne, autonome, travaillant selon les normes en vigueur,

- la nécessité d'avoir un contrôle des comptes de la ville (audit externe) totalement indépendant.

LE CONSEIL MUNICIPAL,
vu l'article 30, chiffre 2 de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984,

arrête :

Article premier. – *Le règlement municipal sur le contrôle interne, l'audit interne et la révision des comptes annuels est adopté.*

Article deux. – *Le règlement du Service du contrôle financier de la Ville de Genève du 7 octobre 1980 est abrogé.*

Annexe : le règlement municipal du … sur le contrôle interne, l'audit interne et la révision des comptes annuels en Ville de Genève.

Règlement municipal du … sur le contrôle interne, l'audit interne et la révision des comptes annuels en Ville de Genève

(version amendée et adoptée par la commission des finances le 29 février 2009)

Chapitre I Système de contrôle interne

Art. 1 Définition

Le système de contrôle interne est un système de gestion intégré essentiel à la maîtrise de l'action et de la gestion administrative de la Ville de Genève. Il est mis en œuvre par l'ensemble des intervenants d'une entité et vise les objectifs suivants :

a) le déploiement de l'action de la Ville de Genève conforme au droit;
b) la gestion administrative efficace permettant la délivrance de prestations nécessaires à la conduite des politiques publiques;
c) l'utilisation efficiente des moyens engagés par la Ville de Genève;
d) la protection des ressources et du patrimoine de la Ville de Genève;
e) la prévention et la détection des fraudes et des erreurs;
f) la fiabilité de l'information et la rapidité de sa communication.

Art. 2 Champ d'application

[1] L'administration municipale et les entités privées ou publiques bénéficiant d'une subvention inscrite au budget de la Ville de Genève mettent en œuvre et maintiennent un système de contrôle interne financier et opérationnel adapté à leurs missions et à leur structure.

[2] Le Conseil administratif édicte les principes et les seuils financiers applicables au système de contrôle interne.

Art. 3 Organisation

[1] La mise en place et la maintenance du système de contrôle interne incombe à la direction de chaque entité.
[2] La responsabilité des systèmes de contrôle interne transversaux incombe aux entités exerçant des activités transversales, comme la gestion des flux financiers, des ressources humaines, des achats, des locaux et de l'informatique.

Chapitre II Audit interne

Art. 4 Définition

L'audit interne est une fonction au sein de l'administration municipale, exercée de façon indépendante et objective, qui lui donne une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte ses conseils pour les améliorer et contribue à créer de la valeur ajoutée. L'audit interne aide l'administration municipale à atteindre ses objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, ses processus de management des risques, de contrôle et de gouvernance et en faisant des propositions pour renforcer son efficacité.

Art. 5 Organe

L'audit interne est assuré par l'Audit interne municipal.

Art. 6 Organisation et rattachement

[1] L'Audit interne municipal est rattaché hiérarchiquement au Conseil administratif et administrativement au département Autorités.

[2] L’Audit interne municipal est soumis au règlement municipal. Il établit son organisation et son mode de fonctionnement dans un règlement interne selon les normes et pratiques reconnues par la profession. Il établit également une charte d’audit interne validée par le conseil administratif après consultation de la commission des finances.
[3] L'Audit interne municipal soumet au Conseil administratif et au Conseil municipal son budget annuel qui est inscrit au budget de la Ville de Genève dans une rubrique spécifique à cet effet.
[4] Le Conseil administratif est l’autorité d’engagement, de nomination et de révocation du directeur de l'Audit interne municipal. Le Conseil administratif consulte la commission des finances avant la nomination ou la révocation du directeur de l’Audit interne municipal.
[5] Le directeur de l’Audit interne municipal doit être au bénéfice de compétences avérées dans les domaines de l’audit, ainsi que dans la gestion d’équipe.
[6] Le Conseil administratif est l'autorité d'engagement et de nomination du personnel de l'Audit interne municipal.
[7] Le personnel de l'Audit interne municipal est assermenté.
[8] A chaque début de législature, le fonctionnement et le niveau d’indépendance du service d’audit interne sont évalués par un auditeur externe mandaté conjointement par le Conseil administratif et la commission des finances. Il peut s’agir de la Cour des comptes.

Art. 7 Champ d'application
[1] L'Audit interne municipal exerce son activité auprès des entités mentionnées à l'article 2 du présent règlement.
[2] Les entités ayant un organe d'audit interne propre transmettent les rapports d'audit à l'Audit interne municipal. Les entités annoncent immédiatement toute irrégularité constatée à l'Audit interne municipal.

Art. 8 Coordination des audits
L’Audit interne municipal s’assure de la bonne coordination de ses activités d’auditsavec celles des autres instances de contrôle du canton de Genève.

Art. 9 Types d’audit
L’Audit interne municipal exerce les types de contrôle suivants :
- audits du système de contrôle interne,
- audits financiers (hors période de révision des comptes de la Ville de Genève),
- audits informatiques,
- audits de fraudes.

Art. 10 Normes professionnelles
L'Audit interne municipal effectue ses audits selon les normes et principes reconnus dans la profession, notamment :
a) les normes pour la pratique professionnelle de l'audit interne éditées par l'IIA (Institut of internal Auditors);
b) les normes et les bonnes pratiques publiées par l'ISACA (Information Systems Audit and Control Association).

Art. 11 Appel à des experts
[1] L'Audit interne municipal peut recourir à des collaborations extérieures en cas de nécessité ou peut s'adjoindre des spécialistes lorsqu'un mandat nécessite des compétences particulières.
[2] Si les mandataires externes constatent des défauts, des erreurs ou des lacunes dans la gestion des entités contrôlées, ils doivent en saisir sans délai l'Audit interne municipal.
[3] L'Audit interne municipal procède ensuite en application de l'article 13 du présent règlement.
[4] Les experts, les autres mandataires et le personnel des sociétés fiduciaires sont soumis au secret de fonction pour toutes les informations dont ils ont connaissance dans l'exercice des

missions pour lesquelles ils sont mandatés. Ils ne peuvent en aucun cas, lors d'une activité étrangère à leur mandat, faire état de renseignements dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de ce mandat.
[5] L'obligation de garder le secret subsiste après la fin de leur mandat.
[6] L'autorité supérieure habilitée à lever le secret de fonction, au sens de l'article 320 chiffre 2, du code pénal, est le Conseil administratif.

Art. 12 Planification des audits
[1] L'Audit interne municipal établit sa planification annuelle, en fonction des risques, qu'il remet au Conseil administratif pour approbation et à la commission des finances pour consultation.
[2] Demeure réservée la possibilité d'inclure ultérieurement dans son programme d'autres audits à caractère prioritaire selon ses propres choix, sur mandat du Conseil administratif ou de la commission des finances.

Art. 13 Obligation d'informer
[1] L'Audit interne municipal est en droit de demander à chaque entité contrôlée la communication de tout dossier, document ou renseignement propres à l'exercice de son activité.
[2] Les entités contrôlées doivent lui prêter leur plein appui lors de l'exécution de ses tâches, en particulier lui accorder un droit d'accès aux données, y compris les données personnelles nécessaires à l'exercice de l'audit interne, dans les limites de la législation sur la protection des données.
[3] Les dispositions légales sur le maintien du secret, y compris le secret fiscal, ne peuvent pas être invoquées vis-à-vis de l'Audit interne municipal, agissant dans le cadre strict de ses attributions définies par le présent règlement. Les secrets protégés par la législation cantonale et fédérale sont réservés. La confidentialité sur l'identité de la personne auditionnée peut lui être garantie.
[4] L'Audit interne municipal correspond directement avec les entités contrôlées.
[5] Lorsque l'Audit interne municipal constate des anomalies ou des manquements ayant une portée fondamentale, il en informe sans délai le Conseil administratif. Le Conseil administratif prend dans le délai d'un mois les mesures imposées par les circonstances.

Art. 14 Rapports d'audit
[1] Toute intervention de l'Audit interne municipal donne lieu à un rapport écrit assorti de recommandations qui doivent tenir compte du principe de proportionnalité. Les causes à l'origine des dysfonctionnements donnant lieu à des recommandations sont expliquées dans le rapport. L'Audit interne municipal peut établir un ou plusieurs rapports intermédiaires.
[2] L'audité dispose de 30 jours après l'entretien d'audit final pour présenter sa position qui est consignée dans le corps du rapport.
[3] En concertation avec l'audité, il est établi un calendrier de réalisation des recommandations, un responsable de leur mise en œuvre est désigné.
[4] L'audité s'engage à mettre en œuvre les recommandations dans les délais indiqués dans le rapport.
[5] En cas de désaccord entre l'Audit interne municipal et le département ou l'autorité à laquelle l'entité contrôlée est rattachée au sujet des recommandations à mettre en œuvre, celui-ci est porté devant le Conseil administratif pour qu'il tranche. La décision est communiquée à la commission des finances.
[6] L'Audit interne municipal effectue un suivi de la mise en œuvre des recommandations qui fait l'objet d'un rapport annuel au Conseil administratif et à la commission des finances.

Art. 15 Diffusion des rapports
[1] Les rapports d'audit ne sont pas publics. Ils sont remis, munis du sceau de la confidentialité :
a) au chef du département dont dépend l'entité auditée;

b) au responsable de l'entité auditée;
c) au Conseil administratif en la personne de son PRESIDENT;
d) à la commission des finances.

[2] Le Conseil administratif, peut transmettre ou publier ces rapports en procédant aux adaptations nécessaires aux fins de protection de la personnalité des collaborateurs.

[3] Au début de chaque année, l'Audit interne municipal adresse au Conseil administratif et à la commission des finances un rapport d'activité qui mentionne en particulier :

a) la liste des audits achevés avec mention de l'étendue des travaux effectués;
b) la liste des recommandations formulées dans ses rapports;
c) les audits en cours.

[4] Le Conseil administratif et la commission des finances peuvent appeler le directeur de l'Audit interne municipal qui est à leur disposition pour leur donner les renseignements complémentaires dont ils ont besoin pour l'exercice de leur mission.

[5] La commission des finances, le Conseil administratif, les départements et les entités mentionnées à l'article 2 du présent règlement transmettent à l'Audit interne municipal tous les rapports effectués à leur demande par des mandataires externes.

Chapitre III Révision des comptes annuels (2ème variante adoptée)

Art. 16 Contrôle des états financiers de la Ville de Genève

Les états financiers de la Ville de Genève sont soumis au contrôle ordinaire de l'Audit interne municipal. Il effectue son mandat conformément aux prescriptions légales et réglementaires et aux normes d'audit suisses (NAS) établies par la Chambre fiduciaire suisse. Une fois par législature, ce mandat est effectué par la Cour des comptes.

Art. 17 Rapport

[2] L'Audit interne municipal présente au Conseil municipal, au plus tard le 31 mars de l'exercice suivant, un rapport écrit sur le résultat de sa révision. Il recommande l'approbation des états financiers avec ou sans réserves, ou leur renvoi au Conseil administratif.

Le secteur public est soumis à de fortes exigences en matière de gestion. Cet article a pour ambition d'expliquer l'organisation du contrôle au sein des collectivités publiques en Suisse et les apports de ces instances de contrôle.

NICOLAS ROBERT
CHARLES PICT

L'AUDIT DANS LE SECTEUR PUBLIC
Organisation et enjeux

1. INTRODUCTION

Le secteur public en Suisse est l'un des plus grands acteurs de l'économie; il contribue à environ 10% de la valeur ajoutée (i. e. valeur nette des biens et services produits) [1]. Les résultats négatifs des dernières années dans ce secteur, les difficultés de certaines collectivités publiques et l'augmentation importante de l'endettement ont créé des attentes. Les Parlements, les citoyens et les marchés des capitaux exigent dorénavant que les collectivités publiques travaillent de manière plus performante et gèrent ainsi les ressources financières qu'elles prélèvent aux citoyens de la manière la plus efficace et économique possible.

Mais qui contrôle la performance des États et comment? Cet article a pour ambition d'expliquer l'organisation du contrôle au sein des collectivités publiques en Suisse, les apports de ces instances de contrôle et les enjeux auxquels elles font face.

2. ORGANISATION DE L'AUDIT DANS LE SECTEUR PUBLIC EN SUISSE

Le positionnement de la fonction de contrôle dans les cantons est fortement inspiré de la pratique au niveau fédéral. La Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances précise que ce dernier est «rattaché au Département fédéral sur le plan administratif» [2]. Il assiste l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral.

Au niveau des cantons, le positionnement et les attributions des contrôles des finances (CCF) [3], organes de surveillance des cantons, sont à cet égard très similaires [4].

Les contrôles des finances sont des instances autonomes et indépendantes, rattachées à l'Administration, qui rapportent de manière confidentielle à l'Exécutif (Conseil d'État) et au Parlement (commissions des finances et de contrôle de gestion p. ex.).

Leur surveillance s'étend sur de nombreuses entités puisqu'ils contrôlent non seulement les services et départements de l'État mais aussi l'ensemble des entités de droit public cantonales (hôpital, aéroport, université, etc.), les entités de droit privé subventionnées et celles dont l'État détient une participation majoritaire voire encore les communes.

Dans les grandes lignes, les contrôles des finances ont pour mission de s'assurer:
→ de la qualité de l'information financière fournie par les entités susmentionnées; → de l'existence et du bon fonctionnement de leur système de contrôle interne; → du bon emploi des fonds alloués par l'État (appréciation de la gestion financière).

Dans certains cas [5], le contrôle des finances est aussi l'organe de révision des comptes de l'État. À cet égard, il publie un rapport à l'attention du Parlement et propose l'acceptation des comptes, avec ou sans réserve, ou le renvoi des comptes. Il procède également à des audits complémentaires des comptes des entités subventionnées afin de s'assurer que les particularités du secteur public ont bien été prises en compte par leur organe de révision.

Par ailleurs, les contrôles des finances s'assurent de la conformité de l'action étatique aux bases légales, de l'utilisation économique des deniers publics et du respect des contrats de prestations par les entités subventionnées. Ils procèdent encore à des audits des systèmes d'information et

NICOLAS ROBERT, EXPERT-COMPTABLE DIPLÔMÉ, INSPECTION CANTONALE DES FINANCES DU CANTON DE GENÈVE, GENÈVE

CHARLES PICT, EXPERT-COMPTABLE DIPLÔMÉ, DIRECTEUR, INSPECTION CANTONALE DES FINANCES DU CANTON DE GENÈVE, GENÈVE

émettent des recommandations sur la sécurité des réseaux, sur les applications informatiques, les bases de données ou sur les projets en développement.

Leurs rapports sont destinés au parlement et aux services/entités audité(e)s et ne sont pas accessibles au public.

Aux attributions des contrôles des finances, il faut rajouter celles confiées aux Cours des comptes [6], de constitution plus récente en Suisse et dont la création a été décidée par le peuple. Ces entités diffèrent des contrôles des finances dans les domaines suivants notamment: le mode de nomination (élection des magistrats par le Parlement pour Vaud, par le peuple pour Genève), les modalités de choix des mandats (demande d'ouvrir une procédure de contrôle par un tiers et liberté de la Cour d'entrer en matière), leur champ d'intervention et la publication des rapports (la Cour des comptes rend public ses rapports).

3. L'INDÉPENDANCE ET L'AUTONOMIE

3.1 L'indépendance figée dans la loi. La loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances et les lois cantonales sur les contrôles des finances précisent que l'organe de contrôle «exerce une activité autonome et indépendante» et que «dans l'exercice de ses fonctions de contrôle, il est soumis uniquement à la constitution et à la loi» [7].

Dans la pratique, on rencontre un rattachement administratif [8] des contrôles des finances aux collectivités qu'ils contrôlent dans la mesure où ils en font partie. Néanmoins, ils jouissent d'une indépendance et d'une autonomie organique. Concrètement, cela signifie qu'un contrôle des finances est libre de toutes directives ou recommandations dans l'accomplissement de ses tâches de contrôle. Il décide sans contrainte des contrôles qu'il effectue et garde la maitrise complète des propos tenus dans ses rapports. Il jouit aussi d'une liberté financière dans le cadre du budget qui lui est attribué et peut s'organiser de manière autonome.

Par conséquent, ni l'Exécutif, ni les organes du Parlement ne sont habilités à intervenir dans son activité. La tendance actuelle est d'ailleurs de constituer une loi autonome sur le contrôle des finances, ce qui renforce son image d'indépendance.

Un tel niveau d'indépendance et d'autonomie est une particularité propre au secteur public. Il se confirme par les désaccords que peut avoir le contrôle des finances avec la direction de l'entité (l'Exécutif), notamment dans le cadre du contrôle des comptes annuels.

En effet, de par son pouvoir à édicter des lois contraignantes pour elle-même, une collectivité a la possibilité de créer une entité dont l'autonomie et l'indépendance sont complètes.

Dans le secteur privé, l'autonomie et l'indépendance de l'audit interne ne sont pas figées dans une règle supérieure mais dépendent généralement des bonnes dispositions du Conseil d'administration auquel l'audit interne est en principe rattaché.

Afin toutefois d'éviter des dérives, les lois du secteur public précisent notamment des exigences en termes de déontologie et de respect des règles professionnelles de l'audit [9].

Par ailleurs, l'activité d'audit interne du contrôle des finances ne peut se mélanger avec une activité opérationnelle ou de conseil telle que la tenue de comptabilité ou la présidence de groupes de travail.

L'indépendance est toutefois sujette à critique dans certains cantons en raison de la nomination du directeur du contrôle des finances par l'Exécutif. En apparence, cette situation peut ne pas sembler idéale car même si le contrôle de l'Exécutif n'est pas dans les prérogatives du contrôle des finances, l'Exécutif est responsable du fonctionnement de l'Administration qui, elle, est contrôlée. Cependant, le fait que la nomination par l'Exécutif soit validée par le Parlement permet de limiter fortement le risque lié à l'indépendance. Par ailleurs, les exigences élevées qui sont fixées en matière de compétences professionnelles sont un garde-fou probant.

«Le risque d'indépendance lié au cumul des fonctions d'auditeur interne et externe est un faux problème.»

La réponse qui est régulièrement proposée au problème de l'indépendance consiste à nommer la direction de l'entité de contrôle par le peuple. Si cette solution peut paraître idéale théoriquement, la pratique démontre que le jeu politique est omniprésent lors de l'élection, ce qui ne garantit ni l'indépendance, ni la compétence des personnes élues.

Il n'existe par conséquent pas de solution idéale. Il apparaît clairement que seule l'éthique de la direction de l'organe de contrôle est garante d'une véritable indépendance.

3.2 Le faux problème du cumul de l'audit interne et externe. L'une des particularités du contrôle dans le secteur public est le cumul des fonctions d'auditeur interne et d'auditeur externe. Ces attributions ressortent clairement de la loi fédérale et des lois cantonales [10]. Ce cumul des fonctions est spécifique au secteur public car dans le secteur privé, les règles sont plus restrictives en raison des risques de perte d'indépendance. En effet, il est courant que, dans le privé, l'organisme d'audit interne accomplisse des activités opérationnelles qui sortent donc de l'activité propre d'audit interne (aide au bouclement des comptes, à l'implémentation d'une nouvelle application informatique, prestations de conseil, etc.).

Dans le secteur public, le risque de perte d'indépendance lié au cumul des fonctions d'auditeur interne et externe est un faux problème, car les tâches du contrôle des finances sont clairement séparées des activités opérationnelles et décisionnelles. Par ailleurs, le contrôle des finances ne vend pas ses prestations, il n'existe dès lors aucun intérêt financier (notamment des bonus sur la vente des prestations) qui inciterait les auditeurs à violer cette règle.

Par conséquent, le contrôle des finances ne se trouve, dans la pratique, jamais dans une situation où il doit analyser ses propres travaux.

Le cumul des fonctions permet par contre des synergies importantes puisque certains travaux d'audit interne sont utiles pour l'audit externe et inversement. Par ailleurs, la

connaissance de l'entité auditée et de ses risques en est fortement renforcée et permet un travail ciblé et efficient.

4. UNE PROFESSIONNALISATION ACCRUE

4.1 La certification des compétences. L'audit dans le secteur public a considérablement évolué. Pratiquant de simples contrôles d'inventaire à l'origine, les auditeurs du secteur public appliquent désormais des méthodes d'audit certifiées (basées sur des analyses de risques) et adaptées aux objectifs de leur mission. Plusieurs éléments en témoignent: les certifications obtenues dans l'audit interne auprès de l'*Institute of Internal Auditors (IIA),* les agréments obtenus par les inspections auprès de l'*Autorité de surveillance en matière de révision (ASR)* comme expert-réviseur agréé et les certifications individuelles qui attestent des qualifications des auditeurs (CIA [11], diplôme d'expert-comptable, agrément en tant qu'expert-réviseur ou réviseur, CISA [12], etc.).

«L'audit dans le secteur public a considérablement évolué (...) les auditeurs du secteur public appliquent désormais des méthodes d'audit certifiées.»

Certains cantons ont ancré cette professionnalisation dans la loi et exigent, d'une part, que les contrôles des finances appliquent les normes d'audit de la chambre fiduciaire, les International Standards on Auditing (ISA) ou les normes éditées par l'IIA et, d'autre part, que le contrôle des finances soit dirigé par un «spécialiste de la révision» [13].

Ces exigences légales impliquent concrètement que les prestations d'audit interne soient évaluées et certifiées tous les 5 ans auprès d'un évaluateur indépendant et agréé pour pouvoir se prévaloir de la réalisation des missions d'audit interne selon les normes de l'IIA [14].

Au niveau de l'audit externe, les inspections des finances sont soumises à l'agrément de l'ASR qui garantit la qualification et les compétences des auditeurs. Cet agrément consiste aussi en une vérification ponctuelle du système d'assurance-qualité. On peut toutefois regretter dans ce domaine que les collectivités publiques ne soient pas considérées comme des entreprises soumises à la surveillance de l'État [15] alors que leurs états financiers sont souvent aussi importants que les entreprises cotées en bourse. Dans un tel cas, cela impliquerait de l'ASR un contrôle approfondi *(Firm et File Review)* et serait un gage supplémentaire de qualité des prestations fournies en matière de révision.

Les auditeurs externes des entités du secteur public peuvent néanmoins utiliser les services d'une société privée pour un examen plus poussé de leur système d'assurance-qualité.

4.2 Le développement de compétences métier. Outre ces compétences professionnelles, l'auditeur dans le secteur public doit acquérir des connaissances particulières relatives notamment au fonctionnement du secteur public (normes comptables spécifiques, plan comptable, fonctionnement du dispositif budgétaire, cadre légal, environnement politique, risques spécifiques du serveur, etc.). Si ces compétences sont développées par la pratique *(training on the job),* il n'existe à notre connaissance que peu de formations en Suisse préparant les auditeurs à la pratique dans le secteur public. Il y a sans aucun doute des opportunités en la matière.

Par ailleurs, au vu de l'étendue du secteur public, le champ d'audit est très vaste et regroupe de nombreux métiers parfois très différents. Lors de chaque audit et de l'analyse des risques y relative, il est indispensable pour l'auditeur d'acquérir des compétences métier dans les domaines contrôlés. La technicité des métiers étant de plus en plus élevée, il est parfois nécessaire d'avoir recours à des spécialistes (informaticiens, ingénieurs, architectes, juristes, etc.). Les contrôles des finances l'ont bien compris et ont engagé des personnes compétentes dans ces domaines.

L'évolution du métier d'auditeur dans le secteur public comme dans le privé exige des compétences de plus en plus élevées comme le relevait en 2009 *Philippe Séguin,* ancien premier président de la Cour des comptes en France:

«Nous ne pouvons plus nous contenter d'être de bons juristes ou de bons comptables. Il nous faut aussi pouvoir nous appuyer sur des économistes, des statisticiens, des médecins, des informaticiens experts en systèmes d'information ...» [16].

5. LE RÔLE DE L'AUDIT DANS LE SECTEUR PUBLIC

Au sein du secteur public, l'auditeur interne a une mission vaste: s'assurer de l'efficacité, de l'efficience et de l'économicité des moyens (les trois «E» [17]).

L'efficacité se mesure par rapport au respect des missions imposées à la collectivité publique ou à ses organismes rattachés. Dans le secteur public, toute mission est régie par une base légale. Le contrôle de l'efficacité se mesure donc premièrement par rapport au respect de la base légale (contrôle de la conformité) puis par rapport aux effets de la mission sur les usagers.

«L'audit interne joue donc un rôle prépondérant car, par ses contrôles, il agit comme un véritable levier du changement et sert de vecteur à l'amélioration de la productivité et de l'efficience des opérations.»

Par ailleurs, l'efficacité de l'administration est soumise à l'appréciation constante du citoyen. Un policier fait une erreur, les journaux en parlent aussitôt; un professeur enseigne mal, les parents réagissent.

Le rôle de l'audit interne est par conséquent de s'assurer que le système de gestion en place permet à la collectivité de remplir entièrement ses missions à la satisfaction des usa-

gers. Pour cela, la collectivité se doit de mettre en place une organisation appelée système de gestion ou système de contrôle interne qui lui garantit l'atteinte de ses objectifs. À noter que de plus en plus de collectivités ont pris la décision de se fonder sur le modèle COSO [18] pour formaliser leur système de contrôle interne.

Dans certains cas, des prestations vitales au fonctionnement de la cité sont déléguées à des entreprises de droit public (transports en commun, soins, éducation professionnalisée, etc.). Ces prestations sont en partie (parfois essentiellement) financées par des subventions de l'État. Dans d'autres cas, des activités utiles à la cité sont proposées par des entités qui bénéficient de subventions (enseignement artistique, insertion de personnes handicapées ou défavorisées, établissements médicaux sociaux). Ces délégations de tâches sont souvent importantes (p. ex. le total des indemnités [19] accordées par l'État de Genève à ces entités représentait CHF 2,2 milliards en 2010).

Le contrôle de l'efficacité de ces entités subventionnées liées à l'État est en partie différent car les missions sont fixées par des contrats de prestations. L'objectif de l'auditeur est par exemple de s'assurer que ces contrats existent, qu'ils ont correctement défini les prestations devant être réalisées, les valeurs cibles à atteindre et les mesures coercitives en cas de non-performance (p. ex. restitution des subventions).

L'audit interne doit aussi contribuer à l'efficience des opérations. Les lois sur les finances des collectivités publiques insistent également souvent sur la notion d'économicité des moyens, i. e. *«l'emploi judicieux et économique des moyens»,* ce qui veut dire que l'auditeur interne doit s'assurer que les dépenses sont «*nécessaires et supportables*» [20]. Dans le secteur privé, la concurrence incite constamment les entreprises à travailler de la manière la plus économique et à améliorer leur productivité. Par contre, dans le secteur public, les collectivités ne sont pas mises en concurrence et ne sont donc pas poussées de l'extérieur à l'efficience. La prise de conscience doit par conséquent venir de l'intérieur et se concrétiser par une volonté et une attention constante à l'efficience et à l'amélioration de la productivité notamment par une revue des processus et procédures de travail, ou par une amélioration de la coordination des activités.

Il faut toutefois être capable dans un premier temps de mesurer cette productivité. Ceci doit se faire par la mise en place d'une comptabilité analytique et par l'utilisation de benchmarks entre collectivités publiques. De ce côté, s'il existe un certain nombre de liens informels entre les cantons, la mise en place d'une structure de benchmark plus formalisée reste néanmoins encore à développer.

«L'appartenance politique d'un magistrat ou d'un directeur d'un contrôle des finances peut jeter le doute sur l'indépendance des audits.»

L'audit interne joue donc un rôle prépondérant car, par ses contrôles, il agit comme un véritable levier du changement et sert de vecteur à l'amélioration de la productivité et de l'efficience des opérations.

De manière complémentaire à sa mission d'assurance de l'efficacité, de l'efficience et de l'économicité des moyens, l'audit interne a aussi comme tâche de contribuer à créer de la valeur ajoutée. Cet objectif doit l'amener à faire un choix des contrôles en fonction des risques de l'entité contrôlée, de proposer des recommandations proportionnées aux risques

encourus et d'être à l'écoute des dirigeants et décideurs pour leur apporter une aide dans la gestion et la surveillance de leur organisation. Le choix des audits doit par conséquent se faire non seulement en fonction des risques mais aussi en fonction de la valeur ajoutée qui peut être apportée à l'entité.

Cette approche permet aussi de donner une image plus positive de l'audit interne trop souvent considéré comme un organe qui a pour seul but de dénoncer et stigmatiser les dysfonctionnements. En effet, les audits sont encore trop souvent vécus par les audités comme une contrainte et ces derniers ont parfois de la peine à percevoir l'utilité des contrôles.

Il est donc nécessaire d'améliorer l'approche des audits par une meilleure prise en compte des besoins des audités. Par ailleurs, afin de mieux faire ressortir les plus-values apportées, les auditeurs se doivent d'être plus proactifs en termes de communication des avantages de l'audit. Un point positif qui peut déjà systématiquement être relevé est que l'audit interne fournit des prestations qui, si elles étaient externalisées, seraient facturées pour des montants significatifs.

6. CONCLUSION

Le contrôle des collectivités publiques a beaucoup évolué ces dernières années. Cette évolution est en lien avec les exigences croissantes des citoyens et autres acteurs en matière de gestion du secteur public.

Par la qualité de leurs rapports, les organes de contrôle jouent un rôle de plus en plus prépondérant dans le bon fonctionnement des collectivités. Leurs recommandations sont toujours plus suivies par le pouvoir exécutif et sont régulièrement relayées par les commissions parlementaires, voire par la presse.

Néanmoins, il convient de rester vigilant. La constante évolution des pratiques en matière d'audit nécessite l'adaptation permanente des méthodes de travail et des règles d'organisation des contrôles des finances. Mais surtout, l'indépendance des auditeurs doit faire l'objet, de la part du citoyen et de nos dirigeants, de la plus grande attention. En effet, la direction des instances de contrôle devient une place enviée qui crée des vocations, même au niveau politique. Or, l'appartenance politique d'un magistrat ou d'un directeur d'un contrôle des finances peut jeter le doute sur l'indépendance des audits. Les récents articles sur la Cour des comptes à Genève, les discussions passées autour de la nomination des magistrats à la Cour des comptes dans le canton de Vaud ou les réactions au dernier rapport de la Cour des comptes en France sur l'organisation et la gestion des forces de sécurité en sont des exemples patents. Sans garde-fou, l'indépendance et la qualité du contrôle et par conséquent l'information au citoyen pourraient être en danger. ■

Notes: 1) Source: OCSTAT Genève. **2)** Article 3 alinéa 2, LCF. **3)** ou, inspection cantonale des finances (ICF) ou contrôle financier cantonal. **4)** Article 5 de la Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (LSGAF). **5)** Pour la Confédération, les cantons de Genève et Vaud par exemple. **6)** Seuls deux cantons ont institué une Cour des comptes: Genève et Vaud. **7)** Article 1 alinéas 1 et 2, LCF. **8)** Ces services sont par exemple rattachés au Département des finances (Genève, Vaud). Les locaux, le matériel appartiennent à l'État, les règles relatives à la gestion du personnel de l'État s'appliquent, etc. **9)** Pour Genève par exemple, LSGAF, Art. 10. **10)** Article 6, LCF, article 6 LGAF pour Genève, article 55 alinéa 1 de la Loi sur les finances du Canton de Vaud. **11)** Certified Internal Auditor, certificat international qui atteste de compétences dans le domaine de l'audit interne. **12)** Certified Information Systems Auditor, certificat international qui atteste de compétences dans le domaine de l'audit informatique. **13)** Article 56 de la Loi sur les finances du canton de Vaud, article 6 de la loi sur le contrôle des finances pour le canton de Neuchâtel. **14)** Norme 1312 de l'IIA. **15)** Loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs (LSR), article 6, alinéa 2. **16)** Discours d'ouverture du colloque EUROSAI-ARABOSAI du 30 mars 2009 à Paris. **17)** Manuel d'audit de la performance de la Cour des comptes européenne. **18)** Le COSO est un référentiel de contrôle interne défini par le Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Il donne une définition standard du contrôle interne et crée un cadre pour évaluer son efficacité. **19)** Les indemnités sont des prestations financières accordées à des tiers pour compenser les charges supportées dans l'accomplissement de tâches qui ont été déléguées au destinataire. Ces indemnités peuvent prendre la forme de subventions d'investissement ou de fonctionnement. **20)** Article 6 de la Loi sur la gestion administrative et financière de l'État de Genève (LGAF).

ZUSAMMENFASSUNG

Revision im öffentlichen Sektor

Der öffentliche Sektor ist einer der grössten Akteure im Wirtschaftsleben und sein Betrieb ist steigendem Druck ausgesetzt. Wer prüft die Performance der öffentlichen Hand? Wie wird diese Prüfung durchgeführt?

Die Aufsichtspraxis in den Kantonen lehnt sich stark an die Bundespraxis an. Die Finanzkontrollen sind der Verwaltung als eigenständige und unabhängige Instanzen angegliedert und erstatten der Exekutive (Staatsrat/Regierungsrat) und dem Parlament (Finanz- und Geschäftsprüfungskommission) vertraulich Bericht. Ihre Aufsicht erstreckt sich auf staatliche Dienststellen und Departemente, öffentlich-rechtliche Institutionen und subventionierte privatrechtliche Institutionen sowie auf die Gemeinden. Grundsätzlich müssen die Finanzkontrollen sicherstellen, dass:
→ die Qualität der von den oben genannten Instanzen gelieferten Berichtsinformationen den Anforderungen genügt;
→ ein internes Kontrollsystem existiert und funktioniert;
→ die vom Staat bereitgestellten Mittel angemessen verwendet werden (Bewertung der Haushaltsführung).

In einigen Fällen ist die Finanzkontrolle gleichzeitig auch Revisionsstelle für die Staatsrechnung. Die Finanzkontrollen

ZUSAMMENFASSUNG

übernehmen auch andere Prüfungen (z. B. Bewertung der Informatiksysteme). Einige Kantone haben Rechnungshöfe mit sehr ähnlichen Tätigkeitsbereichen eingesetzt.

Wie auf Bundesebene sind die Finanzkontrollen laut Gesetz unabhängig, obwohl sie administrativ an die durch sie geprüften Gebietskörperschaften angegliedert sind. Diese Unabhängigkeit und Eigenständigkeit ist eine Besonderheit der öffentlichen Hand. Die Finanzkontrollen sind frei in der Auswahl der Prüfhandlungen und der inhaltlichen Gestaltung ihrer Berichte und nicht im operativen Geschäft tätig. Die Unabhängigkeit wird jedoch in gewissen Kantonen angezweifelt, da die Leiter der Finanzkontrollen durch die Exekutive berufen werden. Gleichwohl erscheint die Alternative einer Nominierung der Leitung des Aufsichtsorgans durch das Volk als wenig zielführend: politische Spiele sind bei einer Wahl omnipräsent und weder der Unabhängigkeit noch der Kompetenz der gewählten Personen zuträglich. Lediglich das Berufethos der Leitung des Aufsichtsorgans kann ein Garant für wahre Unabhängigkeit sein.

Eine Besonderheit der Finanzaufsicht der öffentlichen Hand besteht in der Doppelaufgabe der internen und externen Revision. Diese Ämterhäufung ist eine Eigenheit des Sektors, da sie in der Privatwirtschaft die Unabhängigkeit beeinträchtigen würde. Im öffentlichen Sektor hingegen ist sie ein Scheinproblem, da die Aufgaben der Finanzkontrolle eindeutig von operativen Aufgaben und der Entscheidungsgewalt abgekoppelt sind; sie erlaubt im Gegenteil interessante Synergien.

Die Revision im öffentlichen Sektor hat sich erheblich weiterentwickelt. Ursprünglich mit einfachen Inventarprüfungen betraut, sind die Prüfer im öffentlichen Sektor heutzutage qualifizierte und zertifizierte Fachleute (CIA, dipl. Wirtschaftsprüfer, CISA usw.), die risikobasierte Prüfmethoden anwenden. Bezüglich der externen Revision ist es allerdings bedauernswert, dass öffentliche Körperschaften nicht wie staatlich beaufsichtigte Unternehmen behandelt werden, obwohl ihre Bilanzen genauso gewichtig wie die börsenkotierter Unternehmen sein können. Die Gleichbehandlung wäre ein zusätzlicher Garant für die Qualität der im Rahmen der Revision erbrachten Leistungen (Firm and File Review der Revisionsaufsichtsbehörde).

Letztlich verlangt die Revision der öffentlichen Hand spezifische Kenntnisse des Sektors. Indessen existieren aber unseres Wissens in der Schweiz nur wenige Ausbildungsgänge, die Wirtschaftsprüfer auf ihren Einsatz im öffentlichen Sektor vorbereiten. Hier bestehen zweifelsohne noch Chancen.

Die Aufgaben von internen Revisoren der öffentlichen Hand sind breitgefächert. Sie prüfen die Effektivität, Effizienz und Wirtschaftlichkeit der Mittel (3-E-Konzept[1]) und tragen zur Mehrwertschaffung bei.

Im öffentlichen Sektor bewerten die Bürger ständig die Effektivität der Leistungen. Die interne Revision soll sicherstellen, dass die Haushaltsführung der Gebietskörperschaft erlaubt, ihre Aufgaben vollumfänglich zur Zufriedenheit der Nutzer zu erfüllen. In gewissen Fällen werden für das Gemeinwesen grundlegende Aufgaben an subventionierte Betriebe (Spital, Universität, Flughafen, usw.) delegiert. Der Revisor wird daher gezielt prüfen, ob Leistungsverträge abgeschlossen wurden, ob sie die zu erbringenden Leistungen korrekt definieren, welche Zielwerte zu erreichen sind und welche Sanktionen bei Nichterbringung ergriffen werden können (Rückerstattung der Subventionen).

In der Effizienzfrage berufen sich Staaten häufig auf den Begriff der Wirtschaftlichkeit der Mittel (eine Ausgabe muss notwendig und zumutbar sein). Da öffentliche Körperschaften jedoch nicht miteinander im Wettbewerb stehen, werden sie nicht von aussen zur Effizienz getrieben. Die Bewusstmachung muss also von innen erfolgen und ihren Niederschlag im Willen zur Produktivitätssteigerung und der ständigen Aufmerksamkeit für letztere finden. Dies erfolgt insbesondere über die Überprüfung von Prozessen und Arbeitsabläufen oder durch eine bessere Aktivitätenkoordinierung.

Die interne Revision spielt folglich eine entscheidende Rolle, da sie durch ihre Prüfungen den Wandel vorantreibt, der Produktivitätssteigerung den Weg ebnet und die operative Effizienz verbessert.

Dann stellt sich jedoch die Frage der Messbarkeit von Produktivität. Diese muss über die Einrichtung einer Finanzbuchhaltung und den Vergleich öffentlicher Körperschaften untereinander anhand von Benchmarks erfolgen.

Die interne Revision soll auch Mehrwert schaffen helfen. Hierzu muss sie Empfehlungen aussprechen, die proportional zu den eingegangenen Risiken sind. Gleichzeitig muss sie den Leitungsgremien und Entscheidungsträgern ein offenes Ohr sein, um ihnen im Management und der Aufsicht über ihre Organisation helfend zur Seite zu stehen. Dazu sollten die Bedürfnisse der Geprüften angemessen einbezogen werden.

Die Aufsicht über öffentliche Körperschaften hat sich in den vergangenen Jahren erheblich weiterentwickelt. Die Aufsichtsorgane spielen dank der Qualität ihrer Prüfberichte eine entscheidendere Rolle im Betrieb der Körperschaften und ihre Empfehlungen gewinnen an Gewicht. Wachsamkeit ist jedoch bei der Frage der Unabhängigkeit des öffentlichen Revisors geboten. Tatsächlich zieht die Leitung von Aufsichtsorganen immer mehr Interessenten auch aus der Politik an, die dort ihre Berufung sehen. Die politische Heimat eines Staatsanwalts oder Leiters der Finanzkontrolle ist jedoch geeignet, Zweifel an der Unabhängigkeit einer Prüfung aufkeimen zu lassen (wie kürzlich in Frankreich geschehen).

NR/CHP/CHW

1) Handbuch der Wirtschaftlichkeitsprüfung des Europäischen Rechnungshofs.

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Genève, le 30 mars 2011

Le Conseil d'Etat

2991-2011

Assemblée constituante de la
République et canton de Genève
2, rue Henri-Fazy
Case postale 3919
1211 Genève 3

Mesdames les Présidentes, Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les membres de l'Assemblée constituante,

Notre Conseil a pris connaissance avec une attention toute particulière de l'avant-projet de nouvelle Constitution. Nous souhaiterions tout d'abord vous remercier pour le travail déjà effectué. Le texte de la commission de rédaction permet de donner une première cohérence aux réflexions menées dans vos différentes commissions durant les deux premières années de votre mandat.

Nous vous faisons tenir ici les différentes remarques formulées, à ce stade, par le Conseil d'Etat. Elles tiennent en deux parties distinctes :

a) le présent courrier qui contient les trois points essentiels de notre réflexion;

b) une annexe ci-jointe qui dresse une série de questions relatives à l'interprétation de différentes dispositions ou à leurs éventuelles omissions.

****

En préambule, il convient de rappeler ici les raisons qui ont conduit le Grand Conseil, puis le peuple, à souhaiter qu'une assemblée constituante procède à une révision complète de l'actuelle constitution. Il convenait de renforcer la gouvernabilité du canton, autrement dit d'améliorer le fonctionnement de ses institutions. C'est ainsi qu'il était question de renforcer la légitimité du gouvernement, d'améliorer le fonctionnement du Grand Conseil et de mieux définir la taille et le rôle des communes. Autrement dit, il fallait un gouvernement qui gouverne, un législatif qui légifère, des communes qui administrent. Cela supposait aussi une revalorisation des droits populaires, permettant au peuple d'élire, contrôler et sanctionner, sans qu'il ait à se prononcer sur des questions secondaires.

Sur ces trois points, l'avant-projet présente de grandes lacunes. D'une manière générale, même si l'exigence d'une majorité absolue pour l'élection du Conseil d'Etat au 1er tour est à saluer parce qu'elle est de nature à renforcer la légitimité de l'Exécutif cantonal, toutes les autres modifications constitutionnelles visent à l'inverse à affaiblir le gouvernement, ce qui ne peut que nuire à la lisibilité de l'action politique. Non seulement l'avant-projet oublie de mentionner les compétences du Conseil d'Etat, mais en plus il le soumet au Grand Conseil pour des questions qui ne relèvent plus du travail législatif, mais de la gestion d'une administration. L'avant-projet affiche donc l'ambition d'un parlement qui administre, et d'un gouvernement qui s'exécute. Nous prônons à l'inverse un parlement qui légifère et un gouvernement qui gouverne et exécute les lois.

A titre principal, nous relevons les problèmes particuliers suivants :

A propos de la gouvernabilité du canton

1. Les compétences du Conseil d'Etat vis-à-vis de l'administration doivent être mieux précisées (dans le chapitre « *compétences* », en plus de l'art. 100, al. 1).

2. A l'instar des autres exécutifs, le Conseil d'Etat doit pouvoir s'organiser lui-même, notamment dans la composition des départements (art. 100, al. 2) qui n'a pas à être soumise à approbation du législatif. Cela étant, il n'est pas favorable à la création d'un département présidentiel (art. 100, al. 3)

3. Il manque la compétence du Conseil d'Etat de promulguer les lois (art. 116 Cst-GE) et celle d'adopter des règlements (art. 116 Cst-GE).

4. Les conventions intercantonales sont approuvées par le Grand Conseil (art. 90, al. 1 ; art. 139, al. 1) et cette règle ne prévoit aucune exception pour les accords techniques ou mineurs, ce qui est regrettable.

5. Les exigences concernant les exposés des motifs des projets de loi du Conseil d'Etat au Grand Conseil sont très détaillées (art. 102, al. 2 et 3) là où le contenu doit dépendre du sujet.

6. En cas de catastrophe, la compétence du Conseil d'Etat serait subsidiaire à celle du Grand Conseil (art. 105), ce qui est impraticable.

7. Le Grand Conseil doit agir par le biais de ses organes (plénum, présidence, Bureau, commission) et non par chacun de ses membres à titre individuel (art. 87). De même, de très larges pouvoirs sont accordés à toutes les commissions du Grand Conseil (art. 88, al. 4), alors que ceux-ci devraient être à tout le moins limités à certaines commissions seulement.

8. La surveillance des finances de l'Etat serait assurée par des organes de contrôle externes et indépendants désignés par le Grand Conseil (art. 207). C'est une méthode onéreuse et dont les résultats risquent d'être décevants. Il vaudrait mieux considérer la Cour des comptes comme organe d'audit externe et accorder au Grand Conseil la possibilité de lui confier des mandats.

9. L'approbation par le Grand Conseil du budget et des comptes des établissements autonomes de droit public est impraticable (art. 204). Il nous paraît préférable de constater que le Grand Conseil se prononce désormais sur les comptes consolidés de l'Etat, ce qui équivaut à approuver les comptes des entités concernées.

10. Alors que l'avant-projet affaiblit la gouvernabilité, les membres du Conseil d'Etat seront désormais affublés du titre de ministre (art. 96, al. 1), ce qui sera, au mieux, considéré comme prétentieux et au pire, comme ridicule, en particulier dans une ville internationale.

10. Art. 207

La formulation actuelle de cet article ne différencie pas la tâche de « révision des comptes » des autres tâches citées dans l'article tantôt par « contrôle externe » ou « surveillance sur les finances ». Il convient donc de distinguer la tâche générale de contrôle externe qui est bien définie par les art. 116 à 119 de l'avant projet de celle de la révision des comptes, d'autant plus que les débats de la Commission 3 sur l'art. 207 ont essentiellement porté sur la tâche de « révision des comptes ».

En effet, à la lecture des différentes variantes qui ont été discutées par la Commission 3, il est permis de conclure que la formulation finalement retenue pour cet article de l'avant-projet traduit un double objectif :

- celui de *"graver dans la Constitution le principe d'un audit externe indépendant"*, dont la désignation est de la compétence du Grand Conseil, d'une part;

- celui de laisser ouvert le choix de confier la révision des comptes annuels de l'Etat à un cabinet d'audit privé ou à la Cour des comptes, d'autre part.

Or sur ce dernier point, la CdC ne peut que confirmer sa position de principe comme suit : afin d'éviter tout risque de conflit d'intérêt au sein des organes de contrôle, elle estime préférable de dissocier la révision des états financiers du canton et les tâches de contrôle de la gestion administrative ou financière. La CdC ne souhaite donc pas se voir confier de manière régulière la révision des comptes annuels du canton, comme cela a été envisagé dans les rapports thématiques. Toutefois, un mandat ponctuel serait envisageable et particulièrement utile lors du premier exercice suivant le vote constitutionnel ou lors du changement de réviseur privé (généralement tous les 4 ans). Cela permettrait un regard indépendant de tout lien d'intérêt (risque évoqué dans le rapport de minorité no 2 de la Commission 3), de surcroît à coût moindre pour la collectivité.

Art. 207 Contrôle externe **et révision des comptes**
[1] **Le contrôle externe de l'Etat est assuré par la Cour des comptes.**
[2] La **révision des comptes** de l'Etat est assurée par des organes de contrôle externes et indépendants désignés par le Grand Conseil. **Il peut s'agir, de manière ponctuelle, de la Cour des comptes.**

Fait à Genève, le 24 mars 2011

Pour la Cour des comptes

Stanislas ZUIN
Président

Stéphane GEIGER
Magistrat

Art. 224 Organes de gouvernance

[1] Les membres des organes de gouvernance sont désignés eu égard à leur compétence par le Grand Conseil d'une part et par le Conseil d'Etat d'autre part, sur proposition des milieux concernés.

[2] Une équitable représentation des opinions et des sensibilités est assurée.

Art. 225 Fondations de droit public

Les dispositions du présent chapitre s'appliquent aux fondations de droit public.

Chapitre V Organes de surveillance

Art. 226 Contrôle et audit internes

[1] Le Conseil d'Etat organise au sein de chaque département un contrôle interne. Les communes et les institutions de droit public en font de même.

[2] Un organe d'audit interne rattaché au Conseil d'Etat couvre l'ensemble de l'administration cantonale. Ses rapports sont communiqués aux commissions compétentes du Grand Conseil.

[3] La loi définit les communes et les institutions de droit public qui doivent instituer un tel organe.

Art. 227 Contrôle externe et révision

[1] Le contrôle externe de l'Etat est assuré par la Cour des comptes.

[2] La révision des comptes de l'Etat est assurée par un organe externe et indépendant désigné par le Grand Conseil. Il peut s'agir de la Cour des comptes.

Art. 228 Secret de fonction

L'article 134 s'applique par analogie au contrôle et à l'audit internes, ainsi qu'à la révision des comptes de l'Etat.

* * * * *

gouvernement qu'au parlement d'exercer leur mission de surveillance, ou de haute surveillance, dans les meilleures conditions.

Ce projet de loi s'inscrit dans un cadre normatif assez fort : les normes IPSAS, la LIAF et les premières annexes dans le budget qui présenteront les coûts de chaque politique publique en face de leurs moyens. Il restera ensuite à plancher sur le dossier des rapports et de la nature du contrôle entre le pouvoir politique et les établissements publics autonomes dont l'Etat est propriétaire.

M. Hiler convient que la mise en place du SCI est assez lente, mais il relève que le contrôle interne est sans doute la machine la plus délicate à mettre en place puisque son fonctionnement exige une adhésion forte, notamment de la part des cadres supérieurs.

M. Hiler indique que le projet de loi 10126 vient clarifier un certain nombre de choses et notamment régler le problème de la confusion des rôles entre audit interne et audit externe. Confusion qui soit dit en passant n'est plus tolérée dans le privé, alors que dans le public la tendance est de trouver de nouveaux modes de séparation. Le Conseil d'Etat a pensé confier la révision des comptes à la Cour des comptes puisqu'elle est totalement indépendante et possède d'emblée un savoir-faire en la matière, et des connaissances dont l'acquisition par une entreprise extérieure, même spécialisée, prendrait un temps considérable, sans compter l'impact financier que cela entraînerait.

M. Hiler conclut en précisant que, selon le Conseil d'Etat, ce projet de loi n'a aucunement pour but de diminuer les compétences du Grand Conseil, ni de réduire sa mission de surveillance.

M. Muller indique pour sa part que le système actuel présente des inconvénients au niveau du fonctionnement de l'administration, dans la mesure où les rôles entre l'ICF et la Cour des comptes ne sont pas clairement établis. Certains services sont confrontés à des enquêtes parallèles, menées par l'ICF et par la Cour des comptes. Les collaborateurs des services concernés passent en conséquence un temps disproportionné pour répondre à des questions, certes légitimes et intéressantes mais répétitives, plutôt que d'accomplir leur travail.

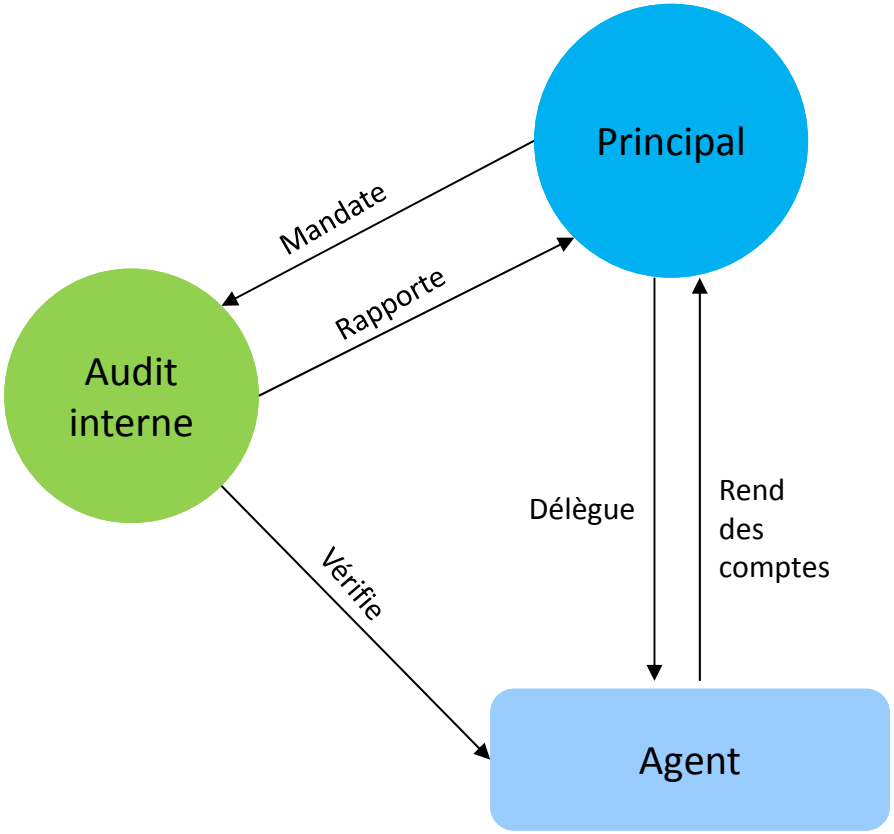
M. Muller ajoute quant à la compétence du Grand Conseil de solliciter la Cour des comptes ou l'ICF qu'elle est totalement maintenue (art. 10, al. 2 et art. 19, al. 2) et que toute interprétation du projet de loi selon laquelle il constituerait une action visant à porter atteinte aux prérogatives du Grand Conseil est erronée.

Projet de règlement sur le contrôle interne, l'audit interne et la révision des comptes, PA-122

Sommaire

- Concept du «principal-agent»
- Audit interne – révision des comptes
- Enjeux
- Risques
- Révision des comptes
- Commentaires article par article

Concept du «principal-agent»



Commentaires

Surveillance = finalité
Audit = moyen

L'Audit interne n'est pas une Cour des comptes. Il est au service du principal.

Indépendance
L'Audit interne doit être ***indépendant des activités*** *qu'il audit.*
Il doit donc être ***rattaché au niveau hiérarchique le plus élevé****.*

Audit interne et révision des comptes – pratique du secteur privé

Thématique	Service d'audit interne	Révision des comptes
Statut	Service de l'organisation.	Juridiquement indépendant.
Bénéficiaires de l'audit	Travaille pour les responsables de l'entreprise.	Certifie les comptes à l'intention des actionnaires, bailleurs de fonds, autorité de tutelle.
Objectifs de l'Audit	Apprécier la maîtrise des activités de l'organisation et proposer des actions d'amélioration.	Certifier les comptes, résultats et états financiers : régularité, sincérité, image fidèle.
Champ d'application	Périmètre vaste : toute les fonctions de l'organisation dans toutes ses dimensions (gestion, technique, qualité, etc.).	Limité à ce qui concourt à la détermination du résultat financier.
Prévention de la fraude	Tout type de fraude.	Uniquement les fraudes susceptibles d'avoir une influence sur les états financiers.
Indépendance	Liée au rattachement dans l'organisation.	Juridique.
Périodicité des audits	« Permanent », selon planning.	Moments privilégiés dans l'année : fin et début d'année, voire fin de trimestre selon obligation de l'entreprise.
Méthode	Normes d'audit interne.	Normes d'audit comptable.

Théorie et pratique de l'audit interne, Editions d'Organisation, 2006

Audit interne : Enjeux

1. L'Audit interne doit être un moyen au service du CA pour l'aider dans son activité de surveillance des départements et services et non un contre-pouvoir à ce dernier.

2. Garantir à l'Audit interne un degré d'indépendance suffisant vis-à-vis des départements et services.

3. Le CM souhaite s'assurer du bon fonctionnement de l'administration communale.

Commentaires

Le projet de règlement doit veiller à concilier ces trois enjeux.

Actuellement, le projet de règlement semble privilégier les points 2 et 3 au détriment du premier. Notamment, en interprétant la notion d'indépendance de l'audit interne de manière trop extensive.

VILLE DE GENÈVE

Projet de règlement : Risques

- Instrumentalisation de l'Audit interne et contrôles à visée politique ;
- Développement d'un dispositif de surveillance de la Ville de Genève en contradiction avec les conclusions des travaux de l'Assemblée constituante et les recommandations de la commission de contrôle de gestion du Grand conseil ;
- Création d'un Audit interne en contradiction avec les meilleures pratiques ;
- Impossibilité de mettre en place des recommandations d'audit pertinentes pour le bon fonctionnement de l'administration communale.

VILLE DE GENÈVE

Projet de règlement : Révision des comptes

Externalisation

- Projet de règlement vs AIMP ?
- Coûts ?

En interne

- Impartialité ?

VILLE DE GENÈVE

Projet de règlement : Commentaires article par article

- Art. 2 Champ d'application
  - Seuil de matérialité pour les subventionnés
- Art. 4 Définition
  - S'inspirer de l'IIA
- Art. 6 Organisation et rattachement
  - Règlement; notion d'indépendance; meilleures pratiques; nomination et accord préalable de la CF
- Art. 8 Coordination des audits
  - Niveau de coordination
- Art. 12 Planification des audits
  - Pas d'approbation
- Art. 13 Obligation d'informer
  - Termes utilisés : vagues
- Art. 14 Rapports d'audit
  - Délai pour les positions de l'audité; intégration des positions de l'audité; recommandations obligatoires et faisabilité
- Art. 15 Diffusion des rapports
  - Cheffe et chef de département
- Variante I
  - Art. 16 Type de contrôle des états financiers de la Ville de Genève
    - Coûts ?
  - Art. 17 Désignation de l'organe de révision
    - AIMP, LAC, RAC
- Variante II
  - Art. 16 Contrôle des états financiers de la Ville de Genève
    - Indépendance, impartialité

VILLE DE GENÈVE

MERCI