

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Examen par les pairs des activités d'évaluation de la Cour des comptes de la République et Canton de Genève

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	2.17654.611.00219
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Table des matières

L'essentiel en bref	5
Das Wesentliche in Kürze.....	7
L'essenziale in breve	9
Key facts.....	11
1 Mission et déroulement	14
1.1 Contexte	14
1.2 Objectif et questions de l'examen.....	15
1.3 Etendue de l'examen et principe.....	16
1.4 Documentation et entretiens	16
1.5 Discussion finale	16
2 Choix des thèmes	17
2.1 Des thèmes plutôt pertinents et originaux.....	17
2.2 Vers une simplification de l'analyse de risques.....	19
3 Démarche et qualité des rapports.....	22
3.1 Démarche évaluative en phase avec les standards et la pratique avec un personnel qualifié	22
3.2 Approches méthodologiques privilégiant l'analyse qualitative	22
3.3 Une approche itérative lors de la réalisation des évaluations	24
3.4 Des recommandations bien acceptées, mais sans priorisation.....	24
3.5 Des rapports exhaustifs destinés à des spécialistes	25
4 Processus internes et ressources	28
4.1 Adaptation régulière des processus internes.....	28
4.2 Assurance qualité : encore un manque de lien avec la démarche évaluative	28
4.3 Planification trop optimiste et faiblesses du suivi des mandataires externes	29
4.4 Utilisation adéquate des ressources malgré une masse critique limitée.....	29
5 Diffusion et valorisation des résultats	32
5.1 Publication systématique des rapports	32
5.2 Un intérêt pour les rapports d'évaluation de la CdC.....	32
5.3 Une communication classique.....	33

6	Suivi des recommandations	35
6.1	Un processus formalisé mais pas de support électronique.....	35
6.2	Un haut niveau de mise en œuvre	35
	Annexe 1: Bases légales et bibliographie	37
	Annexe 2: Abréviations	38
	Annexe 3: Arborescence des politiques publiques et programmes du canton de Genève	39
	Annexe 4: Schéma du processus d'évaluation à la Cour des comptes	41
	Annexe 5: Interlocuteurs et personnes interrogées	42

Examen par les pairs des activités d'évaluation de la Cour des comptes de la République et Canton de Genève

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a effectué un examen des activités d'évaluation de la Cour des comptes de la République et Canton de Genève (CdC), à la demande de cette dernière. En tant qu'organe de surveillance externe de l'Etat, la CdC assure un contrôle indépendant et autonome, entre autres, de l'administration cantonale, des entités subventionnées et des institutions de droit public. Depuis 2013, elle a pour mission d'évaluer les politiques publiques. Elle a repris cette activité de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques.

Entre 2013 et 2017, la CdC a publié sept évaluations. Cinq autres ont été initiées ou sont en cours de réalisation. Au 31 décembre 2017, la CdC dispose de 3,4 postes équivalent plein temps placés sous la supervision des magistrats et d'un budget de près de 1,2 million de francs. Le CDF estime que la CdC a atteint un bon niveau de maturité pour des activités qu'elle réalise depuis peu de temps. C'est une organisation apprenante qui produit des rapports de qualité. Le CDF l'encourage à poursuivre dans cette voie. Différentes possibilités d'amélioration existent, principalement en renforçant les compétences en gestion de projet de l'équipe et en rendant les rapports plus accessibles à des non-spécialistes.

Démarche d'évaluation conforme aux standards et mise à jour régulière des processus

La CdC réalise ses évaluations selon les standards de la Société suisse d'évaluation et les lignes directrices des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques. Elle a une démarche conforme à la pratique, cherche constamment à s'améliorer et adapte ses processus. Elle a développé l'assurance qualité, tâche confiée à un magistrat. Le CDF est d'avis que le magistrat qualité doit être davantage en mesure de se prononcer sur les questions méthodologiques et la planification relatives aux évaluations.

De formation académique, l'équipe d'évaluation dispose de bonnes compétences métier. La démarche évaluative et les outils méthodologiques de base leur sont familiers. L'engagement d'un évaluateur supplémentaire en 2017, spécialiste en méthodes quantitatives, donne un nouvel équilibre à une équipe d'abord orientée vers les approches qualitatives. La CdC utilise peu les sondages et enquêtes par questionnaire alors que ces techniques permettent d'interroger de nombreux acteurs ou bénéficiaires de prestations. De même la CdC n'intègre pas de perspective comparative, ce qui permettrait d'examiner les pratiques et les solutions élaborées par d'autres collectivités.

Améliorer la planification et la gestion de projet

La CdC utilise en moyenne 255 jours par évaluation. Ces ressources se situent dans un ordre de grandeur comparable avec les pratiques d'autres organes de contrôle menant des évaluations. La répartition des ressources entre la phase préparatoire et la phase de réalisation correspond aux pratiques connues.

Le CDF a constaté que la CdC ne planifie pas ses évaluations de manière réaliste. En effet, elle a utilisé nettement plus de ressources que prévu dans les quatre missions où une estimation du temps avait été effectuée. La planification manque de précision au lancement de la mission. Il existe des difficultés à confier des tâches précises à des auditeurs alors que ces derniers pourraient apporter une plus-value pour l'analyse de données financières. Dans deux cas de figure, le suivi de mandataires externes s'est révélé difficile ou les résultats n'ont pas répondu aux attentes initiales. Le CDF estime qu'une gestion de projet plus rigoureuse pourrait contribuer à améliorer l'efficacité dans la conduite des évaluations.

Avec quatre personnes, l'équipe d'évaluation demeure petite. Les évaluateurs peuvent se retrouver seuls face à des sujets complexes, avec une forte composante technique. Les magistrats ne sont pas nécessairement des spécialistes du domaine. Pour remédier à cette situation, les évaluateurs pourraient recevoir le soutien ponctuel d'un expert du domaine. Ce serait une personne de référence durant les différentes phases de l'évaluation.

Des rapports sur des thèmes captivants, mais un manque de vulgarisation des résultats

Le CDF est d'avis que les sujets évalués par la CdC sont pertinents. La majorité des thèmes proviennent d'auto-saisine. La CdC ne fixe pas de priorités spécifiques pour ses missions d'évaluation et se réfère aux orientations générales déterminées en début de magistrature. Elle dispose de critères de sélection. En 2017, elle a décidé de revoir son analyse de risques. Le CDF estime que la CdC doit saisir cette opportunité afin d'avoir une meilleure qualification des risques, en fonction du cycle d'une politique publique allant de la définition des besoins aux effets.

La CdC a développé une démarche itérative pour la réalisation de ses évaluations. Cela lui permet d'adapter son approche en fonction de nouvelles connaissances et de surmonter des difficultés comme la mauvaise qualité de données. Durant la phase de validation des résultats se met en place un dialogue entre la CdC et les entités évaluées. Ceci permet de clarifier les incompréhensions et les points de divergences sur les éléments factuels et contextuels. Le rapport final est en général bien accepté, de même que les recommandations.

Les rapports sont exhaustifs et présentent en détails la politique publique évaluée et son contexte. Cependant, les rapports sont longs, une centaine de pages en moyenne et s'adressent à des spécialistes. Le CDF est d'avis que la CdC doit rendre ses rapports d'évaluation plus synthétiques et accessibles à un large public. La vulgarisation passe par une meilleure utilisation de supports résumant les résultats essentiels.

Peer Review der Evaluationstätigkeiten des Rechnungshofes der Republik und des Kantons Genf

Das Wesentliche in Kürze

Auf Anfrage des Rechnungshofes der Republik und des Kantons Genf (CdC) führte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) ein Peer Review seiner Evaluationstätigkeiten durch. Als externes Aufsichtsorgan des Staates stellt die CdC unter anderem die unabhängige und selbstständige Überprüfung der kantonalen Verwaltung, der subventionierten Einheiten und der öffentlich-rechtlichen Einrichtungen sicher. Seit 2013 hat sie die Aufgabe, die staatlichen Massnahmen zu evaluieren. Diese Tätigkeit übernahm sie von der externen Kommission für die Evaluation staatlicher Massnahmen.

Zwischen 2013 und 2017 publizierte die CdC sieben Evaluationsberichte. Fünf weitere wurden in die Wege geleitet oder werden gerade durchgeführt. Per 31. Dezember 2017 zählte der Rechnungshof 3,4 Vollzeitstellen, die von den Magistraten überwacht werden, und verfügte über ein Budget von knapp 1,2 Millionen Franken. Die EFK ist der Ansicht, dass die CdC für Tätigkeiten, die sie erst seit Kurzem erfüllt, bereits einen hohen Reifegrad erreicht hat. Sie ist eine lernende Organisation, die Berichte von hoher Qualität hervorbringt. Die EFK ermutigt den Rechnungshof, den eingeschlagenen Weg fortzusetzen. In einzelnen Bereichen besteht noch Verbesserungspotenzial, insbesondere indem der Rechnungshof die Projektmanagementkompetenzen des Teams verstärkt und dafür sorgt, dass die Berichte auch für Laien verständlicher werden.

Standardkonformes Evaluationsverfahren und regelmässige Aktualisierung der Prozesse

Die CdC führt ihre Evaluationen nach den Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft und den Richtlinien der Obersten Rechnungskontrollbehörden durch. Ihr Vorgehen entspricht der gängigen Praxis, sie bemüht sich kontinuierlich um die Verbesserung und Anpassung ihrer Prozesse. Sie hat die Qualitätssicherung weiterentwickelt und diese Aufgabe einem Magistraten übertragen. Die EFK ist der Auffassung, dass der Magistrat damit in der Lage ist, sich auch zu Fragen der Methodik und zur Planung der Evaluationen zu äussern.

Das akademisch geschulte Evaluationsteam verfügt über gute Fachkompetenzen. Es ist mit dem Evaluationsverfahren und den grundlegenden methodischen Instrumenten vertraut. Die Anstellung eines weiteren, auf quantitative Methoden spezialisierten Evaluators im Jahr 2017 verlieh dem bisher vorwiegend auf qualitative Ansätze ausgerichteten Team mehr Ausgeglichenheit. Die CdC verwendet selten Umfragen und Fragebogenerhebungen, obwohl mit diesen Techniken eine grosse Zahl von Akteuren oder Leistungsbeziehenden befragt werden kann. Ausserdem bedient sich die CdC keiner vergleichenden Perspektive, die ihr erlauben würde, auch die von anderen Organisationen ausgearbeiteten Praktiken und Lösungen zu untersuchen.

Verbesserungsbedarf bei der Projektplanung und beim Projektmanagement

Im Durchschnitt wendet die CdC für eine Evaluation 255 Tage auf. In Bezug auf die Ressourcen bewegt sie sich damit in einer Grössenordnung, die mit den Praktiken anderer Aufsichtsorgane, welche Evaluationen durchführen, vergleichbar sind. Die Ressourcenverteilung zwischen der Vorbereitungs- und der Durchführungsphase entspricht der gängigen Praxis.

Die EFK hat festgestellt, dass die CdC ihre Evaluationen nicht realistisch plant. Bei vier Aufträgen ist der zeitliche Aufwand geschätzt worden, dabei überstiegen die effektiv verbrauchten Ressourcen bei Weitem die geplanten. Bei der Lancierung eines Auftrags ist die Planung nicht präzise genug. Es bestehen Schwierigkeiten, Prüferinnen und Prüfern genau umschriebene Aufgaben anzuvertrauen, obwohl sie für die Analyse von Finanzdaten einen Mehrwert bringen könnten. In zwei Fällen erwies sich die Kontrolle von externen Beauftragten als schwierig bzw. die Ergebnisse konnten die anfänglichen Erwartungen nicht erfüllen. Ein strafferes Projektmanagement dürfte nach Meinung der EFK zur Effizienzsteigerung bei der Durchführung der Evaluationen beitragen.

Das Evaluationsteam ist mit vier Personen klein. Angesichts der komplexen und fachlich anspruchsvollen Materie bleiben sich die Teammitglieder manchmal selbst überlassen. Die Magistraten sind in der betreffenden Materie nicht unbedingt Fachspezialisten. Um dieser Situation entgegenzutreten, könnten die Evaluatoren punktuell von einer Fachperson unterstützt werden. Diese Person würde während der verschiedenen Evaluationsphasen als Ansprechpartnerin fungieren.

Berichte greifen spannende Themen auf, die Ergebnisse finden aber zu wenig Verbreitung

Die EFK ist der Meinung, dass die von der CdC aufgegriffenen Fragen relevant sind. Mit der Mehrheit der Evaluationsfragen befasst sich der Rechnungshof auf eigene Initiative. Er legt für seine Aufträge keine spezifischen Prioritäten fest, sondern orientiert sich an der allgemeinen, am Anfang der Legislatur festgelegten Leitlinien. Er verfügt über Auswahlkriterien. 2017 beschloss die CdC, ihre Risikoanalyse zu überarbeiten. Die EFK ist der Auffassung, dass sie diese Gelegenheit ergreifen soll, um die Risikoeinschätzung zu verbessern, indem sie von der Bedarfsdefinition bis zur Wirkung an den Zyklus einer öffentlichen Massnahme angepasst wird.

Die CdC hat für die Durchführung ihrer Evaluationen ein iteratives Vorgehen entwickelt. Dies ermöglicht ihr, ihren Ansatz den neusten Erkenntnissen anzupassen und Schwierigkeiten, etwa eine schlechte Datenqualität, zu beheben. In der Phase der Ergebnisvalidierung beginnt zwischen der CdC und den evaluierten Einheiten ein Dialog, dank dem Verständnisschwierigkeiten und Meinungsverschiedenheiten zu bestimmten Fakten und kontextbezogen geklärt werden können. Der Schlussbericht wird im Allgemeinen gut aufgenommen, ebenso die Empfehlungen.

Die Berichte sind umfassend und präsentieren die evaluierte öffentliche Politik und ihren Kontext im Detail. Die Berichte sind jedoch lang, im Durchschnitt umfassen sie rund hundert Seiten und richten sich an Fachleute. Die EFK ist der Meinung, dass die CdC ihre Evaluationsberichte kürzer fassen und sie einem breiteren Publikum zugänglich machen soll. Unverzichtbar für eine grössere Verbreitung ist eine bessere Nutzung der zur Verfügung stehenden Instrumente für die Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse.

Originaltext auf Französisch

Revisione tra pari (peer review) delle attività di valutazione della Corte dei conti della Repubblica e Cantone di Ginevra

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato le attività di valutazione della Corte dei conti della Repubblica e Cantone di Ginevra (CdC) su richiesta di quest'ultima. Quale autorità di vigilanza esterna dello Stato, la CdC assicura un controllo indipendente e autonomo in particolare dell'Amministrazione cantonale, degli enti sovvenzionati e degli istituti di diritto pubblico. Dal 2013 il suo compito consiste nella valutazione delle politiche pubbliche, attività che ha ereditato dalla Commissione esterna di valutazione delle politiche pubbliche.

Dal 2013 al 2017 la CdC ha pubblicato i rapporti di sette valutazioni. Altre cinque sono state avviate o sono in corso di realizzazione. Al 31 dicembre 2017, la CdC dispone di 3,4 posti in equivalenti a tempo pieno sotto la supervisione di magistrati e di un budget di quasi 1,2 milioni di franchi. Considerando che la CdC svolge la sua attività da poco tempo, il CDF ritiene che abbia raggiunto un buon livello di specializzazione. È un'organizzazione ricettiva a nuove indicazioni che redige dei rapporti di buona qualità. Il CDF la incoraggia a proseguire sulla strada intrapresa. Vi sono varie potenzialità di miglioramento, conseguibile principalmente rafforzando le competenze nella gestione dei progetti di gruppo e rendendo i rapporti più accessibili ai non specialisti del settore.

Procedura di valutazione conforme agli standard e aggiornamento costante dei processi

La CdC effettua le sue valutazioni in base agli standard della Società svizzera di valutazione e alle direttive delle Istituzioni superiori di controllo delle finanze pubbliche. Adotta una procedura conforme alla prassi, cerca costantemente di migliorarsi e adegua i suoi processi. Ha potenziato la garanzia della qualità, affidando tale compito a un magistrato. Il CDF ritiene che questo responsabile della qualità dovrebbe essere maggiormente in grado di esprimersi sulle questioni metodologiche e sulla pianificazione delle valutazioni.

Di formazione accademica, il team di valutazione ha buone competenze in materia e ha esperienza nelle procedure di valutazione e nell'adozione degli strumenti metodologici di base. L'assunzione di un revisore aggiuntivo nel 2017, specialista in metodi quantitativi, offre un nuovo equilibrio a un team inizialmente orientato ad approcci qualitativi. La CdC si avvale poco di sondaggi e inchieste mediante questionari, sebbene queste tecniche consentano di intervistare numerosi operatori o beneficiari di prestazioni. Analogamente, la CdC non integra una prospettiva comparativa che consentirebbe di effettuare la revisione di pratiche e soluzioni sviluppate da altri enti.

Migliorare la pianificazione e la gestione dei progetti

La CdC impiega in media 255 giorni per ogni valutazione. Questi tempi sono paragonabili a quelli impiegati da altri organi di controllo che svolgono attività di verifica per esaminare le pratiche. La distribuzione delle risorse tra la fase preliminare e quella di realizzazione è conforme alle prassi comuni.

Il CDF ha constatato che la CdC non pianifica le sue valutazioni in modo realistico. Infatti, nei quattro mandati in cui erano stati stimati i tempi per la loro realizzazione, ha utilizzato molte più risorse del previsto. All'avvio del mandato, la pianificazione manca di precisione. Vi sono difficoltà nell'assegnare compiti specifici ai revisori, mentre questi potrebbero apportare un valore aggiunto nell'analisi dei dati finanziari. Nei due casi esaminati, il controllo dei committenti esterni si è rivelato difficile oppure i risultati non hanno soddisfatto le aspettative iniziali. Il CDF ritiene che una gestione più rigorosa dei progetti potrebbe contribuire a rendere più efficiente l'esecuzione delle verifiche.

Il team di valutazione è piccolo ed è composto solo da quattro persone. Può capitare che i revisori debbano affrontare da soli temi complessi e molto tecnici. I magistrati non sono necessariamente degli esperti del settore. Per rimediare a questa situazione, essi potrebbero ricevere il supporto ad hoc di un esperto del settore, che fungerebbe da persona di riferimento nelle diverse fasi della valutazione.

I temi dei rapporti sono interessanti, ma i risultati non sono divulgati a sufficienza

Il CDF ritiene che i temi esaminati dalla CdC siano pertinenti. La maggior parte di questi temi sono stati scelti autonomamente. La CdC non stabilisce priorità specifiche per le sue valutazioni e si basa sugli orientamenti generali stabiliti all'inizio della magistratura. Essa applica criteri di selezione e nel 2017 ha deciso di rivedere la sua analisi dei rischi. Il CDF ritiene che la CdC debba cogliere questa opportunità per classificare meglio i rischi in funzione del ciclo di politica pubblica che va dalla definizione delle necessità agli effetti.

La CdC ha sviluppato una modalità iterativa per effettuare le sue valutazioni che le consente di adattare il suo approccio in funzione delle nuove conoscenze acquisite e di superare alcune difficoltà quali la qualità scadente dei dati. Durante la fase di convalida dei risultati, viene avviato un dialogo tra la CdC e gli organi valutati in modo da chiarire le incomprensioni e i punti controversi su questioni contestuali e oggettive. In linea di massima, il rapporto finale è accolto favorevolmente, così come le raccomandazioni.

I rapporti di verifica sono esaustivi e descrivono nei dettagli la politica pubblica, oggetto della verifica e il relativo contesto. Tuttavia, questi rapporti sono molto lunghi, un centinaio di pagine in media, e sono destinati a specialisti del settore. Il CDF ritiene che la CdC debba sintetizzare i suoi rapporti di valutazione in modo da renderli accessibili a un pubblico più vasto. Per consentirne la divulgazione è necessario utilizzare meglio gli strumenti che servono a riassumere i risultati essenziali.

Testo originale in francese

Peer review of the evaluation activities of the Court of Auditors of the Republic and Canton of Geneva

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted an audit of the evaluation activities of the Court of Audit of the Republic and Canton of Geneva (CdC) at the latter's request. As the state's external supervisory body, the CdC provides independent and autonomous supervision, among other things, of the Cantonal Administration, subsidised entities and public-law institutions. Since 2013, its mission has been to evaluate public policies. It has taken over this activity from the External Commission for the Evaluation of Public Policies.

Between 2013 and 2017, the CdC published seven evaluations. Five others have been initiated or are being implemented. As at 31 December 2017, the CdC had 3.4 full-time equivalent posts under the supervision of magistrates and a budget of nearly CHF 1.2 million. The SFAO considers that the CdC has reached a high degree of maturity in the activities that it has not been carrying out for very long. It is a learning organisation that produces quality reports. The SFAO encourages it to continue along this path. Various opportunities for improvement exist, mainly by strengthening the team's project management skills and making reports more accessible to non-specialists.

Evaluation process in accordance with standards and regular updating of processes

The CdC conducts its evaluations in accordance with the standards of the Swiss Evaluation Society (SEVAL) and the guidelines of the SAIs. It has a practical approach and constantly seeks to improve and adapt its processes. It has developed quality assurance, a task entrusted to a magistrate. The SFAO is of the opinion that a quality magistrate must be in a better position to comment on methodological and planning issues relating to evaluations.

The evaluation team is academically trained and has good business skills. They are familiar with the evaluation process and basic methodological tools. The hiring of an additional evaluator in 2017, a specialist in quantitative methods, gives a new balance to a team initially oriented towards qualitative approaches. The CdC makes little use of surveys and questionnaires although these techniques make it possible to interview many actors or benefit recipients. Similarly, the CdC does not incorporate a comparative perspective which would allow it to examine practices and solutions developed by other communities.

Improve project planning and management

On average the CdC requires 255 days per evaluation. These resources are of an order of magnitude comparable with the practices of other oversight bodies conducting evaluations. The distribution of resources between the preparatory phase and the implementation phase corresponds to known practices.

The SFAO found that the CdC does not plan its evaluations realistically. Indeed, it used significantly more resources than anticipated in the four missions where time estimates had been made. Planning lacks precision when the mission is launched. It is difficult to assign

specific tasks to auditors when the latter could provide added value for the analysis of financial data. In two cases, monitoring by external agents proved difficult or the results did not meet initial expectations. The SFAO believes that more rigorous project management could help to improve efficiency in the conduct of evaluations.

With four people, the evaluation team remains small. Evaluators may find themselves alone when faced with complex subjects with a strong technical component. Magistrates are not necessarily specialists in the field. To remedy this situation, evaluators could receive selectively support from an expert in the field. This would be a reference person during the various phases of the evaluation.

Reports on captivating themes, but a lack of popularisation of the results

The SFAO is of the opinion that the topics evaluated by the CdC are relevant. The majority of evaluation themes are self-reported. The CdC does not set specific priorities for its evaluation missions and refers to the general guidance determined at the beginning of its magistracy. It has selection criteria. In 2017, it decided to review its risk analysis. The SFAO believes that the CdC must seize this opportunity in order to better qualify the risks in accordance with the cycle of a public policy: from a definition of the needs to the effects.

The CdC has developed an iterative approach for conducting its evaluations. This allows it to adapt its approach to new knowledge and overcome challenges such as poor data quality. During the results validation phase, a dialogue is established between the CdC and the entities evaluated. This helps to clarify misunderstandings and points of divergence about factual and contextual elements. The final report is generally well accepted, as are the recommendations.

The reports are comprehensive and present in detail the public policy being evaluated and its context. However, the reports are long, averaging about 100 pages and are addressed to specialists. The SFAO is of the opinion that the CdC must make its evaluation reports more synthetic and accessible to a broad public. Popularisation requires better use of materials which summarise key results.

Original text in French

Prise de position générale de la Cour des comptes

La Cour des comptes, qui est en place à Genève depuis 2007, n'exerce l'activité d'évaluation des politiques publiques que depuis juin 2013, date d'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution genevoise. Après quatre ans d'expérience, la Cour a souhaité dresser un premier bilan de cette activité. Elle a dès lors sollicité le Contrôle fédéral des finances (CDF) afin qu'il procède à un examen selon les normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques sur l'examen par les pairs (ISSAI 5600).

La Cour tient à remercier le CDF d'avoir accepté cette mission, et elle salue le professionnalisme et la rigueur avec lesquels les travaux ont été menés.

Elle constate avec satisfaction que le CDF a reconnu la qualité des rapports d'évaluation publiés par la Cour et le bon niveau de maturité de cette dernière pour des activités qu'elle réalise depuis peu de temps.

Les thèmes d'évaluation retenus ont été jugés non seulement pertinents, mais également originaux. La démarche d'évaluation est conforme aux standards professionnels, et le CDF a salué la volonté apprenante de la Cour, qui cherche constamment à s'améliorer et à adapter ses processus. Enfin, le CDF a conclu que les dotations horaires consacrées aux évaluations de la Cour étaient comparables à celles d'autres organes de contrôle.

Le CDF a formulé dix recommandations toutes acceptées par la Cour. La mise en œuvre de celles-ci s'inscrit dans un processus continu d'amélioration de la qualité. En outre, plusieurs d'entre elles, touchant notamment à la diffusion et à la valorisation des résultats, correspondent à une réflexion plus globale menée actuellement au sein de la Cour en lien avec sa communication externe.

La Cour est satisfaite de cet examen par les pairs qui confirme d'une part le bien-fondé et la qualité du travail effectué jusqu'à présent et qui lui donne par ailleurs des pistes d'amélioration, tant du point de vue de l'organisation interne que de la lisibilité et de l'accessibilité des résultats.

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

La Cour des comptes de la République et Canton de Genève (CdC) a soumis ses activités d'évaluation des politiques publiques à un examen par les pairs. Elle a confié cette revue au Contrôle fédéral des finances (CDF).

La CdC assure un contrôle indépendant et autonome de l'administration cantonale, des communes, des institutions de droit public et des organismes privés subventionnés¹. Elle choisit librement les sujets de ses missions et dispose de son propre budget, soumis à l'approbation du Grand Conseil. L'accès aux informations lui est garanti et nul ne peut lui opposer le secret de fonction.

Depuis 2013, la CdC a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques. Elle a intégré cette activité auparavant menée par la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP). Les politiques publiques sont évaluées selon des critères de pertinence, d'efficacité et d'efficience.

L'évaluation à la Cour des comptes en quelques chiffres

- 7 rapports publiés entre 2013 et 2017, parmi lesquels 4 auto-saisines
- 5 évaluations initiées ou en cours
- 4 évaluateurs pour 3,4 postes équivalents plein temps²
- 255 jours de travail en moyenne par évaluation, dont 50 jours pour la préparation
- 38 entretiens réalisés, en moyenne par évaluation
- 96 pages, en moyenne, pour les rapports publiés
- 88 recommandations, soit 13 en moyenne par évaluation.

Après quatre ans, la CdC a décidé de tirer un premier bilan en procédant à un examen par les pairs. Elle a choisi le CDF, organe suprême de surveillance financière au niveau fédéral qui mène des activités d'évaluation depuis près d'une vingtaine d'années. Grâce à un regard externe, la CdC souhaite avoir des informations dans le but d'améliorer la performance et la qualité de ses travaux d'évaluation. Il s'agit, le cas échéant, d'adapter ses processus selon les normes et pratiques en vigueur.

Outre les activités d'évaluation, la CdC mène des missions d'audit sous la forme de contrôles de conformité et de gestion. Depuis le 1^{er} janvier 2018 elle assure la révision des comptes de l'Etat. S'agissant des ressources³, elle dispose de :

- Trois magistrats titulaires (à plein temps) et trois magistrats suppléants (à temps partiel).
- Un secrétaire général et une assistante de direction.

¹ En vertu des articles 20 et 35 de la Loi sur la surveillance de l'Etat du Canton de Genève du 13 mars 2014 (D 1 09).

² La CdC dispose d'un poste supplémentaire pour l'évaluation depuis juin 2017.

³ Etat au 31 décembre 2017.

- Trois directeurs d’audit et six auditeurs seniors.
- Six réviseurs aux comptes.
- Quatre évaluateurs.

Pour 2018, la Cour prévoit de consacrer près de 1,2 million de francs à l’évaluation (coût complet). Le budget est ventilé selon les trois unités principales, audit, évaluation et révision des comptes de l’Etat. Le tableau 1 montre la répartition entre ces différentes activités.

	Audit	Evaluation	Révision	Total
Budget (en millions de francs)	3,59	1,19	1,39	6,17

Tableau 1: Répartition du budget de la Cour des comptes (budget 2018), coût complet

1.2 Objectif et questions de l’examen

La CdC et le CDF ont formalisé le périmètre de l’examen dans un protocole d’accord signé en juin 2017. Celui-ci fixe les questions, l’approche et les modalités d’organisation. La mission se base sur les normes internationales des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC)⁴ sur l’examen par les pairs⁵.

Cet examen vise à répondre aux questions suivantes :

- Les thèmes d’évaluation retenus sont-ils pertinents ?
Il s’agit de voir l’adéquation du mode de sélection et la pertinence des critères de choix.
- Les rapports produits sont-ils de qualité ?
Cette question traite du respect de la législation cantonale et des normes professionnelles. L’objectif est de porter une appréciation tant sur la démarche évaluative utilisée que sur la pertinence des méthodes retenues, la qualité, la structure et la lisibilité du rapport, la pertinence et la cohérence des idées. Il s’agit également de se prononcer sur l’utilité de la mission.
- Les procédures internes sont-elles efficaces ?
A travers cette question sont examinés le fonctionnement de la CdC, les compétences, la réalisation et la gestion des évaluations, le contrôle qualité et les moyens investis.
- La diffusion et la valorisation des évaluations sont-elles adéquates ?
- Le suivi des recommandations est-il adéquat ?

⁴ ISSAI, International Standards of Supreme Audit Institutions.

⁵ ISSAI 5600, Guide d’examen par les pairs et annexe ISSAI 5600, Liste de contrôle pour les examens par les pairs.

1.3 Etendue de l'examen et principe

L'examen a été exécuté par Laurent Crémieux, responsable de la mission, et Daniel Aeby, sous la supervision d'Emmanuel Sangra. Il a été réalisé entre août 2017 et janvier 2018. Il porte sur la situation à fin décembre 2017.

Sur les sept rapports d'évaluations publiés par la CdC, le CDF a choisi d'analyser plus en profondeur les trois derniers pour tenir compte des processus actuels. Pour le suivi des recommandations, le CDF s'est intéressé aux évaluations précédentes. Il a également pris en compte les travaux en cours que ce soit dans la phase de préparation ou de réalisation. Il s'est basé sur les standards de la Société suisse d'évaluation (SEVAL) de même que sur les lignes directrices d'évaluation des politiques publiques adoptées par l'INTOSAI⁶.

Dans une première phase, l'analyse s'est basée sur une auto-appréciation de la CdC répondant à une série de questions établies par le CDF. Cette auto-appréciation porte sur l'ensemble des évaluations menées par la CdC ainsi que sur ses processus internes.

Dans une seconde phase, l'équipe du CDF s'est rendue sur place. Elle a mené 15 entretiens à la CdC avec l'ensemble des magistrats, les membres de l'équipe d'évaluation, des auditeurs et le secrétaire général. Elle a examiné les processus internes, les informations sur les ressources ainsi que la documentation complète relative aux trois évaluations retenues. Le CDF a également souhaité connaître l'avis des autorités politiques (exécutif et législatif), des entités évaluées et des parties prenantes. Pour ce faire, il a effectué 14 entretiens et a été auditionné par la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil.

1.4 Documentation et entretiens

Le CDF salue l'attitude ouverte et positive de la CdC lors de cet examen. Il a reçu la documentation et les informations souhaitées de manière compétente. Il a pu s'entretenir avec toutes les personnes choisies à la CdC de même qu'auprès des acteurs externes. Il remercie l'ensemble des personnes interrogées pour leur disponibilité et leur attitude coopérative.

1.5 Discussion finale

Les résultats ont été présentés et discutés avec les magistrats titulaires de la CdC le 31 janvier 2018.

⁶ INTOSAI GOV 9400.

2 Choix des thèmes

2.1 Des thèmes plutôt pertinents et originaux

Les thèmes retenus couvrent plusieurs des politiques publiques genevoises⁷. Le tableau 2 ci-dessous présente les sept évaluations publiées. Le tableau 3 indique les cinq évaluations en cours, en phase de préparation ou de réalisation à fin 2017. Ceci montre une légère prédominance des thèmes en lien avec la formation et l'action sociale. Ces politiques publiques correspondent à des postes budgétaires importants. Le CDF constate une certaine originalité des sujets dont certains ne font pas fréquemment l'objet d'évaluations. En revanche, la CdC n'a pas évalué de politiques publiques en lien avec les personnes âgées, les questions fiscales, les mesures en faveur des entreprises ou l'énergie⁸.

Thématique (date de publication)	Origine du thème	Domaines
Lutte contre les violences domestiques (2014)	Demande d'autorité (Département de l'économie et de la sécurité)	Sécurité et action sociale
Prostitution (2014)	Demande d'autorité (Département de l'économie et de la sécurité)	Santé, action sociale et sécurité
Réinsertion professionnelle des chômeurs en fin de droit (2015)	Auto-saisine ⁹	Emploi
Chèque annuel de formation (2015)	Demande d'autorité en vertu d'une clause d'évaluation	Formation professionnelle
Protection des mineurs, mesures liées au placement (2016)	Auto-saisine sur la base de communications citoyennes	Formation et action sociale
Mobilité douce (2017)	Auto-saisine	Transport
Logement et hébergement des personnes en situation de handicap psychique (2017)	Auto-saisine sur la base de communications citoyennes	Logement et handicap

Tableau 2: Evaluations publiées

⁷ Le canton de Genève distingue 17 politiques publiques qui se déclinent en 59 programmes. L'annexe 3 présente l'arborescence de ces politiques publiques avec les programmes correspondants.

⁸ Certains de ces thèmes ont fait l'objet d'audits.

⁹ On parle d'auto-saisine lorsque la CdC décide d'ouvrir une mission de sa propre initiative.

Thématique (état d'avancement, fin 2017)	Origine du thème	Domaines
Bourses et prêts d'étude (mission en cours)	Demande d'autorité (Département d'instruction publique)	Formation
Biodiversité et mesures de compensation écologique (faisabilité)	Auto-saisine	Environnement et aménagement
Logements d'utilité publique (faisabilité)	Auto-saisine	Logement
Enseignement artistique (faisabilité)	Auto-saisine sur la base de communications citoyennes	Formation
Harcèlement scolaire (esquisse)	Auto-saisine	Formation

Tableau 3: Evaluations initiées et en cours

La Cour n'a pas de stratégie spécifique à l'évaluation et ne fixe pas de priorités dans les politiques publiques ou programmes à évaluer. Les magistrats se réfèrent aux axes stratégiques définis en début de magistrature¹⁰ :

- Contribuer à un Etat qui a les moyens d'assurer la pérennité de ses actions. Il s'agit, entre autres, d'entreprendre des missions afin d'améliorer l'efficacité et d'identifier des économies de fonctionnement de l'Etat.
- Donner la priorité à la qualité des prestations de l'Etat. Il s'agit de conduire des missions pour améliorer les relations entre les citoyens, les entreprises et les pouvoirs publics.
- Veiller à ce que le secteur public et parapublic soit structuré de manière fonctionnelle et efficace. Il est question de mener des missions avec une approche transversale, intégrant l'ensemble des entités concernées.

Ces axes sont suffisamment généraux et laissent toute latitude à la Cour pour choisir ses thèmes d'évaluation. La CdC ne se fixant pas de priorité en matière d'évaluations, il est difficile d'apprécier l'atteinte des objectifs et la cohérence de la stratégie.

La majorité des missions d'évaluation proviennent d'auto-saisine. Dans plusieurs cas, des communications citoyennes ont suscité l'intérêt de la Cour. Une telle information peut se trouver à la source d'une réflexion plus large. Elle entre dans le processus d'analyse de risques et de sélection des thèmes. Dans quatre cas, la Cour a répondu à une demande d'autorité, en l'occurrence de l'exécutif. Le pouvoir législatif n'a encore jamais adressé une demande à la CdC en vue d'une évaluation. Concernant l'origine des missions, la part d'auto-saisine (environ 50 %) est comparable entre les missions d'audit et les évaluations.

¹⁰ Vision et stratégie de la Cour des comptes pour les années 2013 à 2018.

2.2 Vers une simplification de l'analyse de risques

La CdC dispose d'une analyse de risques en amont afin de pouvoir identifier des thèmes d'audit, outil qu'elle a adapté en vue d'une utilisation pour ses tâches d'évaluation. Elle a développé cette analyse au fil des années, en distinguant des risques par unité administrative et des risques par politique publique présentant un caractère transversal. Les magistrats gèrent cette base d'informations avec le soutien ponctuel d'auditeurs et d'évaluateurs. Ceci se concrétise en une démarche par étapes allant de l'identification des risques à la planification annuelle des activités¹¹. Des séances de brainstorming sont organisées pour passer en revue les idées. La Cour doit conserver suffisamment de marge de manœuvre pour répondre à des demandes des autorités ainsi que pour traiter des investigations sommaires. La démarche intègre une présentation d'informations et de risques par entité, puis par dispositifs liés aux politiques publiques. La CdC a dressé un inventaire des clauses d'évaluation. Dans le processus de sélection, elle priorise les informations en fonction de critères. Ces derniers font l'objet d'une pondération. Pour les évaluations, la CdC retient :

- Le thème est-il une prérogative importante du canton ?
- Le sujet peut-il être évalué ? Les effets de la politique publique sont-ils observables ?
- Quels sont les enjeux économiques ? Existe-t-il une limitation des libertés ?
- Combien de citoyens ou d'usagers sont-ils concernés ?
- Quel est le risque de survenance du risque et quelles sont les conséquences pour la santé ?
- Quelles sont les conséquences sur le calendrier interne à la CdC (disponibilité des ressources) ?
- Quel est l'agenda extérieur, politico-administratif (prise en compte de modifications législatives en cours ou prévues) ?

En 2017, la CdC a décidé de se doter d'un outil d'analyse des risques présentant les informations de manière plus synthétique et plus compacte. Il regroupe les données pour les audits et les évaluations. Les critères de sélection des thèmes demeurent identiques. Les adaptations entreront en vigueur en 2018.

Par le passé, il pouvait s'avérer difficile de distinguer la nature du risque. La CdC avait fait le choix de conserver un inventaire avec des informations parfois générales et des problématiques pas toujours reliées à des risques ou des hypothèses explicites. De plus, il n'était pas prévu d'actualiser l'ensemble des informations de manière régulière. Concrètement, la Cour a parfois sélectionné des thèmes d'évaluation assez généraux demandant ensuite un grand effort de focalisation durant la phase préparatoire. Entretemps, la Cour a introduit la possibilité de faire des pré-esquisses. Elle consacre quelques jours en vue d'explorer un thème potentiellement intéressant pour un audit ou une évaluation. C'est une manière de récolter des informations afin de mieux cerner la problématique et aider à la sélection des thèmes¹².

¹¹ La démarche est formalisée dans un processus métier intitulé « Analyse des risques et plan d'audit/évaluation annuel ».

¹² Le CDF a recours à un instrument similaire avec l'exploration de thèmes.

Appréciation

Le CDF estime que les thèmes d'évaluation retenus sont pertinents et font preuve d'une originalité. La CdC a couvert différentes politiques publiques du canton avec davantage de thèmes orientés vers les politiques de formation et d'action sociale.

L'analyse de risques et le choix des thèmes est un processus central pour les organes de surveillance. La Cour dispose d'une stratégie générale qui lui laisse une grande marge de manœuvre. Elle a développé des critères de sélection sensés.

Le CDF juge positif les réflexions visant à rendre l'analyse de risques plus dynamique. L'intérêt est de pouvoir l'actualiser de manière plus régulière. Cela suppose d'intégrer les auditeurs et les évaluateurs et de valoriser leurs idées. L'objectif est d'avoir des thèmes de départ plus focalisés et mieux délimités. Les pré-esquisses constituent un autre outil intéressant que la Cour a développé.

Se tenir informé des risques est un défi permanent. Le CDF a trouvé relativement peu d'informations détaillées sur les risques résiduels et les hypothèses de départ pour les thèmes potentiellement intéressants à évaluer. Par risque résiduel, il faut comprendre le risque existant compte tenu des mesures prises par les autorités politico-administratives afin de s'assurer que :

- la politique publique réponde à un besoin,
- les ressources nécessaires soient affectées,
- la mise en œuvre s'effectue selon le programme,
- les résultats soient obtenus et que les effets soient atteints.

La CdC pourrait aborder ces points dans les pré-esquisses.

Si les critères de sélection sont appropriés, la CdC pourrait donner une pondération plus élevée aux aspects financiers, c'est-à-dire les moyens attribués à la politique publique.

Il est ardu de combiner les risques d'audit orientés par entité administrative et les risques d'évaluation, par essence transversaux et axés sur les politiques publiques. Dans le cadre de sa réflexion, la CdC pourrait envisager de classer les informations initiales (communication citoyenne, articles de presse, informations récoltées dans le cadre d'une autre mission, rapport d'organes de surveillance, etc.) en fonction des phases de la politique publique. Peuvent émerger des risques ou des hypothèses au niveau de la définition des besoins, de la définition des objectifs, des ressources mises à disposition, de l'exécution et la mise en œuvre, des résultats, des effets sur le public-cible ou des effets sur la société. Ceci permettrait une meilleure qualification du risque. Par exemple, l'information montre un risque d'effet d'aubaine ou bien que les besoins n'ont pas été correctement identifiés, ou encore que la prestation n'est pas utile au public-cible initialement défini.

Recommandation 1 (priorité 2) :

Le CDF recommande à la CdC de qualifier les risques identifiés et de classer les informations récoltées en fonction du cycle des politiques publiques (définition des besoins, définition des objectifs, ressources, exécution et mise en œuvre, résultats, effets sur le public cible, effets sur la société).

Prise de position de la Cour des comptes

Par le passé et par souci d'efficacité, le choix avait été fait de conserver dans l'inventaire des informations parfois générales et des problématiques auxquelles n'étaient pas forcément reliés des risques ou des hypothèses explicites, ce travail devant être fait en aval une fois effectué un brainstorming initial sur la problématique. De plus, et par souci d'efficacité toujours, il n'était pas prévu d'actualiser l'ensemble des informations de manière régulière, mais uniquement celles ayant obtenu des pondérations élevées.

La Cour accepte cette recommandation. Elle relève toutefois qu'il est difficile de qualifier un risque sans avoir procédé à une analyse approfondie de la politique publique.

3 Démarche et qualité des rapports

3.1 Démarche évaluative en phase avec les standards et la pratique avec un personnel qualifié

La CdC applique une démarche classique pour réaliser ses évaluations, conforme aux standards et à la pratique. Elle se tient informée de l'évolution des standards et lignes directrices en matière d'évaluation. La CdC a pu bénéficier de l'expérience acquise au sein de la CEPP. Un des magistrats titulaires et l'un des évaluateurs ont exercé au sein de la CEPP. Une fois le thème retenu, la Cour débute ses investigations par une esquisse de projet afin de comprendre les enjeux, délimiter le sujet et déterminer les questions. Puis elle élabore une étude de faisabilité dans laquelle sont présentées les méthodes retenues. Une fois validée, la mission d'évaluation est lancée, qui comprend la récolte des données et informations, l'analyse et l'élaboration d'un rapport. Au cours de la phase préparatoire, la Cour peut décider de stopper le projet (go / no go). Cette manière de procéder évite de réaliser une évaluation qui peut s'avérer peu pertinente, dont les résultats arriveraient trop tard ou pour laquelle la CdC n'apporterait guère de plus-value. La Cour a déjà utilisé cette possibilité de stopper un projet. De plus, elle a introduit la possibilité de requalifier une mission d'audit en évaluation ou vice versa en fonction de la focalisation du thème et de la pertinence des questions qui émergent pendant la période de préparation.

Les membres de l'équipe d'évaluation ont une formation universitaire et disposent de bonnes compétences métier. Ils ont une affinité avec les méthodes en sciences sociales. La démarche évaluative leur est familière, de même que la rigueur de la recherche académique. Il existe en revanche un potentiel d'amélioration au niveau des compétences en gestion de projet (voir chapitre 4.3 et recommandation 6). L'engagement en 2017 d'un évaluateur supplémentaire, spécialiste en méthodes quantitatives, donne un nouvel équilibre à une équipe plutôt orientée vers les méthodes qualitatives. Plusieurs d'entre eux conservent des contacts étroits avec le monde académique, par exemple en exerçant des charges de cours. Ces liens leur permettent de rester informés des évolutions scientifiques en matière de recherche et de méthodologie. De même plusieurs membres de l'équipe sont actifs au sein de la SEVAL¹³.

3.2 Approches méthodologiques privilégiant l'analyse qualitative

Parmi les approches méthodologiques, la CdC recourt le plus souvent aux entretiens approfondis, aux *focus groups*, à des observations sur le terrain, à des études de contenus et à des analyses de données statistiques. Dans le cas de l'évaluation de la politique de réinsertion professionnelle, elle a utilisé avec le soutien d'une mandataire externe une technique d'analyse de trajectoire. Pour l'évaluation de la mobilité douce, elle a examiné la pertinence des réalisations prévues dans le cadre du projet ferroviaire urbain CEVA¹⁴, également avec l'aide d'un prestataire externe.

¹³ En particulier au sein du Groupe de travail romand de l'évaluation (GREVAL).

¹⁴ Analyse des besoins et analyse ex ante.

Comme bonne pratique, la CdC peut instituer un groupe d'accompagnement regroupant les acteurs de la mise en œuvre et des représentants des parties prenantes. Le CDF a constaté que la mise sur pied d'un groupe d'accompagnement facilite le dialogue et l'échange d'informations pour la CdC. Ceci est d'autant plus utile lorsque le périmètre d'investigation est large ou lorsque le nombre d'acteurs concernés est important. Dans les cas où un tel groupe n'a pas été mis sur pied, le climat s'est révélé plus tendu. En outre, la CdC s'est heurtée au manque de qualité et de fiabilité des données statistiques à disposition. Elle s'en est aperçue en cours de réalisation de l'évaluation limitant les possibilités d'analyse et l'obligeant à revoir son design d'évaluation.

Le CDF constate que la CdC utilise peu les enquêtes par questionnaire et les sondages. Ces techniques, déclinées sous différentes formes (questionnaire écrit, par téléphone, en ligne), permettent d'interroger aussi bien les acteurs de la mise en œuvre que les bénéficiaires de prestations ou le public-cible des mesures. Il est possible d'avoir une base d'informations plus large. De même, la Cour n'incorpore en règle générale pas d'approche comparative dans ses évaluations. Pourtant, elle pourrait apporter un éclairage particulier en examinant les pratiques et les solutions échafaudées par d'autres cantons ou régions. Ce constat est partagé par plusieurs des interlocuteurs externes.

Durant la phase préparatoire, les évaluateurs de la CdC construisent généralement un modèle d'impact afin de structurer les différentes phases de la politique publique analysée¹⁵. Ils vont identifier les indicateurs et déterminer les critères leur permettant d'apprécier les résultats de leur analyse. Ces éléments très importants dans le design de l'évaluation ne sont pas discutés avec les entités évaluées ni avec les membres du groupe d'accompagnement. En effet, la CdC n'annonce officiellement sa mission que lorsque les magistrats délibérants de la Cour ont validé l'étude de faisabilité (plan de mission). Par la suite, lors de l'entretien initial, le magistrat pilote et l'équipe d'évaluation présentent l'objectif du projet, la démarche et leurs besoins. Il n'y a pas vraiment de confrontation préalable du design d'évaluation avec les parties prenantes.

Distinction entre audit et évaluation

Pour l'administration et les autorités politiques, la distinction entre audit et évaluation n'apparaît pas clairement. La CdC est perçue comme un organe de contrôle et non comme un partenaire. Les évaluations correspondent à des contrôles (évaluations dites sommatives). La CdC met l'accent sur ce qui ne fonctionne pas. Si les évaluations de la Cour se penche sur les effets et l'analyse de besoins, une grande partie des constats portent également sur la mise en œuvre. Les résultats d'audit de gestion peuvent aussi avoir une dimension politique.

Le CDF a constaté que la distinction n'était pas évidente chez plusieurs interlocuteurs externes. Ceux-ci se réfèrent avant tout aux thèmes investigués par la CdC. Il est difficile de savoir si ce manque de distinction provient de la nature même des activités de la CdC orientées vers la surveillance de l'Etat, de la relative jeunesse de l'évaluation à la CdC ou du manque de culture d'évaluation au sein des institutions genevoises.

¹⁵ Définition des besoins, adoption des objectifs, ressources à disposition, mise en œuvre, résultats, effets sur le public-cible, effets sur la société.

Le CDF soutient la CdC dans sa volonté de distinguer à l'interne les métiers d'auditeurs et d'évaluateurs qui n'utilisent pas les mêmes approches ni les mêmes référentiels. En revanche, vis-à-vis de l'extérieur, il n'est sans doute pas nécessaire de chercher à imposer coûte que coûte cette distinction. Il est même judicieux d'avoir des équipes mixtes lors d'audits ou d'évaluations, comme l'a récemment initié la Cour.

3.3 Une approche itérative lors de la réalisation des évaluations

Dans la pratique, le CDF a constaté que la CdC adopte une approche itérative dans le déroulement d'une évaluation. La Cour procède à des adaptations de son design d'évaluation en fonction des difficultés rencontrées ou de nouveaux éléments apparus. Elle tient compte de nouvelles informations et ne s'enferme pas dans une voie qui pourrait se révéler hasardeuse. Ceci conduit à revoir la planification en cours de mission. Il faut parfois surmonter la méfiance et les réticences initiales des services évalués. L'accès à l'information est plus difficile qu'escompté. Souvent, la collecte des données quantitatives est plus compliquée que prévu et leur faible qualité réduit les possibilités d'analyse. Dans quelques cas, les questions de départ ont été reformulées. Parfois, le nombre d'acteurs à interroger se révèle plus importants qu'initialement prévu. Dans un cas, le périmètre de l'évaluation a été élargi. Ces constats témoignent d'un niveau d'incertitude encore élevée lorsque la Cour lance une mission d'évaluation.

La CdC présente ses premiers résultats auprès des services évalués, voire du groupe d'accompagnement lorsqu'il existe, de manière orale, à l'aide d'un diaporama. Ensuite, elle leur communique un projet de rapport. Le CDF a constaté qu'il existe un dialogue constructif, parfois rugueux ou animé, durant cette phase de validation des résultats. La CdC se montre ouverte à la discussion, ce qui est apprécié par les services évalués¹⁶. Ce dialogue permet de surmonter les divergences, sans que la substance des constats de la Cour ne s'en trouve altérée. Les services évalués se montrent en règle générale satisfaits avec le rapport final destiné à la publication. Il n'y a pas de remise en cause des constats lors des observations et prises de position définitives, ni lors de la publication du rapport.

3.4 Des recommandations bien acceptées, mais sans priorisation

Les recommandations sont bien accueillies. Le taux de refus est marginal. Dans un cas, le service concerné a indiqué être d'accord avec l'orientation de la recommandation, tout en ne se sentant pas lié par les mesures proposées par la Cour. La CdC a réduit le nombre de ses recommandations par évaluation. Dans les trois premiers rapports, elle en a formulé entre 15 et 32. Pour les quatre suivants, le nombre oscille entre quatre et sept. Ces recommandations concernent aussi bien le niveau stratégique que des aspects opérationnels. La Cour précise les mesures à mettre en œuvre pour atteindre l'objectif des recommandations. La hiérarchisation de ces dernières n'est pas toujours claire (qu'est ce qui est important, qu'est ce qui l'est moins). Les recommandations ne font pas l'objet d'une priorisation.

¹⁶ Source : entretiens avec le CDF.

De plus, contrairement aux recommandations provenant des audits, les services évalués ne donnent pas une appréciation du niveau de risques¹⁷.

La Cour a de la peine à mesurer un potentiel d'économies avec les recommandations issues des évaluations. C'est un défi difficile à relever sachant que les recommandations permettant d'éviter des dépenses futures constitue l'un des trois indicateurs clés de la CdC¹⁸. Les services évalués perçoivent souvent les recommandations comme demandant des moyens supplémentaires. Ce qui peut légitimer une telle demande auprès des autorités politiques. La discussion revient fréquemment sur ce qui est souhaitable et ce qui est réalisable, compte tenu des moyens et des ressources. Si la CdC se préoccupe de cette question, le CDF n'a pas trouvé d'indication concrète montrant que la CdC avait eu cette réflexion lors de chacune des évaluations (plus-value des recommandations).

3.5 Des rapports exhaustifs destinés à des spécialistes

Sur la base de son analyse, le CDF trouve les rapports d'évaluation de la CdC exhaustifs. Le contexte politico-administratif est bien pris en compte. La démarche est décrite. Les tenants et les aboutissants de la politique publique sont présentés en détail, de même que le rôle des acteurs et des parties prenantes. Les constats sont basés sur des faits, les recommandations en découlent. Les conclusions sont fondées et l'appréciation est transparente. Les rapports sont présentés de manière objective. La confidentialité des informations et des données liées aux personnes est respectée. Les observations et prises de position des services évaluées sont systématiquement intégrées. Les résultats de l'évaluation permettent de formaliser les connaissances, point souligné par différents interlocuteurs du CDF. Les conditions sont réunies pour faire évoluer la situation et apporter une contribution au débat politique.

Les rapports d'évaluation de la CdC sont longs, une centaine de pages en moyenne. Un résumé présente en début de rapport l'essentiel en bref. De par leur structure et leur contenu, les rapports s'adressent aux experts du domaine. Ils sont proches de standards de travaux académiques. Une grande partie des rapports est consacrée à la présentation de la démarche, à la description de la politique publique et du contexte. Les constats et appréciations de la Cour ne commencent, le plus souvent, qu'à partir de la page 40. Ceci ne facilite pas la lisibilité et l'accessibilité à l'information pour un public plus large. De plus, le CDF a noté que les rapports d'évaluation ne contiennent que peu d'informations sur les enjeux financiers de la politique publique analysée (moyens à disposition, allocation, répartition entre les acteurs, flux financiers). Des informations sur les coûts et les ressources, voire sur le manque de transparence, sont importantes et aisément compréhensibles (quels sont les enjeux, combien ça coûte).

Il y a un besoin de vulgarisation et une nécessité d'en venir plus rapidement aux principaux résultats. Leur lecture peut s'avérer ardue pour des non connaisseurs du domaine ou des non-initiés à la lecture de rapports administratifs. La structure des rapports n'est pas stable d'une évaluation à l'autre. Il manque une unité graphique et éditoriale prédéterminée, fixe

¹⁷ Les services audités doivent indiquer une appréciation du niveau de risques aux recommandations des audits. La CdC identifie six catégories de risques : opérationnels, financiers, conformité, contrôle, fraude et image. En cas de non mise en œuvre au bout de trois ans, la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil peut se saisir du dossier.

¹⁸ En appréciation de l'objectif « Recommander des mesures réalistes amenant à des économies ou des revenus supplémentaires que l'auditée pourra mettre en place tout en améliorant sa qualité de gestion ». La CdC fixe à 4 millions de francs par an le potentiel d'économies généré par ses recommandations. Source : budget de l'Etat 2018.

pour l'ensemble des rapports. Ceci se traduirait par une meilleure lisibilité des rapports. La Cour pourrait également recourir à un titrage actif de ses rapports, donnant plus de coloration à leur contenu.

Appréciation

Le CDF estime que la CdC a une démarche d'évaluation conforme à la pratique. Son personnel spécialisé dispose des compétences requises. Elle utilise à bon escient les instruments à disposition et a recours à une variété d'approches méthodologiques, certes plutôt classiques. Sur cette base, le CDF estime que la CdC fournit des rapports de qualité, fouillés et bien documentés. L'approche itérative lui permet d'adapter son approche en cours d'évaluation et d'apporter les correctifs nécessaires. Elle peut surmonter les obstacles et les imprévus. Durant la phase de validation s'instaure un dialogue constructif avec les entités évaluées, renforçant les résultats. En témoigne la bonne acceptation des recommandations et du rapport destiné à la publication.

Selon le CDF, la CdC devrait davantage discuter durant la phase préparatoire le design d'évaluation avec les services évalués et l'éventuel groupe d'accompagnement. Outre les questions et le cadre méthodologiques, c'est une manière d'avoir une meilleure compréhension mutuelle et une plus grande acceptation de l'évaluation. Ceci contribue à diminuer le climat de méfiance. Le CDF estime important de discuter le modèle d'impact, les indicateurs et les critères d'appréciation. La CdC peut recevoir des commentaires utiles, lui permettant d'adapter son design avant le lancement de la mission. De même, il est possible de clarifier les données disponibles et leur fiabilité. Le CDF est d'avis que la CdC devrait davantage intégrer une perspective comparative dans ses évaluations. Il s'agit d'analyser les pratiques d'autres cantons ou collectivités régionales et d'en tirer d'éventuels enseignements, par exemple par rapport à des solutions innovantes.

Si les rapports sont de qualité, le CDF estime que leur lisibilité peut être améliorée afin de les rendre plus accessibles à un public de non-spécialistes. Il est possible de les raccourcir sous forme d'un rapport synthétique axé sur les résultats et les recommandations. Des informations de base sur les enjeux financiers donneraient une résonance particulière. Les parties liées à la présentation de la politique publique, à la description du contexte et à l'approche méthodologique peuvent être rassemblées dans un rapport séparé, également publié. Plus d'uniformité s'impose avec une ligne graphique stable.

Selon le CDF, les constats et les recommandations sont cohérents. La CdC a réduit, à juste titre, le nombre de recommandations. Elles pourraient être encore mieux hiérarchisées en fonction de leur importance et de leur plus-value.

Recommandation 2 (priorité 1)

Le CDF recommande à la CdC de discuter l'étude de faisabilité avec les services évalués et, le cas échéant, avec le groupe d'accompagnement, en particulier le modèle d'impact, les indicateurs et les critères d'appréciation. Ceci dans le but d'avoir une meilleure acceptation des travaux de la CdC et d'adapter l'étude de faisabilité avant le lancement de la mission.

Prise de position de la Cour des comptes

La Cour accepte cette recommandation qu'elle a déjà mise en œuvre dans la mission portant sur les bourses et prêts d'études.

Recommandation 3 (priorité 1)

Le CDF recommande à la CdC de développer une perspective comparative, lorsque cela s'y prête. Il s'agit d'examiner les pratiques d'autres cantons ou régions et d'en tirer des enseignements apportant une plus-value.

Prise de position de la Cour des comptes

La Cour accepte cette recommandation. Elle considère que la démarche comparative est intéressante, mais elle tient toutefois à souligner qu'il s'agit d'un outil délicat à manier. En effet, les situations sont rarement semblables, et il faut tenir compte de nombreux paramètres tels que des paramètres sociaux, culturels ou géographiques, suivant les sujets, pour justifier, voire pondérer les résultats d'une analyse comparative. Lors de chaque mission, la Cour examine le bien-fondé d'une analyse comparative et, outre les difficultés méthodologiques énoncées ci-dessus, elle a souvent renoncé à ce type d'analyse pour des motifs de proportionnalité, soit en raison du temps nécessaire à de tels approfondissements et, par conséquent, de l'impact sur le nombre d'heures consacrées à la mission.

Recommandation 4 (priorité 1)

Le CDF recommande à la CdC de raccourcir les rapports, de les rendre plus synthétiques et plus accessibles à un large public. Le lecteur doit arriver plus rapidement aux informations essentielles. Le CDF suggère de consacrer le rapport de synthèse aux principaux résultats, constats et recommandations et de mettre les parties descriptives, contextuelles et méthodologiques dans un rapport séparé.

Prise de position de la Cour des comptes

La Cour accepte cette recommandation. Elle relève toutefois que son rapport principal demeurera la version complète contenant non seulement les principaux résultats, constats et recommandations, mais également les parties descriptives, contextuelles et méthodologiques. Il est en effet nécessaire que la démarche évaluative puisse être reconstituée par le lecteur afin de garantir la validité méthodologique des résultats présentés. Il s'agit du respect des principes de transparence, de prise en compte du contexte et de communication adéquate des résultats consacrés par les Standards d'évaluation de la Société suisse d'évaluation : « la raison d'être, le processus, les fondements de l'appréciation et les résultats sont accessibles de sorte que l'évaluation soit transparente et qu'elle puisse être vérifiée » (A2) ; « l'incidence du contexte sur l'objet d'évaluation est identifié et prise en compte » (B2) ; « les critères d'appréciation, les fondements empiriques ainsi que le processus d'appréciation sont présentés de manière compréhensible. Les conclusions sont fondées sur les données disponibles et sont justifiées » (C2).

Recommandation 5 (priorité 2)

Le CDF recommande à la CdC de mieux hiérarchiser les recommandations en fonction de leur importance. Le CDF suggère de les prioriser.

Prise de position de la Cour des comptes

La Cour accepte cette recommandation.

4 Processus internes et ressources

4.1 Adaptation régulière des processus internes

La CdC adapte de manière régulière ses processus internes. Elle montre une capacité d'apprentissage. Durant les deux premières années, elle a donné la priorité à la réalisation des évaluations, s'inspirant des pratiques de la CEPP. Elle a formalisé par la suite ses processus, petit à petit, au gré des expériences. Elle dispose ainsi de documents internes décrivant les étapes clés pour l'esquisse de projet et l'étude de faisabilité, de même que pour la réalisation de l'évaluation. Elle a intégré les nouveaux standards SEVAL ainsi que les lignes directrices de l'INTOSAI en matière d'évaluation des politiques publiques. Elle a défini des principes pour le recours à des groupes d'accompagnement. Elle a adapté ses processus communs aux audits et évaluations, comme le recours à un prestataire externe, la planification et la gestion du portefeuille de missions ou encore l'analyse de risques. L'annexe 4 présente un schéma des processus de la CdC pour les évaluations.

La CdC a simplifié les processus pour les évaluations, en supprimant une étape de validation formelle, celle du plan de mission. Désormais, la phase préparatoire se résume à l'esquisse de projet, puis à l'étude de faisabilité incluant le plan de mission. L'évaluation s'inspire également de pratiques de l'audit, par exemple pour le référencement des documents de travail et la tenue des dossiers.

4.2 Assurance qualité : encore un manque de lien avec la démarche évaluative

Afin de renforcer l'assurance qualité, la Cour a introduit la fonction de magistrat qualité lors du déroulement des missions. Celui-ci doit veiller au respect des processus internes. Il doit en particulier examiner l'exécution des travaux conformes à l'étude de faisabilité, la documentation des constats, la plausibilité des résultats, l'intégration des parties prenantes et le respect de la confidentialité. Il ne doit pas se prononcer sur le contenu. Le CDF a constaté que les magistrats qualité avec peu de connaissances de la démarche évaluative ont plus de difficultés à challenger les choix méthodologiques proposés, puis à vérifier les résultats.

Chaque évaluation est supervisée par un magistrat pilote. Un magistrat titulaire assure cette fonction pour les évaluations. L'évaluation est menée par un évaluateur principal, assisté par un second évaluateur¹⁹. Chaque étape principale, esquisse, faisabilité, rapport, fait l'objet d'une validation par trois magistrats délibérants, après avis du magistrat qualité. Ces processus sont assez lourds. Ils sont typiques pour des évaluations menées par des organes de contrôle. La Cour fait en sorte de ne pas bloquer de missions et d'avancer même si des questions restent provisoirement en suspens.

¹⁹ L'évaluateur principal consacre 80 % de son temps opérationnel à son projet principal. Le second évaluateur consacre 20 % de son temps opérationnel, en soutien.

Le magistrat qualité organise un débriefing en fin de mission²⁰ avec le principal service évalué, soit par écrit, soit en organisant un entretien. Cette démarche est intéressante car elle permet de recueillir le point de vue sur le déroulement de l'évaluation. Il est toutefois difficile de savoir quels enseignements généraux la Cour retire de ces débriefings.

4.3 Planification trop optimiste et faiblesses du suivi des mandataires externes

Le CDF a constaté que la Cour planifie de manière beaucoup trop optimiste le nombre de jours prévus pour les évaluations. Dans la plupart des cas, elle a utilisé le double des ressources initialement prévues. D'une part, la planification n'est pas suffisamment précise lors de la validation de l'étude de faisabilité. D'autre part, il existe une tendance à sous-estimer le temps nécessaire à la réalisation des différents modules. Des imprévus ou des adaptations de la planification peuvent survenir durant la réalisation. Ceux-ci devraient être documentés, ce qui n'est pas toujours le cas. En principe, une traçabilité est possible puisque les changements par rapport au plan de mission sont consignés dans le même document validé par les magistrats pour le lancement de l'évaluation.

L'apport mutuel entre évaluateurs et auditeurs reste limité. Il existe encore une faible compréhension réciproque des outils utilisés par chaque discipline. Ceci a pour conséquence une difficulté pour des évaluateurs à confier des mandats précis à des auditeurs, par exemple dans l'analyse de données financières ou de comptabilités analytiques. Dans quelques cas, des auditeurs ont exécuté des tâches pour des évaluations en cours de mission, à la demande du magistrat. Les tâches et les attentes ne sont que très rarement précisées dans l'étude de faisabilité.

Le CDF a également noté des faiblesses au niveau du suivi des mandataires externes. Dans plusieurs cas des difficultés sont apparues, que ce soit pour la réalisation du mandat lui-même, dans la communication avec le mandataire ou pour le manque de fiabilité des données quantitatives. Les résultats n'ont pas toujours répondu aux attentes escomptées. Ceci conduit à s'interroger sur la pertinence et la plus-value de certains de ces mandats.

4.4 Utilisation adéquate des ressources malgré une masse critique limitée

Les ressources utilisées par la CdC pour les évaluations, en moyenne 255 jours par projet, sont comparables avec les pratiques d'autres organes de contrôle en matière d'évaluation, en Suisse ou à l'étranger. Seule différence, le CDF ou le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA)²¹ couvre un périmètre national, a priori plus étendu, plus complexe et plus hétérogène qu'un périmètre cantonal. La CdC alloue 20 % du temps à la phase préparatoire (esquisse et faisabilité), soit 50 jours en moyenne. Ceci correspond aux pratiques en vigueur. Les évaluateurs consacrent environ 80 % de leurs temps à leurs activités d'évaluation. Les 20 % restants sont dédiés aux tâches internes à la Cour, à l'amélioration des processus, à l'analyse de risques et l'identification de thèmes, à la formation et aux activités

²⁰ Il existe aussi un débriefing interne avec l'équipe chargée de la mission.

²¹ L'organe d'évaluation des commissions de gestion de l'Assemblée fédérale.

de valorisation des résultats. Cette répartition est cohérente et se situe dans le même ordre de grandeur que d'autres organes de contrôle.

L'augmentation des ressources allouées à l'évaluation offre une meilleure garantie d'avoir une équipe de deux personnes par projet. Malgré tout, la masse critique reste faible. L'allocation des ressources se fait en fonction des disponibilités et non en fonction des thèmes ou d'une forme de spécialisation. Les évaluateurs sont confrontés à des sujets complexes, souvent techniques pour lesquels ils ne sont pas spécialistes. Ils peuvent ressentir une certaine solitude face à des questions qui surgissent en cours d'évaluation, des options à prendre ou des résultats à apprécier. S'ils sont soutenus par un magistrat pilote, celui-ci n'est pas, non plus, un expert du domaine.

Appréciation

Le CDF estime que la CdC est une organisation apprenante qui cherche constamment à améliorer ses processus pour l'évaluation. Elle tient compte des expériences, cherche des solutions pour simplifier et adopter des processus communs aux évaluations et aux audits. Après une première phase d'activité, elle a formalisé les processus d'évaluation. Autre point positif, elle adapte ses processus et les met à jour en fonction de l'évolution des standards d'évaluation. Le CDF est d'avis que l'introduction du magistrat qualité est une mesure visant à renforcer la rigueur et la qualité des travaux. Le magistrat qualité devrait être davantage sensibilisé à la démarche évaluative. Il devrait être en mesure d'avoir un regard critique sur les orientations méthodologiques retenues et la planification. La CdC pourrait développer à cet effet une *check list* exhaustive des points à examiner par le magistrat qualité durant la phase préparatoire puis la réalisation. Elle devrait aussi se doter d'un journal de bord distinct du plan de mission regroupant les principaux événements survenus durant l'évaluation.

Les évaluations demandent des compétences en matière de gestion de projet, d'autant plus que ces projets sont complexes et gourmands en ressources. Le CDF a constaté quelques points faibles dans ce domaine. Il convient d'avoir une planification plus réaliste des ressources, de suivre de manière plus étroite les travaux des mandataires externes et de mieux identifier les tâches pouvant être effectuées par des auditeurs. Il s'agit de renforcer les échanges d'expériences entre auditeurs et évaluateurs et de valoriser les possibilités d'apport mutuel.

Les ressources utilisées pour les évaluations sont élevées mais correspondent aux pratiques des autres organes de contrôle suisses ou étrangers menant des évaluations. Le niveau de productivité est correct. La répartition entre les différentes phases de l'évaluation, de même que l'allocation des ressources entre les différentes activités de la CdC s'inscrivent dans un schéma classique.

Si la CdC a accru les ressources dévolues aux évaluations garantissant des équipes de deux personnes par projet, les évaluateurs peuvent se retrouver seuls face à des sujets complexes et techniques. Selon le CDF, le soutien ponctuel par un expert externe du domaine durant toute l'évaluation serait une solution. Ceci doit être envisagé au cas par cas en fonction de la technicité du sujet et des connaissances préalables à la CdC. Un expert externe offrirait un soutien tant dans la compréhension et la délimitation du sujet que dans l'interprétation des résultats et l'analyse d'options possibles pour les recommandations. Autre avantage, cette solution pourrait renforcer la crédibilité de la Cour lors de discussions avec des spécialistes du domaine évalué.

Recommandation 6 (priorité 2)

Le CDF recommande à la CdC de renforcer l'assurance-qualité en intégrant la démarche évaluative dans le suivi mené par le magistrat qualité, dès la phase préparatoire. Celui-ci doit être en mesure de se prononcer sur les options méthodologiques et la planification.

Prise de position de la Cour des comptes

La Cour accepte cette recommandation.

Recommandation 7 (priorité 1)

Le CDF recommande à la CdC de renforcer les compétences des évaluateurs en matière de gestion de projet. Ceci dans la perspective de planifier les évaluations de manière plus réaliste, d'avoir un degré plus élevé de précisions dans les études de faisabilité en définissant, par exemple, les tâches des auditeurs et de garantir un suivi étroit des mandataires externes.

Prise de position de la Cour des comptes

La Cour accepte cette recommandation. Chaque collaborateur dispose d'environ 5% de son temps annuel travaillable pour effectuer des formations. Les évaluateurs seront donc encouragés à utiliser ces heures pour parfaire leurs compétences en gestion de projet.

Recommandation 8 (priorité 2)

Le CDF recommande à la CdC de prévoir le soutien d'un expert externe, spécialiste du domaine, tout au long de l'évaluation, lorsque le thème est très technique ou lorsque la CdC dispose de peu de connaissances préalables.

Prise de position de la Cour des comptes

La Cour accepte cette recommandation.

5 Diffusion et valorisation des résultats

5.1 Publication systématique des rapports

La CdC publie de manière systématique les rapports d'évaluation. Ceux-ci sont disponibles sur le site Internet de la Cour et facilement accessibles grâce au téléchargement. Ils contiennent les constats et recommandations de la CdC de même que les observations et prises de position des services évalués. En matière de publication, la pratique de la CdC est identique pour les évaluations et les audits de gestion, en application de l'art. 43 de la Loi sur la surveillance de l'Etat. Les rapports annexes, dans lesquels figurent les résultats des mandats confiés à des experts externes, sont aussi publiés ou disponibles sur demande.

Pour chaque rapport d'évaluation publié, la CdC prépare un communiqué et organise une conférence de presse à laquelle sont conviés les services évalués. Ceux-ci apprécient cette manière de procéder de la Cour²². Elle offre l'avantage pour les journalistes d'avoir les différents protagonistes autour d'une même table. Elle permet d'avoir une communication plus complète avec les conclusions de la CdC et les positions des entités évaluées.

5.2 Un intérêt pour les rapports d'évaluation de la CdC

Les rapports d'évaluation font l'objet d'une bonne couverture médiatique. Ils bénéficient toujours d'un écho dans la presse écrite avec des articles de fond et la reprise du communiqué de presse²³. Les radios, principalement locales, reprennent les informations. En revanche, la couverture par la télévision, même régionale, est nettement plus rare. Les résultats de l'évaluation sur la politique en matière de prostitution ont suscité un intérêt des médias français.

D'une manière générale, les rapports d'évaluation de la CdC entraînent un intérêt plus marqué que les rapports d'audit. Ceci se vérifie au niveau des statistiques de téléchargement des rapports disponibles sur le site Internet²⁴. Autre canal de diffusion, la CdC publie régulièrement une Newsletter de qualité dans laquelle elle expose les principaux constats provenant de ses investigations.

Selon les opportunités, la CdC répond à des sollicitations afin de présenter les résultats auprès des parties prenantes, lors de conférences. Les évaluateurs cherchent à valoriser leurs travaux au sein du monde académique lors d'interventions durant des cours, séminaires et conférences, par exemple au sein de la SEVAL.

L'écho auprès du pouvoir politique est d'intensité variable. Au niveau de l'exécutif, les actions initiées sont plus prononcées lorsque le thème provient d'une demande d'autorité que lorsqu'il s'agit d'une auto-saisine. L'intérêt du Grand Conseil est variable, selon les thèmes et les priorités politiques. La CdC se montre active pour présenter les résultats de ses rapports, en particulier auprès de commissions parlementaires. Trois rapports d'évaluation ont plus particulièrement retenu l'attention des parlementaires : politique en matière de prostitution, réinsertion des chômeurs en fin de droit et protection des mineurs.

²² Source : entretiens menés par le CDF.

²³ Entre 2 et 19 articles par rapport d'évaluation publié, selon le suivi effectué par la CdC.

²⁴ Source : statistiques des téléchargements, controlling de la CdC.

5.3 Une communication classique

La publication des rapports constitue l'un des principaux moyens d'action de la CdC. Les instruments de communication qu'elle utilise, conférence et communication de presse, sont assez classiques. Par ce biais, la CdC s'adresse à un public averti qui s'intéresse à la chose publique. Pour mémoire, la diffusion des résultats constitue un objectif clé de la Cour.

Objectif n°1 de la Cour des comptes

Permettre à un maximum de citoyens, de parlementaires et de fonctionnaires de connaître le travail effectué par la Cour et de ce fait favoriser la transparence de l'action publique, indirectement la mise en place des recommandations.

Comme indicateur, la CdC a retenu le nombre moyen de téléchargements par rapport publié durant l'année.

Jusqu'à présent, la CdC n'a pas cherché à exploiter d'autres canaux de diffusion, comme les médias sociaux. Utilisés avec précaution, ils permettent de toucher une autre catégorie de public qui ne suit pas les médias traditionnels. Au niveau national, de plus en plus d'ISC ont recours aux médias sociaux afin de diversifier et multiplier les canaux de diffusion.

Comme présenté au chapitre 3, les rapports d'évaluation sont touffus et plutôt destinés à des experts. Il s'agit le plus souvent de thèmes complexes, difficiles à comprendre pour des non-spécialistes. A l'occasion des dix ans de la Cour des comptes, un journaliste a relevé la nécessité de décoder le langage administratif pour interpréter les résultats et lire les notes de bas de page pour ne pas rater une information²⁵. Il est nécessaire de vulgariser les résultats afin de les rendre accessibles au plus grand nombre. L'objectif d'un rapport d'évaluation est également d'apporter une contribution au débat en vue d'améliorer l'efficacité d'une politique publique. Il existe une tendance toujours plus forte à utiliser un langage clair et des supports axés sur le visuel afin de montrer les résultats essentiels (chiffres-clé, tableaux, cartes, infographie, diaporama, capsules vidéo).

Appréciation

La CdC répond aux exigences légales et aux standards d'évaluation en publiant l'ensemble de ses rapports. Le CDF estime que les pratiques de communication de la CdC sont appropriées. L'écho médiatique est appréciable, principalement au niveau de la presse écrite et de la radio. La CdC suit les échos dans la presse et l'évolution des téléchargements de rapports. De surcroît elle cherche à diffuser ses résultats auprès des autorités politiques, des parties prenantes et du milieu académique.

La CdC a recours à des moyens de communication traditionnels. Face à l'érosion des médias classiques, il serait intéressant d'utiliser les opportunités offertes par d'autres canaux de diffusion, en particulier les médias sociaux, permettant de toucher un autre type de public. Les rapports sont écrits pour un public averti. Le contenu est difficilement accessible pour tout un chacun. Le CDF estime que la CdC pourrait renforcer la diffusion de ses résultats, lorsque la situation s'y prête, en utilisant des supports visuels, présentant l'essentiel des résultats en un clin d'œil.

²⁵ « La Cour des comptes a 10 ans : anatomie d'un succès fragile ». Tribune de Genève, 8 mai 2017, p. 13.

Recommandation 9 (priorité 2)

Le CDF recommande à la CdC de diversifier ses canaux de diffusion et d'examiner les opportunités offertes par les médias sociaux. Cette diversification suppose une plus grande vulgarisation de l'information et le recours à des supports visuels, voire audio-visuels, afin de présenter les résultats les plus démonstratifs.

Prise de position de la Cour des comptes

La Cour accepte cette recommandation qui s'inscrit dans la droite ligne d'une réflexion actuellement menée au sein de la Cour pour améliorer sa communication externe. Il s'agit donc d'une recommandation dont la mise en œuvre ne sera pas limitée à l'activité d'évaluation mais qui concernera la communication de la Cour en général.

6 Suivi des recommandations

6.1 Un processus formalisé mais pas de support électronique

La CdC dispose d'un processus formalisé pour le suivi des recommandations. Il est commun à l'ensemble des activités, qu'il s'agisse d'audits ou d'évaluations. La CdC se réfère explicitement aux normes internationales de l'INTOSAI. Le tableau de suivi des recommandations et actions figurant à la fin de chaque rapport sert de base. Celui-ci récapitule chacune des recommandations, le service responsable et le délai. Seule nuance, le service administratif concerné indique un niveau de risque pour les recommandations provenant d'un audit, ce qui n'est pas le cas pour une évaluation.

Chaque printemps, la CdC consacre des ressources pour examiner le niveau de mise en œuvre des recommandations. Le responsable de l'évaluation suit le dossier et collecte l'information pour pouvoir apprécier l'effectivité des mesures. Les résultats sont intégralement publiés dans une annexe au rapport annuel de la CdC²⁶. Un état de lieux détaillé est présenté pour chacune des recommandations. La CdC donne une appréciation en indiquant l'état de mise en œuvre : réalisée, en cours, sans effet²⁷ ou sans objet²⁸. La CdC indique les améliorations notables observées suite à la réalisation des mesures prises. Elle précise lorsque des bases légales ont été modifiées en tenant compte de ses préconisations. Elle explicite les actions en cours, de même que, le cas échéant, les recommandations restées sans effet. Elle suit en principe ses recommandations durant trois ans, selon les délais indiqués initialement.

L'échange d'informations avec les unités administratives chargées de réaliser les recommandations se fait sur la base des canaux d'information traditionnels, par courriel, téléphone et voie postale. La CdC ne dispose pas d'un outil électronique permettant un suivi régulier de l'évolution de la situation au moyen d'un tableau de bord. Un outil électronique offre de surcroît une interface avec des administrations chargées non seulement de veiller aux recommandations de la CdC mais également à celles du Service d'audit interne et celles des unités de contrôle interne.

6.2 Un haut niveau de mise en œuvre

Parmi les sept rapports d'évaluation publiés, il est possible de tirer un bilan sur le suivi des quatre premières (lutte contre les violences domestiques, politique en matière de prostitution, réinsertion professionnelle des chômeurs en fin de droit, chèque annuel de formation). Le taux de mise en œuvre, très satisfaisant, oscille entre près de 90 % pour les deux premières évaluations (violence domestique, prostitution) et 70 % pour l'évaluation sur la réinsertion professionnelle des chômeurs en fin de droit. Pour l'évaluation sur le chèque annuel de formation, deux recommandations sont réalisées et cinq sont en cours. Le taux de mise en œuvre est globalement supérieur pour les rapports d'évaluation (78 %) que pour les rapports d'audit. A titre de comparaison, avec un niveau de 55 % de recommandations

²⁶ Cour des comptes, rapport annuel d'activité, septembre 2017, Tome 2 : Annexes.

²⁷ Sans effet si aucune action n'a été entreprise.

²⁸ Sans objet si la recommandation n'est plus valable car les conditions-cadres ont changé.

appliquées, le CDF connaît un taux de mise en œuvre moins élevé pour ses rapports d'évaluation²⁹. Les résultats de trois rapports d'évaluation ont été utilisés lors des débats parlementaires en vue de modifications législatives³⁰.

Appréciation

La CdC accorde une grande importance au suivi des recommandations. Le CDF estime qu'elle a mis en place un mécanisme efficace répondant aux normes de l'INTOSAI. Celui-ci est cohérent et transparent. Il reprend chacune des recommandations et la CdC présente l'état de réalisation. La publication systématique et exhaustive des résultats des suivis est effective. Le CDF est d'avis que cette pratique permet de rendre compte aux citoyens et aux autorités des améliorations constatées ou des points en suspens. Ceci permet aussi d'apprécier l'impact des recommandations et de voir dans quelle mesure elles servent de base de discussion lors de modifications législatives. Sur la base des premiers rapports d'évaluation pour lesquels la CdC a effectué un suivi, le CDF estime que le taux de mise en œuvre est bon.

Jusqu'à présent, la CdC ne s'est pas trouvée confrontée à des situations où les recommandations émanant des rapports d'évaluation n'étaient pas suivies d'effet. Il est par conséquent difficile de juger dans quel cas de figure la Commission de contrôle de gestion pourrait se saisir de recommandations non mises en œuvre ou de manière insuffisante. De surcroît, les recommandations ne contiennent pas d'indication sur un degré de priorité. Il n'est pas possible de distinguer les recommandations les plus importantes qui pourraient attirer une attention particulière de l'autorité politique.

La correspondance et l'échange d'informations avec les unités chargées de concrétiser les recommandations peuvent être rationalisées. Selon le CDF, une plateforme électronique présenterait des avantages à la fois pour la CdC et les services administratifs. Elle offrirait un accès en tout temps pour connaître l'état de mise en œuvre. Les services pourraient intégrer des informations tout au long de l'année. Ceux-ci auraient une meilleure visibilité de l'ensemble des recommandations émanant des différents services de contrôle. Comme solution simple et économique, la CdC pourrait utiliser la même plateforme déjà en service pour le Service d'audit interne.

Recommandation 10 (priorité 2)

Le CDF recommande à la CdC de se doter d'un outil électronique pour le suivi des recommandations, en offrant une interface avec les unités administratives responsables de leur mise en œuvre.

Prise de position de la Cour des comptes

La Cour accepte cette recommandation qui est en phase avec un projet actuellement à l'étude au sein de la Cour pour améliorer le suivi de toutes les recommandations, qu'il s'agisse d'activité d'évaluation ou d'audit. Une analyse comparative de différents outils est actuellement en cours.

²⁹ Crémieux, Laurent et Sangra, Emmanuel (2015). La place de l'évaluation dans le cadre du Contrôle fédéral des finances in Horber-Papazian, Katia (éd.). Regards croisés sur l'évaluation en Suisse. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, pp. 54–55.

³⁰ Projet de loi de juillet 2017 modifiant la loi sur la formation continue des adultes – PL 12159.
Débats portant sur la modification de la loi sur la prostitution en 2016 et 2017 – PL 12031 et PL 12031-A.
Travaux parlementaires dès 2015 concernant la loi sur le chômage – PL 11501-A et PL 11804-A.

Annexe 1: Bases légales et bibliographie

Textes législatifs et réglementaires

Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (art. 128 à 131)

Loi sur la surveillance de l'Etat du 23 février 2017 (LSurv – D1 09)

Règlement de fonctionnement de la Cour des comptes de la République et canton de Genève du 6 février 2015

Bibliographie

Cour des comptes de la République et canton de Genève (2017). Rapport annuel d'activité, septembre 2017, Tomes 1 et 2.

Crémieux, Laurent et Sangra, Emmanuel (2015). La place de l'évaluation dans le cadre du Contrôle fédéral des finances in Horber-Papazian, Katia (éd.). Regards croisés sur l'évaluation en Suisse. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, pp. 37-57.

INTOSAI (2016). Lignes directrices sur l'évaluation des politiques publiques – INTOSAI GOV 9400.

INTOSAI (2010). Guide d'examen par les pairs et annexe, Domaine et questions d'un examen par les pairs – ISSAI 5600.

« La Cour des comptes a 10 ans : anatomie d'un succès fragile ». Tribune de Genève, 8 mai 2017.

SEVAL (2017). Explications relatives aux standards d'évaluation de la Société suisse d'évaluation (Standards SEVAL), adoptées par l'assemblée générale le 7 septembre 2017.

SEVAL (2016). Standards d'évaluation de la Société suisse d'évaluation, adoptés par l'assemblée générale au 9 septembre 2016.

Annexe 2: Abréviations

CdC	Cour des comptes
CDF	Contrôle fédéral des finances
CEPP	Commission externe d'évaluation des politiques publiques
CEVA	Liaison Cornavin Eaux-vives
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
INTOSAI	Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
ISC	Institutions supérieures de contrôle des finances publiques
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institution
SEVAL	Société suisse d'évaluation

Priorités des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).

Annexe 3: Arborescence des politiques publiques et programmes du canton de Genève

A Formation

- A01 Enseignement obligatoire et orientation
- A02 Enseignement secondaire II et formation continue
- A03 Suivi éducatif et soutien aux familles
- A04 Hautes écoles
- A05 Enseignement spécialisé
- A06 Programme transversal à la politique A

B Emploi

- B01 Réinsertion des demandeurs d'emplois

C Action sociale

- C01 Accès à l'assurance-maladie
- C02 Soutien à la famille
- C03 Mise en œuvre et conduite des mesures d'action sociale
- C04 Protection des personnes adultes sous curatelle
- C05 Actions en matière d'asile et de migration

D Personnes âgées

- D01 Mise en œuvre et conduite des actions en faveur des personnes âgées
- D02 Soutien financier individuel aux personnes âgées

E Handicap

- E01 Mise en œuvre et conduite des actions en faveur des personnes handicapées
- E02 Soutien financier individuel aux personnes handicapées

F Environnement

- F01 Protection de l'environnement
- F03 Gestion des eaux
- F04 Nature et paysage
- F05 Politique agricole

G Aménagement et logement

- G01 Logement et planification foncière
- G02 Aménagement du territoire
- G03 Conformité des constructions et des chantiers
- G04 Géodonnées de référence et garantie des droits réels
- G05 Protection du patrimoine bâti

H Sécurité et population

- H01 Population, droit de cité et migration
- H02 Sécurité publique
- H05 Admission à la circulation routière et à la navigation
- H06 Exécution des poursuites et faillites

H07 Privation de liberté et mesures d'encadrement
H09 Sécurité civile et armée

I Justice

I01 Pouvoir judiciaire

J Mobilité

J01 Transports et mobilité
J02 Infrastructures routières et de transports publics

K Santé

K01 Réseau de soins
K02 Régulation sanitaire
K03 Sécurité sanitaire, promotion de la santé et prévention

L Economie

L01 Développement et soutien à l'économie
L02 Mise à disposition et exploitation d'infrastructures économiques
L03 Régulation du commerce
L04 Surveillance du marché du travail

M Finance et impôts

M01 Impôts, taxes et droits
M02 Gestion des actifs et des passifs des patrimoines financier et administratif
M03 Péréquation financière intercantonale
M04 Production et perception des impôts

N Culture, sports et loisirs

N01 Culture
N02 Sport et loisirs

O Autorités et gouvernance

O01 Grand Conseil
O03 Conseil d'Etat
O04 Surveillance de l'Etat
O06 Exercices des droits politiques
O07 Affaires extérieures
O09 Intérieur

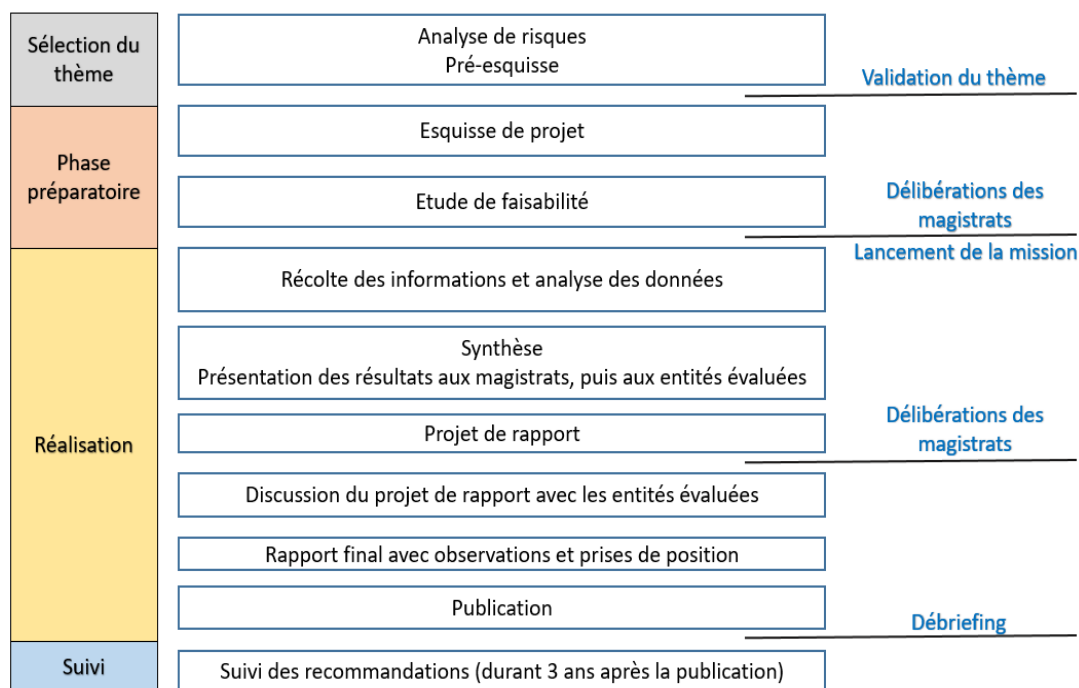
P Etats-majors et prestations de moyens

P01 Etats-majors départementaux
P02 Gestion transversale et départementale des ressources humaines
P03 Gestion financière transversale et départementale et achats
P04 Gestion du patrimoine de l'Etat (bâtiments et biens associés)
P05 Systèmes d'information et de communication

Q Energie

Q01 Energie

Annexe 4: Schéma du processus d'évaluation à la Cour des comptes



Présentation CDF, d'après les informations de la CdC

Annexe 5: Interlocuteurs et personnes interrogées

Antille, Etienne, Cour des comptes, évaluateur

Barthassat, Luc, Département de l'environnement, des transports et de l'agriculture, Conseiller d'Etat

Baud, Olivier, Fondation officielle de la jeunesse, secrétaire général

Bretton, Jean-Christophe, Direction générale de l'action sociale, directeur général

Charpentier, Marlène, Cour des comptes, évaluatrice

Cruzado, Xavier, Cour des comptes, secrétaire général

Di Mare Appéré, Daniela, Office de l'enfance et de la jeunesse, directrice générale

Donzallaz, Didier, Direction générale de l'action sociale, adjoint de direction

Dussolliet, Laurent, Cour des comptes, auditeur senior

Emery Torracinta, Anne, Département de l'instruction publique, de la culture et du sport, Conseillère d'Etat

Filippi, Marco, Cour des comptes, auditeur senior

Hislair Kammermann, Christine, Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé, secrétaire générale

Isler, Hans, Cour des comptes, magistrat suppléant

Matthey, Philippe, Département de l'environnement, des transports et de l'agriculture, secrétaire général

Maudet, Pierre, Département de la sécurité et de l'économie, Conseiller d'Etat

Moachon, Eric, Cour des comptes, évaluateur

Nicolazzi, Myriam, Cour des comptes, magistrat suppléant

Paychère, François, Cour des comptes, magistrat titulaire

Pluss, Michel, Fondation Trajets, directeur général

Poggia, Mauro, Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé, Conseiller d'Etat

Prina, Alexandre, Direction générale des transports – direction de la planification, directeur

Roch, Pierre-Alain, Cour des comptes, évaluateur

Sawerschel, Marie-Claude, Département de l'instruction publique, de la culture et du sport, secrétaire générale

Studer Matthias, Université de Genève, Institut de démographie et socioéconomie, senior researcher

Terrier, Isabelle, Cour des comptes, magistrate titulaire

Venin, Jean-Claude, Cour des comptes, directeur d'audit

Wavre, Rolin, Pro-Vélo Genève, membre du comité

Ziegler, Marco, Cour des comptes, magistrat suppléant

Zuin, Stanislas, Cour des comptes, magistrat titulaire, président 2017–2018

Audition

Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil, séance du lundi 4 décembre 2017
