

Cour des comptes
Route de Chêne 54
1208 Genève
Tél. : +41 (0)22 388 77 90
<http://www.cdc-ge.ch>

Madame
Fabienne FISCHER
Conseillère d'État
Département de l'économie et de
l'emploi (DEE)
Case postale 3962
1211 Genève 3

Genève, le 19 septembre 2022

Éléments relevés par la Cour des comptes lors de ses missions d'accompagnement et de soutien auprès de la direction générale du développement économique, de la recherche et de l'innovation (DG DERI) et de l'office cantonal de l'emploi (OCE)

Madame la Conseillère d'État,

Arrivée au terme des deux missions d'accompagnement auprès de la DG DERI et de l'OCE, la Cour souhaite vous faire part de certaines observations tenant à l'organisation et au fonctionnement de l'État lors de la survenance de situations extraordinaires ou de crises telles que celles que le canton a connues pendant la pandémie de la COVID-19.

Ne relevant pas du périmètre d'intervention tel que défini par les protocoles conclus entre la Cour et l'État, ces éléments ne sont pas mentionnés dans nos rapports de mission¹. Ils ont été identifiés au cours de nos travaux auprès des entités susmentionnées et ont été discutés avec les directions générales de l'office cantonal des systèmes d'information et du numérique (OCSIN) et de l'office cantonal de la protection de la population et des affaires militaires (OCPAM).

Nous adressons également une copie de ce courrier à Madame la Conseillère d'État Nathalie Fontanet, alors en charge de la DG DERI et avec laquelle nous avons conclu la convention d'intervention de la Cour relative aux aides financières accordées aux entreprises pour les cas de rigueur.

Compte tenu du faible nombre de demandes reçues par l'OCE et des montants peu significatifs octroyés dans le cas des aides complémentaires RHT, les éléments relevés ressortent essentiellement de nos travaux auprès de la DG DERI. Il n'en reste pas moins que ces éléments concernent potentiellement toutes les entités qui seraient confrontées à une crise majeure, indépendamment du nombre de dossiers à traiter.

¹ Rapport intermédiaire sur la mission d'accompagnement et de soutien auprès de la direction du développement économique, de la recherche et de l'innovation (DG DERI), DEE - Aides financières cas de rigueur aux entreprises, Rapport N° 171 : Mission d'accompagnement et de soutien à l'OCE relatif aux aides complémentaires RHT COVID, Rapport N° 173 : Mission d'accompagnement et de soutien auprès de la direction du développement économique, de la recherche et de l'innovation (DG DERI), DEE - Aides financières cas de rigueur aux entreprises.

Une appréciation générale positive de la Cour

La Cour tient, une fois encore, à rappeler le principal constat de son rapport intermédiaire et de son rapport final de la mission d'accompagnement et de soutien de la DG DERI : l'organisation mise en place par la DG DERI a permis d'assurer le versement rapide des aides financières aux entreprises en 2021, pour un montant supérieur à 500 millions de francs, dans le respect des dispositions légales, tout en limitant les risques d'erreur et d'abus.

La Cour relève ainsi le fort engagement de la DG DERI dans l'octroi des aides financières pour les cas de rigueur. La direction a su se mobiliser dès les premières heures de cette crise sanitaire et s'adapter afin de répondre aux attentes des entreprises, alors que ces nouvelles tâches étaient fort éloignées de sa mission d'origine.

Appréciation des risques liés à une nouvelle prestation

La situation de crise liée à la pandémie COVID-19 a eu une incidence certaine sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'État, notamment de la DG DERI et de l'OCE en raison des missions qui leur ont été confiées. Dans de tels cas, il est important d'effectuer une rapide analyse des enjeux et des risques encourus pour s'assurer que les entités désignées responsables puissent fournir les prestations attendues de la manière la plus efficace possible.

Compte tenu des montants significatifs qui allaient être versés dès le mois de février 2021 par la DG DERI (les aides financières cas de rigueur octroyées à ce jour ont dépassé le demi-milliard de francs), les enjeux consistaient notamment en la capacité de l'État à rassembler les compétences nécessaires pour effectuer les travaux attendus, de disposer de systèmes d'information performants et de ressources humaines suffisantes pour traiter le volume important des demandes prévues dans un délai relativement court.

Les risques étaient notamment d'octroyer des aides à des bénéficiaires qui n'étaient pas éligibles et de générer un délai de traitement très long faute de systèmes d'information adéquats et/ou de ressources humaines suffisantes.

Les missions d'accompagnement et de soutien de la Cour auprès de la DG DERI et de l'OCE ont visé à réduire le risque d'erreur et de fraude lié à l'octroi des aides financières dès février 2021. Toutefois, une analyse des risques incluant la DG DERI en particulier, et réalisée dès l'octroi des aides financières versées en 2020 aurait permis d'identifier les compétences techniques requises, de déterminer les systèmes d'information adéquats et les ressources humaines nécessaires pour traiter, dans un délai relativement court, un important volume de demandes. Une telle analyse aurait facilité l'évaluation des situations présentant des risques pour l'État que nous abordons dans les paragraphes suivants.

Collaboration au sein de l'État pour mobiliser les compétences nécessaires

La mission première de la DG DERI est fort éloignée de celle que lui a confiée le Conseil d'État, à savoir la gestion et la distribution d'aides financières. Ce service a donc dû se réorganiser pour répondre à la demande qui lui a été faite, mais sans pour autant disposer en son sein de toutes les compétences nécessaires, principalement en matière d'analyse financière et de procédures de contrôle. Il s'agit pourtant d'éléments indispensables pour garantir un traitement conforme des dossiers et une distribution équitable des aides financières.

Il ressort des entretiens avec la DG DERI que, malgré la situation d'urgence à laquelle elle a dû faire face et l'importance de la nouvelle mission assignée, les compétences spécifiques (compétences d'analyses financières et juridiques, compétences en matière de mise en place de procédures de contrôle) disponibles au sein des autres départements de l'État n'ont pas été suffisamment mises à sa disposition. Cette situation l'a obligée à recruter des ressources externes (essentiellement de jeunes diplômés avec peu d'expérience professionnelle) et à faire appel à des mandataires, générant ainsi des coûts supplémentaires se chiffrant en centaines de milliers de francs.

Si le département des finances (DF) a délégué plusieurs collaborateurs de différentes directions pour contribuer à la gestion des aides financières de décembre 2020 au début du mois de mars 2021, cela n'a pas suffi à répondre aux besoins. Du personnel d'autres départements aurait donc pu être affecté de manière temporaire à la DG DERI (et dans une moindre mesure à l'OCE) pour l'accompagner dans l'organisation de cette prestation et disposer de compétences visant à renforcer la qualité de la délivrance des aides financières.

Capacité d'ajuster ou de développer rapidement un outil informatique

Afin d'automatiser le processus de traitement des demandes et, ainsi, de limiter le risque d'erreur humaine (en cas de traitement manuel), le développement d'un outil pour la gestion des demandes et le calcul du montant des aides revêtait une grande importance. À cet effet, la DG DERI a sollicité, en novembre 2020, l'OCSIN pour le développement d'un formulaire de demande et d'une application informatique pour gérer l'ensemble des demandes reçues, en intégrant notamment des contrôles automatiques. Or, seul un formulaire en ligne standard a pu être développé par l'OCSIN².

Face à l'urgence de la situation, c'est un collaborateur de la DG DERI qui a développé une application de gestion fin 2020. Ce développement interne n'a pas été revu par un expert informatique pour s'assurer de son fonctionnement adéquat. Cette situation a engendré un risque de défaut de continuité des activités en cas d'absence du collaborateur, personne d'autre au sein de la DG DERI n'étant en mesure de le suppléer. À fin février 2021, l'OCSIN a participé, avec le concours d'un mandataire, à la mise en place d'un outil spécifique qui n'est devenu opérationnel qu'au mois de juillet 2021 (soit près de cinq mois après le début de la distribution des aides des cas de rigueur).

Ainsi, l'OCSIN et la DG DERI n'ont pas réussi à s'entendre rapidement sur les conditions de mise en place d'une application à cause d'une incompréhension sur les modalités de développement du produit. Cette situation a engendré une certaine frustration au sein de la DG DERI et a fait courir un risque à l'État quant à sa capacité à répondre aux attentes des autorités et des entreprises bénéficiaires.

² Extrait d'un e-mail de la direction de l'OCSIN à destination du secrétariat général du département du développement économique (DDE) du 23 novembre 2020 « *Nous ne pouvons toutefois répondre à la très forte demande actuelle qu'en veillant, d'une part, à en rester au formulaire en ligne standard (c'est-à-dire sans développement spécifique additionnel) et, d'autre part, en évitant de réaliser les toujours complexes solutions pour le traitement en "back office", surtout pour une durée déterminée* ».

Position de la Cour

Nous suggérons que, dans le cas de situations extraordinaires et d'urgence, un mécanisme d'analyse des enjeux et des risques soit systématiquement mis en place par le Conseil d'État. Les services concernés et le responsable de la gestion globale des risques de l'État et des organes du dispositif d'organisation des secours en cas de catastrophe et de situation exceptionnelle – ORCA (le comité de direction de l'État-major cantonal de conduite - CODIR EMCC ou par une cellule spécialisée) devraient alors être sollicités. Cette démarche permettrait de recenser l'ensemble des besoins spécifiques des offices et services en période de crise afin d'avoir une vue globale et d'être en mesure de les prioriser.

La Cour propose que vous portiez ces éléments à la connaissance du Conseil d'État. Ils pourraient être intégrés dans le bilan de la gestion de crise (RETEX), ce qui constituerait une opportunité d'améliorer ce dispositif.

En vertu de la loi sur la surveillance de l'État (art 43 LSurv), nous vous informons que ce courrier sera rendu public le jour de la publication du rapport sur la mission d'accompagnement et de soutien de la DG DERI, le 22 septembre prochain.

Nous vous souhaitons bonne réception de ce courrier et vous prions de croire, Madame la Conseillère d'État, à l'assurance de notre très haute considération.

Pour la Cour des comptes

Isabelle TERRIER, présidente

Sophie FORSTER CARBONNIER, magistrate

Copie :

Mme Nathalie Fontanet, Conseillère d'État