

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°99

AVRIL 2016

AUDIT DE GESTION

ÉTAT DE GENÈVE

GESTION DES SUBVENTIONS FÉDÉRALES

LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. La **Cour des comptes** peut également évaluer la **pertinence**, **l'efficacité** et **l'efficience** de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

Le champ d'application des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes:

- L'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- Les institutions cantonales de droit public ;
- Les entités subventionnées ;
- Les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- Le secrétariat général du Grand Conseil ;
- L'administration du pouvoir judiciaire ;
- Les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

Les rapports de la Cour des comptes sont rendus **publics** : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus au cours de ses missions.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effet ni suite sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes – 54, route de Chêne - 1208 Genève
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch/>

SYNTHÈSE

La Cour des comptes a choisi de s'intéresser à la gestion des subventions fédérales par l'État de Genève, en tant que bénéficiaire direct ou en tant qu'organe de surveillance d'autres entités pouvant recevoir des subventions. Ces dernières permettent au canton de Genève de mener des activités d'intérêt public ou de compenser des charges qui découlent de tâches déléguées par la Confédération.

Ce sujet est important en raison des sommes reçues (plusieurs centaines de millions de francs par an). L'enjeu est également opérationnel, car la délivrance de certaines prestations cantonales est fortement dépendante du subventionnement fédéral (par exemple, dans le domaine de l'enseignement ou de la recherche).

Pour la seule année 2013, la Confédération a distribué 35 milliards de francs de subventions et le canton de Genève en a bénéficié pour plus de 550 millions. Au-delà des investissements en matière d'infrastructure, la Confédération participe de façon significative au financement des activités cantonales relatives à l'instruction publique, à la santé ou aux actions sociales.

L'objectif principal de l'audit a été de vérifier que les différents départements de l'État se sont organisés et dotés des moyens leur permettant de s'assurer que les subventions fédérales sont correctement identifiées, demandées et obtenues. Les travaux de la Cour ont couvert les aspects de gouvernance et d'organisation des départements dans ce domaine.

L'audit n'avait pas pour objectif de couvrir de manière exhaustive les processus opérationnels et les procédures en matière de gestion des subventions fédérales dans chaque service cantonal.

Dès 2014, le Conseil d'État a pris une mesure visant à « vérifier les moyens obtenus de la Confédération pour les tâches qu'elle finance ». Les directions financières des départements ont ainsi collecté auprès des différents offices et services la liste des subventions fédérales reçues.

Les démarches entreprises par les départements ont contribué à améliorer la gestion des subventions fédérales. Elles ont notamment permis de centraliser certaines informations et de fournir aux secrétaires généraux un inventaire des montants et des actions entreprises par les services.

Cependant, la Cour considère que ces travaux ne sont pas pleinement aboutis et propose que cette démarche soit complétée pour renforcer le niveau de contrôle des départements et optimiser les montants de subventions perçues par l'État de Genève.

D'une part, la mise en place d'une directive transversale et le renforcement des contrôles départementaux devraient permettre d'homogénéiser les pratiques et d'améliorer la qualité des tableaux de bord en complétant les informations fournies par les services.

D'autre part, afin d'optimiser les montants à recevoir, il sera également nécessaire que les services puissent :

- Mieux définir et valoriser les coûts associés aux prestations rendues sujettes à subventionnement,
- S'assurer en amont de la fiabilité des informations statistiques utilisées comme base de calcul pour certaines subventions.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes effectue un suivi des recommandations émises, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effet. À cette fin, elle a invité le Collège des secrétaires généraux à remplir le « tableau de suivi des recommandations et actions » qui figure au chapitre 6, et qui synthétise les améliorations à apporter et indique leur niveau de risque, le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

Les huit recommandations de la Cour ont toutes été acceptées et le tableau de suivi a été rempli de manière adéquate.



OBSERVATIONS DE L'AUDITE

Sauf exceptions, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audité**. Elle estime qu'il appartient au lecteur de juger de la pertinence des observations formulées eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées	6
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	7
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT	8
3. CONTEXTE GÉNÉRAL	11
3.1. Principes du subventionnement fédéral	11
3.1.1 Les typologies de subventions	11
3.1.2 Le rôle économique des subventions	12
3.1.3 Les orientations de la Confédération	13
3.2. Les montants de subventions fédérales	14
3.2.1 Les données de la Confédération	14
3.2.2 Les subventions reçues par l'État de Genève (petit État)	15
4. ANALYSE	17
4.1. Introduction	17
4.2. Contexte	18
4.2.1 Définitions et principes de comptabilisation des subventions fédérales	18
4.2.2 Organisation et gestion des subventions fédérales	19
4.2.3 Suivi et pilotage général des subventions fédérales	23
4.2.4 Organismes placés sous la surveillance des départements	25
4.2.5 Logique et mode de calcul en matière de subventions fédérales	27
4.3. Constats	28
4.4. Risques découlant des constats	30
4.5. Recommandations	31
4.6. Observations de l'audité	33
5. CONCLUSION	37
6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	38
7. DIVERS	42
7.1. Glossaire des risques	42
7.2. Remerciements	44

Liste des principales abréviations utilisées

DALE	Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie
DEAS	Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé
DETA	Département de l'environnement, des transports et de l'agriculture
DF	Département des finances
DGFE	Direction générale des finances de l'État
DIP	Département de l'instruction publique, de la culture et du sport
DSE	Département de la sécurité et de l'économie
LIAF	Loi cantonale sur les indemnités et les aides financières (D1 11)
OBA	Office des bâtiments
OCEN	Office cantonal de l'énergie
PJ	Pouvoir judiciaire
PRE	Département présidentiel
RGPI	Règlement sur la planification et la gestion financière des investissements
SAM	Service de l'assurance-maladie

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

La gestion des subventions fédérales représente des enjeux financiers majeurs pour l'État en raison des montants annuels portant sur plusieurs centaines de millions de francs de revenus. De plus, lors de l'audit de la Cour concernant l'entretien des routes¹, il a été mis en exergue qu'une partie des charges de fonctionnement ou des dépenses d'investissement n'avaient pas été incluses dans le décompte des charges envoyé à la Confédération ; le fait de ne pas considérer l'intégralité des charges dans le décompte aboutit à l'obtention d'une subvention fédérale moins importante que ce que l'État de Genève serait en droit de recevoir.

Dès lors, la Cour des comptes s'est intéressée à la gestion des subventions fédérales afin de s'assurer que le processus d'identification des subventions par les départements est efficace.

Il appartient à la Cour de s'assurer notamment de la régularité des comptes, de la légalité des activités ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique (art. 38 al. 1 LSurv).

Par lettre du 16 janvier 2015, la Cour a informé le Président du Conseil d'État de sa décision d'entreprendre un audit portant sur la gestion des subventions fédérales par les différents départements.

L'objectif principal de cet audit est de s'assurer que l'État de Genève s'est doté des moyens et des outils nécessaires pour identifier et recevoir les subventions fédérales auxquelles il peut prétendre. L'audit a principalement englobé les aspects de gouvernance et d'organisation interne générale des départements en matière de gestion des subventions fédérales.

Il ne couvre pas de manière exhaustive et pour chaque service étatique la gestion opérationnelle des processus et des procédures en matière de gestion des subventions fédérales. Lorsque la Cour a identifié des problèmes concernant la qualité de l'information ou des contrôles mis en place, elle en a directement informé par écrit les entités.

De même, les aspects de gouvernance et d'organisation interne générale mis en place par les communes ainsi que les établissements publics autonomes n'ont pas été intégrés dans le périmètre de cet audit.

En termes de type de subventions, les revenus de l'État provenant de transferts de flux de la Confédération, des autres cantons et des concordats n'ont pas été pris en considération. Ces revenus de transfert sont par exemple : les revenus de l'impôt fédéral direct, les revenus de l'impôt anticipé ou les revenus de la redevance sur le trafic des poids lourds. De même, les flux liés à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) n'ont pas été couverts.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations l'ensemble des rapports d'audit préalables effectués par des tiers, tant internes qu'externes, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. La Cour n'a pas identifié de rapport traitant des subventions fédérales sous l'aspect de la gouvernance.

¹ [Rapport No 80 Audit financier et de gestion relatif à l'entretien des routes, Convention de 1936 et décomptes routiers](#)

2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a conduit cet audit sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés ainsi qu'en menant des entretiens ciblés, notamment avec :

Département présidentiel (PRE)

- Le président du Conseil d'État et chef du département présidentiel ;
- La cheffe du service des finances du PRE.

Département des finances (DF)

- La directrice des finances et de la comptabilité de la direction générale des finances de l'État (DGFE) ;
- Un conseiller financier de la DGFE ;
- Le responsable du budget des investissements de la DGFE.

Département de l'instruction publique, de la culture et du sport (DIP)

- La secrétaire générale du DIP ;
- La directrice du contrôle interne du DIP ;
- Le directeur du service des subventions du DIP.

Département de la sécurité et de l'économie (DSE)

- Le secrétaire général du DSE ;
- Le directeur financier du DSE ;
- Plusieurs responsables des activités de la police genevoise subventionnées par la Confédération.

Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (DALE)

- Le secrétaire général du DALE ;
- La chargée du contrôle interne du DALE ;
- Le directeur finances ad intérim du DALE ;
- Le chef de secteur de l'office cantonal de l'énergie (OCEN).

Département de l'environnement, des transports et de l'agriculture (DETA)

- Le secrétaire général du DETA ;
- Le directeur financier du DETA ;
- Un économiste du DETA ;
- Un contrôleur interne du DETA ;
- Le responsable du secteur des sites pollués ;
- Le directeur du service de la renaturation des cours d'eau.

Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé (DEAS)

- La secrétaire générale du DEAS ;
- Le directeur du service de contrôle interne du DEAS ;
- La directrice du service administratif et financier de l'office cantonal de l'emploi ;
- Le directeur adjoint du service des prestations complémentaires ;
- Le directeur du service de l'assurance-maladie (SAM) ;
- La directrice administrative et financière à la direction générale de la santé (DGS).

Le Pouvoir judiciaire (PJ)

- Le secrétaire général du PJ ;
- La secrétaire générale adjointe du PJ ;
- Le directeur financier du PJ.

Comme prévu par sa base légale, la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. C'est ainsi que la Cour a pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et la mise en œuvre appréciée sous l'angle **du principe de proportionnalité**.

La Cour a conduit son audit conformément aux **normes internationales d'audit** et aux **codes de déontologie** de l'International Federation of Accountants (IFAC) et de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), dans la mesure où ils sont applicables aux missions légales de la Cour.

En pratique, la méthodologie de la Cour des comptes est la suivante :

1^{ère} phase : Planification

Cette phase consiste à définir et à mobiliser les ressources et les compétences les mieux adaptées à la mission, que ce soit auprès des collaborateurs de la Cour des comptes ou auprès de tiers, et à déterminer les outils méthodologiques à utiliser.

2^{ème} phase : Préparation de l'audit

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quels sont ses bases légales et ses intervenants-clés, à comprendre son organisation et son fonctionnement, à collecter des données chiffrées et à procéder à l'analyse des risques qui lui sont propres. À ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

3^{ème} phase : Récolte d'informations

Cette phase consiste à déterminer les sources de l'information pertinente, à savoir quelles sont les personnes-clés à contacter et quelles sont les informations qui sont nécessaires à l'atteinte des objectifs. Ensuite, les collaborateurs de la Cour et/ou les tiers mandatés procèdent à des entretiens et collectent les informations requises.

4^{ème} phase : Vérification et analyse de l'information

Cette phase consiste d'une part à s'assurer que les informations récoltées sont fiables, pertinentes, complètes et à jour et d'autre part à les analyser et à les restituer sous la forme de documents de travail.

5^{ème} phase : Proposition de recommandations

Cette phase consiste à établir les constatations significatives, à déterminer les risques qui en découlent et enfin à proposer des recommandations afin de rétablir la légalité des opérations, la régularité des comptes ou d'améliorer la structure ou le fonctionnement de l'organisation.

6^{ème} phase : Rédaction du rapport

Cette phase consiste à rédiger le rapport conformément aux documents de travail et à la structure adoptée par la Cour des comptes.

7^{ème} phase : Validation du rapport

Cette phase consiste à discuter le contenu du rapport avec l'entité auditée, avec pour objectif de passer en revue les éventuelles divergences de fond et de forme et de s'accorder sur les priorités et délais des recommandations.

Chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, de risques découlant des constats et de recommandations (numérotées en référence aux constats) soumis aux observations de l'audit.

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la **typologie des risques encourus**, telle que définie dans le Glossaire qui figure au chapitre 7.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au chapitre 6 un tableau qui **synthétise les améliorations à apporter** et pour lequel l'entité audité indique le niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délai de réalisation**.

3. CONTEXTE GÉNÉRAL

3.1. Principes du subventionnement fédéral

3.1.1 Les typologies de subventions

La loi fédérale sur les aides financières et les indemnités du 5 octobre 1990 (loi sur les subventions, RS 616.1, LSu) distingue deux types de subventions : les aides financières et les indemnités.

- Les aides financières

La Confédération encourage par des aides financières des activités d'intérêt public ou contribue à leur maintien. Ces activités sont réalisées à l'extérieur de l'administration centrale de la Confédération, autrement dit par des tiers, qui peuvent être des organisations, des particuliers ou des cantons.

La loi sur les subventions prévoit qu'une aide financière peut être octroyée notamment si :

- la Confédération a un intérêt à soutenir l'activité en question ;
- l'activité privée ou cantonale ne serait pas suffisamment exercée sans le soutien de la Confédération ;
- les autres solutions de financement sont insuffisantes ;
- aucune mesure plus opportune n'est envisageable.

Les aides financières peuvent être octroyées à des tiers par le biais de paiements de la Confédération ou d'allègements fiscaux. La loi sur les subventions donne la priorité aux aides financières affectant les charges de la Confédération.

On trouve également d'autres modalités, notamment dans le domaine des transports, où des prêts à des conditions préférentielles sont octroyés (prêts à intérêts variables ou sans intérêts, remboursables conditionnellement).

Une autre forme de subvention spéciale est la prise en charge de cautionnements ou de garanties, par exemple l'octroi de cautionnements à des régions de montagne ou la prise en charge de pertes provenant d'engagements de garantie dans le cadre de l'encouragement à la construction et à l'accession à la propriété de logements.

- Les indemnités

La Confédération accorde au moyen d'indemnités à des tiers, c'est-à-dire à des bénéficiaires étrangers à l'administration fédérale centrale, une compensation des charges qui découlent de tâches déléguées par la Confédération ou qui sont prescrites par le droit fédéral. Les bénéficiaires d'indemnités pour l'accomplissement de tâches déléguées sont souvent des organisations ou des entreprises de la Confédération qui effectuent ces tâches en son nom.

Les prestations à indemniser se fondent notamment :

- a) directement sur une loi ou un arrêté fédéral : par exemple, les cantons reçoivent une indemnité pour les relevés, les renouvellements et les mises à jour des données pour la mensuration officielle ;

- b) sur un contrat : par exemple, les entreprises de transport reçoivent une indemnité pour les coûts non couverts planifiés du trafic régional, commandés conjointement par la Confédération et les cantons.

Les charges découlant des tâches prescrites par le droit fédéral peuvent :

- a) incomber à celui qui doit accomplir la tâche : par exemple, la Confédération dédommage l'agriculture pour les mesures destinées à empêcher le ruissellement et le lessivage des sols, ou
- b) affecter un tiers qui, sans être tenu d'accomplir la tâche, est néanmoins touché par des contraintes inhérentes à la tâche : par exemple, la Confédération alloue aux collectivités concernées des montants compensatoires en vue de combler le manque à gagner résultant d'une restriction considérable de l'utilisation de forces hydrauliques, pour autant que celui-ci soit imputable à la sauvegarde et à la protection de sites d'importance nationale dignes d'être protégés.

Ainsi, pour les indemnités, il faut se demander « *s'il est légitime d'allouer une indemnité pour un comportement obligatoire en vertu de la loi ou pour la prise en charge d'une activité publique* »².

Conformément à l'article 9 de la loi fédérale sur les subventions, une indemnité peut notamment être allouée si :

- « *celui à qui incombe la tâche n'a pas un intérêt personnel prépondérant à l'accomplissement de la tâche ;*
- *l'on ne saurait exiger de ceux à qui incombe la tâche qu'ils supportent eux-mêmes la charge financière, et que ;*
- *les avantages découlant de l'accomplissement de la tâche ne compensent pas les charges financières* ».

3.1.2 Le rôle économique des subventions³

Lors de l'examen en vue de l'octroi de subventions, la Confédération évalue leur justification économique. Ainsi, le Conseil fédéral estime qu'une subvention peut être motivée dans les situations suivantes :

- lorsque la concurrence ne produit ou ne livre pas assez de biens nécessaires au bien public, en termes quantitatifs ou qualitatifs, en raison de défaillances du marché (par exemple, offres culturelles et de formation, infrastructures ferroviaires et routières) ;
- lorsque les revenus et la fortune sont mal répartis, en raison des forces du marché et qu'il convient de procéder à une redistribution plus équitable (par exemple, réduction de primes).

Le Conseil fédéral estime que l'État doit intervenir dans les mécanismes du marché seulement si celui-ci ne fonctionne pas ou fonctionne mal ou, en d'autres termes, si le marché ne fournit pas les biens et services attendus. L'allocation d'une subvention constitue l'un des moyens d'action de l'État pour y remédier. L'État peut également résoudre le problème en réglementant le marché. Les causes majeures de défaillance du marché sont au nombre de trois :

- la prestation de l'allocataire de la subvention a le caractère d'un bien public ;
- la subvention vise à compenser les effets externes, ou ;
- les infrastructures de réseau conduisent à un monopole naturel.

² Source : message du Conseil fédéral du 15 décembre 1986 à l'appui du projet de loi sur les aides financières et les indemnités (FF 1987 I 397).

³ Source : chapitre 2.3 du rapport 2008 du Conseil fédéral, voir sous <http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2008/5651.pdf>.

Un bien est considéré comme public si un nombre indéfini de consommateurs peut consommer le même bien ou la même prestation de service sans que l'un des bénéficiaires doive restreindre sa consommation (par exemple, la réception de programmes de radio et de télévision). La seconde caractéristique d'un bien public réside dans le fait que personne ne peut être exclu de sa consommation, ou du moins qu'une telle exclusion entraînerait des coûts prohibitifs (par exemple, les sentiers pédestres). Les biens publics au sens strict sont peu nombreux. La défense nationale ou la protection du paysage en sont des exemples.

3.1.3 Les orientations de la Confédération

Selon l'article 5 de la loi fédérale sur les subventions, le Conseil fédéral est tenu d'examiner périodiquement si les actes normatifs sont conformes aux principes légaux. Dans ce cadre, en 2008, le Conseil fédéral a édité un rapport⁴ qui fait un état des lieux des subventions fédérales en 2006 et montre les orientations voulues pour les années suivantes.

Les principaux résultats ressortant de ce rapport sont les suivants (extraits du rapport) :

- Le Conseil fédéral a résumé les conclusions du premier examen global des subventions fédérales comme suit : « *Considérée dans son ensemble, la première série d'examens portant sur les subventions a mis au jour un potentiel d'améliorations non négligeable. La suppression de subventions obsolètes, la réduction de contributions trop élevées, la restructuration logique de systèmes de subventionnement compliqués et mal ciblés, ainsi qu'une répartition plus juste des tâches et des charges entre la Confédération et les cantons, ne peuvent qu'alléger sensiblement les budgets publics et améliorer l'accomplissement des tâches de l'État* ».
- Sur les 359 subventions analysées dans le cadre de l'examen, 221 nécessitaient des mesures. Au total, quelque 400 mesures ont été prises pour supprimer les carences constatées. Ces mesures peuvent être regroupées thématiquement comme suit :
 - 25 % des mesures visaient une amélioration de la gestion en matière de subventions. Des conditions et des objectifs mieux définis ont été demandés afin que la Confédération puisse avoir une plus grande influence sur l'emploi des ressources. En outre, beaucoup de subventions devaient être temporaires. La limitation de la durée est sans doute la forme de gestion la plus radicale, car elle oblige à s'interroger périodiquement sur la nécessité d'une subvention. Si cette nécessité n'est pas avérée, la subvention est supprimée faute de base légale ;
 - 20 % des mesures avaient pour but de renforcer l'efficacité des procédures. Il fallait notamment améliorer la coordination, alléger les structures et répartir plus clairement les tâches et les compétences. Le versement des subventions devait en outre être simplifié au moyen d'un système de forfaits ;
 - D'autres mesures demandaient que certaines subventions soient examinées : dans le cadre de la RPT⁵ (18 %), sur le plan matériel en vue de leur suppression ou de leur réduction (14 %), en rapport avec leur efficacité (7 %) et en rapport avec leur financement, notamment en vue de la participation de tiers ou de l'allocataire (6 %).

⁴ Voir rapport sous <http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2008/5651.pdf>.

⁵ Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

3.2. Les montants de subventions fédérales

3.2.1 Les données de la Confédération

La Confédération a édité une banque de données pour l'exercice 2013⁶. Elle comporte des indications concernant 375 subventions qui totalisent près de 36 milliards de francs.

Les montants versés en 2013, par tâches de la Confédération⁷, sont présentés dans le tableau ci-après :

Tâches de la Confédération	Subventions fédérales versées en 2013
Agriculture et alimentation	3'584'680'166
Conditions institutionnelles et financières aggravées	28'257'574
Culture et loisirs	354'979'184
Défense nationale	61'222'667
Economie	453'621'834
Formation et recherche	6'145'909'986
Ordre et sécurité publique	121'975'863
Prévoyance sociale	16'600'931'121
Protection et aménagement de l'environnement	350'628'414
Relations avec l'étranger	2'836'502'829
Santé	83'646'313
Trafic	5'122'472'341
Total général	35'744'828'292

Ce montant de 35.7 milliards F correspond aux subventions fédérales versées à tous les « bénéficiaires », qu'il s'agisse de collectivités publiques ou privées, basées en Suisse ou à l'étranger, etc.

Par ailleurs, sur la base des données financières communiquées par la Confédération, il est possible de connaître dans les grandes masses le montant de subventions versées par canton et notamment à Genève. L'information fournie est une information consolidée sans possibilité d'avoir le détail ni des types de subventions concernés, ni des bénéficiaires finals (canton, communes, tiers, etc.).

De plus, le 26 février 2015, la Confédération a mis en ligne les tableaux récapitulatifs relatifs aux données financières 2013, présentées canton par canton⁸. Ces tableaux présentent notamment les données relatives aux revenus et aux recettes d'investissements des cantons provenant de la Confédération :

⁶ Lien pour la banque de données des subventions fédérales (disponible en allemand uniquement) :

http://www.efv.admin.ch/f/dokumentation/finanzpolitik_grundlagen/subv_subvueberpruefung.php.

⁷ Les tâches de la Confédération ne sont pas réparties selon les mêmes prestations que celles de l'État de Genève.

⁸ Lien : « Modèle SF : Cantons » => « Cantons en comparaison » => « Tableaux réguliers » sous <http://www.efv.admin.ch/f/dokumentation/finanzstatistik/index.php>.



Revenus en 2013 des cantons (en 1'000 F)	Berne	Bâle	Fribourg	Genève	Tessin	Vaud	Valais	Zurich	TOTAL
Revenus fiscaux	4'907'671	4'074'578	1'128'509	6'078'213	1'799'376	5'845'041	1'089'617	6'247'593	42'350'400
Patentes et concessions (dont : BNS, part de loteries, etc.)	144'554	71'878	58'976	98'317	112'161	122'764	157'776	211'590	1'615'391
Compensations (dont : émoluments pour actes administratifs, amendes, frais d'écolages, etc.)	916'404	823'156	297'915	651'180	310'126	673'433	215'331	1'046'270	6'934'989
Revenus divers	2'715	5'449	1'401	21'948	4	-	5'331	23'816	104'526
Revenus financiers (dont : intérêts, revenus de participations, revenus d'immeubles, de prêts, etc.)	189'466	587'846	84'626	354'840	67'011	235'685	56'276	462'072	2'976'604
Prélèvements sur les fonds et les financements spéciaux	218'172	1'422	76'956	155'506	13'847	11'841	75'192	15'942	773'633
Revenus de transfert (de la Confédération, de cantons/concordats, de privés, etc.)	4'269'606	1'485'418	1'608'063	1'474'035	887'303	2'589'301	1'390'680	4'037'524	28'114'382
<i>Dont :</i>									
Part des revenus de l'impôt fédéral direct	99'140	275'754	82'497	374'403	104'586	376'408	55'801	594'225	3'451'636
Part des revenus de l'impôt anticipé	65'664	30'692	19'277	30'635	22'601	48'580	2'1283	93'81	531'804
Part des revenus de la taxe d'exemption de l'obligation de servir	3'856	1790	1272	1748	140	2'387	1587	6'304	32'586
Part des revenus de la Régie fédérale des alcools	3'327	1559	961	1555	138	2'452	1071	4'703	26'866
Part des revenus de l'impôt fédéral sur les huiles minérales	47'598	15'993	11687	7315	17'965	26'698	32'486	34'088	374'278
Part des revenus de la fiscalité de l'épargne UE	1905	893	551	891	652	1404	613	2'693	15'387
Part des revenus de la RPLP	64'934	20'234	17'075	17'457	23'795	36'313	48'408	57'350	493'285
Part des autres revenus de la Confédération	235	10	69	10	81	174	76	334	1907
Indemnités de la Confédération	121517	64'068	34'077	70'573	52'579	93'766	32'290	199'377	1087'993
Péréquation financière et compensation des charges	1353'015	62'937	467'439	189'632	98'491	63'827	55'1436	70'084	5'217'641
Contributions de la Confédération	1447'436	504'574	449'601	526'867	345'519	873'132	305'393	1287'066	9'339'241
Revenus extraordinaires (dont prélèvements sur le capital propre, etc.)	-	27'726	-	-	-	43'427	-	-	457'005
Revenus	10'648'589	7'077'474	3'256'445	8'634'038	3'189'828	9'521'492	2'990'202	12'044'808	83'326'931
	13%	8%	4%	11%	4%	11%	4%	14%	100%

Recettes d'investissements en 2013 des cantons (en 1'000 F)	Berne	Bâle	Fribourg	Genève	Tessin	Vaud	Valais	Zurich	TOTAL
<i>Dont :</i>									
Contributions à des investissements, Confédération	358'109	14'365	30'136	36'850	60'086	31'878	251'832	56'616	1'460'339
Contributions extraordinaires à des investissements, Confédération	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Contributions à des investissements par la Confédération	358'109	14'365	30'136	36'850	60'086	31'878	251'832	56'616	1'460'339
	25%	1%	2%	3%	4%	2%	17%	4%	100%

Il ressort de ce tableau que le canton de Genève a reçu en 2013 un montant de contributions et d'indemnités d'un total de 634.4 millions F⁹.

Sur la base de ces données, il n'est pas possible de connaître le détail des subventions versées en termes de nature et de destinataire (privé, communes, petit État, etc.).

3.2.2 Les subventions reçues par l'État de Genève (petit État)

Dans le cadre de l'audit, la Cour des comptes a obtenu de la part de la direction de la comptabilité générale de l'État (DF) les extractions détaillées des données comptables relatives aux subventions fédérales pour l'exercice 2013 :

⁹ Ce montant correspond au cumul de la part des autres revenus de la Confédération (110), des indemnités de la Confédération (70'573), des contributions de la Confédération (526'867) et des contributions à des investissements par la Confédération (36'850).

- **Fonctionnement** : dédommagements, subventions de fonctionnement, subventions à redistribuer reçues de la Confédération ou d'autres collectivités¹⁰, détaillés par programme et par CR au niveau le plus fin ;
- **Investissements** : montants des subventions fédérales reçues pour les investissements ;
- **Bilan** : aucune donnée reçue. Pour le DF, il n'y a pas au bilan de comptes spécifiques dédiés aux subventions fédérales perçues et en « transit » avant reversement aux bénéficiaires finals ; tous les montants doivent passer par des comptes d'investissement ou de fonctionnement.

Sur la base de ces extractions, la Cour a effectué des retraitements et des analyses, afin de pouvoir présenter ces montants par nature (fonctionnement, investissement) et par département.

Le tableau ci-dessous reprend les informations obtenues et retraitées pour l'année 2013 (montants en francs) :

Département	Subventions d'investissement	Subventions de fonctionnement	TOTAL
PRE	-	-	-
DETA	17'194'290	44'538'598	61'732'888
DSE	20'000	30'010'786	30'030'786
DIP	1'892'252	178'374'642	180'266'894
DEAS	-	256'284'054	256'284'054
DALE	804'998	454'411	1'259'409
DF	16'938'148	3'541'894	20'480'042
PJ	-	-	-
TOTAL	36'849'688	513'204'385	550'054'073

Le détail des subventions par département est présenté au chapitre 4.2.2.

La Cour n'a pas procédé à des réconciliations entre les données comptables de la Confédération et celles du canton étant donné que les informations de la Confédération concernent l'ensemble du canton et non le petit État, objet du présent audit.

Par ailleurs, il est à noter un écart entre les informations cantonales mentionnées ci-dessus et les comptes de l'État publiés en 2013. En effet, les subventions reçues par l'État pour le compte d'autres institutions ne sont pas mentionnées dans les comptes publiés. Il s'agit notamment de :

- Université de Genève : 93.5 millions,
- Hospice général 45.5 millions,
- Hautes écoles; 41.9 millions,
- Divers établissements d'éducation reconnus : 4.6 millions,
- Hospice général : 1.3 million,
- Agriculteurs : 20.4 millions.

¹⁰ Détail des natures y relatives : les dédommagements (nature 461xx), les subventions de fonctionnement (nature 463xx) et les subventions à redistribuer reçues de la Confédération ou d'autres collectivités (nature 47xx).

4. ANALYSE

4.1. Introduction

Les travaux d'analyse de la Cour ont été menés en trois temps :

1. Obtention des données comptables relatives aux subventions fédérales

Comme indiqué au chapitre 3.2.2, la Cour a obtenu de la part de la direction de la comptabilité générale de l'État (DF) les extractions détaillées des données comptables relatives aux subventions fédérales pour l'exercice 2013. Sur la base de ces extractions, la Cour a retraité et analysé les données afin d'avoir une présentation des subventions par nature et par département concerné.

2. Entretiens dans chaque département (secrétaire général et direction financière) afin d'analyser le système de gouvernance en place

Cette étape a permis de déterminer les pratiques de gestion et de suivi des subventions fédérales des secrétariats généraux, ainsi que de décrire la typologie de subventions fédérales perçues par chaque département. À cet effet, chaque secrétaire général a remis à la Cour un tableau de suivi des subventions fédérales.

La Cour a pu ainsi comparer les tableaux de suivi de chaque département aux données extraites de la comptabilité générale. Les discussions se sont basées sur les données comptables 2013 étant donné que la comptabilité 2014 n'était pas bouclée quand la mission a démarré et que les dernières données financières disponibles de la Confédération étaient celles de 2013. Une réconciliation entre les montants comptabilisés en 2013 et les données, documents et informations remis par les départements a été réalisée.

3. Entretiens complémentaires avec certains services de l'État sur la base d'un échantillon de subventions

Afin d'illustrer et de confirmer les différentes pratiques au sein des départements, la Cour a analysé en complément un échantillon de neuf subventions présentant des typologies différentes. Ces entretiens complémentaires n'avaient pas pour objectif d'auditer le service en question, mais d'identifier ou de qualifier d'éventuelles problématiques dans la gestion plus générale des subventions fédérales.

4.2. Contexte

4.2.1. Définitions et principes de comptabilisation des subventions fédérales

Il n'y a pas, au niveau cantonal, de critères d'identification et de classification d'une subvention fédérale (par exemple, une distinction entre fonctionnement et investissement). Seules les définitions des subventions cantonales octroyées au travers de la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF) existent. Elles permettent de qualifier les subventions octroyées par la Confédération (voir chapitre 3.1.1).

Les subventions perçues par l'État de Genève peuvent être analysées sous différents points de vue :

La fréquence

- Périodique : généralement liée à une activité régulièrement réalisée (par exemple, assurer la sécurité des ambassades) ;
- Ponctuelle : généralement liée à un projet spécifique (par exemple, construction d'une prison). Pour les subventions de construction, chaque département identifie la subvention potentielle, puis travaille avec l'office des bâtiments (OBA) pour élaborer la demande.

Le destinataire final et le flux financier

- Subventionnement direct à l'État de Genève en lien avec une prestation rendue par l'un de ses services ;
- Subventionnement direct d'une entité hors petit État en charge d'une prestation sans que cela passe par un service de l'État (par exemple, l'Hospice général ou les communes) ;
- Subventionnement d'une entité hors petit État en faisant transiter les fonds par l'État (par exemple, l'Université de Genève).

En comptabilité, chaque département effectue l'enregistrement des subventions obtenues de la Confédération, sur la base manuel comptable harmonisé pour les collectivités publiques (MCH2) et du lexique fourni à cette fin par le DF :

- les subventions reçues pour le fonctionnement doivent être saisies dans les « revenus de transferts » (nature 46) si elles sont destinées à l'État de Genève et dans les « subventions à redistribuer » (nature 47) si elles sont destinées à des tiers ;
- les subventions reçues pour des investissements doivent être saisies dans les « subventions d'investissement acquises » (nature 63).

En plus, pour les subventions fédérales « à redistribuer », le DF préconise qu'elles soient comptabilisées :

- dans un compte de bilan, si le service récepteur ne fait office que de "boîte-aux-lettres" : la décision d'attribution et de versement a déjà été prise par un organisme de la Confédération et l'argent ne fait que transiter par le canton ;
- dans des comptes 47 et 37, lorsque le service est chargé de traiter, sélectionner et payer pour le compte de la Confédération les subventions fédérales des dossiers répondant aux conditions d'attribution définies par la Confédération.

La ventilation comptable entre « subvention de fonctionnement » et « subvention d'investissement » est du ressort du département utilisateur. Le règlement sur la

planification et la gestion financière des investissements (RGPI) du canton, spécifie que les recettes d'investissements sont constituées entre autres par des "contributions versées par des tiers dans le cadre de l'acquisition ou de la construction d'un actif du patrimoine administratif, telles que des subventions fédérales", ce qui indique clairement la nature d'investissement de la subvention en cas de participation à la réalisation d'une immobilisation. Cette ventilation n'a aucun impact sur le montant de la subvention elle-même, ni forcément de « corrélation » avec la façon dont la Confédération qualifie la subvention.

4.2.2. Organisation et gestion des subventions fédérales

Une gestion décentralisée au sein du DETA, DSE, DEAS et DALE

Au sein du DETA, du DSE, du DEAS et du DALE, la gestion des subventions fédérales est décentralisée au sein des services et des offices.

Pour ces départements, la gestion opérationnelle des subventions est ainsi à la charge du service ou de l'office concerné. Chaque service ou office se doit :

- D'identifier les subventions pouvant le concerner ;
- De procéder à la demande de subventions (ainsi qu'à la négociation le cas échéant) ;
- De formaliser l'accord de subventionnement si approprié (convention, contrat) ;
- De demander le versement d'acomptes en cours de projet ;
- De contrôler les subventions obtenues ;
- De suivre les versements effectués par la Confédération ;
- D'effectuer la saisie comptable des différents versements ;
- D'effectuer un reporting auprès du département.

Le département, au travers de son secrétariat général et de sa direction financière, n'effectue qu'un suivi général des subventions demandées et reçues. Par contre, le secrétariat général est normalement partie prenante dans la signature des conventions-programmes.

Par ailleurs, chaque service ou office doit s'organiser afin de suivre les démarches de la Confédération pouvant donner lieu à des subventions. Il se doit de réaliser une veille régulière des lois et règlements pouvant être à l'origine d'une subvention ou d'une modification d'une subvention existante. Cette veille se fait également au travers des conférences des directeurs. En effet, les chefs des différents départements cantonaux se retrouvent au sein de conférences sectorielles pour coordonner leurs domaines de compétences et définir des prises de position communes face à la Confédération. Ces conférences sont également l'occasion d'échanger sur les subventions reçues par les autres cantons.

Dans le cas de décisions institutionnelles importantes comme des modifications de loi, les gouvernements cantonaux sont généralement consultés. Cela réduit le risque de ne pas être informé des modifications du cadre légal pouvant amener à la possibilité d'obtenir une nouvelle subvention.

La liste ci-dessous reprend pour 2013 et par département les principales subventions et caractéristiques associées :

- **DETA : 61.7 millions F** dont notamment :
 - 21.4 millions F pour l'agriculture ;
 - 12.0 millions F pour les projets urgents de l'agglomération ;

- 10.2 millions F pour l'entretien des routes ;
- 9.9 millions F pour l'assainissement des sites contaminés ;
- 5.7 millions F pour la renaturation de l'Aire.

Les subventions liées aux infrastructures (projets d'agglomération et routes) reposent sur la capacité du canton à engager des dépenses afin de mener des travaux, mais également sur la qualité des dossiers présentés à la Confédération. En effet, le taux de subventionnement dépend du contenu du dossier et de sa mise en valeur par le canton. Par ailleurs, comme la subvention ne couvre qu'une partie des coûts, le département doit s'assurer que le canton aura la capacité financière d'assurer sa part du financement pendant la durée des projets.

Dans le cas de l'assainissement des sites contaminés, le risque pour l'État réside dans sa capacité à identifier et garder les justificatifs des coûts d'assainissement afin de procéder à la demande.

Les subventions relatives à la renaturation dépendent fortement de la capacité de l'État à présenter un projet le plus complet et cohérent possible pour obtenir un meilleur taux de subventionnement.

- **DSE : 30 millions F** dont notamment :
 - 19.9 millions F pour la sécurité publique ;
 - 3.6 millions F pour le programme cantonal d'intégration ;
 - 3.2 millions F pour les prestations en lien avec la sécurité civile.

La Confédération subventionne une partie importante des coûts liés aux tâches confiées au canton en matière de sécurité publique. Dès lors, il est important pour les services concernés d'identifier les coûts y relatifs de manière complète.

En plus de ces subventions, le DSE a obtenu de la Confédération un financement pour la construction des centres de détention. Le montant de la subvention est le résultat d'une négociation entre le canton et la Confédération qui permet de définir les éléments subventionnés et le taux de subventionnement. Pour cela, le canton doit défendre auprès de la Confédération ses différents projets afin d'obtenir le maximum de subventions possibles. Les subventions fédérales pour la construction de Curabilis, la Brenaz et des Dardelles ont été négociées à hauteur de 113.4 millions F. Les premières tranches de subventions pour la construction de Curabilis ont été touchées par l'État, à hauteur de 5 millions F en 2014.

- **DEAS : 256.3 millions F** dont notamment :
 - 127.3 millions F pour réduire les primes de l'assurance maladie ;
 - 97.7 millions F pour les prestations complémentaires ;
 - 29.9 millions F pour le fonctionnement de l'office cantonal de l'emploi.

Le calcul des montants des principales subventions reçues par le DEAS (par exemple, primes d'assurances maladie et prestations complémentaires) repose notamment sur les données statistiques fédérales. Ainsi, les sommes reçues dépendent de la qualité de ce type d'information.

Concernant l'office cantonal de l'emploi, le risque n'est pas tant lié au calcul du montant de la subvention, mais plutôt à la capacité de l'office à gérer son budget. En effet, l'office perçoit de la Confédération un forfait fixe par dossier de chômeur à traiter ; toutefois, ce nombre de dossiers n'est pas connu d'avance et doit être estimé et budgété par l'office. Ainsi, celui-ci doit s'organiser pour rendre la prestation en optimisant ses charges de personnel afin qu'elles puissent être couvertes au maximum par les fonds fédéraux, limitant ainsi l'utilisation du budget cantonal.

- **DALE : 1.3 million F** dont notamment 0.8 million F pour les cadastres.

Il est à noter cependant qu'un montant de 3 millions F concernant les subventions visant à inciter les propriétaires à entreprendre des actions énergétiques a été comptabilisé au bilan des comptes de l'État. Ces subventions ne font que transiter par les comptes de l'État.

Les principaux risques liés aux subventions gérées par le DALE tiennent à sa capacité à présenter des projets pouvant faire l'objet de subventions. Cela est également conditionné par l'obtention d'un budget cantonal pour mener à bien les projets en question étant donné que la subvention fédérale ne couvre qu'une partie des travaux. À titre d'exemple, les subventions fédérales en matière énergétique ne sont octroyées que si l'État subventionne également cette activité. La Confédération octroie des subventions dans un ratio maximum de 1 F subventionné par la Confédération pour 1 F dépensé par le canton.

Enfin, certaines subventions sont accordées pour une durée bien définie (4 ans en général), ce qui exige une réaction rapide des cantons souhaitant en bénéficier. La demande doit en effet être effectuée dans les délais et le canton doit prévoir de réaliser les travaux d'investissement dans la période considérée.

Une gestion centralisée au sein du DIP

Le DIP s'est doté depuis plusieurs années d'un service en charge du suivi de l'ensemble des subventions octroyées et reçues par le département. Ce service est rattaché à la direction des finances du département et est composé de quatre personnes. Ce chiffre recouvre toutes les activités du service et pas uniquement les tâches dévolues aux subventions fédérales (0.7 ETP).

Les subventions fédérales sont principalement gérées par ce service, ce qui permet d'avoir une vue globale et transversale des demandes. Ce dernier possède notamment une liste des subventions reçues et un recueil du cadre légal et réglementaire relatif à chacune des subventions. Il s'assure sur cette base qu'aucune demande de subvention n'a été oubliée et que la perception des subventions octroyées a été faite conformément à ce qui était prévu.

Cependant, certaines subventions nécessitant des connaissances très opérationnelles et techniques du métier sont gérées directement par les services concernés. Le service des subventions n'en effectue dans ce cas que le suivi financier.

Au sein du DIP, une équipe de juristes accomplit une veille régulière du corpus légal et réglementaire. Cela permet de vérifier les modifications apportées et d'identifier le cas échéant de nouvelles demandes de subventions à effectuer.

En 2013, le **DIP** a reçu **180.3 millions F** dont notamment :

- 91.6 millions F pour l'Université ;
- 41.8 millions F pour les hautes écoles spécialisées. Il est à noter que ce montant est versé par la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO)¹¹ et non pas par la Confédération ;
- 37.0 millions F pour la formation professionnelle.

En matière de subventionnement fédéral, le risque pour le DIP serait de ne pas avoir correctement identifié et qualifié les espaces à construire. En effet, selon la nature des espaces (laboratoire, salle de cours, etc.), la subvention fédérale au m² est sensiblement différente.

Pour les subventions de fonctionnement, notamment celles relatives à l'Université et à la formation professionnelle, les montants de subvention sont calculés à partir de données statistiques. Les enveloppes fédérales sont ainsi réparties entre les cantons en fonction du nombre d'étudiants et des montants des fonds de recherche pour l'Université et du nombre de personnes en formation initiale pour la formation professionnelle.

Cas particulier du département présidentiel

Au sein du département présidentiel, l'identification et les demandes de subventions sont effectuées par le service concerné. Il n'y a pas de démarche centralisée au niveau du département.

Le département présidentiel a repris en 2014 la coordination des projets d'agglomération. Dans ce domaine, la Confédération lance généralement un appel à projets dans le cadre de son soutien au développement des agglomérations. Pour chacun des projets déposés, une note est attribuée par la Confédération en fonction notamment de la qualité et de la cohérence de l'ensemble du projet, mais également de la capacité financière de l'agglomération pour mener à bien le projet proposé. La note est ensuite convertie en un pourcentage de financement du projet d'agglomération retenu.

Le montant de subvention est déterminé sur la base des estimations financières initiales du projet et restera identique même si le coût final est supérieur aux estimations.

La Confédération exige de limiter les interlocuteurs pour l'ensemble des projets ou sous-projets constituant un projet d'agglomération. Ainsi l'État de Genève se chargera de reverser les subventions revenant aux autres partenaires du projet d'agglomération franco-valdo-genevois (par exemple, la Ville de Genève pour la passerelle Sécheron ou encore la communauté d'Annemasse pour le sous-projet de la ligne de bus Tango). En comptabilité, les fonds reversés transitent par un compte d'attente au bilan sans être comptabilisés dans les comptes de revenus de l'État.

Le risque principal pour les projets d'agglomération en matière de subventionnement fédéral tient aux délais de prescription et à la capacité du canton à mener les projets dans le temps imparti et de trouver la part cantonale de financement des projets. Certaines actions, comme le dépôt d'une demande d'autorisation de construire, le lancement de procédures d'appel d'offres ou

¹¹ Il ne s'agit pas de subventions fédérales, mais de montants versés par la HES-SO Genève en vertu de la Convention intercantonale sur la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (CHES-SO).

l'expropriation, peuvent prendre beaucoup de temps et conditionner fortement l'avancement du projet.

Par ailleurs, le taux de subventionnement dépend de la qualité du dossier présenté à la Confédération. En effet, le dossier doit être complet et mettre en avant certaines caractéristiques, comme l'intégration d'éléments environnementaux dans les projets de construction, afin d'obtenir un taux de subventionnement plus élevé.

Enfin, il sera primordial que le canton, lors de la présentation du projet à la Confédération, ait évalué le plus précisément possible le coût des travaux. En effet, comme indiqué ci-dessus, c'est l'estimation initiale qui permet de fixer définitivement le montant de la subvention et non pas le coût final.

Cas particulier du DF et de l'OBA

Le DF n'a pas d'activités susceptibles d'être subventionnées par la Confédération, à l'exception de celles réalisées par l'office des bâtiments (OBA). En effet, dans le cas d'une construction réalisée par l'État de Genève, la subvention fédérale correspondante est demandée par le département « utilisateur » (par exemple, le DIP pour un bâtiment universitaire ou le DSE pour un établissement pénitentiaire), puis la construction et la gestion des flux financiers sont gérées par l'OBA tout au long des travaux.

En 2013, le **DF** a reçu **20.5 millions F** dont notamment :

- 9.9 millions F pour la construction du centre médical universitaire (CMU) ;
- 5.0 millions F pour l'établissement de mesures fermé « Curabilis » ;
- 3.1 millions F pour le service de la gérance.

Le risque pour l'OBA réside dans le fait que le montant de la subvention fédérale repose sur la qualité du projet présenté, la prise en compte initiale de tous les paramètres et le taux de subventionnement obtenu. Or, il se trouve que ces aspects sont du ressort du département « utilisateur » et non pas de l'OBA. Ainsi, l'OBA est responsable des flux financiers et budgétaires liés à une construction tout en étant dépendant, pour la partie « subventionnement fédéral », des démarches réalisées par un autre département.

Cas particulier du Pouvoir judiciaire (PJ)

Les activités liées à la justice ne sont pas subventionnées par la Confédération.

4.2.3. Suivi et pilotage général des subventions fédérales

Mesure 66

Le Conseil d'État a demandé la mise en place d'une mesure visant à « *vérifier les moyens obtenus de la Confédération pour les tâches qu'elle finance* ». Cette mesure, nommée « mesure 66 » a été mise en place pour la première fois fin 2014 et en prévision du budget 2015.

Dans ce cadre, chaque département a mis en place un suivi des subventions fédérales reçues en 2013 et 2014. Dans ce cadre, les directions financières ont constitué un tableau de bord permettant de collecter, auprès des services, la liste des subventions fédérales reçues.

Le détail reste cependant au niveau des offices/services. En effet, comme précisé au chapitre précédent, seul le DIP gère de façon centralisée les subventions fédérales et possède ainsi l'intégralité de l'information regroupée dans un seul service.

Ces travaux de reporting se sont limités dans un premier temps pour les départements, hors DIP, à effectuer un simple inventaire tout en sensibilisant les services sur l'intérêt de s'assurer de l'exhaustivité des demandes de subventions. Cependant, à ce stade il n'y a pas de contrôle formalisé et détaillé de la part des départements pour vérifier qu'un système de veille est en place au sein des services et que le processus de demande est adéquat.

À l'issue de ce travail, les départements ont confirmé que cet inventaire n'avait pas permis d'identifier des subventions fédérales supplémentaires ou des montants de subventions non optimisés. Cependant, dans le cadre de l'audit, une réconciliation entre les tableaux des subventions fédérales tenus par les départements et la comptabilité a été réalisée par la Cour. Cet exercice a permis à certains départements de compléter leur tableau, avec des subventions comptabilisées qui n'avaient pas été mentionnées par leurs services.

Par ailleurs, certains secrétaires généraux et leur direction financière sont informés des subventions reçues en raison de leur participation à la signature des conventions-programmes et au processus budgétaire.

Base fédérale

Il n'existe pas, au niveau fédéral, de base de données détaillée des subventions octroyées aux différents cantons ou qui pourraient l'être. Cela ne facilite pas le contrôle, par les départements, de l'exhaustivité des subventions demandées.

Chaque service cantonal se doit d'être en contact avec les départements de la Confédération pour rester informé des subventionnements possibles.

Informations collectées par les départements

Chaque département, en dehors du DF et du PJ qui ne reçoivent pas directement de subventions fédérales, a établi un tableau de suivi des subventions fédérales présentant les informations suivantes :

Département	Données
PRE	<ul style="list-style-type: none"> • Programme concerné • Libellé de la participation • Base légale fédérale • Centre de responsabilité et nature de comptabilisation • Montant perçu ou estimation du montant perceptible <p>Le tableau établi par le département présidentiel mentionne non seulement les subventions qui sont perçues par l'État de Genève, mais également les cas où l'État pourrait recevoir des subventions s'il était porteur de projets dans ces domaines.</p>

DETA	<ul style="list-style-type: none"> • Programme concerné • Libellé de la participation • Base légale fédérale • Centre de responsabilité et nature de comptabilisation • Montants perçus en 2013 et 2014 <p>Le tableau de suivi du DETA contient les informations liées aux rétrocessions ; par exemple, les rétrocessions du produit de la redevance poids lourds et la rétrocession des impôts sur les huiles minérales.</p>
DSE	<ul style="list-style-type: none"> • Programme concerné • Libellé de la participation • Base légale fédérale • Montants demandés et reçus en 2013 et 2014 • Montants prévus pour 2015, 2016 et 2017 <p>Les informations pour 2013 et les prévisions pour les années 2015 et suivantes ne sont pas toutes renseignées. Par ailleurs, le tableau de suivi du DSE intègre également les informations liées aux subventions demandées par Genève Aéroport.</p>
DIP	<ul style="list-style-type: none"> • Libellé de la participation • Indication de la nature de la subvention (fonctionnement ou investissement) • Montants demandés et reçus en 2012, 2013 et 2014
DEAS	<ul style="list-style-type: none"> • Entité/service qui gère la subvention • Personne de contact du département • Base légale fédérale • Nature de la subvention (investissement ou fonctionnement) • Subventions demandées, reçues, refusées et commentaires pour les années 2013 et 2014 • Subventions à venir, dont 2015, et commentaires
DALE	<ul style="list-style-type: none"> • Office qui gère la subvention • Libellé des conventions • Période des conventions • Base légale fédérale • Montant des conventions • Commentaires

4.2.4. Organismes placés sous la surveillance des départements

Le règlement sur l'organisation de l'administration cantonale du 11 décembre 2013 (ROAC, B 4 05 10) indique les organismes qui sont placés sous la surveillance de chaque département. Ces organismes peuvent être subventionnés par l'État de Genève afin d'assurer ou de promouvoir la réalisation de tâches d'intérêt public ou pour compenser des charges financières découlant de tâches prescrites ou déléguées par le droit cantonal.

Les subventions cantonales versées à ces organismes en 2013 se sont élevées à plus de 2.3 milliards F. Ces organismes ont également bénéficié de subventions non monétaires pour un total d'environ 200 millions F sur la même période.

Le tableau ci-dessous reprend les principales subventions versées en 2013 par l'État de Genève :

Dép.	Organismes placés sous la surveillance du département	Subventions 2013 de l'État de Genève		
		Monétaire	Non monétaire	Total
Département présidentiel (PRE)				
	Centre d'accueil pour la Genève internationale	326'352	287'324	613'676
	Club suisse de la presse	107'241	75'019	182'260
	Total PRE	433'593	362'343	795'936
Département de l'environnement, transports et agriculture (DETA)				
	Transports publics genevois (TPG)	204'318'445	20'307'276	224'625'721
	Fondation des parkings (FP)	-	384'891	384'891
	Office de promotion des produits agricoles de Genève (OPAGE)	2'531'250	90'000	2'621'250
	Fondation pour les zones agricoles spéciales (FZAS)	100'000	0	100'000
	Total DETA	206'949'695	20'782'167	227'731'862
Département de la sécurité et économie (DSE)				
	Aéroport international de Genève		dividende	
	Fondation d'aide aux entreprises (FAE)	6'287'486	-	6'287'486
	Office pour la promotion de l'industrie et des technologies (OPI)	1'645'000	-	1'645'000
	Corps de musique officiel de Landwehr	-	75'000	75'000
	Total DSE	7'932'486	75'000	8'007'486
Département de l'instruction publique, culture et sport (DIP)				
	Université de Genève	325'910'648	78'386'266	404'296'914
	Haute école spécialisée HES-SO Genève	102'396'751	6'681'380	109'078'131
	Institut des hautes études internationales et du développement (IHEID)	15'653'737	603'444	16'257'181
	Institutions et écoles accréditées chargées de l'enseignement de base dans les domaines de la musique, de la rythmique Jaques-Dalcroze, de la danse et du théâtre	7'599'390	1'238'112	8'837'502
	Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (FASe)	23'308'127		23'308'127
	Fondation officielle de la jeunesse (FOJ)	28'883'613		28'883'613
	Total DIP	503'752'266	86'909'202	590'661'468
Département de l'emploi, affaires sociales et santé (DEAS)				
	Hospice général (HG)	358'134'736	30'000	358'164'736
	Établissements pour personnes handicapées (EPH)	160'488'970	6'758'163	167'247'133
	Établissements médico-sociaux (ÉMS)	116'656'087	541'885	117'197'972
	Institution de maintien, d'aide et de soins à domicile (IMAD)	140'761'079	391'790	141'152'869
	Hôpitaux universitaires de Genève (HUG)	824'743'424	85'142'849	909'886'273
	Cliniques genevoises de Joli-Mont et de Montana	18'026'804	573'750	18'600'554
	Total DEAS	1'618'811'100	93'438'437	1'712'249'537
TOTAL ÉTAT		2'337'879'140	201'567'149	2'539'446'289

Les entités qui reçoivent les plus importantes subventions de la part de l'État de Genève sont également subventionnées par la Confédération. Ceci est notamment le cas des Hôpitaux universitaires de Genève, de l'Hospice général ou encore de l'Université de Genève. L'Aéroport international de Genève ne reçoit pas de subvention de la part de l'État de Genève (il en reçoit de la Confédération), mais lui reverse chaque année la part de bénéfice restant après l'attribution à la réserve générale.

Dès lors, le fait que ces organismes obtiennent ou non une subvention fédérale peut avoir une incidence indirecte sur le budget de l'État de Genève : soit par une modification de la subvention cantonale, soit par une modification des bénéfices reçus.

Les départements de tutelle n'interviennent pas dans les démarches de demande de subventions fédérales de ces entités autonomes. Les entités doivent faire elles-mêmes les démarches auprès de la Confédération.

4.2.5. Logique et mode de calcul en matière de subventions fédérales

Chaque subvention fédérale dépend d'une loi et/ou d'une ordonnance qui définit les conditions d'octroi des subventions par la Confédération. Le mode de calcul n'est cependant pas toujours décrit dans la loi ou l'ordonnance ; il peut être précisé dans des directives, des procédures ou dans des conventions/contrats passés entre le canton et la Confédération.

Au travers des subventions fédérales reçues par l'État de Genève, la Cour a identifié quatre « logiques » de calcul qui peuvent s'appliquer tant pour les subventions d'investissement que de fonctionnement :

- Calcul reposant sur des estimations de coûts
La Confédération détermine les activités qu'elle subventionne. Elle peut couvrir une partie ou la totalité des dépenses.
- Calcul reposant sur des données statistiques cantonales ou fédérales
La Confédération détermine le montant de la subvention par cas/occurrences. Pour cela, elle se base sur les statistiques cantonales ou fédérales pour déterminer le nombre de cas/occurrences.
- Calcul issu d'une négociation
La Confédération peut déterminer le montant d'une subvention suite à une négociation avec le canton. Dans ce cas, le canton expose le projet pour lequel il demande une subvention et en retour la Confédération détermine le montant qu'elle envisage d'octroyer ou le pourcentage de couverture des coûts du projet.
- Calcul reposant sur une répartition d'une enveloppe fédérale
La Confédération peut déterminer une enveloppe globale de subventionnement pour l'ensemble des cantons. Dans ce cas, elle définira également les critères de répartition de cette enveloppe entre les cantons. Elle utilisera généralement pour cela les données statistiques.

Le calcul d'une subvention peut combiner plusieurs modes de calcul. Par exemple, le calcul d'une subvention peut faire l'objet d'une négociation pour définir un taux de subventionnement des coûts d'un projet.

Les décisions de subventions font généralement l'objet d'une décision formalisée dans une convention programme ou dans un contrat signé entre la Confédération et le canton.

4.3. Constats

Constat 1 : absence de règle ou de directive commune en matière de subventions fédérales

Au niveau cantonal, il n'existe pas de règle commune en matière de gestion des subventions fédérales, ni de définition de ce qui doit être mentionné dans le tableau de reporting départemental.

À défaut de règle ou de directive communes, la Cour a notamment constaté que dans le cadre de la mesure 66, les départements n'ont pas rapporté le même type d'information. À titre d'exemple, certains départements, contrairement à d'autres, n'ont pas considéré comme subventions les montants perçus pour des tâches de la Confédération déléguées au canton. Ces différentes interprétations peuvent exister entre les départements, mais également entre les services ou offices au sein d'un même département.

Cette hétérogénéité d'informations ne facilite pas le pilotage global des subventions au niveau de l'État.

Constat 2 : absence de pratique homogène en matière de comptabilisation des subventions fédérales

La Cour a constaté que certains départements n'avaient pas connaissance du lexique établi par le département des finances en matière de comptabilisation des subventions fédérales. À titre d'exemple, certaines subventions qui ne font que transiter par les comptes de l'État ont été comptabilisées sur des comptes de bilan et non en revenus et en charges comme demandé par le DF.

De plus, le principe de délimitation périodique (accrual basis) n'est pas toujours respecté. En effet, certaines subventions sont comptabilisées selon le principe d'encaissement (cash basis).

Constat 3 : processus de pilotage et de contrôle au niveau départemental non abouti

Dans le cadre de la mesure 66 du Conseil d'État, les départements ont établi des tableaux des subventions fédérales les concernant.

La Cour a constaté que cette démarche n'est pas complète. En effet, au travers de la réconciliation entre la comptabilité et les tableaux fournis par les départements, la Cour a mis en évidence que certains départements n'avaient pas identifié toutes les subventions fédérales qu'ils ont perçues.

De même, la démarche s'est limitée à ce stade à un inventaire des subventions reçues sans mener systématiquement et de façon formalisée des contrôles plus détaillés sur la pratique des services.

Constat 4 : déficit d'information au niveau des secrétariats généraux

En complément du constat précédent, les secrétariats généraux et les services financiers des départements ne possèdent pas toutes les informations qui pourraient être utiles au pilotage et au contrôle de la gestion des subventions. En effet, la Cour a constaté que les départements ne demandent pas

systématiquement que les bases légales fédérales soient revues. Ainsi, il est possible que des subventions fédérales ne soient pas demandées faute de connaître leur existence.

De plus, les tableaux produits par les départements n'intègrent pas toujours les éléments suivants qui permettraient un meilleur contrôle :

- Base légale sur laquelle repose la subvention ;
- Mode de calcul de la subvention ;
- Politique publique qui bénéficie de la subvention, les budgets de l'État étant votés par politique publique ;
- Subventions possibles, subventions demandées et subventions reçues.

Il est difficile d'avoir un contrôle par le département sur l'activité des services ou des offices sans ces informations, qui lui seraient également très utiles lors des discussions budgétaires.

Constat 5 : suivi difficile des subventionnements des projets cogérés

Les départements « demandeurs » ne sont pas toujours les départements « utilisateurs » de la subvention. Par exemple, les subventions d'investissement pour la construction ou l'entretien de bâtiments sont demandées par le département « utilisateur » du bâtiment alors que le chantier est géré par l'OBA.

Ceci demande une coordination entre les départements pour s'assurer que les subventions demandées ont bien été reçues. Lors de l'audit, plusieurs départements ont fait état de difficultés dans cette coordination du fait de l'absence de point de contact unique par objet à l'OBA. Depuis l'été 2015, l'OBA a désigné un référent au sein de son office. Toutefois, il n'y a pas eu de communication officielle à l'ensemble des départements/services et seuls le DIP, le DETA et le DSE ont été informés de cette désignation.

Constat 6 : absence de regard critique suffisant sur les données statistiques

De nombreuses subventions fédérales reposent sur un modèle de calcul dépendant d'informations statistiques fournies par d'autres services cantonaux ou fédéraux. Même si le mode de calcul reste simple, le montant de la subvention est conditionné par la qualité des informations statistiques utilisées. La Cour a constaté que les services n'ont généralement pas de regard critique sur les données statistiques pouvant influencer le montant de la subvention et sont peu sensibilisés aux effets potentiels sur les montants des subventions. Ainsi, les services n'ont pas mis en place des contrôles spécifiques leur permettant de vérifier l'exactitude des informations utilisées ou du moins de s'assurer que celles-ci sont correctement contrôlées en amont. En règle générale, des contrôles ont pu être faits lors de la mise en place du calcul initial, mais n'ont pas été réitérés depuis.

Par ailleurs, pour certaines subventions, la Confédération établit une enveloppe globale qu'elle répartit entre les cantons sur la base de statistiques sans tenir compte des écarts en matière de coût de la vie entre cantons. Les personnes rencontrées n'ont pas entrepris de démarche auprès de la Confédération pour faire valoir le fait que les prestations produites à Genève sont plus onéreuses que dans d'autres cantons étant donné le coût de la vie à Genève.

Constat 7 : absence d'anticipation dans la demande de subventions

Dans le cadre de projets importants d'investissement comme les projets d'agglomération ou de construction, les départements ont une approche proactive.

Cependant, dans d'autres cas, la Cour a constaté que des services ont entrepris des démarches tardivement auprès de la Confédération pour négocier certaines subventions. À titre d'exemple un contrat qui arrivait à échéance le 31 décembre 2015 n'avait pas fait l'objet de négociations avec la Confédération avant que celle-ci boucle son budget 2016. De plus, les services concernés n'avaient pas recueilli les informations financières et opérationnelles nécessaires à la négociation sur ce sujet.

Cette situation met l'État en position de faiblesse pour maximiser les montants de subventions pouvant être obtenus.

Constat 8 : absence de contrôle de la gestion des subventions fédérales des organismes placés sous la surveillance des départements

La Cour a constaté que les départements, en tant qu'autorités de tutelle, ne réalisent pas de contrôle sur le processus de demande de subventions fédérales par les organismes placés sous leur surveillance. Même si les subventions concernent des entités autonomes, l'État n'en est pas moins concerné. En effet, en cas de subventions fédérales non demandées :

- le bénéfice reversé à l'État par certains établissements publics autonomes serait moindre ;
- les subventions cantonales venant compléter les subventions fédérales seraient plus importantes.

Constat 9 : certaines pratiques opérationnelles ne permettant pas d'optimiser les opportunités de subventionnement

L'analyse des pratiques d'un échantillon de services gérant des subventions fédérales a permis de mettre en évidence que les coûts internes ou indirects n'étaient pas systématiquement pris en compte dans le calcul de la subvention demandée. Par ailleurs, il a été observé que les modalités de versement de la subvention fédérale pouvaient impliquer des délais de trésorerie à financer par les cantons. En conséquence, la Cour a pris note que des analyses étaient en cours au sein des départements pour déterminer dans quelle mesure les opportunités de subventionnement pourraient être optimisées.

4.4. Risques découlant des constats

Le **risque de contrôle** réside dans un système de pilotage et de suivi au niveau départemental non encore abouti. Ainsi, les départements ne peuvent avec ce simple système garantir que toutes les subventions qui doivent être demandées l'ont réellement été. L'absence de base de données fédérale dans ce domaine, la décentralisation de la gestion au niveau des services et la multitude de types de subventions ne facilitent pas ce travail. Un **risque de contrôle** existe également dans l'absence de vérification de la qualité des données utilisées pour le calcul de certaines subventions, telles les données statistiques.

Le **risque financier** est avéré en raison des exemples de subventions pour lesquelles la quote-part des coûts subventionnés par la Confédération ne couvre pas les coûts réels des prestations réalisées. De même, la Confédération, au travers de son mode de gestion, impose au canton une avance de trésorerie pour financer certaines prestations.

Au travers de l'échantillon testé, la Cour a identifié des cas avérés. Cependant, le risque financier pourrait être plus élevé si l'on considère l'ensemble des services potentiellement concernés.

Par ailleurs, le fait de ne pas s'assurer que les entités subventionnées par le canton ou rétrocédant des bénéfices aient procédé de façon adéquate aux demandes de subventions fédérales peut indirectement péjorer les finances de l'État (subvention cantonale supérieure ou rétrocession de bénéfices inférieure).

Le **risque financier et le risque opérationnel** tiennent également dans la limitation d'investissements cantonaux ou de prestations rendues en cas de subventions fédérales non demandées ou dont le montant a été sous-estimé ou mal négocié.

4.5. Recommandations

Recommandation 1 (cf. constat 1)

La Cour recommande au département des finances d'élaborer une directive transversale en matière de gestion des subventions fédérales. Cette directive permettra notamment de clarifier la notion de subvention de manière à avoir une gestion des risques harmonisée.

Recommandation 2 (cf. constat 2)

La Cour recommande aux départements d'homogénéiser les pratiques en matière de comptabilisation des subventions fédérales, notamment en demandant au département des finances de formaliser dans une information spécifique les pratiques comptables en lien avec les subventions reçues. Cette information devra inclure notamment les schémas comptables pour les subventions qui transitent par l'État. Elle pourrait prendre la forme d'une directive transversale dédiée ou compléter la directive établie conformément à la recommandation précédente.

Recommandation 3 (cf. constat 5)

La Cour recommande aux départements de s'assurer qu'une communication officielle soit transmise à tous les services/offices afin de les informer de l'existence d'un référent unique à l'OBA pour toutes les questions relatives aux subventions fédérales en matière de construction ou de rénovation.

Recommandation 4 (cf. constats 3, 4 et 9)

La Cour recommande aux départements de poursuivre la démarche initiée dans le cadre de la mesure 66 du Conseil d'État notamment en :

- Homogénéisant et complétant avec les informations suivantes les tableaux de reporting fournis par les services :
 - Base légale sur laquelle repose la subvention ;
 - Mode de calcul de la subvention ;
 - Politique publique qui bénéficie de la subvention ;
 - Subvention possible, subvention demandée et subvention reçue.

- Vérifiant que les services effectuent les actions et contrôles appropriés pour percevoir les subventions fédérales en termes notamment de périmètre, montants et délais. Pour ce faire, un rapport devrait périodiquement être obtenu des services reprenant toutes les démarches entreprises par les services en lien avec les subventions fédérales (liste des activités sujettes à subvention, nature des subventions et risques associés, système de veille en place, demandes effectuées, subventions reçues, problèmes rencontrés).

Sur la base de ces informations, les secrétaires généraux seront en mesure de s'assurer que les services effectuent les actions et contrôles appropriés pour percevoir les subventions fédérales.

Recommandation 5 (cf. constat 7)

La Cour recommande aux départements de mettre en place une démarche proactive systématique afin de permettre d'identifier suffisamment tôt les subventions devant être négociées dans un délai imparti.

D'autre part, il est important que les services collectent en amont les informations qui seront utiles dans le cadre de la négociation avec la Confédération. Il peut s'agir de données financières comme le coût complet d'une prestation ou encore d'informations opérationnelles en lien avec les tâches réalisées.

Recommandation 6 (cf. constat 6)

La Cour recommande aux départements concernés par des subventions dépendantes de statistiques de s'assurer que des contrôles ont été mis en place en amont afin de garantir la qualité des informations utilisées pour le calcul des montants de subventions.

Dans ce cadre, les départements pourraient faire appel à d'autres services de l'État disposant de compétences particulières nécessaires à la validation de ces données.

Recommandation 7 (cf. constat 8)

La Cour recommande aux départements d'inclure des contrôles permettant de s'assurer que les organismes placés sous la surveillance de leur département ont bien demandé l'ensemble des subventions fédérales auxquelles ils peuvent prétendre.

Recommandation 8 (cf. constats 7 et 9)

La Cour recommande aux départements de revoir tous les contrats/conventions en cours et, en fonction de leur échéance, de préparer la discussion avec la Confédération. Pour cela, les points essentiels sont :

- Identifier au mieux les activités effectuées et sujettes à subventionnement (liste des lieux concernés, liste des personnes concernées, nombre d'heures par activités, matériel utilisé, etc.) ;
- Identifier le coût réel à retenir.

Concernant l'identification du coût réel à retenir, il faudra s'assurer que l'ensemble des éléments est pris en compte et correctement estimé. Par exemple, le coût complet pour réaliser une prestation pourrait couvrir les éléments suivants :

- L'achat de prestations externes ;
- L'ensemble des paramètres salariaux (salaire, indemnités, charges sociales, etc.) ;
- L'amortissement du matériel (bâtiment, véhicules, tenue de travail, logiciel informatique, etc.) utilisé par les collaborateurs ou nécessaire à l'activité ;

- Le temps consacré par les services centraux du département ;
- Les prestations fournies par les services centraux de l'État (OBA, office du personnel, direction générale des systèmes d'information, etc.).

Le mode de calcul et la valorisation des coûts internes à retenir pourraient faire l'objet d'une validation par la direction générale des finances de l'État (DGFE) afin de garantir auprès de la Confédération sa plausibilité et sa cohérence entre services.

4.6. Observations de l'audité

Recommandation 1

Le département des finances prend note de cette recommandation et charge la DGFE de rédiger la directive transversale relative à la gestion des subventions fédérales.

La DGFE a commencé à rédiger, en collaboration avec les départements concernés, une directive transversale proposant :

- une définition des différentes subventions fédérales pouvant être perçues par les départements et les entités,
- les responsabilités de chaque intervenant (département, DGFE, OBA, entités),
- le périmètre des subventions comprises dans la directive,
- le renvoi aux chapitres pertinents des manuels comptables A et B en ce qui concerne les principes et règles comptables applicables,

De plus, cette directive est accompagnée par un modèle de tableau de reporting à l'usage des départements. L'objectif est de continuer le travail effectué dans le cadre de la Mesure 66 du Conseil d'État et de compléter la liste des subventions avec des informations supplémentaires pertinentes pour le contrôle. Cette liste exhaustive des subventions permettra une revue du travail effectué par les directions financières ou le secrétariat général des départements. Cette liste devra contenir également :

- La réconciliation des totaux au budget par département,
- La mention des responsables de la surveillance des dispositions légales fédérales pour chaque subvention,
- Les échéances des conventions/accords avec la Confédération,
- Les méthodes de calcul, paramètres et données utilisées pour le calcul des subventions,

La mise à jour et le contrôle annuel de ce tableau de reporting permettront à chaque département de s'assurer que le processus de contrôle des subventions fédérales est en place et correctement documenté.

Ce faisant, la directive ainsi que le tableau de reporting des subventions, constituent des outils pour apporter une réponse également aux recommandations 4, 5, 7 et 8 du présent rapport.

Recommandation 2

La DGFE va compléter la directive transversale conformément à la demande de la Cour, en renvoyant vers la documentation comptable existante pour préciser le traitement comptable des subventions.

1. Pour les règles de comptabilisation, il y aura un renvoi aux chapitres II et III du manuel comptable partie A et notamment :
Chapitre II Compte de résultat § 1.3.3 « produits différés des subventions d'investissement reçues »

Chapitre III Bilan § 15 « Subventions d'investissement reçues »

2. Pour les comptes à utiliser pour enregistrer les mouvements relatifs aux subventions, il sera fait renvoi au manuel B « gestion comptable » et notamment :

Chapitre II – Compte de résultat :

- § 1.5 « charges de transfert »,
- § 1.6 « subventions à redistribuer »,
- §2.6 « revenus de transfert » et
- §2.7 « subventions à redistribuer »

Chapitre IV Bilan :

- § 1.2.5 « créances sur transfert »,
- §1.4 « actifs de régularisation »,
- §2.5 « subventions d'investissement »,
- 3.1.5 « engagements de transfert »,
- 3.3 « passifs de régularisation »,
- 3.4 « provisions à court terme »,
- 3.5 « engagements à long terme »,
- 3.5.4 « subventions d'investissement inscrites au passif »,
- 3.6 « provisions à long terme »

En outre, la directive rappellera qu'un lexique est à disposition à l'appui du plan comptable, lexique qui explique l'utilisation des différentes natures au bilan et au compte de fonctionnement et donne des exemples concrets.

Recommandation 3

L'OBA prend note de la recommandation et propose de mentionner la fonction de la personne responsable dans la directive des investissements. Il s'agit du contrôleur de gestion de la direction des constructions (DCO).

Une communication spécifique sera également réalisée en CSFI, avec mention de la personne responsable. Cette communication sera officialisée dans le PV de séance.

L'OBA tient cependant à rappeler que l'organisation mise en place depuis l'été 2015 fonctionne et est parfaitement connue des responsables dans les deux départements (DIP et DSE) qui sont susceptibles d'obtenir des subventions fédérales d'investissement pour les bâtiments. L'organisation actuelle a été mise en place avec leur collaboration.

Recommandation 4

Les départements prennent note de la recommandation. L'amélioration de la documentation et du reporting sera réalisée au moyen de la liste exhaustive des subventions. Cette dernière permettra aux départements de s'assurer que le processus des subventions fédérales est maîtrisé et qu'il est contrôlé par une revue périodique du secrétariat général (direction financière).

De plus, cette liste permettra d'anticiper les actions à entreprendre pour chaque subvention et en particulier les échéances futures en vue d'optimiser les négociations avec la Confédération.

Recommandation 5

Les départements prennent note de la recommandation et ont identifié deux mesures à prendre pour remédier aux différents éléments de cette recommandation.

1. Surveillance et contrôle des dispositions légales fédérales

Le premier paragraphe de la recommandation traite de la surveillance et du contrôle des bases légales fédérales sur lesquelles reposent les demandes de subventions fédérales.

Cette surveillance permanente est assurée au niveau des services dans les départements. Il est nécessaire d'identifier les personnes (ou leur fonction) en charge de ce contrôle dans le tableau de reporting des subventions.

Les départements devront s'assurer que la revue de l'ensemble des lois et ordonnances fédérales en vigueur est effectuée et documentée.

2. Collecte des informations nécessaires aux demandes de subventions fédérales

Le deuxième paragraphe de la recommandation concerne toutes les actions qui doivent être anticipées afin d'optimiser la demande ou les négociations de subventions avec la Confédération. Il s'agit donc de s'assurer que la documentation nécessaire est complète et qu'elle est préparée suffisamment tôt. Cet élément concerne essentiellement les subventions d'investissement.

La DGFE propose de compléter les deux directives transversales :

- Élaboration, suivi et bouclage d'une loi d'investissement (02-46) et
- Planification et budget des investissements (02-45),

en y ajoutant la mention des éléments à collecter et des actions à entreprendre à chaque étape des projets d'investissement.

Sur cette base, les départements s'assurent que les demandes de subventions fédérales sont effectuées suffisamment tôt et qu'elles sont correctement documentées.

Recommandation 6

Les départements et la DGFE prennent note de la recommandation de la Cour et mentionneront dans la directive transversale la nécessité de vérifier chaque année les éléments statistiques servant de base au calcul des subventions fédérales, ainsi que du résultat issu de ce calcul.

Recommandation 7

Les subventions fédérales transitant par l'État de Genève font déjà l'objet d'un contrôle et peuvent être ainsi répertoriées dans le tableau de reporting proposé en réponse à la recommandation.

Pour les subventions fédérales faisant l'objet d'une demande directement initiée par un organisme subventionné, l'information sera renseignée dans le même

tableau de reporting par les départements de tutelle sur la base des données transmises par les entités subventionnées.

Il sied néanmoins de préciser qu'un certain nombre de subventions fédérales obtenues par ces organismes sont dédiées à des projets et n'ont de ce fait pas d'incidence sur l'intensité du subventionnement cantonal et/ou sur les éventuelles restitutions de bénéficiaires. Citons, pour exemple, les subsides fédéraux à la recherche des hautes écoles. N'ayant pas d'incidence financière pour l'État, ces éléments sont exclus du périmètre de contrôle de l'État de Genève. La future directive transversale et le tableau de reporting ne couvriront que les subventions fédérales concernant le fonctionnement courant et les subventions d'investissement d'une institution.

Recommandation 8

Les départements prennent note de la recommandation et mettront à jour les échéances des contrats et documenteront les modes de calculs ainsi que les paramètres utilisés dans les calculs de subventions. Cette information sera documentée dans les tableaux de reporting annuels.

La DGFE ajoutera dans la directive transversale en cours de rédaction un paragraphe proposant une méthodologie et les éléments qui peuvent être pris en compte dans les coûts soumis à la Confédération pour subventionnement. La DGFE se tient à disposition des départements afin d'optimiser les calculs de coûts lors de renouvellement de contrats ou de nouvelles demandes de subventions fédérales.

5. CONCLUSION

La Cour a relevé lors de son audit que les démarches entreprises à ce jour par les départements ont apporté une assurance quant à la gestion appropriée des subventions fédérales. En effet, les départements ont initié une démarche de contrôle des subventions perçues par les différents services. Cela a permis de collecter de façon centralisée certaines informations et de fournir aux secrétaires généraux un inventaire des montants et des démarches entreprises par les services.

Cependant, la Cour considère que ces travaux ne sont pas encore aboutis. Il ressort de l'audit un ensemble d'axes d'amélioration qui permettrait de renforcer les contrôles réalisés par les départements et d'optimiser les montants de subvention perçus par l'État de Genève.

Les recommandations de la Cour s'inscrivent dans la préoccupation du Conseil d'État quant à la mise en œuvre de la mesure 66. Ces recommandations ont pour objectif d'accroître la qualité des contrôles effectués par l'État au travers des secrétaires généraux en se reposant sur les outils et moyens déjà en place. Cela permettra ainsi à l'État de :

- S'assurer que toutes les subventions fédérales dont le canton peut bénéficier soient demandées ;
- S'assurer que les finances cantonales ne soient pas péjorées par des bases de calculs erronées ou par une mauvaise gestion des subventions des organismes placés sous la surveillance des départements ;
- Augmenter la marge de négociation des services vis-à-vis de la Confédération pour les tâches déléguées au Canton en identifiant le coût réel des prestations fournies et en valorisant la qualité de la prestation fournie.

À ce titre, les départements devront notamment :

- Compléter et préciser l'information communiquée aux secrétaires généraux par les services,
- Mieux définir et valoriser les coûts associés à la prestation rendue sujette à subventionnement,
- S'assurer en amont de la fiabilité des informations statistiques utilisées comme base de calcul pour certaines subventions.

De plus, la Cour recommande d'inclure dans le champ de contrôle des départements les organismes placés sous leur surveillance. Il serait en effet opportun de s'assurer que ces organismes ont mené les actions nécessaires à l'obtention potentielle de subventions fédérales afin de ne pas avoir de conséquences négatives sur le budget cantonal (versement cantonal de subventions complémentaires ou rétrocession de bénéfices inférieurs au canton).

6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
1	<p>La Cour recommande au département des finances d'élaborer une directive transversale en matière de gestion des subventions fédérales. Cette directive permettra notamment de clarifier la notion de subvention de manière à avoir une gestion des risques harmonisée.</p> <p>Action de la DGFE La DGFE rédigera une directive transversale.</p>	1	DGFE	Fin 2016	
2	<p>La Cour recommande aux départements d'homogénéiser les pratiques en matière de comptabilisation des subventions fédérales, notamment en demandant au département des finances de formaliser dans une information spécifique les pratiques comptables en lien avec les subventions reçues. Cette information devra inclure notamment les schémas comptables pour les subventions qui transitent par l'État. Elle pourrait prendre la forme d'une directive transversale dédiée ou compléter la directive établie conformément à la recommandation précédente.</p> <p>Action de la DGFE La DGFE rédigera une directive transversale.</p>	2	DGFE	Fin 2016	
3	<p>La Cour recommande aux départements de s'assurer qu'une communication officielle soit transmise à tous les services/offices afin de les informer de l'existence d'un référent unique à l'OBA pour toutes les questions relatives aux subventions fédérales en matière de construction ou de rénovation.</p> <p>Action de la DGFE La fonction de la personne responsable sera mentionnée dans la directive des investissements.</p> <p>Action de l'OBA Une communication sera faite et inscrite au PV de séance du CSFI.</p>	1	DGFE OBA	Fin 2016 CSFI (mars)	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4	<p>La Cour recommande aux départements de poursuivre la démarche initiée dans le cadre de la mesure 66 du Conseil d'État notamment en :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Homogénéisant et complétant avec les informations suivantes les tableaux de reporting fournis par les services : <ul style="list-style-type: none"> ○ Base légale sur laquelle repose la subvention ; ○ Mode de calcul de la subvention ; ○ Politique publique qui bénéficie de la subvention ; ○ Subvention possible, subvention demandée et subvention reçue. • Vérifiant que les services effectuent les actions et contrôles appropriés pour percevoir les subventions fédérales en termes notamment de périmètre, montants et délais. Pour ce faire, un rapport devrait périodiquement être obtenu des services reprenant toutes les démarches entreprises par les services en lien avec les subventions fédérales (liste des activités sujettes à subvention, nature des subventions et risques associés, système de veille en place, demandes effectuées, subventions reçues, problèmes rencontrés). <p>Sur la base de ces informations, les secrétaires généraux seront en mesure de s'assurer que les services effectuent les actions et contrôles appropriés pour percevoir les subventions fédérales.</p> <p>Action des départements Les départements mettront à jour et effectueront un reporting annuel sur la base de la liste exhaustive des subventions.</p>	2	Départements	Fin 2016	
5	<p>La Cour recommande aux départements de mettre en place une démarche proactive systématique afin de permettre d'identifier suffisamment tôt les subventions devant être négociées dans un délai imparti.</p> <p>D'autre part, il est important que les services collectent en amont les informations qui seront utiles dans le cadre de la négociation avec la Confédération. Il peut s'agir de données financières comme le coût complet d'une prestation ou encore d'informations opérationnelles en lien avec les tâches réalisées.</p>	2			

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	<p>Action des départements Les départements s'assureront de la revue annuelle des lois et ordonnances fédérales.</p> <p>Action de la DGFE La DGFE complètera les directives transversales relatives aux investissements.</p>		Départements	Fin 2016	
			DGFE	Fin 2016	
6	<p>La Cour recommande aux départements concernés par des subventions dépendantes de statistiques de s'assurer que des contrôles ont été mis en place en amont afin de garantir la qualité des informations utilisées pour le calcul des montants de subventions.</p> <p>Dans ce cadre, les départements pourraient faire appel à d'autres services de l'État disposant de compétences particulières nécessaires à la validation de ces données.</p> <p>Action de la DGFE La DGFE mentionnera dans la directive la nécessité pour les départements de vérifier chaque année les éléments statistiques.</p> <p>Action des départements Les départements effectueront un contrôle de cohérence des données statistiques fédérales.</p>	1	DGFE	Fin 2016	
			Départements	Fin 2016	
7	<p>La Cour recommande aux départements d'inclure des contrôles permettant de s'assurer que les organismes placés sous la surveillance de leur département ont bien demandé l'ensemble des subventions fédérales auxquelles ils peuvent prétendre.</p> <p>Action des départements Les départements complèteront la liste exhaustive des subventions reçues par les entités subventionnées placées sous la surveillance du département concerné.</p>	1	Départements	Fin 2016	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
8	<p>La Cour recommande aux départements de revoir tous les contrats/conventions en cours et, en fonction de leur échéance, de préparer la discussion avec la Confédération. Pour cela, les points essentiels sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identifier au mieux les activités effectuées et sujettes à subventionnement (liste des lieux concernés, liste des personnes concernées, nombre d'heures par activités, matériel utilisé, etc.) ; • Identifier le coût réel à retenir. <p>Concernant l'identification du coût réel à retenir, il faudra s'assurer que l'ensemble des éléments est pris en compte et correctement estimé. Par exemple, le coût complet pour réaliser une prestation pourrait couvrir les éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'achat de prestations externes ; • L'ensemble des paramètres salariaux (salaire, indemnités, charges sociales, etc.) ; • L'amortissement du matériel (bâtiment, véhicules, tenue de travail, logiciel informatique, etc.) utilisé par les collaborateurs ou nécessaire à l'activité ; • Le temps consacré par les services centraux du département ; • Les prestations fournies par les services centraux de l'État (OBA, office du personnel, direction générale des systèmes d'information, etc.). <p>Le mode de calcul et la valorisation des coûts internes à retenir pourraient faire l'objet d'une validation par la direction générale des finances de l'État (DGFE) afin de garantir auprès de la Confédération sa plausibilité et sa cohérence entre services.</p> <p>Action de la DGFE La DGFE complétera la directive transversale.</p> <p>Action des départements Les départements complèteront la liste exhaustive des subventions. Lorsque cela est possible, les départements proposeront une valorisation des prestations au coût complet.</p>	1			
			DGFE	Fin 2016	
			Départements	Fin 2016	

7. DIVERS

7.1. Glossaire des risques

Typologie des risques adaptée au secteur public et aux entreprises contrôlées par l'État

Afin de définir une **typologie des risques pertinente aux institutions et entreprises soumises au contrôle de la Cour des comptes**, celle-ci s'est référée à la littérature économique récente en matière de gestion des risques et de système de contrôle interne, relative tant aux entreprises privées qu'au secteur public. En outre, aux fins de cohésion terminologique pour les entités auditées, la Cour s'est également inspirée du « Manuel du contrôle interne, partie I » de l'État de Genève (version du 13 décembre 2006).

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « possibilité qu'un événement survienne et nuise à l'atteinte d'objectifs ». Ainsi, la Cour a identifié trois catégories de risques majeurs, à savoir ceux liés aux objectifs **opérationnels** (1), ceux liés aux objectifs **financiers** (2) et ceux liés aux objectifs de **conformité** (3).

1) Les risques liés aux objectifs opérationnels relèvent de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'État et de ses services ou entités, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies, sur l'activité courante, voire sur la poursuite de son activité.

Exemples :

- engagement de personnel dont les compétences ne sont pas en adéquation avec le cahier des charges ;
- mauvaise rédaction du cahier des charges débouchant sur l'engagement de personnel;
- mesures de protection des données entrantes et sortantes insuffisantes débouchant sur leur utilisation par des personnes non autorisées ;
- mauvaise organisation de la conservation et de l'entretien du parc informatique, absence de contrat de maintenance (pannes), dépendances critiques ;
- accident, pollution, risques environnementaux.

2) Les risques liés aux objectifs financiers relèvent de constatations qui touchent aux flux financiers gérés par l'État et ses services et dont les conséquences peuvent avoir une incidence significative sur les comptes, sur la qualité de l'information financière, sur le patrimoine de l'entité ainsi que sur la collecte des recettes, le volume des charges et des investissements ou le volume et coût de financement.

Exemples :

- insuffisance de couverture d'assurance entraînant un décaissement de l'État en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa rentabilité entraînant l'approbation du projet.

3) Les risques liés aux objectifs de conformité (« compliance ») relèvent de constatations qui touchent au non-respect des dispositions légales, réglementaires, statutaires ou tout autre document de référence auquel l'entité est soumise et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- dépassement de crédit d'investissement sans information aux instances prévues ;
- tenue de comptabilité et présentation des états financiers hors du cadre légal prescrit (comptabilité d'encaissement au lieu de comptabilité d'engagement, non-respect de normes comptables, etc.) ;
- absence de tenue d'un registre des actifs immobilisés ;
- paiement de factures sans les approbations requises, acquisition de matériel sans appliquer les procédures habituelles ;

À ces trois risques majeurs peuvent s'ajouter trois autres risques spécifiques qui sont les risques de **contrôle** (4), de **fraude** (5) et **d'image** (6).

4) Le risque de contrôle relève de constatations qui touchent à une utilisation inadéquate ou à l'absence de procédures et de documents de supervision et de contrôle ainsi que de fixation d'objectifs. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de tableau de bord débouchant sur la consommation des moyens disponibles sans s'en apercevoir ;
- procédures de contrôle interne non appliquées débouchant sur des actions qui n'auraient pas dû être entreprises ;
- absence de décision, d'action, de sanction débouchant sur une paralysie ou des prestations de moindre qualité.

5) Le risque de fraude relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- organisation mise en place ne permettant pas de détecter le vol d'argent ou de marchandises ;
- création d'emplois fictifs ;
- adjudications arbitraires liées à l'octroi d'avantages ou à des liens d'intérêt ;
- présentation d'informations financières sciemment erronées, par exemple sous-estimer les pertes, surestimer les recettes ou ignorer et ne pas signaler les dépassements de budget, en vue de maintenir ou obtenir des avantages personnels, dont le salaire.

6) Le risque d'image (également connu sous « risque de réputation ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'État et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de contrôle sur les bénéficiaires de prestations de l'État ;
- bonne ou mauvaise réputation des acheteurs et impact sur les prix,
- porter à la connaissance du public la mauvaise utilisation de fonds entraînant la possible réduction ou la suppression de subventions et donations.

7.2. Remerciements

La Cour remercie les membres du Collège des secrétaires généraux ainsi que l'ensemble des collaborateurs de l'État qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé le 27 janvier 2016. Le rapport complet a été transmis aux secrétaires généraux le 1^{er} février 2016 dont les observations remises le 15 mars 2016 ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations de l'audit.

Genève, le 5 avril 2016

Isabelle Terrier
Présidente

François Paychère
Magistrat titulaire

Stanislas Zuin
Magistrat titulaire

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations, mais n'accepte pas de communication anonyme.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 – 1208 Genève
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch>



Cour des comptes – Route de Chêne 54 – 1208 Genève
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch>