



## COUR DES COMPTES

### *Etat de Genève*

### Rapport

concernant l'audit de légalité et de gestion  
relatif aux honoraires et prestations de service de tiers

**Genève, le 3 juin 2010**

**Rapport no 29**



## **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.

**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 contrôlées. 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 de l'entité contrôlée.

**Sont soumis au contrôle** de la Cour des comptes:

- les départements,
- la chancellerie et ses services,
- l'administration du Pouvoir judiciaire,
- le service du Grand Conseil,
- les institutions cantonales de droit public,
- les autorités communales et les institutions et services qui en dépendent,
- les institutions privées où l'Etat possède une participation financière majoritaire,
- les organismes bénéficiant de subventions de l'Etat ou des communes.

**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 lors de ses contrôles.

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 effets ni suites sont également signalés.

**Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'Etat en contactant la Cour des comptes.**

Toute personne, de même que les entités soumises à son contrôle, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches.

**Contactez la Cour** par courrier postal ou par le formulaire disponible sur Internet :

**<http://www.ge.ch/cdc>**

## SYNTHESE

En 2008, les honoraires et prestations de service de tiers facturés à l'Etat de Genève se sont élevés à 159 millions, une augmentation de plus de 10% depuis 2006 alors que sur la même période les dépenses générales de l'Etat diminuaient de 11%. Dans le cadre de son analyse des risques légaux et financiers, la Cour des comptes a ainsi contrôlé la gestion des honoraires et prestations de service de tiers attribués par l'Etat au cours de l'année 2008, afin de déterminer si les procédures en matière de marchés publics avaient été respectées, si l'internalisation à moindre coût avait été envisagée, et si les bénéficiaires finaux des prestations avaient été refacturés.

Les 159 millions d'honoraires et prestations de service de tiers représentant plus de 80'000 écritures comptables relatives à plus de 27 activités différentes, la Cour a procédé à une sélection pour mener son contrôle, à savoir sept activités significatives portant sur un montant total de 52 millions, soit le courrier interne et externe, la surveillance et la sécurité, le nettoyage, la gestion des déchets, les transports, les télécommunications et les mandats divers (architectes, ingénieurs, etc.).

Concernant le **respect des procédures relatives aux marchés publics**, la Cour a pu constater que 60% des activités concernées étaient soumises à cette réglementation, mais que toutefois celle-ci n'avait pas été respectée dans 61% des cas, et ce avec une importance variable selon les départements. La Cour a donc invité le DCTI concernant le nettoyage, la surveillance, la gestion des déchets, le DF concernant le courrier pour l'étranger et le DSPE concernant les enlèvements de véhicules à se mettre en conformité et de formaliser l'adjudication à l'offre économiquement la plus avantageuse au terme de procédures publiques adéquates.

En outre, relativement au domaine de la surveillance et de la sécurité qui coûte annuellement quelque 2,5 millions en prestations de tiers dans trois départements, la Cour recommande la coordination des appels d'offres entre le DCTI, le DSPE et le PJ, ce qui permettrait de globalement réduire les coûts variant actuellement de plus d'un tiers selon les départements.

S'agissant de **l'internalisation et des économies qui pourraient en être tirées**, la Cour a constaté que l'analyse relative aux avantages de l'externalisation actuelle de transports d'élèves du DIP devait être complétée afin de déterminer si l'internalisation ne serait pas plus économique. En revanche, il est apparu que l'externalisation de la surveillance nocturne de certains petits établissements de détention pourrait présenter une économie annuelle de l'ordre de 200'000 F.

Il a été également constaté qu'un plus grand recours aux envois postaux en courrier B pourrait produire une économie non négligeable d'environ un million par an. Le DF est invité à encourager vivement cette pratique et, en outre, à réaliser un tableau de bord détaillant par type de courrier, départements et services, les volumes et montants facturés unitaires et totaux. Il serait ensuite possible de procéder à des négociations avec la Poste sur la base de la totalité des dépenses et d'obtenir de meilleures conditions financières.

En matière de **refacturation des prestations**, la Cour a constaté que l'activité du DSPE pour l'enlèvement et la mise en fourrière de véhicules était déficitaire à hauteur de 800'000 F par an. Il est considéré dès lors qu'il conviendrait d'envisager une hausse des émoluments dus pour ces services.

Finalement, la Cour a constaté que certains propriétaires d'embarcations amarrées au large du Creux-de-Genthod bénéficient des services d'une navette dont l'activité est déficitaire pour 45'000 F par an. Des recommandations ont été proposées pour trouver une solution permettant d'atteindre l'équilibre financier.



### TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets.

A cette fin, la Cour a invité l'audité à remplir le "tableau de suivi des recommandations et actions" qui figure au chapitre 5, et qui **synthétise les améliorations à apporter** et indique leur niveau de **priorité**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délaï de réalisation**.

Les 20 recommandations de la Cour ont fait l'objet d'un **remplissage adéquat du tableau**, indiquant une forte adhésion aux recommandations de la Cour.

### OBSERVATIONS DE L'AUDITE

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

## **TABLE DES MATIERES**

1.	CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT .....	7
2.	MODALITES ET DEROULEMENT .....	10
3.	CONTEXTE GENERAL.....	13
3.1	Démarche d'audit et échantillon sélectionné .....	13
3.2	Marchés publics et AIMP .....	17
3.2.1	Définition, cadre légal et procédures d'appels d'offres.....	17
3.2.2	Publication et adjudication des marchés .....	19
3.3	Intervenants transversaux.....	20
3.3.1	Collège spécialisé logistique (CSLOG) .....	20
3.3.2	Centrale commune d'achats (CCA).....	20
4.	ANALYSE.....	21
4.1	Courrier externe et interne .....	21
4.1.1	Contexte.....	21
4.1.2	Constats.....	23
4.1.3	Risques découlant des constats .....	23
4.1.4	Recommandations .....	24
4.1.5	<i>Observations du DF</i> .....	25
4.2	Surveillance et sécurité (DSPE, DCTI, PJ) .....	26
4.2.1	Contexte.....	26
4.2.2	Constats.....	27
4.2.3	Risques découlant des constats .....	28
4.2.4	Recommandations .....	28
4.2.5	<i>Observations du DSPE</i> .....	29
4.2.6	<i>Observations du DCTI</i> .....	29
4.2.7	<i>Observations du PJ</i> .....	29
4.3	Nettoyage (DCTI) .....	30
4.3.1	Contexte.....	30
4.3.2	Constats.....	30
4.3.3	Risques découlant des constats .....	31
4.3.4	Recommandations .....	31
4.3.5	<i>Observations du DCTI</i> .....	32
4.4	Gestion des déchets (DSPE, DCTI).....	33
4.4.1	Contexte.....	33
4.4.2	Constats.....	34
4.4.3	Risques découlant des constats .....	35
4.4.4	Recommandations .....	35
4.4.5	<i>Observations du DCTI</i> .....	36
4.4.6	<i>Observations du DSPE</i> .....	36
4.5	Transport (DSPE, DIM, DIP).....	37
4.5.1	Enlèvement et mise en fourrière des véhicules (DSPE).....	37
4.5.1.1	Contexte .....	37
4.5.1.2	Constats .....	38
4.5.1.3	Risques découlant des constats.....	38
4.5.1.4	Recommandations.....	38
4.5.1.5	<i>Observations du DSPE</i> .....	40
4.5.2	Transport « lacustre » (DIM).....	41
4.5.2.1	Contexte .....	41
4.5.2.2	Constat .....	41
4.5.2.3	Risque découlant du constat .....	41
4.5.2.4	Recommandation .....	42
4.5.2.5	<i>Observations du DIM</i> .....	42

---

4.5.2.6	Position de la Cour relativement aux observations du DIM .....	42
4.5.3	Mobilité (DIM).....	43
4.5.3.1	Contexte .....	43
4.5.3.2	Constat .....	43
4.5.3.3	<i>Observations du DIM</i> .....	43
4.5.4	Transport d'élèves du service médico-pédagogique (DIP) .....	44
4.5.4.1	Contexte .....	44
4.5.4.2	Constats .....	44
4.5.4.3	Risques découlant des constats.....	45
4.5.4.4	Recommandations.....	45
4.5.4.5	<i>Observations du DIP</i> .....	45
4.6	Télécommunications (DCTI) .....	46
4.6.1	Contexte.....	46
4.6.2	Constat.....	47
4.6.3	Risque découlant du constat .....	48
4.6.4	Recommandation .....	48
4.6.5	<i>Observations du DCTI</i> .....	48
4.7	Mandats divers : architecte, ingénieur, géomètre, urbaniste... (DIM, DCTI).....	49
4.7.1	Contexte.....	49
4.7.2	Constats.....	50
4.7.3	Risques découlant des constats .....	51
4.7.4	Recommandations .....	51
4.7.5	<i>Observations du DIM</i> .....	51
4.7.6	<i>Observations du DCTI</i> .....	51
4.7.7	<i>Observations du DF (OPE)</i> .....	51
4.8	Conclusion.....	52
4.8.1	Résumé des constats .....	52
4.8.2	Résumé des recommandations .....	54
5.	TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS.....	56
6.	RECUEIL DES POINTS SOULEVES PAR LES AUTRES AUDITS PORTANT SUR LES MEMES , THEMES .....	62
7.	DIVERS .....	63
7.1	Glossaire des risques.....	63
7.2	Remerciements .....	65

## 1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

**Les honoraires et prestations de service de tiers représentent 159 millions à fin 2008**

En 2008, les dépenses générales de fonctionnement de l'Etat de Genève (hors charges de personnel) se sont élevées à 384 millions<sup>1</sup>. Sur ce montant, 159 millions (soit plus de 40% du total de ces dépenses) étaient imputés sur la nature comptable « Honoraires et prestations de service de tiers ». Selon le manuel de comptabilité publique, cette nature enregistre « **l'ensemble des prestations de service qui ne sont pas assurées par le personnel de la collectivité mais par des tiers** ».

Ces prestations de service ont augmenté de plus de 10% entre 2006 et 2008, alors que sur la même période, les dépenses générales de l'Etat ont diminué de 11%. Par ailleurs, dans un précédent rapport<sup>2</sup> la Cour relevait de nombreuses lacunes dans l'utilisation du plan comptable de l'Etat, et en particulier sur la nature comptable « Honoraires et prestations de service de tiers ». Ces nombreuses lacunes compliquaient notamment les missions du contrôle de gestion transversal telles que la consolidation et l'analyse des informations nécessaires au pilotage de l'administration.

Dans ce contexte, la Cour a décidé d'entrer en matière sur la gestion des honoraires et prestations de service de tiers attribués par l'Etat au cours de l'année 2008, sous l'angle de la **légalité et de l'emploi judicieux et économique des moyens**. Elle s'est fixée pour objectifs de vérifier :

**L'origine de cet audit de gestion est une auto-saisine de la Cour**

- si les procédures adéquates en matière de marchés publics (AIMP) ont été respectées (seuils et critères d'attribution),
- si l'internalisation de certaines prestations a été envisagée,
- si les prestations aux bénéficiaires finaux sont refacturées de manière adéquate.

Par ailleurs, la Cour s'est assurée, pour les personnes physiques facturant leurs services à l'Etat pour des montants significatifs, de leur affiliation à une caisse de compensation en qualité d'assuré de condition indépendante.

Dès lors que l'article 174a al.1 de la Constitution genevoise (A 2 00) précise que « l'administration de l'Etat de Genève et des communes doit être fonctionnelle, efficace et structurée de manière à éviter des lenteurs, des travaux faits à double et, d'une manière générale, des dépenses sans relation avec le résultat recherché », que la Cour doit exercer ses contrôles conformément à cette disposition (art. 8 al. 1 loi D 1 12), et qu'il appartient à la Cour notamment de s'assurer du bon emploi des crédits, fonds et valeurs mis à disposition d'entités publiques (« audit de gestion »), la Cour est compétente (art. 1 al. 2 loi D 1 12).

Ainsi, par lettre du 23 octobre 2009 adressée à Monsieur David Hiler, président du Conseil d'Etat au moment de l'ouverture de l'audit et conseiller d'Etat en charge du département des finances (DF), la Cour l'a informé de sa décision de procéder à un audit relatif aux dépenses pour honoraires et prestations de service de tiers. Par ailleurs, le procureur général, le chancelier ainsi que les conseillers d'Etat en charge des départements suivants ont été ultérieurement informés de l'ouverture du contrôle de la Cour pour certaines activités : département des institutions (DI<sup>3</sup>),

<sup>1</sup> Nature comptable 31 « dépenses générales ».

<sup>2</sup> Rapport n° 18 du 11 juin 2009 relatif à l'organisation et à la fonction comptables

<sup>3</sup> Devenu département de la sécurité, de la police et de l'environnement (DSPE) suite à l'élection du nouveau Conseil d'Etat en novembre 2009, voir partie 2 « modalités et déroulement ».

département des constructions et des technologies de l'information (DCTI), département du territoire (DT<sup>4</sup>) et département de l'instruction publique (DIP).

Il est précisé que le présent audit n'est pas un **audit financier**. En outre, les travaux de la Cour n'ont pas porté sur :

- l'opportunité politique des mandats confiés, en particulier pour les mandats donnés à des architectes, urbanistes, etc. (la Cour n'ayant pas la compétence d'effectuer des contrôles en opportunité), de même que la pertinence des dates d'attribution des mandats au cours de l'année 2008 ou ultérieurement ;
- les dépenses d'honoraires imputées sur le compte **d'investissement** (dépenses capitalisées et portées à l'actif du bilan de l'Etat).

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations **l'ensemble des rapports d'audits préalables** effectués par des tiers, tant internes qu'externes, rapports de l'Inspection cantonale des finances, rapports de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil, rapports de la Commission d'évaluation des politiques publiques, etc.), de même que les **plans de mesures P1 / P2 / P+ du Conseil d'Etat**, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport.

En particulier, la **mesure P1 n°12** prévoyait d'« édicter un cahier des charges pour le recours aux prestations de tiers et de s'appuyer davantage sur les compétences d'expertise existant au sein de l'Etat, afin de diminuer les honoraires et le recours à des consultants externes ».

Selon l'administration, l'objectif financier de réduction de ces honoraires de 8.76 millions sur quatre ans a été atteint puisque les impacts financiers ont été inscrits en diminution de charges ou de dépenses dans les budgets de fonctionnement et / ou d'investissement des départements.

La Cour a renoncé à juger du bien-fondé de cette réduction de 8.76 millions, en raison notamment des éléments suivants :

- les divergences au sein de l'administration sur la définition du terme de « consultants »,
- le manque de pertinence de la structure comptable de l'Etat, empêchant notamment le suivi des dépenses par « activité » et l'identification des dépenses supplémentaires relatives à de nouvelles tâches confiées à l'Etat pouvant expliquer une partie de l'augmentation de la nature « Honoraires et prestations de service de tiers » de plus de 10% entre 2006 et 2008,
- l'existence de dépenses d'honoraires hors champ de l'audit (dépenses activées au bilan et dépenses ne rentrant pas dans les activités examinées par la Cour).

Pour ces trois principales raisons, l'audit de la Cour n'a ainsi pas inclus le suivi de cette mesure P1 n°12.

La Cour précise au tableau comparatif présenté au chapitre 6 les constatations faites par les différentes instances. Le cas échéant, la Cour a indiqué l'origine de celles ayant servi de base aux constats et recommandations contenus dans le présent rapport.

---

<sup>4</sup> Devenu département de l'intérieur et de la mobilité (DIM) suite à l'élection du nouveau Conseil d'Etat en novembre 2009, voir partie 2 « modalités et déroulement ».



En outre, conformément à son souhait de **contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle** actuellement à l'œuvre à l'Etat de Genève, la Cour a examiné la planification semestrielle des contrôles de l'Inspection Cantonale des Finances (ICF) et l'a informée de sa mission.

Dans ses rapports départementaux 2009 sur le système de contrôle interne (SCI) comptable et financier, l'ICF a en particulier procédé à une revue du SCI en matière de réglementations sur les marchés publics. Cette démarche est complémentaire à l'audit de la Cour dans la mesure où elle consistait notamment à vérifier, **pour une sélection d'écritures dans certains départements**, la conformité des procédures choisies lors de l'octroi d'un marché. La Cour a quant à elle retenu une vision **transversale par activité et par fournisseur** permettant d'identifier les marchés à soumettre aux différentes procédures AIMP.

## 2. MODALITES ET DEROULEMENT

La Cour a conduit cet audit en s'entretenant entre le 11 novembre 2009 et le 12 mars 2010 avec une soixantaine de cadres impliqués dans la gestion des activités auditées par la Cour. Les interlocuteurs ont été désignés par les départements<sup>5</sup> suite à l'organisation de réunions d'ouverture. Ces sept activités concernaient un ou plusieurs départements parmi ceux-ci (voir point 3) :

- Département des finances (DF)
- Département du territoire (DT)
- Département des constructions et technologies de l'information (DCTI)
- Pouvoir judiciaire (PJ)
- Département des institutions (DI)
- Département de l'instruction publique (DIP)

La Cour s'est par ailleurs entretenue, à titre complémentaire, avec la directrice de la centrale commune d'achats (CCA) du canton, le président du collège spécialisé logistique (CSLOG) et un directeur à l'office du personnel de l'Etat (OPE). Elle a également procédé à l'analyse des documents fournis par les départements : appels d'offre, cahiers des charges, contrats, etc.

Suite à l'élection du nouveau Conseil d'Etat en novembre 2009, le règlement sur l'organisation de l'administration cantonale (ROAC) a été modifié afin de prendre en considération les changements de dénomination de certains départements et les transferts de services entre départements. Le tableau ci-après récapitule les changements intervenus ayant une incidence sur les départements et services audités par la Cour :

Ancienne dénomination	Nouvelle dénomination
Département du territoire (DT)	Département de l'intérieur et de la mobilité (DIM)
Département des institutions (DI)	Département de la sécurité, de la police et de l'environnement (DSPE)

Direction / service	Anciennement rattaché au	Nouvellement rattaché au
Direction générale de l'environnement (dont le service de géologie, sols et déchets)	DT	DSPE
Direction générale de l'aménagement du territoire	DT	DCTI
Office des poursuites et faillites	DI	DF
Service des votations et élections	DI	Chancellerie (CHA)

Afin de faciliter le suivi des recommandations de la Cour, celles-ci seront commentées et suivies par les départements nouvellement en charge des directions et services.

<sup>5</sup> Pour la suite du rapport et par souci de simplification, la Cour utilisera le terme de « département » pour désigner les sept départements que compte l'administration ainsi que la chancellerie, le Grand Conseil et le pouvoir judiciaire.



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**. De ce fait, la Cour a pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et est à apprécier 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<sup>ère</sup> 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<sup>ème</sup> phase : Préparation de l'audit**

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quelles 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. A 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<sup>ème</sup> 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<sup>ème</sup> 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<sup>ème</sup> 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<sup>ème</sup> 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<sup>ème</sup> 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.

**La Cour qualifie les constats de ses audits en fonction d'une typologie des risques**



---

Ainsi, 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'audité.

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

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au chapitre 5 un tableau qui **synthétise les améliorations à apporter** et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de **priorité**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délaï de réalisation**.

---

### **3. CONTEXTE GENERAL**

#### **3.1 Démarche d'audit et échantillon sélectionné**

Comme indiqué en introduction, la Cour relevait dans son rapport relatif à l'organisation et à la fonction comptables<sup>6</sup> que la structure comptable actuelle de l'Etat n'est pas organisée de manière suffisamment pertinente pour permettre des analyses sans retraitement préalable. Il était par exemple très difficile de connaître le montant cumulé des honoraires juridiques pour l'ensemble de l'Etat ou encore d'identifier l'ensemble des mandats relatifs à un même projet. A ce titre, la Cour recommandait notamment « l'adoption d'un nouveau plan comptable présentant une structure cohérente ».

Dans ce contexte, lors du présent audit, la Cour a dû procéder à un important travail de retraitement et de classification des 400 natures comptables détaillées à 8 positions, soit 81'700 écritures constituant les 159 millions dépensés en 2008 au sein de la nature comptable 318 « honoraires et prestations de service de tiers ». En se basant notamment sur les noms des fournisseurs et sur les libellés des natures et / ou factures, elle a ainsi pu regrouper ces 81'700 écritures en 27 « activités »<sup>7</sup>. A noter que malgré le travail de la Cour, figure parmi ces 27 « activités » la ligne « dépenses non affectées à une activité » totalisant 14.2 millions. Cette ligne représente les dépenses que la Cour n'a pu affecter à une activité précise, faute de structure comptable pertinente et d'un travail pour y remédier qui se serait avéré disproportionné. Le tableau ci-après représente le résultat de ce travail de classification par activité et par département :

---

<sup>6</sup> Rapport n° 18 du 11 juin 2009.

<sup>7</sup> Ces 27 activités ont été définies par la Cour elle-même. Les montants indiqués pour les sept activités sous revue (voir ci-après) ont fait l'objet d'un examen attentif de la part des départements dont les commentaires ont été pris en compte. Ces montants constituent néanmoins des approximations.

Activités identifiées par la Cour au sein de la nature 318 "honoraires et prestations de service de tiers" (1)	Répartition par activité et département en millions de F à fin 2008											Total par activité examinée par la Cour	Total par activité examinée par la Cour (en %)
	Chancellerie (CHA)	Finances (DF)	Instruction publique (DIP)	Institutions (DI)	Constructions et technologies de l'information (DCTI)	Territoire (DT)	Solidarité et emploi (DSE)	Economie et santé (DES)	Grand Conseil (GC)	Pouvoir judiciaire (PJ)	Total par activité (*)		
Informatique	0.1	1.5	0.1		24.9	0.3		0.1			27.1		
<b>Courrier</b>	<b>0.1</b>	<b>2.5</b>	<b>1.1</b>	<b>11.1</b>	<b>0.3</b>	<b>0.2</b>	<b>0.7</b>	<b>0.2</b>		<b>1.1</b>	<b>17.3</b>	<b>17.3</b>	<b>100%</b>
<b>Nettoyage</b>			0.1		<b>14.7</b>	0.1					<b>15.0</b>	<b>14.7</b>	<b>98%</b>
<b>Transport</b>	0.2	0.1	<b>5.4</b>	<b>1.7</b>		<b>3.6</b>					<b>10.9</b>	<b>10.7</b>	<b>98%</b>
<b>Architectes, ingénieurs, géomètres, urbanistes, ...</b>		0.1	0.1		5.6	<b>3.1</b>					<b>8.9</b>	<b>3.1</b>	<b>35%</b>
Avocats / justice (expertise)	0.3	1.6	0.3	0.3	0.1	0.1	0.2	0.1	0.4	2.6	6.2		
<b>Gestion des déchets</b>					<b>1.1</b>	<b>5.0</b>					<b>6.1</b>	<b>6.1</b>	<b>100%</b>
Santé, soins, prévention		0.4	0.9	3.3	0.1	0.2	0.3	0.8			6.1		
Frais bancaires et trafic des paiements postaux		4.2		0.9			0.2				5.3		
Assurances		0.1	2.0	1.4	1.2	0.3		0.1			5.1		
Manifestations, animations et réceptions	1.5		1.4	0.2	1.8	0.1			0.1		5.1		
<b>Télécommunications</b>					<b>4.5</b>						<b>4.5</b>	<b>4.5</b>	<b>100%</b>
Communication	0.6		0.1	1.5	1.0	0.4		0.3	0.2		4.1		
Poursuites, faillites et enchères				3.3							3.3		
<b>Surveillance et sécurité</b>		0.2		<b>1.1</b>	<b>0.8</b>		0.2			<b>0.6</b>	<b>3.0</b>	<b>2.5</b>	<b>83%</b>
Formation / recrutement		0.4	1.4	0.1	0.3	0.2					2.4		
Ecologie /Energie / Environnement						1.9					1.9		
Finance et management		0.3	0.4		0.4	0.3	0.2	0.3			1.9		
Écolage			1.8								1.8		
Traitement des eaux (SIG)						1.7					1.7		
Expertises scientifiques, médecine légale				0.2						1.5	1.6		
Taxes					0.9	0.1		0.1		0.2	1.4		
Déménagement		0.2	0.4	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1			1.1		
Traduction								0.1		0.6	0.7		
Information / Statistique		0.5				0.1					0.6		
Débours			0.1								0.2		
Dépenses non affectées à une activité	0.3	0.8	1.6	1.6	1.9	3.8	0.6	1.5	0.4	2.7	14.2		
<b>Total par département (*)</b>	<b>3.2</b>	<b>12.7</b>	<b>17.3</b>	<b>27.0</b>	<b>59.6</b>	<b>21.6</b>	<b>2.9</b>	<b>3.8</b>	<b>1.3</b>	<b>9.4</b>	<b>158.7</b>	<b>58.9</b>	<b>37%</b>
<b>Total audité par département</b>	<b>0.1</b>	<b>2.5</b>	<b>6.5</b>	<b>13.9</b>	<b>21.4</b>	<b>11.9</b>	<b>0.7</b>	<b>0.2</b>		<b>1.7</b>			
<b>Total audité par département en %</b>	<b>2%</b>	<b>20%</b>	<b>37%</b>	<b>51%</b>	<b>36%</b>	<b>55%</b>	<b>26%</b>	<b>5%</b>		<b>18%</b>			

(\*) Pour améliorer la lisibilité des données, les montants inférieurs à 0.1 million (2 décimales après la virgule) n'ont pas été indiqués dans le tableau.

Pour des raisons d'arrondi, les totaux mentionnés en ligne et en colonne ne sont donc pas strictement égaux aux totaux des lignes par activité et des colonnes par département.

(1) Il est rappelé que la Cour n'a pas procédé à un audit financier et qu'à ce titre, l'imputation des dépenses dans les bonnes natures de charges n'a pas été vérifiée. Ce point fera l'objet d'un suivi dans le cadre des recommandations du rapport sur l'organisation et la fonction comptables (n° 18 du 11 juin 2009).

A la lecture du tableau, la Cour relève toutefois que certains reclassements semblent nécessaires :

- nettoyage des bâtiments => nature 314 "entretien des immeubles"
- frais bancaires et trafic des paiements postaux => nature 328 "frais et coûts financiers"
- formation et recrutement => nature 309 "formation, recrutement, div. charges"
- écolage => nature 366 "subventions accordées à des personnes physiques"
- débours => nature 317 "débours"



Sur ces 27 activités, sept (surlignées dans le tableau) ont été retenues par la Cour sur la base de leur matérialité et après prise en compte de celles ayant déjà été couvertes (pour tout ou partie) par des audits précédents<sup>8</sup> ou des activités non pertinentes compte tenu des objectifs d'audit<sup>9</sup>.

**7 activités dans 6 départements ont été examinées (52 millions)**

Afin de limiter le nombre d'interlocuteurs à rencontrer, la Cour a restreint le champ de son audit à **certains départements, services de l'Etat (CR) et fournisseurs pour chacune des sept activités**. Ces sept activités représentent 41 % (soit 66 millions) du total des honoraires et prestations de service de tiers facturés à l'Etat en 2008. En fonction des activités, entre un et trois départements ont été auditionnés sur la base des montants gérés les plus significatifs<sup>10</sup> (en gras dans le tableau). Il s'agit des départements suivants : DT (devenu DIM, voir point 2), DCTI, PJ, DI (devenu DSPE voir point 2), DF et DIP. Les tests de détail réalisés par la Cour couvrent finalement 33 % (soit 52 millions) du total des dépenses de la nature 318. Les résultats de ces tests sont analysés au chapitre 4.

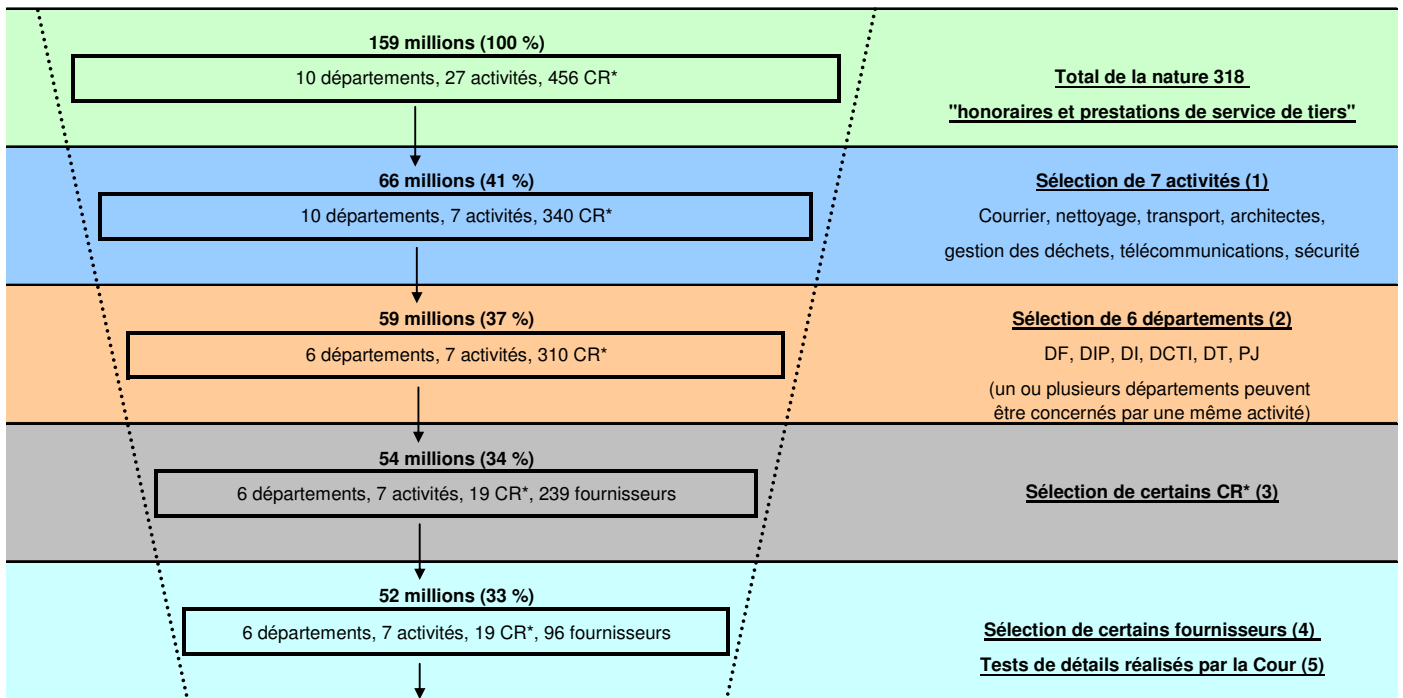
Le schéma ci-après résume la démarche retenue par la Cour :

---

<sup>8</sup> C'est le cas par exemple de l'activité « informatique » qui a été traitée dans le cadre du rapport n° 21 publié le 30 juin 2009 relatif au centre des technologies de l'information. L'activité « assurances » a également fait l'objet d'un audit de la Cour en date du 18 février 2008 (rapport n° 7 Service des assurances de l'Etat). Les autres activités non traitées pourront éventuellement faire l'objet d'audits ultérieurs de la Cour.

<sup>9</sup> Par exemple, les activités « avocats / justice (expertise) » et « santé, soins, prévention » sont constituées de mandats dont les montants sont inférieurs aux seuils AIMP et dans la plupart des cas non récurrents.

<sup>10</sup> Hormis pour l'activité « courrier » qui a été traitée dans sa globalité compte tenu du rôle centralisateur du DF et de l'activité « architectes, ingénieurs, géomètres, urbanistes » gérée par le DCTI (5.6 millions). L'analyse de cette activité au DCTI n'a en effet de sens que considérée globalement c'est-à-dire avec prise en compte des dépenses d'honoraires enregistrées dans le compte d'investissement. Dans le point 1 du rapport, il a été précisé que ces dépenses seraient exclues du champ du présent audit.



\* CR : centres de responsabilité (services de l'Etat)

- (1) Sur la base des montants les plus significatifs et en considérant les audits précédents de la Cour.
- (2) Sur la base des montants les plus significatifs (hors DCTI pour l'activité "architectes, génie civil, géomètres, urbanistes").
- (3) Sur la base des montants les plus significatifs.
- (4) Sur la base des montants les plus significatifs et pertinents pour l'audit.
- (5) Consultation et analyse des documents disponibles : cahier des charges, AIMP, contrats...

## 3.2 Marchés publics et AIMP

Comme précisé dans le contexte, les dispositions légales en matière d'attribution de marchés publics font partie des objectifs d'audit de la Cour. Une description générale des définitions réglementaires figure ci-après, l'analyse de ces dispositions appliquées aux honoraires et prestations de tiers étant présentée au chapitre 4.

### 3.2.1 Définition, cadre légal et procédures d'appels d'offres

Les marchés publics désignent l'ensemble des contrats passés par les pouvoirs publics avec des fournisseurs privés portant sur l'acquisition de fournitures ou de services.

La passation d'un marché public nécessite qu'au préalable le service ou l'entité publique utilisateur-trice final-e qui veut acquérir des fournitures ou des services définisse ses besoins dans un cahier des charges. Ce cahier des charges est un élément important car il permet de garantir le respect de procédures formalistes instaurées par la réglementation sur les marchés publics et de faciliter le choix du soumissionnaire à qui sera confiée l'exécution du marché<sup>11</sup>.

L'Etat de Genève est soumis à la loi fédérale sur le marché intérieur (LMI) et à l'accord intercantonal sur les marchés publics révisé en vigueur à Genève depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008 (AIMP). L'AIMP vise à obtenir l'offre la plus avantageuse sur le plan économique grâce aux principaux objectifs suivants :

- Assurer une concurrence efficace entre les soumissionnaires
- Garantir l'égalité de traitement à tous les soumissionnaires et assurer l'impartialité de l'adjudication
- Assurer la transparence des procédures de passation des marchés
- Permettre une utilisation parcimonieuse des deniers publics

Le schéma ci-après résume la hiérarchisation des niveaux de loi concernant les marchés publics à Genève en matière de **services** :

---

<sup>11</sup> Source : site internet de la CCA de l'Etat de Genève.



**Accord Gatt/OMC du 15 avril 1994 et Accords bilatéraux Suisse-Union européenne du 1<sup>er</sup> juin 2002**  
**Loi sur le marché intérieur du 6 octobre 1995**

**Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP) du 25 novembre 1994, en vigueur pour Genève le 9 décembre 1997 (RS 172.056.5).**

- Seuils pour les marchés de services soumis aux traités internationaux (accords relatifs aux marchés publics (OMC)) : dès **383'000 F (HT)**.

**Avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008**

**Règlement sur la passation des marchés publics en matière de fournitures et de services du 23 août 1999, en vigueur dès le 28 août 1999 (L 6 05 03).**

Le marché de services peut être attribué :

- de gré à gré\* si la valeur du marché est inférieure à **100'000 F (HT)**
- selon la procédure sur invitation, avec minimum trois offres, si la valeur de marché se situe entre **100'000 F** et **383'000 F (HT)**.

**Dès le 1<sup>er</sup> janvier 2008**

**Règlement sur la passation des marchés publics (L 6 05 01), en vigueur pour Genève dès le 1<sup>er</sup> janvier 2008, régit la passation des marchés publics en application de l'AIMP de 1994, révisé le 15 mars 2001, abrogeant le règlement L 6 05.03 susmentionné.**

Le marché est attribué (non soumis aux traités internationaux) :

- de gré à gré si le montant est inférieur à **150'000 F (HT)**
- selon la procédure sur invitation\*\* si le montant se situe entre **150'000** et **250'000 F (HT)**
- selon la procédure ouverte\*\*\* ou sélective\*\*\*\* si le montant dépasse **250'000 F (HT)**

Lorsque la valeur du marché dépasse **383'000 F (HT)**, le marché est soumis aux traités internationaux (en principe procédure ouverte ou sélective.)

\*Gré à gré : adjudication directe du marché à un prestataire.

\*\* Sur invitation : la procédure sur invitation consiste à inviter directement et sans publication les candidats à présenter une offre. L'autorité adjudicatrice doit demander, dans la mesure du possible, au moins trois offres.

\*\*\* Ouverte : il s'agit d'une procédure publique à laquelle peuvent participer tous les intéressés.

\*\*\*\* Sélective : la procédure sélective est une procédure publique en deux tours :

- a) à l'issue du premier tour, l'autorité adjudicatrice détermine, en fonction des critères d'aptitude, les candidats admis à présenter une offre. Elle rend une décision de sélection, sommairement motivée, notifiée soit par publication, soit par courrier aux candidats, avec mention des voies de recours ;
- b) au deuxième tour, les offres sont évaluées en fonction des critères d'adjudication.

### **En résumé :**

**Avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008**, les marchés de services pouvaient être attribués :

- De gré à gré si le montant du marché était inférieur à **100'000 F (HT)** ;
- Selon la procédure sur invitation, avec minimum trois offres, si le montant du marché se situait entre **100'000 F** et **383'000 F (HT)** ;



- Selon la procédure ouverte ou sélective si le montant du marché dépassait 383'000 F (HT).

Dès le 1<sup>er</sup> janvier 2008 le règlement sur la passation des marchés publics RMP (L 6 05 01) modifie les seuils comme suit :

- Pour un marché de gré à gré le seuil passe à 150'000 F (HT).
- Lorsque le seuil se situe entre 150'000 F et F 250'000 F (HT), la procédure sur invitation doit être appliquée.
- Lorsque le seuil dépasse 250'000 F (HT), la procédure ouverte ou sélective doit être appliquée.

A noter qu'en dessus de 150'000 F pour les services ainsi que pour les marchés soumis aux traités internationaux, la procédure de gré à gré peut être utilisée à la place de la procédure habituelle (procédure sur invitation ou procédure ouverte ou sélective) si l'un des cas d'exception prévus à l'article 15 al.3 du RMP est rempli : pas d'offres valables, particularités techniques ou artistiques, motifs relevant du droit de la propriété intellectuelle, urgence imprévisible, compatibilité avec l'existant, prototype, produit de base, liquidation, etc.

### 3.2.2 Publication et adjudication des marchés

Les appels d'offres publics (procédures ouvertes ou sélectives) pour les marchés soumis à l'AIMP sont publiés dans la Feuille d'Avis Officielle (FAO), le SIMAP<sup>12</sup> et également dans la Feuille Officielle Suisse du Commerce (FOSC) pour les marchés soumis aux traités internationaux.

Une fois le délai de dépôt des offres expiré, l'autorité adjudicatrice ouvre les dossiers pour vérifier les conditions de forme (délai, etc.) et la présence des documents obligatoires. L'autorité adjudicatrice procède ensuite à l'évaluation des offres au regard des critères définis et précisés dans les documents d'appel d'offres.

Pour les marchés de plus de 250'000 F, une fois l'offre choisie, l'autorité adjudicatrice rend une décision d'adjudication notifiée par lettre et publiée dans la FAO et le SIMAP. Pour les marchés soumis aux accords internationaux, la publication dans la FOSC est obligatoire.

---

<sup>12</sup> Simap.ch est la plateforme électronique conjointe de la Confédération, des cantons et des communes dans le domaine des marchés publics. Les entités adjudicatrices publiques peuvent publier très simplement leurs appels d'offres et les documents y relatifs sur ce portail.

### **3.3 Intervenants transversaux**

Finalement, il convient de présenter les différents acteurs pouvant intervenir dans le processus d'attribution de mandats. La décision de recourir à des prestataires externes relève de la responsabilité de chaque service et département. Toutefois, des entités transversales interviennent pour certains mandats, le plus souvent à la demande des départements.

#### **3.3.1 Collège spécialisé logistique (CSLOG)**

Le CSLOG, placé sous la responsabilité du collège des secrétaires généraux, lequel rapporte au Conseil d'Etat, a pour mission :

- d'informer, se concerter et préparer les dossiers liés à la logistique,
- de traiter de toutes questions en lien avec la logistique ayant un caractère transversal ou d'intérêt partagé,
- d'étudier et préparer toutes les directives et normes en matière de logistique,
- d'évaluer les actions menées et les projets liés à la logistique,
- de proposer toute mesure transversale ayant comme objectif un gain d'efficience et d'efficacité.

Il est composé d'un président et de référents départementaux (y compris la chancellerie). En particulier, le DF est représenté par la directrice de la centrale commune d'achats (CCA) qui participe de droit aux travaux à titre d'expert.

Parmi les activités examinées par la Cour, le CSLOG est intervenu dans l'activité courrier interne (voir point 4.1).

#### **3.3.2 Centrale commune d'achats (CCA)**

La centrale commune d'achats (CCA) du canton a été créée en 2004 afin de répondre au souhait politique et administratif de centralisation de l'acte d'achats au sein d'une entité unique à l'administration en permettant une gestion plus rigoureuse des moyens financiers. Sa mission générale est donc de satisfaire les besoins des services de l'Etat, en leur proposant et en leur fournissant des produits au meilleur rapport qualité/prix/service, tout en respectant les lois sur les marchés publics, les accords de l'OMC et en intégrant les critères de développement durable.

En termes d'honoraires et de prestations de service de tiers, la CCA est essentiellement active dans l'activité « déménagements » (1.1 million pour l'ensemble de l'Etat selon le tableau de la partie 3.1). Cette implication trouve notamment son fondement dans le règlement de la CCA du 21 janvier 2004 qui indique en son article 3 : « en matière de services, la centrale est compétente pour les déménagements. De plus, elle exerce les compétences qui lui sont expressément attribuées ».

Hormis le cas des déménagements, le règlement de la CCA ne lui donne donc pas de pouvoir afin d'imposer une démarche commune à l'ensemble de l'Etat en matière d'honoraires et prestations de service de tiers. Dans la pratique, la CCA entre ainsi en matière sur sollicitation des départements.

Parmi les activités examinées par la Cour, la CCA est intervenue dans l'activité transports d'élèves du service médico-pédagogique (voir point 4.5.4).

## 4. ANALYSE

### 4.1 Courrier externe et interne

#### 4.1.1 Contexte

##### Courrier externe

Le courrier externe représente l'ensemble du courrier affranchi de l'Etat. Celui-ci se répartit en six grandes catégories : courrier suisse A et B, étranger (hors de Suisse) A et B, recommandé et colis. Pour la tarification, chacune de ces catégories est subdivisée en sous-catégories tenant compte des poids et formats des envois.

Un « groupe courrier », présidé par le département des finances (DF), coordonne le courrier externe pour l'ensemble de l'Etat ainsi que pour l'Université (Uni), l'Hospice général (HG) et les Hautes Ecoles de Genève (HES). Ce groupe est composé d'un représentant de chacune de ces entités et constitue l'interlocuteur unique de l'Etat auprès des fournisseurs.

La Poste est le fournisseur de référence de l'Etat, compte tenu du monopole qu'elle détient pour la très grande majorité des envois. Jusqu'au 30 juin 2009, les « envois de la poste aux lettres »<sup>13</sup> dont le poids n'était pas supérieur à 100 grammes constituaient en effet un service réservé (monopole). Les services en concurrence étaient constitués par les envois de la poste aux lettres dont le poids était supérieur à 100 grammes, les courriers à destination de l'étranger et les colis<sup>14</sup> jusqu'à 20 kilogrammes. A partir du 1<sup>er</sup> juillet 2009, la limite de 100 grammes a été abaissée à 50 grammes.

L'Etat bénéficie d'un rabais systématique par rapport aux tarifs standards de la Poste<sup>15</sup>. Les négociations tarifaires s'effectuent sur la base du chiffre d'affaires de chaque catégorie d'envois et prestations.

Le tableau ci-après présente le montant facturé en 2008 au titre du courrier externe pour l'ensemble de l'Etat<sup>16</sup> et par catégorie d'envoi (montants facturés décroissants) :

<sup>13</sup> Terminologie de l'ordonnance sur la Poste pour définir « tout envoi dont les dimensions n'excèdent pas le format B4 (353 x 250 mm), l'épaisseur 2 cm et le poids 1 kg ».

<sup>14</sup> Tout autre envoi pesant jusqu'à 30 kilogrammes.

<sup>15</sup> Des rabais différenciés existent pour les expéditions en Suisse depuis le 01.01.2004 et pour le courrier à l'étranger. Ce dernier a été revu en 2009.

<sup>16</sup> Hors Uni, HG et HES.

Catégories de courrier	Montant facturé en F	%	Quantité	Prix unitaire moyen
<b>Courrier suisse B</b>	6'755'627	47%		
<b>Recommandé</b>	5'181'924	36%		
<i>dont au DSPE</i>	3'971'247	77%		
<b>Courrier suisse A</b>	1'175'251	8%		
<i>dont au DSPE</i>	762'947	65%		
<b>Courrier étranger B</b>	596'982	4%		
<b>Courrier étranger A</b>	539'376	4%		
<i>dont au DSPE</i>	480'039	89%		
<b>Colis</b>	117'421	1%		
<b>Total</b>	14'366'581	100%		

Source des montants : département des finances suite à une demande de la Cour

Notes au tableau :

- les volumes et les prix unitaires ne sont pas publiés ici par souci de confidentialité
- l'écart de 2.9 millions environ entre le total du montant facturé indiqué dans ce tableau (14.4 millions) et le total de l'activité mentionné au point 3 (17.3 millions) s'explique principalement par un contrat établi en direct par l'office des poursuites pour la remise des actes de poursuites. Ce contrat a été attribué de gré à gré et n'entre pas dans le volume d'affaires considéré par le « groupe courrier » dans sa négociation tarifaire avec la Poste. Il n'est pas au bénéfice du rabais systématique qu'obtient l'Etat. Les frais postaux considérés comme des débours au sens de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP) sont à charge des parties à la procédure.

En 2001, un courrier adressé à l'ensemble du personnel de l'administration par la conseillère d'Etat en charge du DF insistait sur le maintien des frais d'affranchissement postaux dans des « limites raisonnables » et recommandait notamment de « n'utiliser le courrier A que dans des cas d'urgence exceptionnelle ». Ce courrier s'appuyait sur un extrait de procès-verbal de la séance du Conseil d'Etat du 5 avril 2000 (selon PL n°8364).

Concernant les autres pistes d'économies possibles en matière de courrier externe, le projet de loi (PL) n° 10157 présenté le 31 octobre 2007 par le Conseil d'Etat concrétisait la mesure n° 10 du deuxième plan de mesures décidé par le Conseil d'Etat : « suppression de la gratuité du port pour retour enveloppe du vote par correspondance ». Les économies attendues liées à cette suppression étaient estimées entre 400'000 et 600'000 F par année. Le Grand Conseil a renvoyé ce projet de loi, sans débat, à sa commission des droits politiques et du règlement le 15 novembre 2007. Ledit projet de loi a finalement été retiré le 14 mai 2009.

### Courrier interne

L'activité « courrier interne » représente l'ensemble des envois de courrier non affranchi entre services de l'administration. A fin avril 2008, cette activité occupait 6.7 équivalents temps plein (ETP) pour un coût de l'ordre de 1 million (frais de personnel et utilisation de quatre véhicules).

Notamment suite au regroupement des conseillers d'Etat en Vieille-Ville, des réflexions ont été menées sur cette activité dès avril 2008 par le collège spécialisé logistique. Trois modes d'organisation pour livrer le courrier interne - le statu quo, l'externalisation, une solution mixte - sont étudiés avec des écarts de coûts et des perspectives d'économies de plusieurs centaines de milliers de francs par an.

La chancellerie a indiqué à la Cour que le collège des Secrétaires généraux prendra connaissance du rapport final actuellement en cours d'élaboration par le collège spécialisé logistique (CSLOG) avant la fin juin 2010 et prendra position en choisissant la meilleure option. Le document définitif sera ensuite soumis au Conseil d'Etat pour décision et mise en œuvre par l'administration.

#### 4.1.2 Constats

- 1 Des informations mensuelles par unité de facturation - un service par exemple - comprenant le détail des produits, la volumétrie, le coût, les codes d'identification sont éditées par le DF et remises à la personne de contact de chaque département à des fins de contrôle.

Toutefois, l'agrégation par département ou type de courrier n'est pas effectuée. Les coûts totaux facturés par la Poste ne sont donc pas réconciliés dans un tableau de bord avec la totalité des frais relatifs au courrier de l'Etat au moins une fois par an par le DF, mais seulement pour une partie d'entre eux. Les données du tableau présenté au point 4.1.1, détaillant par type de courrier les montants, les volumes et les prix unitaires non publiés ici par souci de confidentialité et facturés pour chaque département de l'Etat, ont été produites par le DF sur demande de la Cour. En effet, ce type de « tableau de bord » ne faisait pas partie des analyses régulières effectuées par le représentant du groupe courrier au DF en charge des négociations tarifaires avec la Poste. Il en découle que les montants en jeu, potentiels d'économie et objectifs de réduction de coûts ne sont pas cernés.

Par ailleurs, il n'existe pas de document interne émis par le DF, vulgarisant la loi et les ordonnances régissant l'activité de la Poste, qui décrit clairement les envois significatifs de l'Etat soumis au monopole de la Poste et ceux qui devraient être mis en concurrence.

- 2 Le courrier à destination de l'étranger (1.1 million) n'a pas fait l'objet d'un appel d'offre selon une procédure ouverte ou sélective ni de publication dans la FAO. Il ne constitue pourtant pas un service réservé (monopole) de la Poste.
- 3 En 2008, l'Etat a dépensé 1.7 million<sup>17</sup> pour l'affranchissement de plus de 647'000 **courriers A** (dont environ 1.2 million soit 72 % pour le seul DSPE). La Cour relève qu'un affranchissement en courrier A de l'ensemble de ces 647'000 courriers ne peut être considéré comme « cas d'urgence exceptionnelle ». Leur envoi en courrier B autant en Suisse qu'à l'étranger pourrait produire jusqu'à 1 million par année d'économies considérant les coûts unitaires moyens du courrier A et B qui varient du simple au triple pour un différentiel de 1.80 F par envoi compte tenu des caractéristiques (poids, format, épaisseur) des expéditions effectuées.

**Potentiel d'économie de l'ordre de 1 million sur les courriers A**

#### 4.1.3 Risques découlant des constats

Le **risque financier** tient à un coût du courrier trop élevé ne prenant pas en considération toutes les pistes d'économies possibles.

Le **risque de conformité** est avéré car les procédures d'appels d'offres pour le courrier à destination de l'étranger n'ont pas été réalisées.

<sup>17</sup> Dont 1.2 million pour le courrier A suisse et 0.5 million pour le courrier A étranger.

#### 4.1.4 Recommandations

##### **Actions**

**[cf. constats 1 et 2]** Réaliser, au minimum sur une base annuelle, un tableau de bord détaillant par type de courrier voire par poids, département et service, les volumes et montants facturés au titre du courrier externe. Réconcilier le total de ce tableau avec les dépenses d'affranchissement et de remises comptabilisées pour l'ensemble de l'Etat.

Cette réconciliation permettra de s'assurer que les négociations avec la Poste s'effectuent sur la base de la totalité du chiffre d'affaires de l'Etat y compris pour le contrat établi avec l'office des poursuites.

Compte tenu de l'ouverture échelonnée du « marché du courrier » (suppression progressive du monopole de la Poste pour certains types de courriers), formaliser les domaines restant en monopole et ceux devant être soumis aux procédures AIMP également en contactant les concurrents de la Poste. Le cas échéant, il conviendra d'autant plus d'assurer des tableaux de bord et des réconciliations avec la comptabilité pour chacun des fournisseurs de l'Etat.

Dès que possible, effectuer les appels d'offres pour les prestations soumises aux procédures AIMP ouvertes ou sélectives, comme par exemple le courrier à destination de l'étranger, sur la base des volumes expédiés par les principaux services.

**[cf. constat 3]** Le « groupe courrier » réitère sous forme de directive la recommandation adressée en 2001 à l'ensemble du personnel de l'administration préconisant l'utilisation du courrier A uniquement dans des cas d'urgence exceptionnelle en y attachant le tableau de bord défini sous 1) pour en souligner les enjeux par département voire par service et unité de facturation.

Les services dont les envois en courrier A dépassent 1'000 F par année (soit environ 4 courriers « exceptionnels » par jour) justifient systématiquement auprès de leur propre direction départementale et du représentant du groupe courrier les envois dérogeant à cette règle, que ce soit par principe ou pour des envois spécifiques expédiés à plus de 20 destinataires simultanément.

##### **Pistes et modalités de mise en œuvre**

**[cf. constats 1 et 2]** Il revient au « groupe courrier » de mettre en place la réconciliation annuelle et à son président d'organiser les appels d'offres pour les principaux services de l'Etat concernés, en collaboration avec les représentants des départements concernés, la CCA et éventuellement le CSLOG.

Le DSPE représente 55 % du coût des expéditions et près des trois quarts des envois en courrier A et recommandé. Le DF représente quant à lui près de 40 % du volume envoyé et 22 % des coûts. Il est important que ces deux départements se coordonnent afin de réduire les coûts.

##### **Avantages attendus**

Réduire les dépenses annuelles de courrier.

Respecter la réglementation sur la passation des marchés publics (AIMP).



#### **4.1.5 Observations du DF**

*Le format du tableau de bord a été défini et les données sont en voie d'être réunies pour déterminer les principaux départements et services par catégorie de courrier.*

*Pour ce qui a trait au coût et volume des envois, les envois recommandés dépendent du respect de lois et règlements qui définissent dans certains cas le mode d'envoi qui doit être utilisé (exemples : rappels, sommations) auxquels il ne peut être dérogé.*

*En matière d'AIMP, le président du groupe courrier rédigera un cahier des charges avec l'aide de la CCA.*

## 4.2 Surveillance et sécurité (DSPE, DCTI, PJ)

### 4.2.1 Contexte

#### Surveillance des établissements pénitentiaires (DSPE)

Le service des établissements de détention et des peines alternatives (SEDPA) de l'office pénitentiaire a pour mission d'accueillir les personnes (hommes et femmes) condamnées sous la forme de l'exécution ordinaire, la semi-détention, le travail externe, l'exécution anticipée ainsi que les mineur(e)s principalement pour la détention avant jugement et les mesures d'observations.

Pour accomplir sa mission, le service dispose de 7 établissements se répartissant sur le territoire genevois (hors prison de Champ-Dollon). La surveillance de ces établissements est assurée par une cinquantaine d'ETP pour un coût estimé de 5.9 millions (dont 0.9 million d'honoraires et prestations de service de tiers) en 2008. En particulier, la **surveillance nocturne**, qui requiert peu de contacts avec les pensionnaires, représente :

- une dizaine d'ETP pour les établissements de Villars, Riant-Parc, Favra et la Brenaz,
- 0.9 million d'honoraires pour les établissements du Vallon, de la Clairière et de Montfleury.

Le mandat relatif à la surveillance nocturne de ces trois derniers établissements a été attribué en 2001 suite à un appel d'offre sur invitation. Depuis cette date, il est renouvelé d'année en année et de gré et gré avec la même société.

Ce mandat a été complété en 2009 par la **surveillance diurne** de l'établissement de la Clairière suite à des absences de longue durée touchant un peu moins d'un tiers des 23 éducateurs sociaux employés par l'Etat. Faute de ressources budgétaires suffisantes en termes de postes (charges de personnel), et en l'absence des moyens financiers nécessaires pour assurer les remplacements maladie et accidents par des éducateurs, ceux-ci ont en effet dû être assurés par des surveillants externes. Cette surveillance représente un coût de 0.2 million en 2009.

#### Surveillance des bâtiments (DCTI)

En 2008, l'activité de surveillance au DCTI représente un coût estimé de 1 million correspondant à deux ETP (hors Eurofoot) et 0.7 million d'honoraires et prestations de service de tiers. Ces frais d'honoraires englobent :

- la surveillance de certains parkings propriété de l'Etat qui ne sont pas encore gérés par la Fondation des parkings (0.1 million avec 3 fournisseurs),

- l'ouverture et la fermeture de certains lieux accueillant des manifestations<sup>18</sup>, la surveillance permanente ou par ronde de certains sites où des actes de vandalisme sont redoutés ou fréquemment constatés (0.3 million avec 4 fournisseurs).  
L'activité de surveillance (fermeture de locaux) est en revanche réalisée dans la plupart des écoles par le concierge qui y réside lorsqu'il y en a un. Le concierge perçoit alors une indemnité de 1'511 F pour six mois qui lui est octroyée pour fermer les locaux au plus tard à 22h30, 5 fois par semaine (sauf pendant ses vacances, où une société est mandatée si nécessaire).
- la surveillance de bâtiments et d'espaces publics pendant l'Euro 2008 (0.3 million).

Ces mandats ont été attribués de gré à gré sans appel d'offre ni implication de la CCA.

### Surveillance des bâtiments (PJ)

En 2008, l'activité de sécurité au PJ a occupé deux ETP pour un coût total de l'ordre de 1 million (dont 0.6 million d'honoraires et prestations de service de tiers). Ces 0.6 million d'honoraires sont relatifs à la surveillance de six groupes de bâtiments de manière permanente ou par ronde. Le mandat de surveillance a été attribué en 2008 pour une durée de quatre ans au terme d'une procédure en deux étapes :

- organisation d'un appel d'offre selon la procédure ouverte suite à la rédaction d'un cahier des charges. Lors du choix entre les deux soumissionnaires les mieux placés, les critères de références et de formation ont fait la différence par rapport au critère « prix ».
- révision du cahier des charges en novembre 2008 suite à un événement lié à la sécurité du Parquet survenu entre le mois de juillet 2008 et la signature du contrat. Cette révision incluait la mise à disposition d'un agent supplémentaire afin de renforcer le dispositif de sécurité. Compte tenu de l'urgence de la situation (le précédent contrat arrivait à échéance fin décembre 2008), la procédure d'appel d'offre n'a pas été rouverte et les mandataires ayant présenté une offre lors de la première étape n'ont pas été informés de la révision du cahier des charges.

## 4.2.2 Constats

### 1 DSPE, DCTI

**Absence de procédures AIMP adéquates au DSPE et DCTI (1.4 million) et de coordination entre départements (DSPE, DCTI, PJ)**

Bien que soumis à l'AIMP révisé, les mandats de surveillance du DSPE et du DCTI n'ont pas fait l'objet d'appels d'offres en 2008 selon la procédure ouverte ou sélective. Le mandat du DSPE a été tacitement renouvelé d'année en année depuis son attribution suite à une procédure sur invitation en 2001. Quant au DCTI, le mandat est également tacitement renouvelé d'année en année et de gré à gré, sans contrat ni justification des critères de choix.

<sup>18</sup> Auditoriums de l'université, salles de sport des écoles, salles de cours dans les écoles, aulads dans les écoles, lieux culturels comme les salles de spectacles Arditi-Wilsdorf et Franck-Martin.

## 2 DSPE, DCTI, PJ

Il n'existe pas de coordination entre départements quant à l'attribution des mandats de surveillance. Ainsi, les trois mandats ont été attribués de manière indépendante par chaque département sans échanges d'informations sur les tarifs et la qualité des prestations fournies. Un écart de près d'un tiers est constaté entre le tarif horaire le plus faible et le plus élevé pour des prestations incluant un contact avec des personnes.

## 3 DSPE

L'activité de surveillance nocturne des établissements de Villars, Riant-Parc, Favra et la Brenaz actuellement assurée en interne pourrait être externalisée avec une économie de l'ordre de 0.2 million par année sur la base des informations communiquées par le service des établissements de détention et des peines alternatives de l'office pénitentiaire.

### 4.2.3 Risques découlant des constats

Le **risque financier** tient à un coût de surveillance trop élevé compte tenu notamment de l'absence d'une vision transversale Etat.

Le **risque de conformité** est avéré car les procédures d'appels d'offres n'ont pas été réalisées au DSPE et au DCTI.

Il existe un **risque de fraude** en raison de l'absence de critères explicites de sélection des fournisseurs au DCTI.

### 4.2.4 Recommandations

#### **Actions**

**[cf. constats 1 et 2 DSPE, DCTI, PJ]** Procéder aux appels d'offres au DSPE et au DCTI selon la procédure ouverte ou sélective. Afin d'assurer une cohérence des coûts et des prestations au niveau de l'Etat, coordonner ces deux appels d'offres avec celui du PJ et ainsi réaliser un appel d'offre global comprenant trois lots (un lot par département).

**[cf. constat 3 DSPE]** Formaliser l'analyse relative à une possible externalisation de la prestation de surveillance nocturne des établissements de Villars, Riant-Parc, Favra et la Brenaz. Transmettre cette analyse au conseiller d'Etat en vue d'une décision.

#### **Pistes et modalités de mise en œuvre**

**[cf. constats 1 et 2 DSPE, DCTI, PJ]** Forts des contrats et / ou cahiers des charges déjà existants, les responsables des activités de surveillance aux DSPE, DCTI et PJ prennent contact avec la CCA sous la supervision éventuelle du CSLOG afin de procéder aux appels d'offres selon la procédure ouverte ou sélective pour une durée de trois ans jusqu'en 2012. Un nouvel appel d'offre global comprenant trois lots pourrait être réalisé dès 2013 pour une durée de 4 ans.

**[cf. constat 3 DSPE]** Cette analyse devra notamment mettre en évidence l'appréciation des directeurs d'établissements quant à la possibilité de faire gérer ces prestations par une entreprise privée dont le personnel ne bénéficie pas de la formation assurée par les pouvoirs publics.

### **Avantages attendus**

Réduire les dépenses annuelles de surveillance.

Respecter la réglementation sur la passation des marchés publics (AIMP) et ainsi atténuer le risque de fraude lié à une possible entente avec certains fournisseurs.

## **4.2.5 Observations du DSPE**

*Le DSPE mettra en œuvre les recommandations de la Cour des comptes.*

## **4.2.6 Observations du DCTI**

*Nous allons procéder à des appels d'offre en procédure ouverte pour les questions liées à la sécurité en coordination avec les acteurs concernés.*

*Aujourd'hui les contrats sont conclus de gré à gré pour faire face à des demandes ponctuelles.*

*Il manque un concept général relatif à la sécurité à l'Etat de Genève, ce qui permettrait de mieux cerner les prestations nécessaires et d'initier ainsi des appels d'offre. L'office des bâtiments (OBA) est en train d'élaborer un concept sécurité qui englobe tous les aspects qui y sont liés. Ce concept devrait être finalisé et approuvé courant 2010.*

## **4.2.7 Observations du PJ**

*Le pouvoir judiciaire est, en principe, favorable à cette recommandation qui paraît opportune sur le plan théorique. Il sera preneur de tout apport de la CCA pour mener à bien les projets, notamment en termes de gain de temps, et, de manière générale, d'efficacité des procédures AIMP.*

*Forts de l'expérience de 2008, nous voudrions souligner que la mise en œuvre de la recommandation de la Cour nécessiterait une planification très anticipée, afin que les prestataires disposent du temps nécessaire pour se préparer à un appel d'offre de cette envergure, et, cas échéant, adapter leur structure pour répondre aux critères d'adjudication.*

*Au quotidien, nous appliquons les dispositions de la CCA selon la convention de fonctionnement. En 2008, la priorité avait été de se concentrer sur les volumes du pouvoir judiciaire et de respecter la nouvelle réglementation sur les marchés publics.*

## 4.3 Nettoyage (DCTI)

### 4.3.1 Contexte

En 2008, environ 33 millions ont été dépensés par le DCTI pour :

- le nettoyage des 1.65 million de m<sup>2</sup> de surfaces de bâtiments utilisées par l'Etat,
- l'équipement des sanitaires avec le matériel et les consommables à usage quotidien<sup>19</sup>.

Ces 33 millions représentent le coût des 161 ETP engagés à l'interne, dont trois quarts de nettoyeurs et un quart de concierges, pour 45 sites et environ 100 bâtiments (18.3 millions), ainsi que les honoraires et prestations de service de tiers (14.6 millions).

Les 14.6 millions concernent :

- a) 280 contrats de **nettoyage** répartis entre 23 prestataires externes (14 millions), dont le plus important détient plus de 20 % du total. Sur les 280 contrats :
  - 5 % (soit 12 contrats) ont fait l'objet d'un appel d'offre selon la procédure ouverte de l'AIMP (période 2006 – 2008),
  - 25 % ont été attribués de gré à gré,
  - 70 % ont fait l'objet d'une procédure sur invitation.

Les attributions de gré à gré ou sur invitation font généralement suite à une visite pratique des locaux par les prestataires compte tenu de l'absence de plans des locaux et de nomenclatures des sols. La CCA n'est pas impliquée. Le contrat liant l'Etat à l'entreprise privée qui a obtenu le marché est de 12 mois, renouvelable tacitement d'année en année, mais au maximum de 48 mois.

Afin de concrétiser la mesure P1 n° 37 du Conseil d'Etat « confier en règle générale au secteur privé les tâches de maintenance et de surveillance des bâtiments administratifs », les 10 à 15 nettoyeurs démissionnaires, bénéficiaires du Plend ou partant à la retraite chaque année ne sont pas remplacés, sauf rares exceptions.

- b) environ 0.6 million pour **l'équipement des sanitaires**.

### 4.3.2 Constats

- 1 Compte tenu de la valeur des contrats de nettoyage, des appels d'offres selon la procédure ouverte ou sélective de l'AIMP devraient être appliqués dans la majorité des cas. Ceci n'a été réalisé que pour 5 % des contrats qui portent sur 1.5 million soit 11 % de la valeur totale du marché du nettoyage.

**Absence de procédures AIMP adéquates pour le nettoyage (13.1 millions)**

<sup>19</sup> Bien que n'étant pas du nettoyage proprement dit, cette activité ne peut être dissociée du nettoyage car l'équipement des sanitaires est effectué par les nettoyeurs.

- 2 Les offres de **nettoyage** remises par les prestataires dans le cadre d'attributions de gré à gré ou sur invitation ne sont que rarement formalisées. Par ailleurs, le choix entre les différentes offres ne fait pas l'objet d'une évaluation selon des critères définis et il n'existe que rarement un procès-verbal relatif à la décision d'attribution.
- 3 Bien que soumis à l'AIMP, les contrats **d'équipement des sanitaires** (0.6 million) n'ont pas fait l'objet d'appels d'offres en 2008 selon la procédure ouverte ou sélective. Par ailleurs, tous les contrats ne sont pas formalisés.

### 4.3.3 Risques découlant des constats

Le **risque financier** tient à un coût de nettoyage et d'équipement des sanitaires trop élevé.

Le **risque de conformité** est avéré car la grande majorité du marché du nettoyage (y compris les équipements sanitaires) n'a pas été attribuée selon les procédures d'appels d'offres ouvertes ou sélectives.

Il existe un **risque de fraude** en raison de l'absence de critères explicites de sélection des fournisseurs.

### 4.3.4 Recommandations

#### **Actions**

**[cf. constats 1 à 3]** La direction de la gestion et de l'exploitation des bâtiments poursuit la planification et la rédaction des cahiers des charges ainsi que l'élaboration du calendrier des appels d'offres pour les mandats de nettoyage et d'équipement des sanitaires qui s'étaleront sur plusieurs années au vu du nombre de bâtiments. Dans un deuxième temps, procéder aux appels d'offres selon la procédure ouverte ou sélective de l'AIMP avec l'appui de la CCA.

#### **Pistes et modalités de mise en œuvre**

**[cf. constats 1 à 3]** La direction de la gestion et de l'exploitation des bâtiments rédige dans les trois mois une planification qui tient compte des moyens à disposition.

#### **Avantages attendus**

Réduire les dépenses annuelles de nettoyage.

Respecter la réglementation sur la passation des marchés publics (AIMP) et ainsi atténuer le risque de fraude lié à une possible « entente » avec certains fournisseurs.

#### **4.3.5 Observations du DCTI**

*L'objectif du DCTI est de remettre en soumission la totalité des marchés du nettoyage comme cela doit être fait régulièrement tous les 4 ans. Les nouveaux dossiers d'appel d'offre nécessitent notamment de répertorier toutes les surfaces et types de sols pour les classer en catégorie. L'exercice de mise à jour est très important et est en cours.*

*L'OBA prévoit d'avoir remis en soumissions tous les marchés du nettoyage dans les 4 années à venir. L'OBA a renforcé ses compétences AIMP, en début d'année, avec une spécialiste marchés publics qui a pris ce dossier en mains, étudiant la possibilité d'opérer des regroupements, tant dans le nettoyage que dans la maintenance technique, afin de limiter le nombre de contrats, actuellement supérieurs à 4000. L'appui de la CCA n'apparaît pas pertinent en l'état.*

*D'une manière plus globale, le département, dans le cadre de la mise en œuvre du système de contrôle interne, coordonné par la secrétaire générale en charge du SCI, poursuit son travail de documentation des prestations identifiées comme prioritaires. Le processus AIMP, figure en bonne place dans la feuille de route départementale du SCI 2010.*

*Concrètement cela se concrétisera par la formalisation de ce processus, de ses risques et contrôles dans un document standard.*

## 4.4 Gestion des déchets (DSPE, DCTI)

### 4.4.1 Contexte

#### Levée des déchets (DCTI)

Selon la loi sur la gestion des déchets (L 1 20), la levée des déchets ménagers, c'est-à-dire les déchets provenant de l'activité domestique, est organisée et assurée par les communes. La levée des déchets industriels, c'est-à-dire les déchets provenant de l'exploitation d'une entreprise du secteur secondaire ou tertiaire, relève quant à elle de la compétence des particuliers.

En 2008, la levée des déchets industriels produits par l'Etat dans ses propres bâtiments en tant qu' « entreprise » du secteur tertiaire, a ainsi occupé au DCTI 6 ETP. Cette activité a un coût estimé de 1.7 million dont 1.1 million en honoraires et prestations de service de tiers<sup>20</sup>.

Sur ces 1.1 million, 0.9 million sont facturés par une seule entreprise au titre de la levée des ordures industrielles et des bennes des quelques 778 sites occupés par l'Etat et propriété de celui-ci. L'entreprise en question est en position dominante sur le canton depuis qu'elle a absorbé ses concurrents le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Le prix facturé dépend du type de déchets industriels et de leur poids lorsque la levée est déposée à l'une des déchetteries cantonales ou aux Cheneviers.

Outre la levée des ordures industrielles, deux sociétés interviennent sur appel des utilisateurs des bâtiments occupés par l'Etat pour le prélèvement des déchets spéciaux : alu, pet, néons, ampoules, piles... Les montants facturés par ces deux sociétés représentent environ 60'000 F par année. Les mandats sont renouvelés tacitement d'année en année et de gré à gré.

En ce qui concerne la collecte du papier, celle-ci est assurée gratuitement par une seule entreprise. Les bennes de collecte restent en revanche à la charge du DCTI.

#### Gestion des déchets (DSPE)

En 2008, le service de géologie, sols et déchets (GESDEC) a occupé 6 ETP pour un coût total de l'ordre de 5.5 millions, dont 3.4 millions d'honoraires et prestations de service de tiers. L'activité de gestion des déchets a occupé 0.2 ETP pour organiser les tâches suivantes :

- l'élimination des déchets ménagers spéciaux et autres déchets provenant de détenteurs inconnus ou insolubles,
- les études et frais pour le suivi et la mise à jour du plan cantonal de gestion des déchets et autres études pour réduire la production de déchets ou pour favoriser la valorisation de déchets,
- les coûts des espaces de récupération (ESREC) du canton,
- les activités d'information, de sensibilisation et de formation.

<sup>20</sup> Aux dépenses de fonctionnement s'ajoutent des dépenses d'investissement relatives aux achats de containers pour les différents bâtiments de l'Etat. Ces dépenses d'investissement ne peuvent être chiffrées avec précision par la direction de la gestion et de l'exploitation du DCTI.

Environ 70 % des dépenses totales (5.5 millions) et la totalité des dépenses d'honoraires et prestations de service de tiers (3.4 millions) sont prises en charge par le fonds cantonal pour la gestion des déchets.

Afin de confier la gestion des trois espaces de récupération du canton (ESREC)<sup>21</sup> à des tiers, l'Etat a procédé en 2005 à un appel d'offre composé de sept lots<sup>22</sup> selon une procédure ouverte. Un contrat a été signé pour une durée de 4 ans avec 7 sociétés dont 6 étaient représentées par un consortium.

A l'échéance du contrat (fin 2009), un nouvel appel d'offre a été réalisé, cette fois-ci par les SIG, en concertation avec l'Etat. En effet, les SIG ont repris la gestion des ESREC en 2008. Une convention datée de décembre 2007 précisait les modalités de refacturation à l'Etat des coûts supportés à ce titre par les SIG.

En date de l'audit, seul le consortium préalablement cité avait soumissionné au nouvel appel d'offre et les négociations étaient toujours en cours.

#### 4.4.2 Constats

##### 1 DCTI

- a) L'attribution du marché de levée des ordures industrielles et des bennes (0.9 million en 2008) n'a pas fait l'objet d'un appel d'offre compte tenu notamment de la position dominante d'une entreprise. Par ailleurs, aucun contrat n'a été établi entre l'Etat et la société ayant obtenu le marché. Les prestations sont renouvelées tacitement d'année en année et de gré à gré. Les facturations font office de décompte et listent les prestations rendues.
- b) Aucun contrat fixant les prix et / ou conditions d'intervention n'a été établi entre l'Etat et les deux principales entreprises chargées du prélèvement des déchets spéciaux et celle chargée de la collecte du papier.

**Absence de  
procédures AIMP  
adéquates au  
DCTI (0.9 million)**

##### 2 DSPE

La facturation des SIG à l'Etat pour la gestion des ESREC ne met pas en évidence :

- les montants facturés aux SIG par chacun des prestataires externes intervenant dans la gestion des ESREC et prévus explicitement dans la convention,
- les dépenses prises en charge directement par les SIG rentrant néanmoins dans le champ de ladite convention,
- les dépenses non prévues par la convention mais néanmoins refacturées avec accord des parties (par exemple l'achat d'une « machine compacteuse » pour 141'000 F en 2008).

Il est ainsi très difficile pour l'Etat de contrôler le montant de cette facturation.

<sup>21</sup> ESREC des Chânat, du site de Châtillon et de la Praille.

<sup>22</sup> 6 lots relatifs à l'élimination des déchets en fonction de leur nature et un lot afin d'assurer une présence sur les sites.

### 4.4.3 Risques découlant des constats

Le **risque financier** tient à un coût de gestion des déchets trop élevé.

Le **risque de conformité** est avéré car le marché de levée des ordures industrielles et des bennes n'a pas été attribué selon les procédures d'appels d'offres ouvertes ou sélectives.

Il existe un **risque de contrôle** car le montant facturé par les SIG au titre de la gestion des ESREC est difficilement vérifiable. Par ailleurs, le risque de contrôle tient à des relations commerciales non formalisées entre le DCTI et ses principaux fournisseurs.

Le **risque d'image** tient à des passages redondants et peu écologiques des véhicules de voirie dans les même rues (passages de la commune pour les déchets ménagers et passages de l'entreprise mandatée par l'Etat pour ses déchets industriels).

### 4.4.4 Recommandations

#### **Actions**

**[cf. constat 1 a DCTI]** La direction de la gestion et de l'exploitation du DCTI approche dans un délai de trois mois le service de la voirie de la Ville de Genève afin qu'il fournisse une offre à l'Etat pour la levée des ordures industrielles des 95 bâtiments de l'Etat implantés en Ville de Genève. Cette réflexion pourrait être étendue à toutes les communes disposant de leur propre voirie. Formaliser la comparaison entre cette offre et les coûts actuellement engagés.

Dans le cas où la solution avec la Ville de Genève ne peut aboutir, procéder à un appel d'offre en procédure ouverte ou sélective.

**[cf. constat 1 b DCTI]** Formaliser les prix et / ou conditions d'intervention des deux principales entreprises chargées du prélèvement des déchets spéciaux.

**[cf. constat 2 DSPE]** Afin de contrôler plus aisément les montants facturés par les SIG, la facture devrait refléter la structure des contrats soumis aux appels d'offres. Par ailleurs, les dépenses non prévues par la convention mais néanmoins refacturées devraient être explicitement mentionnées.

#### **Pistes et modalités de mise en œuvre**

**[cf. constat 2 DSPE]** Le service de géologie, sols et déchets (GESDEC) contacte les SIG dans un délai de trois mois afin de clarifier la « structure » de la facturation.

#### **Avantages attendus**

Réduire le coût de levée des ordures industrielles. Limiter les passages redondants et peu écologiques des véhicules de voirie dans les même rues (une fois pour l'Etat et une fois pour les « privés »).

Limiter le risque de contrôle en formalisant les prix et conditions d'intervention des principales entreprises que l'Etat mandate.

Faciliter le contrôle par l'Etat des facturations des SIG.

#### **4.4.5 Observations du DCTI**

*Les remarques faites sous points 4.3.5 (nettoyage) sont également valables pour la problématique de la levée des déchets.*

*Deux points particuliers doivent cependant être relevés :*

*A. Le cahier des charges est complexe à établir. Il s'agit en effet de répertorier tous les points de collecte, d'en déterminer la nature et de prévoir les quantités. Cela est loin d'être simple.*

*B. L'organisation de la collecte elle-même pose des problèmes d'organisation, dès lors que tous les bâtiments de l'Etat ne disposent pas d'un répondant sur le terrain dont la charge serait, entre autres, de faire le lien entre les usagers et le transporteur.*

*L'OBA préparera pour l'exercice 2011 un appel d'offre pour la levée des déchets. Le service de voirie de la Ville de Genève figurera parmi les offres à solliciter. Dans l'intervalle, il faudra mettre en place une organisation adéquate dans chaque bâtiment de l'Etat.*

#### **4.4.6 Observations du DSPE**

*Le DSPE mettra en œuvre la recommandation de la Cour des comptes.*

## 4.5 Transport (DSPE, DIM, DIP)

### 4.5.1 Enlèvement et mise en fourrière des véhicules (DSPE)

#### 4.5.1.1 Contexte

Selon le règlement sur la fourrière des véhicules (H 1 05.12), « l'enlèvement des véhicules est ordonné par la **police**. Sont mis en fourrière :

- les véhicules sans moteur qui sont dépourvus de plaques de contrôle, signes distinctifs ou marques officielles, stationnés sur la voie publique,
- les véhicules automobiles dépourvus de plaques de contrôle, stationnés sur la voie publique,
- les véhicules parqués en lieu interdit ou gênant la circulation, dont les détenteurs n'ont pas repris possession auprès du garage qui a procédé à l'enlèvement, dans les 48 heures suivant celui-ci,
- suite à une plainte pénale, les véhicules parqués sans droit sur terrains privés, dont les détenteurs n'ont pas repris possession auprès du garage qui a procédé à l'enlèvement dans les 48 heures suivant celui-ci.

Les véhicules saisis par décision de la police, des autorités pénales ou de l'office cantonal des automobiles et de la navigation sont conservés par l'**office cantonal des automobiles et de la navigation (OCAN)** ».

Le tableau ci-après récapitule les charges et revenus de l'activité d'enlèvement et de mise en fourrière pour l'année 2008 (perte nette de 0.8 million) :

<b>En millions (sauf ETP)</b>	<b>Gendarmerie</b>	<b>OCAN</b>	<b>Total</b>
<b>Revenus (1)</b>	<b>0.8</b>	<b>0.9</b>	<b>1.7</b>
<b>Charges</b>	<b>1.1</b>	<b>1.4</b>	<b>2.5</b>
<i>dont honoraires et prestations de service de tiers (2)</i>	<i>0.9</i>	<i>0.0</i>	<i>0.9</i>
<b>Résultat (perte)</b>	<b>-0.3</b>	<b>-0.5</b>	<b>-0.8</b>
<b>Nombre d'ETP</b>	<b>1.0</b>	<b>4.5</b>	<b>5.5</b>

Notes au tableau :

(1) Les revenus de la gendarmerie proviennent de l'encaissement ou de la refacturation des frais de dépannage aux détenteurs ou aux propriétaires des véhicules mis en fourrière.

Les revenus de la fourrière (OCAN) proviennent de la facturation d'émoluments et de frais de garde et des ventes aux enchères des véhicules non récupérés par leur propriétaire.

(2) Les mandats octroyés aux prestataires recouvrent trois types de « dépannage » :

- dépannage suite à un accident,
- dépannage d'un véhicule gênant, mal stationné ou d'une épave sur la voie publique,
- « transfert » du véhicule entre le garage du dépanneur et la fourrière si celui-ci n'a pas été repris par son possesseur dans un délai de 48 heures.

Le marché du « dépannage » a été attribué par la gendarmerie à six dépanneurs répartis en quatre secteurs. Ces secteurs ont été définis par rapport à l'implantation des postes de police. Un cahier des charges relatif à cette activité a été établi en mai 2006 et signé par les six dépanneurs. Ce cahier des charges fait également office de contrat. Les tarifs des prestations sont révisés tous les trois ans et sont identiques pour les six dépanneurs. Les derniers datent d'août 2009.

Chaque dépanneur intervient dans le secteur qui lui a été attribué. En particulier pour le secteur attribué à trois prestataires, l'enlèvement du véhicule est réalisé en priorité par le dépanneur dont le garage est le plus proche du véhicule à dépanner.

Deux dépanneurs se répartissent le centre-ville et facturent à ce titre environ 0.5 million de prestations, soit 55 % du marché total. Parmi ces deux dépanneurs, celui dont le garage est le plus proche du nouvel Hôtel de police aux Acacias représente 40 % du marché total.

La gendarmerie, bien que donneur d'ordre, ne voit passer aucune pièce comptable sur les frais de dépannage, n'encaisse pas d'argent et n'a pas d'information sur le volume des transactions.

#### **4.5.1.2 Constats**

**Absence de procédures AIMP adéquates (0.9 million)**

1 Bien que soumis à l'AIMP révisé, le marché du « dépannage » n'a pas fait l'objet d'appels d'offres en 2008 selon la procédure ouverte ou sélective. L'attribution actuelle du marché à 6 fournisseurs répartis en quatre secteurs trouve son fondement dans un contrat (cahier des charges) établi de gré à gré en mai 2006. Selon les informations communiquées à la Cour, un dépanneur ayant proposé ses services pour entrer dans le marché a été éconduit sans justification par la gendarmerie.

**L'activité est déficitaire à hauteur de 0.8 million**

2 Pour l'année 2008, l'activité d'enlèvement et de mise en fourrière des véhicules est déficitaire à hauteur de 0.8 million (1.7 million de revenus contre 2.5 millions de charges).

#### **4.5.1.3 Risques découlant des constats**

Le **risque financier** tient à un coût d'enlèvement et de mise en fourrière trop élevé et à l'absence d'équilibre entre les charges et les revenus.

Le **risque de conformité** est avéré car les procédures d'appels d'offres n'ont pas été réalisées.

Il existe un **risque de fraude** en raison de l'absence de critères explicites de sélection des fournisseurs.

#### **4.5.1.4 Recommandations**

##### **Actions**

**[cf. constat 1]** Mettre à jour le cahier des charges existant et procéder aux appels d'offres selon la procédure ouverte ou sélective de l'AIMP.

**[cf. constat 2]** Envisager une révision à la hausse des émoluments de l'OCAN afin de réduire le déficit et de se rapprocher de l'équilibre financier, en prenant en considération les charges de l'activité de mise en fourrière, de gardiennage, de restitution, d'abandon ou de destruction du véhicule et en application de l'article 3 du règlement sur les émoluments de l'administration cantonale qui prévoit que : « la taxe ou l'émolument peut couvrir l'ensemble des frais internes engagés par l'Etat en vue de fournir des prestations particulières, demandées ou causées par les intéressés ».

Cette éventuelle augmentation devrait s'accompagner d'une modification de la réglementation en vigueur (règlement sur la fourrière des véhicules - H 1 05.12 et règlement sur les émoluments de l'Office cantonal des automobiles et de la navigation - H 1 05.08).

### ***Pistes et modalités de mise en œuvre***

**[cf. constat 1]** Il revient à la gendarmerie, en collaboration avec l'OCAN, de préciser le cahier des charges existant et de procéder aux appels d'offres conformément à l'AIMP dans un délai de six mois. A titre d'expert, la CCA pourrait être consultée.

**[cf. constat 2]** L'OCAN procède à l'analyse ayant trait à la modification du règlement sur la fourrière des véhicules et du règlement sur les émoluments jusqu'à la fin 2010 et propose au Conseil d'Etat les changements nécessaires. Dans l'analyse concernant la modification des émoluments, il convient de tenir compte du loyer actuel, puis futur de la fourrière (délocalisation à Bernex) et des termes du nouveau contrat entre la gendarmerie et les dépanneurs.

L'augmentation des émoluments devra éviter un effet dissuasif pour le dernier détenteur du véhicule afin que celui-ci ne préfère pas l'abandonner plutôt que le récupérer. Le calcul ne devra pas intégrer le déficit des frais de dépannage engendrés par l'insolvabilité ou l'impossibilité d'identifier le dernier détenteur.

### ***Avantages attendus***

Réduire les dépenses annuelles de dépannage et/ou équilibrer les charges avec des revenus déterminés de manière adéquate.

Respecter la réglementation sur la passation des marchés publics (AIMP) et garantir une égalité de traitement entre les fournisseurs.

#### **4.5.1.5 Observations du DSPE**

*Le DSPE mettra en œuvre les recommandations de la Cour des comptes jusqu'à la fin 2010.*

*En particulier, il sera réalisé des propositions de :*

- *révision du règlement sur la fourrière des véhicules portant sur les conditions de mise en fourrière des véhicules stationnés sur terrain privé, de véhicules volés et des véhicules saisis par le Pouvoir judiciaire ou par la Police dans le cadre de procédures pénales, administratives et/ou civiles*
- *de révision du règlement sur les émoluments de l'OCAN induisant une hausse des émoluments en prenant en compte le loyer actuel, puis futur de la fourrière (délocalisation à Bernex) et l'éventualité d'un délai de conservation des véhicules par les dépanneurs dans leurs locaux au-delà de 48 heures, réduisant ainsi l'espace nécessaire à la fourrière et son coût, en excluant les charges engendrées par le non paiement d'émoluments par des usagers et le déficit des frais de dépannage engendrés par l'insolvabilité ou l'impossibilité d'identifier le dernier détenteur, puisque ce dernier est lié aux frais d'enlèvement facturés par les dépanneurs et ne relève pas de l'activité proprement dite de la fourrière.*

*L'émolument de la fourrière ne peut pas dépasser le prix de revient complet des prestations fournies par la fourrière, à savoir la prise en charge, le gardiennage, la restitution, la vente ou destruction du véhicule.*

*La gendarmerie transmettra l'appel d'offres à prestation de dépannage et le cahier des charges à l'OCAN pour préavis formel avant publication.*

## 4.5.2 Transport « lacustre » (DIM)

### 4.5.2.1 Contexte

La capitainerie cantonale, rattachée au service des gardes de l'environnement et de la capitainerie du DIM, a pour mission de gérer le domaine public cantonal lacustre. En particulier, elle gère les amarrages des ports du domaine public ainsi que l'attribution et l'échange de places et délivre des autorisations liées à l'utilisation du domaine public lacustre pour des manifestations (fêtes de Genève ou du nautisme, événements sportifs ou culturels...) ou des constructions (pontons, digues, plongeoirs, débarcadères, plans d'eau de ski nautique...).

En 2008, la capitainerie occupait une douzaine d'ETP pour des charges de 3.4 millions, dont 0.2 million d'honoraires et prestations de service de tiers. Sur ces 0.2 million, environ 85'000 F ont été dépensés pour :

- la mise en place de navettes afin de permettre aux navigateurs des bateaux amarrés aux corps-morts placés au Creux-de-Genthod de rejoindre leur embarcation (mandat 7 jours sur 7, 6 mois dans l'année),
- la surveillance générale des bateaux,
- le sauvetage des embarcations en difficulté lorsque nécessaire.

Ces prestations sont réalisées depuis 1990 par une personne physique mandatée par l'Etat travaillant en tant qu'indépendant. En couverture des frais, le DIM perçoit, en complément de la redevance pour les embarcations sur corps-morts, une surtaxe déterminée en fonction de la longueur du bateau (article 5 de l'arrêté du 5 octobre 1990 portant règlement sur l'amarrage et le service du port au Creux-de-Genthod). Il est précisé que les détenteurs de « youyous » et annexes régulièrement amarrés ne sont pas astreints au paiement de la surtaxe dans la mesure où ils ne bénéficient pas des prestations du service de navettes.

### 4.5.2.2 Constat

**L'activité de transport lacustre est déficitaire**

La charge liée aux prestations de transport lacustre décrites ci-dessus (environ 85'000 F pour l'année 2008) n'est que partiellement couverte par les revenus (environ 40'000F pour l'année 2008). La perte cumulée depuis 1990 s'élève ainsi à environ 0.5 million. La Cour relève par ailleurs que le montant de la surtaxe n'a pas été révisé depuis 1990.

### 4.5.2.3 Risque découlant du constat

Le **risque financier** est avéré car la perte cumulée est in fine supportée par l'ensemble de la collectivité au lieu d'être répartie entre les propriétaires de bateaux bénéficiaires de la prestation de transport.

#### **4.5.2.4 Recommandation**

##### **Action**

Augmenter les recettes et / ou diminuer les charges en adoptant une des deux solutions suivantes :

- Réviser le montant de la surtaxe : à la hausse si la prestation reste facultative, à la baisse si elle devient obligatoire,
- Investir avec la commune de Genthod dans un espace payant à youyous accessible à tous, tout en redéfinissant la prestation fournie par la personne physique. Dans ce cas, mettre en évidence le nombre d'années à partir duquel l'investissement deviendrait « rentable ».

##### **Pistes et modalités de mise en œuvre**

La capitainerie propose sous trois mois une modification de l'arrêté du 5 octobre 1990 portant règlement sur l'amarrage et le service du port au Creux-de-Genthod.

##### **Avantages attendus**

Faire supporter la charge de transport aux propriétaires de bateaux bénéficiaires de la prestation de transport et non à l'ensemble de la collectivité.

#### **4.5.2.5 Observations du DIM**

*La solution 1 qui préconise de réviser les montants de la surtaxe est difficilement applicable pour les raisons suivantes :*

- *Révision de la surtaxe à la hausse pour les utilisateurs du service navette uniquement : cette solution reviendrait à doubler les taxes navettes alors que les propriétaires de bateaux ne sont pas responsables de l'insuffisance de places disponibles pour entreposer les youyous.*
- *Révision de la surtaxe à la baisse et obligation d'utiliser le service navette : il est difficilement envisageable d'imposer un service non demandé à un propriétaire qui dispose déjà de moyens pour accéder à son embarcation et ne souhaite pas recourir au service navette.*

*La solution 2 consistant à développer un ou plusieurs sites d'entreposage de youyous semble la plus adaptée. Dans cette optique, la Direction générale de la nature et du paysage poursuit ses négociations avec la commune de Genthod. Cette solution permettrait, à terme, de laisser les usagers organiser eux-mêmes les déplacements qui les conduisent à leur embarcation.*

*La mise en œuvre d'un tel projet semble possible dans un délai de 3 ans, permettant ainsi de trouver une solution avec la commune, ainsi que de prévoir et réaliser des aménagements capables de recevoir les installations d'accueil des youyous.*

*L'évaluation financière réalisée montre que l'opération pourrait être bouclée dans un délai de 5 ans à compter de la mise en service des installations.*

#### **4.5.2.6 Position de la Cour relativement aux observations du DIM**

*En attendant la mise en place de l'espace à youyous, la solution de la surtaxe permettrait à court terme de ne pas faire supporter le coût du loisir de certains à l'ensemble de la collectivité.*

### **4.5.3 Mobilité (DIM)**

#### **4.5.3.1 Contexte**

La direction générale de la mobilité (DGM) du DIM est l'autorité cantonale organisatrice des déplacements, de la circulation et du stationnement. Elle assure de manière cohérente sur tout le territoire cantonal et d'entente avec les autorités fédérales, cantonales et les autorités françaises compétentes la planification, le financement, le développement maîtrisé, l'organisation, la régulation et le contrôle des :

- liaisons propres à permettre la mobilité des personnes et des marchandises par la route, le rail, les voies navigables et les itinéraires cyclables et pédestres,
- espaces de stationnement.

En 2008, la DGM occupait 59 ETP pour des charges s'élevant à 13.6 millions<sup>23</sup>, dont 2.4 millions relatifs à des honoraires et prestations de service de tiers. A ces 13.6 millions s'ajoutent 177 millions de subventions accordées, dont 171 millions aux seuls transports publics genevois (TPG).

#### **4.5.3.2 Constat**

Sur les 2.4 millions d'honoraires et prestations de service de tiers, les quatre mandats soumis à l'AIMP ont effectivement fait l'objet de procédures d'appels d'offres ouvertes ou sélectives (ces quatre mandats représentent environ 40 % des 2.4 millions) conformes à la législation. Sur ces quatre mandats :

- trois ont été pilotés par les CFF, les transports publics lausannois ou encore la commune d'Annemasse, moyennant une participation financière du canton conformément à des accords ou conventions,
- un a été piloté par le canton et attribué conformément à la réglementation en vigueur.

#### **4.5.3.3 Observations du DIM**

*Pas d'observation.*

---

<sup>23</sup> Hors amortissements, provisions et dédommagements à des tiers.

## 4.5.4 Transport d'élèves du service médico-pédagogique (DIP)

### 4.5.4.1 Contexte

Le service médico-pédagogique (SMP) du DIP s'occupe d'enfants et d'adolescents de 0 à 18 ans présentant des troubles psychologiques, cognitifs, du langage, certaines affections nerveuses, sensorielles ou motrices et qui peuvent bénéficier d'une action thérapeutique et/ou d'une éducation spécialisée adaptée à leurs difficultés.

A ce titre, le SMP est chargé d'organiser les transports de ces enfants fréquentant des centres médico-pédagogiques ou des regroupements spécialisés<sup>24</sup>. Cela concerne environ 600 enfants entre 3 et 18 ans et consiste à les prendre en charge à leur domicile le matin, à les conduire dans l'institution qu'ils fréquentent pour le début des classes (horaire scolaire) et à les ramener à leur domicile à la fin des cours. Les transports s'effectuent uniquement pendant l'année scolaire et les périodes de présence des enfants, à l'exclusion des vacances et des périodes d'absence.

Ce type de transport est spécifique dès lors que les élèves qui fréquentent les institutions présentent différentes « pathologies » les rendant plus vulnérables. Les personnes en contact direct avec les élèves doivent ainsi répondre à un cahier des charges précis tenant compte des besoins particuliers des élèves (non jugement, sang-froid, discrétion, patience, écoute...)

Cette activité occupe 0.7 ETP au SMP. Les charges de cette activité totalisent 5.2 millions (dont 4.8 millions d'honoraires et prestations de service de tiers en 2008).

Afin d'attribuer ce marché à des prestataires (4.8 millions), un appel d'offre selon la procédure ouverte a été réalisé en 2008 avec une forte implication de la CCA. Celui-ci a porté sur 47 lots (un lot par institution) pour une durée de 5 ans. Au final, une dizaine de fournisseurs a été retenue. La précédente mise au concours datait de 2003.

Une analyse relative à la reprise de l'activité transport par le SMP (internalisation) a été réalisée en mai 2008. Elle mettait en évidence l'ensemble des coûts induits par cette reprise : prix d'achat du parc automobile, coûts annuels d'assurance, de maintenance et d'essence ainsi que les frais de personnel.

### 4.5.4.2 Constats

- 1 L'analyse réalisée par le SMP quant à l'internalisation de la prestation de transport est incomplète. En particulier :
  - il n'a pas été procédé au calcul de la valeur actuelle nette des deux solutions (internalisation et externalisation) et à leur comparaison,

---

<sup>24</sup> Selon l'article 8 du règlement relatif à la reprise des mesures de formation scolaire spéciale de l'assurance-invalidité (RFSAI), « le secrétariat à la formation scolaire spéciale prend à sa charge les frais de transport liés à la fréquentation de l'école spéciale ».

**Analyse relative à l'internalisation de la prestation à compléter**

- certains coûts tels que les frais de parking (ou coût d'opportunité de ne pas les louer) n'ont pas été pris en compte,
  - il manque une conclusion quant à la « faisabilité technique » de l'internalisation.
- 2 Sur la base des chiffres remis et d'une comparaison des valeurs actuelles nettes, l'internalisation de la prestation représenterait une économie annuelle d'environ 0.7 million. Ce potentiel d'économie doit néanmoins être contrebalancé avec les nombreux inconvénients induits par une reprise en interne : transfert de la responsabilité du transport à l'Etat, difficulté de gérer des contrats de travail de courte durée et/ou à l'appel, manque de flexibilité, etc.
- 3 Pour cinq personnes physiques facturant leurs services au SMP au titre de la prestation de transport, la Cour s'est assurée de leur affiliation à une caisse de compensation. Aucune anomalie n'a été relevée.

**4.5.4.3 Risques découlant des constats**

Il existe un **risque financier et de contrôle** car l'analyse relative à l'internalisation de la prestation est incomplète.

**4.5.4.4 Recommandations**

***Actions***

**[cf. constats 1 et 2]** Compléter l'analyse d'internalisation en chiffrant précisément la valeur actuelle nette des deux solutions ainsi que le coût annuel. Compléter cette approche financière par une étude de faisabilité détaillant notamment les avantages et inconvénients de chaque solution afin qu'une décision puisse être prise en pleine connaissance de cause.

***Pistes et modalités de mise en œuvre***

**[cf. constats 1 et 2]** En collaboration avec la direction financière du DIP, le SMP complète et formalise les deux analyses au moins un an avant l'échéance du contrat en vigueur (2013).

***Avantages attendus***

La formalisation d'une étude de faisabilité permettra de limiter le risque de contrôle.

**4.5.4.5 Observations du DIP**

*En collaboration avec l'OMP (Office médico-pédagogique), la direction des finances du DIP complètera et formalisera les deux analyses mentionnées.*

## 4.6 Télécommunications (DCTI)

### 4.6.1 Contexte

La gestion et l'évolution du réseau téléphonique de l'ensemble de l'Etat est assurée par le service Réseaux/Télécoms (R/T) du centre des technologies de l'information (CTI). Ce service emploie 22.3 ETP et 6 externes pour un total de charges s'élevant à 6.6 millions, dont 4.4 millions d'honoraires et prestations de service de tiers au titre des télécommunications selon la comptabilité. Les investissements totalisent 11.5 millions dont environ 3 pour la téléphonie. Lors de l'audit, la Cour a constaté qu'une charge de 0.9 million correspondait à des transitoires qui n'auraient pas dû être comptabilisés à fin 2008. Cette erreur a été corrigée en 2009 par le service financier du DCTI. Dès lors, la charge correcte pour mener à bien l'activité des télécommunications a été de 5.7 millions en 2008, dont 3.5 millions en honoraires et prestations de service de tiers (environ 2.7 millions pour la téléphonie fixe et 0.8 million pour la téléphonie mobile).

En matière de téléphonie fixe, le service R/T du CTI a initié dès 2004 un changement dans son infrastructure téléphonique visant à réduire la dépendance vis-à-vis de l'opérateur historique et à maîtriser ses coûts. Les centraux téléphoniques classiques ont ainsi été progressivement remplacés par la téléphonie VoIP<sup>25</sup> avec pour conséquence les principaux avantages suivants :

- réduction du nombre de centraux téléphoniques dont la maintenance est coûteuse,
- utilisation des mêmes infrastructures de télécommunications (câblage des bâtiments, liaisons entre les sites) ainsi que du même réseau pour la téléphonie et pour l'informatique,
- réduction des coûts des communications engendrée par les trois facteurs suivants :
  - possibilité de choisir l'opérateur le moins onéreux pour chaque appel effectué selon le type et la destination,
  - gratuité du trafic interne,
  - utilisation de « passerelles » pour les appels « fixe vers mobile » afin de les « convertir » en appels « mobile vers mobile ».

Ce changement d'infrastructure est progressif et devrait être achevé pour l'année 2011. La nouvelle infrastructure permettra notamment de rediriger en temps quasi réel les communications vers l'un ou l'autre opérateur en fonction des tarifs proposés. A l'heure actuelle, la redirection s'opère en fonction des tarifs communiqués périodiquement par les opérateurs et entrés manuellement par le service R/T.

Le marché de la téléphonie mobile à l'Etat est quant à lui constitué de trois composantes :

- les mobiles à disposition des policiers, pour lesquels un appel d'offre a été réalisé en 2003 auquel un seul soumissionnaire a répondu favorablement (0.3 million pour les abonnements et communications),

<sup>25</sup> La VoIP (Voice over Internet Protocol = voix sur IP) désigne les technologies permettant de numériser la voix et de la transporter sur le réseau informatique d'une entreprise ou sur internet, grâce au protocole internet.

- les mobiles intégrés aux voitures de police sur lesquelles un dispositif de localisation propre à l'opérateur sélectionné a été installé, en dehors de tout appel d'offre (0.1 million pour les abonnements et communications). La remise en concurrence engendrerait des coûts importants voire dissuasifs,
- les mobiles à disposition d'environ 500 fonctionnaires de l'Etat (hors personnel policier) dont la mise en concurrence s'est faite par l'intermédiaire d'un consortium<sup>26</sup> (0.3 million pour les abonnements et communications). Un changement d'opérateur nécessiterait de changer les cartes SIM de chaque mobile, engendrant un travail administratif important. Le CTI a proposé une directive visant à verser une indemnité à certains bénéficiaires plutôt que de prendre en charge les frais d'abonnements et de télécommunications. Compte tenu de la diminution de la valeur globale du marché, ceci pourrait permettre de recourir à des attributions de gré à gré.

Selon les chiffres remis par le CTI, l'entrée en vigueur du Consortium, la renégociation de nombreux contrats et autres initiatives de rationalisation et de mise en concurrence ainsi que le changement d'infrastructure a permis de réduire les frais de télécommunications de plus de 10.3 millions entre 1999 et 2008.

Les frais de télécommunications sont soumis aux procédures de l'AIMP **depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008**, date d'entrée en vigueur du règlement sur la passation des marchés publics en matière de fournitures et de services (L 6 05 01). Ils restent néanmoins exclus de l'accord Gatt/OMC (voir partie 3.2.1 pour plus de détails quant aux différents accords et règlements).

#### 4.6.2 Constat

La recherche d'économies par la mise en concurrence est une préoccupation effective du CTI comme le reflète notamment la baisse des coûts constatée depuis plusieurs années.

La Cour relève néanmoins des manquements sur le plan formel au regard de la réglementation sur les marchés publics. En effet, les procédures ouvertes ou sélectives n'ont pas été suivies en 2008 afin d'attribuer le marché des télécommunications fixes et mobiles hors abonnement de l'Etat (1.5 million).

**Absence formelle de procédures AIMP adéquates avec circonstances particulières toutefois**

Selon le CTI, cette situation pour la téléphonie fixe s'explique par le fait que le changement d'infrastructure (passage à du 100 % VoIP en remplacement des centraux téléphoniques) n'est pas encore complètement terminé et que dès lors, les conditions pour effectuer une procédure ouverte ou sélective ne sont pas réunies (notamment difficulté à établir un cahier des charges). Toujours selon le CTI, l'AIMP risque ainsi de lier l'Etat à un fournisseur pendant une période donnée et à un prix fixe, alors qu'il achète aujourd'hui, en principe, la prestation la moins chère du moment. Par ailleurs, la sécurité du système actuel repose sur le fait que l'Etat utilise plusieurs fournisseurs.

<sup>26</sup> Depuis 1999, les négociations tarifaires sont menées par le consortium télécom Vaud-Genève qui compare les offres tarifaires des opérateurs et les présente à ses membres. Chaque entité, soumise aux marchés publics, est libre de contracter en fonction de ses propres critères. Ce consortium comprend 7 entités : l'Etat de Genève, l'Etat de Vaud, la Ville de Lausanne, la Ville de Genève, le CHUV, les HUG et l'Université de Lausanne.

### 4.6.3 Risque découlant du constat

Sur le plan formel, le **risque de conformité** est avéré car les procédures d'appels d'offres pour les télécommunications n'ont pas été réalisées en 2008.

### 4.6.4 Recommandation

#### **Actions**

Pour la téléphonie fixe, réaliser une étude approfondie permettant de déterminer le cahier des charges à soumettre à concurrence, compte tenu de la volonté de limiter la dépendance vis-à-vis d'un fournisseur.

Mettre en œuvre les procédures adéquates de l'AIMP pour le cahier des charges ainsi défini.

Pour la téléphonie mobile (mobiles à disposition des policiers et d'environ 500 fonctionnaires de l'Etat) :

- chiffrer le coût administratif lié à un changement d'opérateur,
- communiquer ces contraintes à la concurrence de l'opérateur actuel,
- et si nécessaire, lancer un appel d'offre en cas d'intérêt de l'un des concurrents,
- et dans tous les cas, formaliser l'attribution à tous les concurrents.

#### **Avantages attendus**

Se conformer à la réglementation en vigueur.

### 4.6.5 Observations du DCTI

*Le DCTI est heureux que la Cour apprécie à leur juste valeur les efforts, constants et aboutis du CTI, visant l'efficacité et l'efficience des prestations concernées.*

*Nous sommes d'accord avec l'analyse et les recommandations préconisées par la Cour des comptes.*

*La stratégie mise en place au niveau des infrastructures depuis 2004 et qui est sur le point de se finaliser devrait nous permettre de se mettre en conformité dès le début de l'année 2011. A cet effet, diverses démarches ont déjà été initiées, elles devraient aboutir dans le courant 2010.*

## 4.7 Mandats divers : architecte, ingénieur, géomètre, urbaniste... (DIM, DCTI)

### 4.7.1 Contexte

La Cour a regroupé sous l'intitulé « mandats divers : architecte, ingénieur, géomètre, urbaniste... » diverses prestations de service confiées en 2008 principalement par le DIM (3.1 millions) et le DCTI (5.6 millions). Suite à la sélection réalisée (voir partie 3.1), les travaux de la Cour se sont concentrés sur les services et directions générales suivantes, rattachés jusqu'en novembre 2009 au DIM : services de la renaturation des cours d'eau et de la planification de l'eau, direction générale de l'aménagement du territoire (DGAT), service de la faune et de la pêche.

#### Services de la renaturation des cours d'eau et de la planification de l'eau (DGEau)

Ces deux services, rattachés à la direction générale de l'Eau (DGEau), ont pour mission de maîtriser les problèmes posés par la protection et la gestion intégrée des eaux. Ils occupent 29.5 ETP pour un coût total de 15.5 millions (dont 0.6 million en honoraires et prestations de service de tiers).

En particulier, le service de la planification de l'eau a pour mission d'élaborer et de tenir à jour les planifications de niveau cantonal du domaine de l'eau, puis de s'assurer de la conformité des projets par rapport à la planification.

Le service de la renaturation des cours d'eau remplit quant à lui trois grandes missions : élaborer le programme cantonal de renaturation des cours d'eau et les projets qui en découlent, gérer le fonds cantonal de renaturation des cours d'eau et représenter les divers services de l'administration genevoise dans les contrats de rivières transfrontaliers.

#### Direction générale de l'aménagement du territoire (DGAT)

La DGAT élabore et met en œuvre de manière concertée la politique d'aménagement du canton et de la région. Elle est chargée de maintenir un cadre de vie attractif, en assurant une utilisation rationnelle du sol, qui garantisse le développement des activités économiques, sociales et culturelles et mette en valeur l'environnement naturel et bâti. Elle pilote notamment la mise en œuvre de grands projets d'urbanisation, en particulier les périmètres d'aménagements coordonnés d'agglomération (PACA).

Elle occupe 50 ETP dont 6.5 pour le projet d'agglomération franco-valdo-genevois. Le coût de cette activité s'élève à 8.9 millions (dont 1.9 million en honoraires et prestations de service de tiers). Sur ce 1.9 million, la Cour a identifié 0.9 million d'honoraires et mandats relatifs à l'activité « mandats divers : architecte, ingénieur, géomètre, urbaniste... ».

#### Service de la faune et de la pêche

Ce service est responsable de l'application de la loi fédérale sur la chasse, de la loi cantonale sur la faune et des lois fédérale et cantonale sur la pêche. Il occupe 12 ETP pour des charges de 1.3 million (dont 0.4 million en honoraires et prestations de service de tiers). Ces honoraires concernent notamment des travaux d'expertises et des projets de recherche sur la faune confiés à des personnes physiques indépendantes.

## 4.7.2 Constats

### 1 Services de la renaturation des cours d'eau et de la planification de l'eau (DGEau)

Un mandat attribué sur invitation relatif à la renaturation de la Seymaz aurait nécessité, a posteriori et au vu des montants cumulés sur plusieurs années, une procédure ouverte ou sélective.

### 2 Direction générale de l'aménagement du territoire (DGAT)

La Cour n'a relevé aucune anomalie quant aux procédures appliquées par la DGAT pour l'attribution de ses mandats. Afin de favoriser la transparence et la diversité des offres dans le cadre de la mise au concours des périmètres d'aménagements coordonnés d'agglomération (PACA), certaines procédures retenues vont d'ailleurs au-delà des exigences légales. C'est le cas par exemple de certains mandats d'urbanisme attribués selon la procédure ouverte ou sélective de l'AIMP alors qu'une procédure sur invitation aurait été suffisante.

### 3 Service de la faune et de la pêche

Pour quatre mandats attribués à des personnes physiques, le service de la faune et de la pêche ne s'était pas assuré, avant l'audit de la Cour, de leur affiliation à une caisse de compensation en qualité d'assuré de condition indépendante. Après contrôle, seul un mandataire n'était effectivement pas affilié.

Le recours à des personnes physiques n'est pas propre au service de la faune et de la pêche. En effet, la Cour a estimé à une centaine le nombre de personnes physiques facturant leurs services à l'Etat pour plus de 2'200 F par année<sup>27</sup> et qui devraient ainsi être en mesure de justifier de leur affiliation à une caisse de compensation en qualité d'assuré de condition indépendante. La Cour n'a pas entrepris de vérifications détaillées sur les personnes physiques hors des activités sélectionnées. Suite à des contacts pris avec l'office du personnel de l'Etat (OPE), les points suivants sont néanmoins relevés :

**Absence de directive transversale et de contrôle de l'OPE sur les mandats confiés à des personnes physiques**

- a) Il n'existe pas de directive transversale élaborée par l'OPE expliquant aux départements les contrôles devant être réalisés lorsqu'un mandat est confié à une personne physique,
- b) l'OPE n'effectue pas de contrôle au sein des départements afin de s'assurer de la « qualité d'indépendant » des personnes physiques facturant l'Etat.

---

<sup>27</sup> Voir art. 19 et 34d RAVS

### 4.7.3 Risques découlant des constats

Le **risque de conformité** est avéré car une procédure d'appel d'offre ouverte n'a pas été réalisée par la direction générale de l'eau.

Dans le cas où le mandataire n'est pas une personne morale ou affiliée à une caisse de compensation en qualité d'assuré de condition indépendante, il doit être considéré comme dépendant. Le mandant devient alors responsable du prélèvement des charges sociales. Le **risque financier** porte ainsi sur le versement par l'Etat, sur les cinq dernières années, des charges sociales<sup>28</sup> relatives aux personnes physiques **dépendantes** qu'il mandate.

### 4.7.4 Recommandations

#### **Actions**

**[cf. constat 1]** La DGEau tient à jour annuellement une liste des mandats attribués par fournisseur mentionnant la finalité, la valeur totale du marché, la durée du projet et les procédures AIMP suivies, tout en veillant à les respecter pour chaque attribution.

**[cf. constat 3]** L'OPE établit dans les meilleurs délais une directive transversale précisant les contrôles à réaliser lorsqu'un département mandate une personne physique. Par ailleurs, il procède à la vérification du statut d'indépendant pour les personnes physiques facturant leurs services à l'Etat pour plus de 2'200 F par année. Lorsque ce statut n'est pas avéré, il régularise la situation également en établissant un contrat d'auxiliaire ou d'agent spécialisé selon les pratiques en vigueur (évaluation de la classe et annuité par le service d'évaluation de fonction).

#### **Avantages attendus**

Respecter la réglementation en matière de marchés publics.

Diminuer le risque financier lié au versement par l'Etat des charges sociales.

### 4.7.5 Observations du DIM

*La DGEau tiendra à jour une liste des mandats attribués par fournisseur selon les recommandations de la Cour des comptes.*

### 4.7.6 Observations du DCTI

*Pas d'observation.*

### 4.7.7 Observations du DF (OPE)

*L'OPE est d'accord avec la recommandation. Une directive départementale à caractère transversal sera proposée d'ici au 30 juin 2010.*

---

<sup>28</sup> Y inclus dans certains cas les cotisations aux caisses de pension.

## 4.8 Conclusion

**Un tiers des honoraires et prestations de service de tiers ont été examinés (52 millions)**

Comme indiqué en partie introductive 3.1, la Cour a analysé 52 millions d'honoraires et prestations de service de tiers pour l'année 2008, soit un tiers de la nature 318. Ces 52 millions représentent sept « activités » et six départements :

- Courrier externe (DF, DSPE, PJ) et interne : 17.3 millions
- Surveillance et sécurité (DSPE, DCTI, PJ) : 2.2 millions
- Nettoyage (DCTI) : 14.6 millions
- Gestion des déchets (DSPE, DCTI) : 4.4 millions
- Transport et mobilité (DSPE, DIM, DIP) : 7.9 millions
- Télécommunications (DCTI) : 4.4 millions
- Mandats divers : architecte, ingénieur, géomètre, urbaniste (DIM, DCTI) : 1.5 million

Pour ces sept activités, les objectifs de la Cour ont été les suivants, sous l'angle de l'emploi économique des moyens :

- vérifier le respect des procédures adéquates en matière de marchés publics (seuils et critères),
- vérifier si l'internalisation de certaines prestations a été envisagée,
- vérifier si les bénéficiaires finaux de certaines prestations sont refacturés de manière adéquate.

Par ailleurs, la Cour s'est assurée, pour les personnes physiques facturant leurs services à l'Etat dans le cadre de ces activités pour des montants significatifs, de leur affiliation à une caisse de compensation en qualité d'assuré de condition indépendante.

### 4.8.1 Résumé des constats

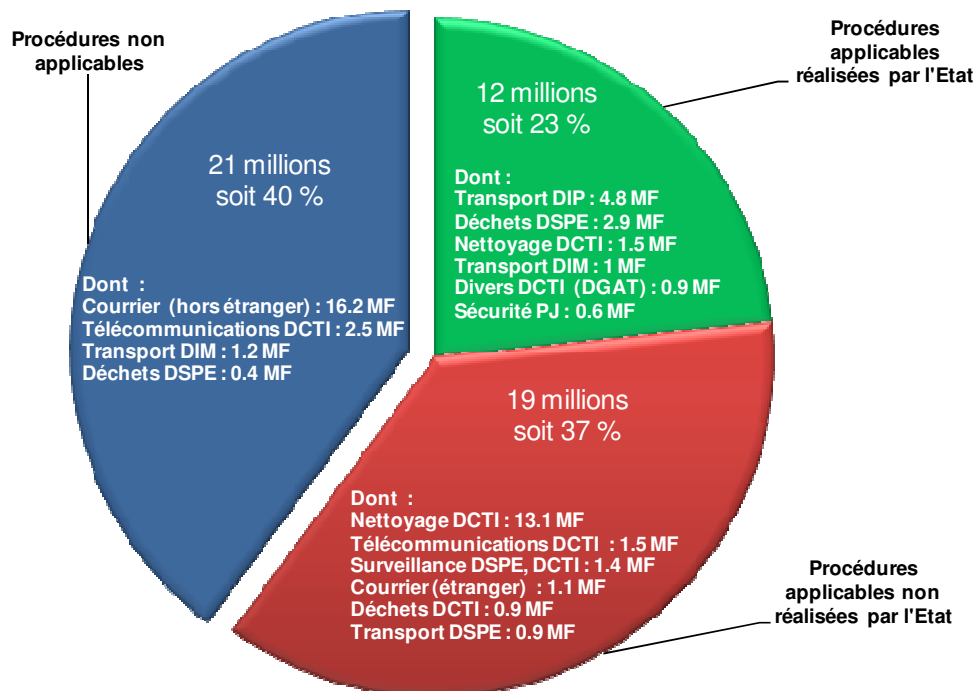
#### 1 Par rapport au respect des procédures adéquates en matière de marchés publics :

##### a) Sur les 52 millions d'honoraires et prestations de services analysés :

- 40 % (soit 21 millions) concerne des activités pour lesquelles les procédures ouvertes ou sélectives de l'AIMP n'étaient pas applicables, compte tenu notamment des montants en jeu ou de situation de monopole,
- 60 % (soit 31 millions) concerne des activités pour lesquelles les procédures ouvertes ou sélectives de l'AIMP étaient applicables. Sur ces 31 millions :
  - 12 millions (soit 39 %) ont effectivement été attribués par l'Etat selon les procédures ouvertes ou sélectives,
  - 19 millions (soit 61 %) ont été attribués de gré à gré ou sur invitation, contrevenant ainsi à la réglementation sur les marchés publics

**Un peu moins des deux tiers des mandats soumis aux procédures AIMP n'ont pas été attribués de manière adéquate**

Le graphique suivant illustre ces propos :



Concernant l'activité « courrier », seul le courrier à l'étranger (1.1 million) a été classé dans la catégorie « procédures applicables non réalisées par l'Etat » dans l'attente d'un document interne émis par le DF formalisant les domaines étant en monopole et ceux devant être soumis aux procédures AIMP et discutés avec un des concurrents de la Poste (voir 4.1.2).

L'activité « télécommunications » du DCTI a été partiellement classée dans la catégorie « procédures applicables non réalisées par l'Etat » en raison de l'absence **formelle** de procédures, en particulier pour les frais de communications fixes et mobiles (1.5 million). La Cour relève néanmoins au point 4.6 les particularités de la situation actuelle, rendant difficile la détermination d'un cahier des charges.

- b) Surveillance : il n'existe pas de coordination entre départements (DCTI, DSPE, PJ) quant à l'attribution des mandats de surveillance.

## 2 Par rapport aux analyses d'internalisation et de recherches d'économie :

- a) Surveillance DSPE : l'activité de surveillance nocturne des établissements pénitentiaires de Villars, Riant-Parc, Favra et la Brenaz actuellement assurée en interne pourrait être externalisée, engendrant une économie de l'ordre de 0.2 million par année.

**Potentiel  
d'économie de  
l'ordre de 1  
million sur le  
courrier  
externe**

- b) Transport DIP : l'analyse réalisée par le SMP quant à l'internalisation de la prestation de transport des élèves est incomplète. En particulier, il n'a pas été procédé au calcul de la valeur actuelle nette des deux solutions (internalisation et externalisation) et à leur comparaison.
  - c) Courrier externe : un affranchissement en courrier B de l'ensemble des 647'000 courriers A envoyés par l'Etat pourrait produire une économie de l'ordre de **1 million** par année.
- 3 Par rapport à la refacturation de certaines prestations aux bénéficiaires finaux :
- a) Transport DSPE : pour l'année 2008, l'activité d'enlèvement et de mise en fourrière des véhicules est déficitaire à hauteur de 0.8 million.
  - b) Transport DIM : la charge liée aux prestations de transport lacustre n'est que partiellement couverte par les revenus. La perte cumulée depuis 1990 s'élève ainsi à environ 0.5 million. Le montant de la surtaxe n'a pas été révisé depuis 1990.
- 4 Par rapport aux personnes physiques facturant leurs services à l'Etat :
- a) Il n'existe pas de directive transversale élaborée par l'OPE expliquant aux départements les contrôles devant être réalisés lorsqu'un mandat est confié à une personne physique.
  - b) L'office du personnel de l'Etat n'effectue pas de contrôle au sein des départements afin de s'assurer de la « qualité d'indépendant » des personnes physiques facturant l'Etat.

#### 4.8.2 Résumé des recommandations

**Réaliser 6  
appels d'offre  
découpés en  
plusieurs lots  
afin d'attribuer  
19 millions**

- 1 Par rapport au respect des procédures adéquates en matière de marchés publics :
- a) Procéder aux appels d'offre selon la procédure ouverte ou sélective conformément à la réglementation en vigueur lorsque cela n'est pas encore effectué. Ainsi, la réalisation de six appels d'offres constitués parfois de plusieurs lots (nettoyage (DCTI), télécommunications (DCTI), surveillance (DSPE, DCTI), courrier étranger (DF), déchets (DCTI) et transport (DSPE)) permettrait d'attribuer 19 millions d'honoraires en conformité aux procédures AIMP. Le total des attributions en conformité passerait ainsi à 31 millions. Une organisation transversale pour les activités du courrier et de la surveillance faciliterait la mise en place des appels d'offres et le suivi des contrats.
  - b) Surveillance : afin d'assurer une cohérence des coûts et des prestations au niveau de l'Etat, coordonner les appels d'offres du DCTI et du DSPE avec celui du PJ et ainsi réaliser un appel d'offre global comprenant trois lots (un lot par département).
- 2 Par rapport aux analyses d'internalisation et de recherches d'économie :
- a) Surveillance DSPE : formaliser une analyse relative à une possible externalisation de la prestation de surveillance nocturne. Transmettre cette analyse au conseiller d'Etat en vue d'une décision.

b) Transport DIP : compléter l'analyse d'internalisation en chiffrant précisément la valeur actuelle nette des deux solutions ainsi que le coût annuel. Compléter cette approche financière par une étude de faisabilité détaillant notamment les avantages et inconvénients de chaque solution afin qu'une décision puisse être prise en pleine connaissance de cause.

c) Courrier :

– Réaliser, au minimum sur une base annuelle, un tableau de bord détaillant par type de courrier voire par poids, département et service, les volumes et montants facturés au titre du courrier externe. Réconcilier le total de ce tableau avec les dépenses d'affranchissement et de remises comptabilisées pour l'ensemble de l'Etat.

Cette réconciliation permettra de s'assurer que les négociations avec la Poste s'effectuent sur la base de la totalité du chiffre d'affaires de l'Etat y compris pour le contrat établi avec l'office des poursuites.

– Les services dont les envois en courrier A dépassent 1'000 F par année justifient systématiquement auprès de leur propre direction départementale et du représentant du groupe courrier les envois dérogeant à cette règle, que ce soit par principe ou pour des envois spécifiques destinés à plus de 20 destinataires simultanément.

3 Par rapport à la refacturation de certaines prestations aux bénéficiaires finaux :

**Refacturer les coûts réels supportés par l'Etat en matière d'enlèvement de véhicules et de transport lacustre privé pour couvrir le déficit actuel de 1 million par an**

a) Transport DSPE : envisager une révision à la hausse des émoluments de l'OCAN afin de réduire le déficit et de se rapprocher de l'équilibre financier pour l'activité d'enlèvement et de mise en fourrière.

b) Transport DIM : augmenter les recettes et / ou diminuer les charges en adoptant une des deux solutions suivantes :

- réviser le montant de la surtaxe : à la hausse si la prestation reste facultative, à la baisse si elle devient obligatoire,
- investir dans un espace payant à youyou accessible à tous, tout en redéfinissant la prestation fournie par la personne physique.

4 Par rapport aux personnes physiques facturant leurs services à l'Etat :

L'OPE établit une directive transversale précisant les contrôles à réaliser lorsqu'un département mandate une personne physique. Par ailleurs, il procède à la vérification du statut d'indépendant pour les personnes physiques facturant leurs services à l'Etat pour plus de 2'200 F par année. Lorsque ce statut n'est pas avéré, il régularise la situation également en établissant un contrat d'auxiliaire ou d'agent spécialisé selon les pratiques en vigueur.

## 5. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation / Action	Dép.	Mise en place (selon indications de l'audité)			
			Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.1.4	<p><b>Courrier externe</b></p> <p>Réaliser, au minimum sur une base annuelle, un tableau de bord détaillant par type de courrier voire par poids, département et service, les volumes et montants facturés au titre du courrier externe. Réconcilier le total de ce tableau avec les dépenses d'affranchissement et de remises comptabilisées pour l'ensemble de l'Etat.</p> <p>Cette réconciliation permettra de s'assurer que les négociations avec La Poste s'effectuent sur la base de la totalité du chiffre d'affaires de l'Etat y compris pour le contrat établi avec l'office des poursuites.</p> <p>Compte tenu de l'ouverture échelonnée du « marché du courrier » (suppression progressive du monopole de la Poste pour certains types de courriers), formaliser les domaines restant en monopole et ceux devant être soumis aux procédures AIMP également en contactant les concurrents de la Poste. Le cas échéant, il conviendra d'autant plus d'assurer des tableaux de bord et des réconciliations avec la comptabilité pour chacun des fournisseurs de l'Etat.</p> <p>Dès que possible, effectuer les appels d'offres pour les prestations soumises aux procédures AIMP ouvertes ou sélectives, comme par exemple le courrier à destination de l'étranger, sur la base des volumes expédiés par les principaux services.</p>	DF	2	Président groupe courrier	31.01.11	
		DF	2	Président groupe courrier	30.06.11	
		DF	3	Président groupe courrier / CCA	récurrent	

Réf.	Recommandation / Action	Dép.	Mise en place (selon indications de l'audité)			
			Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.1.4	<b>Courrier externe</b> Le « groupe courrier » réitère sous forme de directive la recommandation adressée en 2001 à l'ensemble du personnel de l'administration préconisant l'utilisation du courrier A uniquement dans des cas d'urgence exceptionnelle en y attachant le tableau de bord défini à la recommandation précédente pour en souligner les enjeux par département voire par service et unité de facturation.  Les services dont les envois en courrier A dépassent 1'000 F par année (soit environ 4 courriers « exceptionnels » par jour) justifient systématiquement auprès de leur propre direction départementale et du représentant du groupe courrier les envois dérogeant à cette règle, que ce soit par principe ou pour des envois spécifiques destinés à plus de 20 destinataires simultanément.	DF	2	Président groupe courrier	30.09.10	
		DF	2	Groupe courrier	31.12.11	
4.2.4	<b>Surveillance et sécurité</b> Procéder aux appels d'offres au DSPE et DCTI selon la procédure ouverte ou sélective. Afin d'assurer une cohérence des coûts et des prestations au niveau de l'Etat, coordonner ces deux appels d'offres avec celui du PJ et ainsi réaliser un appel d'offre global comprenant trois lots (un lot par département).	DSPE	2	SEDPA avec l'appui du département	1 <sup>er</sup> semestre 2010	
		DCTI	2	OBA service travaux entretien	01.06.11	
		PJ	1	Directeur de la sécurité	31.12.10	
4.2.4	<b>Surveillance et sécurité</b> Formaliser l'analyse relative à une possible externalisation de la prestation de surveillance nocturne des établissements de Villars, Riant-Parc, Favra et la Brenaz. Transmettre cette analyse au conseiller d'Etat en vue d'une décision.	DSPE	2	SEDPA	Fin 2010	

Réf.	Recommandation / Action	Dép.	Mise en place (selon indications de l'audité)			
			Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.3.4	<b>Nettoyage</b> La direction de la gestion et de l'exploitation des bâtiments poursuit la planification et la rédaction des cahiers des charges ainsi que l'élaboration du calendrier des appels d'offres pour les mandats de nettoyage et d'équipement des sanitaires qui s'étaleront sur plusieurs années au vu du nombre de bâtiments. Dans un deuxième temps, procéder aux appels d'offres selon la procédure ouverte ou sélective de l'AIMP avec l'appui de la CCA.	DCTI	2	OBA service travaux entretien	01.06.11	
4.4.4	<b>Gestion des déchets</b> La direction de la gestion et de l'exploitation du DCTI approche dans un délai de trois mois le service de la voirie de la Ville de Genève afin qu'il fournisse une offre à l'Etat pour la levée des ordures industrielles des 95 bâtiments de l'Etat implantés en Ville de Genève. Cette réflexion pourrait être étendue à toutes les communes disposant de leur propre voirie. Formaliser la comparaison entre cette offre et les coûts actuellement engagés.  Dans le cas où la solution avec la Ville de Genève ne peut aboutir, procéder à un appel d'offre en procédure ouverte ou sélective.	DCTI	2	OBA service travaux entretien	01.06.11	
4.4.4	<b>Gestion des déchets</b> Formaliser les prix et / ou conditions d'intervention des deux principales entreprises chargées du prélèvement des déchets spéciaux.	DCTI	2	OBA service travaux entretien	01.06.11	
4.4.4	<b>Gestion des déchets</b> Afin de contrôler plus aisément les montants facturés par les SIG, la facture devrait refléter la structure des contrats soumis aux appels d'offres. Par ailleurs, les dépenses non prévues par la convention mais néanmoins refacturées devraient être explicitement mentionnées.	DSPE	2	Service de géologie, sol et déchets	Fin du 1 <sup>er</sup> semestre 2010	

Réf.	Recommandation / Action	Dép.	Mise en place (selon indications de l'audité)			
			Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délaï au	Fait le
4.5.1.4	<p><b>Enlèvement et mise en fourrière des véhicules</b></p> <p>Mettre à jour le cahier des charges existant et procéder aux appels d'offres selon la procédure ouverte ou sélective de l'AIMP.</p>	DSPE	2	Gendarmerie et OCAN	31.12.10	
4.5.1.4	<p><b>Enlèvement et mise en fourrière des véhicules</b></p> <p>Envisager une révision à la hausse des émoluments de l'OCAN afin de réduire le déficit et de se rapprocher de l'équilibre financier, en prenant en considération les charges de l'activité de mise en fourrière, de gardiennage, de restitution, d'abandon ou de destruction du véhicule et en application de l'article 3 du règlement sur les émoluments de l'administration cantonale qui prévoit que : « la taxe ou l'émolument peut couvrir l'ensemble des frais internes engagés par l'Etat en vue de fournir des prestations particulières, demandées ou causées par les intéressés ».</p> <p>Cette éventuelle augmentation devrait s'accompagner d'une modification de la réglementation en vigueur (règlement sur la fourrière des véhicules - H 1 05.12 et règlement sur les émoluments de l'Office cantonal des automobiles et de la navigation - H 1 05.08).</p>	DSPE	2	OCAN et SG DSPE	31.12.10	
4.5.2.4	<p><b>Transport « lacustre »</b></p> <p>Augmenter les recettes et / ou diminuer les charges en adoptant une des deux solutions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Réviser le montant de la surtaxe : à la hausse si la prestation reste facultative, à la baisse si elle devient obligatoire,</li> <li>- Investir avec la commune de Genthod dans un espace payant à youyous accessible à tous, tout en redéfinissant la prestation fournie par la personne physique. Dans ce cas, mettre en évidence le nombre d'années à partir duquel l'investissement deviendrait rentable.</li> </ul>	DIM	1	DGNP (Capitainerie)	2013	

Réf.	Recommandation / Action	Dép.	Mise en place (selon indications de l'audité)			
			Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.5.4.4	<p><b>Transport d'élèves du service médico-pédagogique</b></p> <p>Compléter l'analyse d'internalisation en chiffrant précisément la valeur actuelle nette des deux solutions ainsi que le coût annuel. Compléter cette approche financière par une étude de faisabilité détaillant notamment les avantages et inconvénients de chaque solution afin qu'une décision puisse être prise en pleine connaissance de cause.</p>	DIP		OMP - DirFin	Fin 2010	
4.6.4	<p><b>Télécommunications</b></p> <p>Pour la téléphonie fixe, réaliser une étude approfondie permettant de déterminer le cahier des charges à soumettre à concurrence, compte tenu de la volonté de limiter la dépendance vis-à-vis d'un fournisseur.</p> <p>Mettre en œuvre les procédures adéquates de l'AIMP pour le cahier des charges ainsi défini.</p> <p>Pour la téléphonie mobile (mobiles à disposition des policiers et d'environ 500 fonctionnaires de l'Etat) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- chiffrer le coût administratif lié à un changement d'opérateur,</li> <li>- communiquer ces contraintes à la concurrence de l'opérateur actuel,</li> <li>- et si nécessaire, lancer un appel d'offre en cas d'intérêt de l'un des concurrents,</li> <li>- et dans tous les cas, formaliser l'attribution à tous les concurrents.</li> </ul>	DCTI	1	DCTI / CTI Direction Infrastructure Service Réseaux- Télécoms	01.06.11	
4.7.4	<p><b>Mandats divers : architecte, ingénieur, géomètre, urbaniste...</b></p> <p>La DGEau tient à jour annuellement une liste des mandats attribués par fournisseur mentionnant la finalité, la valeur totale du marché, la durée du projet et les procédures AIMP suivies, tout en veillant à les respecter pour chaque attribution.</p>	DIM	1	DGEau	30.06.10	

Réf.	Recommandation / Action	Dép.	Mise en place (selon indications de l'audit)			
			Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délaï au	Fait le
4.7.4	<p><b>Mandats divers : architecte, ingénieur, géomètre, urbaniste...</b></p> <p>L'OPE établit dans les meilleurs délais une directive transversale précisant les contrôles à réaliser lorsqu'un département mandate une personne physique. Par ailleurs, il procède à la vérification du statut d'indépendant pour les personnes physiques facturant leurs services à l'Etat pour plus de 2'200 F par année. Lorsque ce statut n'est pas avéré, il régularise la situation également en établissant un contrat d'auxiliaire ou d'agent spécialisé selon les pratiques en vigueur (évaluation de la classe et annuité par le service d'évaluation de fonction).</p>	DF (OPE)	2	OPE	30.06.10	

## 6. RECUEIL DES POINTS SOULEVES PAR LES AUTRES AUDITS PORTANT SUR LES MEMES THEMES

Observations et recommandations des audits portant sur les mêmes entités et/ou thématiques	Inspection Cantonale des Finances (ICF) Observation N°	Position de la CDC par rapport à ces points et/ou actions recommandées par la CDC
D'une manière générale, l'ICF constate que l'Etat de Genève et ses départements ne sont pas dotés d'un système de contrôle interne suffisant leur permettant de gérer de manière adéquate les risques liés à l'attribution des marchés publics.	Rapport 06-14 N° 3.1	Observation également constatée par la CDC.
L'ICF constate que les relations commerciales avec certains fournisseurs étaient uniquement fondées sur des contrats oraux (absence de devis ou de contrats écrits). Elle recommande de prendre rapidement les mesures nécessaires afin de ne plus entretenir de relations commerciales fondées sur des contrats oraux.	Rapport 09-45 DIM N° 5.3	CDC favorable à la recommandation de l'ICF.

## 7. DIVERS

### 7.1 Glossaire des risques

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'Etat 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'Etat 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'Etat 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'Etat en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa rentabilité entraînant l'acceptation 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 ;

A ces trois risques majeurs peuvent s'ajouter trois autres risques spécifiques qui sont les risques de **contrôle** (4), de **fraude** (5) et de **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 comme 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'Etat 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'Etat ;
- 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 l'ensemble des collaborateurs du DF, DIM, DCTI, PJ, DSPE et DIP qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé le 12 mars 2010. Le rapport complet a été transmis le 17 mars 2010 aux secrétaires généraux des départements concernés. Des discussions ultérieures relatives aux observations de certains départements ont été conduites en avril et mai 2010 et ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations.

Genève, le 3 juin 2010

Stéphane Geiger  
Président

Antoinette Stalder  
Magistrat titulaire

Stanislas Zuin  
Magistrat titulaire