



COUR DES COMPTES

Service des Assurances de l'Etat

Rapport

concernant l'audit de gestion

relatif au portefeuille des assurances de l'Etat

Genève, le 18 février 2008

Rapport no 7



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.geneve.ch/cdc>

SYNTHESE

A la demande du conseiller d'Etat chargé du Département des Finances (DF), la Cour a effectué un audit de gestion du Service des Assurances de l'Etat (SAE), chargé de la gestion du portefeuille des assurances de l'Etat. Cette gestion porte sur une trentaine de contrats d'assurances, représentant un volume de primes d'environ 35 millions, relatifs aux biens, aux personnes (assurances-accident) et à la responsabilité civile.

Pour que la gestion d'un portefeuille d'assurances soit saine et efficace, il importe nécessairement de connaître avec précision les valeurs à assurer, les risques à couvrir et couverts (incendie, vol, dégât des eaux, etc.), les dommages survenus, leur fréquence, et les montants versés par les assurances à ce titre ainsi que les primes payées.

CONSTATS

A cet égard, pour assumer sa tâche, le SAE, composé de quatre personnes, doit rassembler de multiples renseignements en provenance de divers interlocuteurs, ce qui implique d'obtenir une collaboration transversale constante, efficace et précise, souvent défailante actuellement, s'agissant notamment de l'information concernant la survenance de sinistres, des montants versés à ce titre par les assurances, voire de la valeur des immeubles.

Ainsi, en raison de l'absence de registres d'actifs fixes, le SAE a mis en place ses propres listes de biens alimentées aléatoirement par les départements, sans recoupement possible avec une autre source d'informations. De même, l'absence d'informations systématiques relatives à la survenance des sinistres ne permet pas de juger de la pertinence de certains contrats d'assurances, ni du montant des primes payées.

A ce titre plusieurs exemples peuvent être cités : défaut de ventilation entre les employés de l'Etat qui doivent être obligatoirement assurés par la SUVA (CNA), pour lesquels les primes sont plus élevées, et ceux pour lesquels ce n'est pas nécessaire, paiement de primes élevées pour le risque marginal des dégâts causés par les chiens errants, assurance spécifique couvrant treize bâtiments de l'Etat sans justification particulière relativement aux autres nombreux immeubles propriété de l'Etat, etc.

D'autre part, il a été constaté que les appels d'offres ne sont pas formalisés et les dispositions sur l'Accord Intercantonal sur les Marchés Publics (AIMP) pas respectées. Le système comptable ne permet pas d'avoir une vision globale des assurances payées par l'Etat.

RECOMMANDATIONS

Face à ces constats, la Cour a développé **18 recommandations**, dont les principales se déclinent dans les actions suivantes et dont les économies mesurables, selon leur niveau d'application, peuvent s'élever à **plusieurs centaines de milliers de francs par an**.

Ces recommandations impliquent tant le SAE, que la direction des bâtiments du Département des Constructions et Technologies de l'Information (DCTI), le Centre de Compétences de la Comptabilité Financière Intégrée (CCCFI) et l'Office du Personnel de l'Etat (OPE) et qui devront permettre d'avoir une vision globale sur la nécessité de couvrir certains risques, de justifier les contrats d'assurances et les montants des primes payées.

Il s'agira notamment de :

- Procéder au remplacement ou à la mise à jour des listes des biens à disposition du SAE en concertation avec la direction des bâtiments et le CCCFI.

- Prévoir une organisation du système comptable et financier garantissant la mise à disposition des informations relatives aux sinistres et permettant d'effectuer des analyses régulières des risques.
- Formaliser, en concertation avec la direction des bâtiments, le CCCFI et l'OPE une politique permettant d'identifier, d'évaluer et de maîtriser les risques et pouvant conduire à des économies.
- Déterminer le type de procédure AIMP applicable à chaque contrat d'assurance et procéder aux appels d'offres prévus par la loi.
- Etablir un rapport de gestion plus complet permettant d'être une véritable source d'informations pour la hiérarchie.
- Justifier le paiement des primes d'assurances accident au moins depuis l'année 2006.

Il importe dès lors que le SAE, qui assure de manière effective sa fonction d'administration des assurances de l'Etat, développe sa mission de coordination transversale.

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'OPE, le SAE ainsi que la direction des bâtiments du DCTI à remplir le "tableau de suivi des recommandations et actions" qui figure au chapitre 4, et qui **synthétise les améliorations à apporter** et indique leur niveau de **priorité**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **déla****i de réalisation**.

L'ensemble des rubriques du tableau a fait l'objet d'un remplissage adéquat par les services concernés qui ont clairement affiché leur volonté d'apporter les améliorations recommandées.

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	8
3.	ANALYSE	10
3.1.	Contexte général	10
3.1.1.	Missions générales du Service des Assurances de l'Etat (SAE)	10
3.1.2.	Champ d'action et montant de primes gérées	11
3.1.3.	La gestion des assurances	13
3.2.	Assurances de biens	14
3.2.1.	Périmètre et listes valorisées des biens	14
3.2.1.1	Contexte	14
3.2.1.2	Constats	15
3.2.1.3	Risques découlant des constats	15
3.2.1.4	Recommandations	16
3.2.1.5	<i>Observations de l'audité</i>	17
3.2.2.	Impact financier des sinistres et sinistralité	18
3.2.2.1.	Contexte	18
3.2.2.2.	Constats	18
3.2.2.3.	Risques découlant des constats	18
3.2.2.4.	Recommandations	19
3.2.2.5.	<i>Observations de l'audité</i>	19
3.2.3.	Couverture des risques	21
3.2.3.1.	Contexte	21
3.2.3.2.	Constats	21
3.2.3.3.	Risques découlant des constats	22
3.2.3.4.	Recommandations	22
3.2.3.5.	<i>Observations de l'audité</i>	23
3.3.	Assurances de personnes (assurance-accident)	24
3.3.1.	Contexte	24
3.3.2.	Constats	25
3.3.3.	Risques découlant des constats	26
3.3.4.	Recommandations	26
3.3.5.	<i>Observations de l'audité</i>	27
3.4.	Assurances responsabilité civile	29
3.4.1.	Contexte	29
3.4.2.	Constats	29
3.4.3.	Risques découlant des constats	30
3.4.4.	Recommandations	30
3.4.5.	<i>Observations de l'audité</i>	31
3.5.	Appels d'offres et Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP)	32
3.5.1.	Contexte	32
3.5.2.	Constats	32
3.5.3.	Risques découlant des constats	33
3.5.4.	Recommandations	33
3.5.5.	<i>Observations de l'audité</i>	33
3.6.	Suivi des missions du SAE – rapport de gestion	34
3.6.1.	Contexte	34
3.6.2.	Constats	34
3.6.3.	Risques découlant des constats	34
3.6.4.	Recommandations	35
3.6.5.	<i>Observations de l'audité</i>	35
3.7.	Conclusion	37
3.7.1.	Constats conclusifs	37



3.7.2.	Recommandations conclusives	38
3.7.3.	<i>Observations de l'audité</i>	39
4.	TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	40
5.	RECUEIL DES POINTS SOULEVES PAR LES AUTRES AUDITS PORTANT SUR LES MEMES THEMES	43
6.	DIVERS	44
6.1	Glossaire des risques	44
6.2	Remerciements	46

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Dans le cadre de la réorganisation de son secteur financier et administratif, notamment la révision de son portefeuille d'assurances, l'Office du Personnel de l'Etat (OPE) souhaite mandater une société de courtage externe afin de procéder à un bilan technique des différents risques rencontrés dans certains domaines et émettre des recommandations en matière d'organisation et de gestion. Préalablement à cette démarche, M. David Hiler, conseiller d'Etat en charge du Département des Finances (DF) a demandé à la Cour des comptes un audit sur le portefeuille des assurances de l'Etat.

Dès lors que l'art. 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).

L'origine de cet audit de gestion est une communication de l'administration publique

Ainsi, par lettre du 27 septembre 2007 adressée au conseiller d'Etat en charge du département des finances, la Cour a accepté d'entrer en matière sur la gestion du portefeuille des assurances confiée au Service des Assurances de l'Etat (SAE). Ce service, composé de quatre personnes, gère un volume de primes d'environ 35 millions.

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'Evaluation 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.

La Cour précise au tableau comparatif présenté au [chapitre 5](#) 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.

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. Ainsi, l'ICF ayant des contrôles en cours au sein du Département des Constructions et Technologies de l'Information (DCTI), la Cour a convenu que le présent audit n'intégrerait pas la problématique des valeurs d'assurance relatives aux bâtiments. En particulier, le rapport ne traitera pas du contrôle de réconciliation entre les informations issues du projet Evaluation du Patrimoine Immobilier de l'Etat (EPIE) et les données provenant de différentes applications informatiques métier utilisées par le DCTI. De même, la comptabilisation ainsi que la ventilation de certaines primes d'assurance ayant fait l'objet d'un audit de l'ICF dans le cadre de la révision du compte d'Etat à fin 2006, ces aspects n'ont pas fait l'objet de contrôles de la part de la Cour, si ce n'est un contrôle de cohérence relatif aux primes d'assurance-accident.



2. MODALITES ET DEROULEMENT

La Cour a conduit cet audit en s'entretenant entre le 3 octobre et le 11 décembre 2007 avec les principaux intervenants impliqués dans la gestion du portefeuille des assurances de l'Etat, à savoir le Service des Assurances de l'Etat (SAE) ainsi que la direction des bâtiments du DCTI. Dans le cadre de ses travaux, la Cour a également été amenée à rencontrer un des principaux assureurs de l'Etat en ce qui concerne les assurances de biens.

Comme prévu par sa base légale, il est à relever que 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**.

Les audits de gestion de la Cour sont conduits conformément aux meilleures pratiques internationales

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

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

1^{ère} phase : Planification

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

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

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée 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^{ème} phase : Récolte d'informations

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

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

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

5^{ème} phase : Proposition de recommandations

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



6^{ème} phase : Rédaction du rapport

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

7^{ème} phase : Validation du rapport

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

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 6.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au chapitre 4 un tableau rempli par l'entité auditée qui **synthétise les améliorations à apporter** et indique leur niveau de **priorité**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délai de réalisation**.

3. ANALYSE

3.1. Contexte général

3.1.1. Missions générales du Service des Assurances de l'Etat (SAE)

Le Service des Assurances de l'Etat (SAE) est chargé de la gestion du portefeuille des assurances de l'Etat. Ce service, composé de quatre personnes, est rattaché hiérarchiquement à la direction financière et administrative de l'Office du Personnel de l'Etat (OPE) depuis le début des années 1990. Il définit ses missions générales comme suit :

Missions du SAE :
administrer la
couverture
d'assurance et
coordonner une
approche
transversale des
risques

- « Administrer la couverture d'assurance des biens et des employés de l'Etat de Genève, dans le cadre des compétences légales octroyées par les lois ou pour répondre à des besoins spécifiques,
- Coordonner une approche des risques de manière transverse, en collaboration avec les demandeurs,
- Répondre à toute question de couverture des départements et les assister dans leurs démarches »

Dans ce cadre, les interlocuteurs du SAE sont nombreux : services ressources humaines et services financiers des départements de l'Etat, services spécifiques concernant certains risques (par exemple service de la gérance pour le risque incendie), collaborateurs de l'Etat (pour l'assurance-accident), citoyens (pour la couverture assurance scolaire par exemple),

3.1.2. Champ d'action et montant de primes gérées

Le SAE gère une trentaine de contrats qui peuvent être regroupés en trois grands types d'assurance : les assurances de biens, de personnes (assurance-accident exclusivement) et les assurances Responsabilité Civile (RC).

Composé de quatre personnes, le SAE gère une trentaine de contrats d'assurance

Les montants de primes relatifs à ces contrats d'assurance se présentent comme suit pour l'année 2006 (informations ressortant des polices d'assurance fournies à la Cour) :

34.6 millions de primes gérées par le SAE en 2006 dont 6.4 millions concernant les assurances de biens et 26.6 millions pour les assurances-accident

Type d'assurance	Risques couverts	Montant de primes gérées par le SAE (en milliers)
Assurances de biens	Incendie	5'341
	Dégât d'eau	716
	Bris de glace	11
	Perte d'exploitation	12
	Vol	39
	IETI (parc informatique)	74
	Bris de machines	246
	Expositions	Variable
	Sous total assurances de biens	6'439
Assurances de personnes	Assurance-accident LAA en faveur du personnel de l'Etat de Genève	25'886
	Assurance-accident des détenus et des bénévoles de l'instruction publique	48
	Assurance-accident scolaire	645
	Sous total assurances de personnes	26'579
Assurances responsabilité civile (RC)	RC générale pour l'Etat de Genève (y compris protection juridique)	998
	RC immeuble	54
	RC véhicules	428
	RC décharge de Nant-de-Châtillon et usine des Cheneviers	92
	RC préjudice de fortune (tribunal tutélaire et justice de paix)	2
	RC maîtrise d'ouvrage (construction)	Variable
	RC pour les dégâts causés par les chiens errants	50
	RC essais cliniques	Variable
	Sous total assurances RC	1'624
	Total général	34'642

En fonction du type d'assurance (biens, personnes ou RC), le périmètre des entités couvertes est différent. Dans le cas des assurances de biens, ce périmètre varie également en fonction du risque couvert. Il peut être schématiquement représenté comme suit pour les principaux risques :

Couverture des risques différente en fonction de la nature et de la propriété des biens

	Incendie	Dégât d'eau	Bris de glace	Perte d'exploitation (revenu locatif)	Vol
Bâtiments (y compris bâtiments en construction) de l'Etat de Genève ainsi que les organismes qui en dépendent ^(a)	X			X	
Contenu des bâtiments de l'Etat de Genève ainsi que les organismes qui en dépendent ^(b)	X				
Treize bâtiments "particuliers" ^(c)	X	X		X	
Bâtiments propriété de la CIA ¹	X	X		X	
Bâtiments propriété de la CP ²	X	X	X	X	
Inventaire de la fondation Zouboff (mobilier, objets d'art)	X	X			X
Objets saisis par les OPF ³ situés Ch. de la Marbrerie 13 à Carouge	X	X			X
Chambre forte des OPF	X	X			X
Biens mobiliers et immobiliers ainsi que véhicules à moteurs saisis par les OPF dans l'attente de leur mise en vente aux enchères	X	X	X		
Valeurs pécuniaires dans les coffres de différents départements et de la Caisse centrale de l'Etat	X				X

- a) Dont bâtiments des Ports Francs et Entrepôts de Genève, de la Fondation Halle 6 et du palais des expositions, de l'Aéroport International de Genève (AIG) et de l'Université. Voir 3.2.1.2 constat n° 3.
- b) Hors contenu des Ports Francs et parkings publics mais y compris l'ancienne barque du Léman « Neptune » appartenant à la Fondation Neptune.
- c) Dont Auditorium Arditì, bâtiment de la Société Nautique Genève, bâtiment des Forces Motrices, etc.

¹ CIA : Caisse de prévoyance du personnel enseignant de l'instruction publique et des fonctionnaires de l'Administration de Genève

² CP : Caisse de prévoyance des fonctionnaires de la police et de la prison

³ OPF : Offices des poursuites et des faillites

3.1.3. La gestion des assurances

Dans le cadre de ses activités, l'Etat, comme toute entreprise, doit faire face à un certain nombre de risques (incendie, vol, pertes de données, accident, etc.). Les bonnes pratiques décrites par les compagnies d'assurances et les sociétés d'audit prévoient la mise en place d'un système de gestion des risques afin de recenser, analyser et maîtriser les risques. Dans ce cadre, la conclusion de polices d'assurance peut être une réponse à la maîtrise de certains risques identifiés.

La Cour a ainsi identifié les étapes clés suivantes en matière de gestion des risques et des assurances :

- Obtenir des listes valorisées détaillant les biens et personnes à couvrir pour un périmètre donné
- Analyser la sinistralité par type de risques
- Formaliser, via une politique de couverture et de prévention, les risques à couvrir sur la base de l'analyse de la sinistralité passée et de l'aversion au risque plus ou moins grande de l'Etat (« niveau » de risque que l'Etat est prêt à supporter)
- Procéder à des appels d'offres dans le cadre de la conclusion de contrats avec les compagnies d'assurance
- Gérer et comptabiliser les primes d'assurance, les charges relatives aux sinistres ainsi que les éventuels remboursements
- Mettre en place un système de contrôle interne garantissant une communication satisfaisante de l'information avec les responsables hiérarchiques (rapports de gestion, etc.)

Ces étapes clés, qui définissent la structure du présent rapport, ont été comparées aux processus suivis par le SAE dans le cadre de sa gestion du portefeuille des assurances de l'Etat.

3.2. Assurances de biens

3.2.1. Périmètre et listes valorisées des biens

3.2.1.1 Contexte

Dispositions réglementaires

L'article 1 du Règlement concernant les inventaires et l'assurance-incendie des biens de l'Etat (B 4 25.04) stipule que tous les biens mobiliers et immobiliers de l'Etat doivent être inventoriés et que les départements doivent édicter des directives détaillées pour l'établissement et la tenue à jour des inventaires. Le règlement précise également que l'établissement et la tenue à jour de l'inventaire des biens mobiliers sont de la responsabilité des chefs de service et de celle de la direction des bâtiments pour les immeubles.

L'article 9 du Règlement précise que l'office du personnel, division des assurances sociales, veille à ce que tous les biens de l'Etat soient assurés contre l'incendie. Les services de l'Etat ont l'obligation de lui donner tous les renseignements utiles à la conclusion de l'assurance.

Pratique en matière de communication de listes de biens

D'une manière générale pour toutes les assurances de biens, la pratique demande qu'une liste des biens assurés soit remise à l'assureur selon une fréquence déterminée. Dans le cas particulier de l'Etat, les assureurs ne demandent pas systématiquement ces listes au SAE selon une périodicité annuelle.

Les informations permettant au SAE d'établir et de communiquer ces listes sont issues des départements ou entités suivantes :

Types de biens	Source et fréquence des informations communiquées au SAE	
	Département ou entité	Périodicité
Bâtiments de l'Etat	DCTI	Coup par coup
Bâtiments de la CIA	CIA	Coup par coup
Bâtiments de la CP	CP	Coup par coup
Bâtiments Cheneviers	Cheneviers / SIG	Annuelle
Bâtiments AIG	AIG	Coup par coup
Bâtiments Palexpo / Halle 6	DCTI / Palexpo / Halle 6	Coup par coup
Bâtiments Ports Francs	DCTI / Ports Francs	Coup par coup
Bâtiments en construction	DCTI	Coup par coup
Contenu des bâtiments	DCTI et départements	Pas de mise à jour
Informatique	DCTI	Annuelle
Coffres-forts	Départements	Coup par coup
Machines pour l'usine des Cheneviers et le service du traitement des eaux	SIG	Coup par coup
Mobilier et objets d'art de la Fondation Zouboff	Chancellerie et fondation Zouboff	Pas de mise à jour
Barque du Léman "Neptune"	Fondation Neptune	Pas de mise à jour
Biens saisis par les OPF	OPF	Pas de mise à jour
Expositions	Départements	Coup par coup

Source : SAE

Il ressort de ce tableau que les départements ne fournissent pas au SAE de listes exhaustives et régulièrement mises à jour des biens à couvrir. Leur activité consiste uniquement à l'informer au mieux et « au coup par coup » des mouvements (acquisitions et cessions de biens).

3.2.1.2 Constats

Maintien de bases de données de biens par le SAE à fréquence irrégulière et pour des périmètres non explicités

- 1 En raison de l'absence de listes exhaustives régulièrement mises à jour communiquées par les départements, le SAE établit ses propres listes de biens, alimentées en fonction des annonces des départements. Ce sont ces listes de biens qui « font foi » auprès des assureurs. L'absence de registre d'actifs fixes dans la comptabilité de l'Etat empêche le recoupement de ces données avec une autre source d'information, ce qui ne peut garantir l'exhaustivité des données.
- 2 A titre d'illustration du constat précédent, la Cour relève que l'assurance couvrant le parc informatique a été conclue sur la base d'un inventaire qui n'a pas été mis à jour depuis quatre ans. La somme globale d'assurance a été réévaluée sans que le SAE ne réclame un inventaire actualisé au Centre des Technologies de l'Information (CTI). Par ailleurs, certaines valeurs d'assurance ne sont pas systématiquement mises à jour car non communiquées au SAE par les départements compétents ou demandées par le premier. C'est le cas par exemple du contenu et de la valeur des coffres qui n'ont pas fait l'objet de confirmation ou de mise jour depuis 2003.
- 3 Le contrat couvrant les bâtiments de l'Etat contre le risque d'incendie n'est pas suffisamment explicite en ce qui concerne le périmètre de couverture. A l'article 1 de la rubrique « choses assurées » du contrat, il est effectivement mentionné : « la totalité des bâtiments du preneur d'assurance et des organismes qui en dépendent, y compris ceux des sociétés immobilières dont le preneur d'assurance détient le capital action ». Par ailleurs, il est précisé dans les conditions spéciales du contrat que « la présente assurance ne couvre pas les biens mobiliers et immobiliers des Etablissements publics médicaux, de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) et des Fondations Immobilières de droit public, de la Caisse de prévoyance CIA et de la Caisse de prévoyance CP ».

Ainsi, il n'existe pas de liste explicite des entités couvertes. Après discussions avec le SAE et l'assureur en charge de cette police, il apparaît que seules quatre entités faisant partie du périmètre de consolidation de l'Etat (selon l'arrêté du Conseil d'Etat du 7 février 2007) sont couvertes par ce contrat : l'AIG, la Fondation du palais des expositions et de la Halle 6 ainsi que l'Université de Genève. Les entités ne faisant pas expressément appel aux services du SAE couvrent elles-mêmes les actifs enregistrés dans leur comptabilité.

3.2.1.3 Risques découlant des constats

Le risque **financier** tient à une perte sur actif non assuré en cas de sinistre ou à des paiements de primes trop élevées en comparaison des biens assurés.

Il existe un risque **opérationnel** car le délai dans lequel s'effectuerait le remplacement, en cas de sinistre, d'un bien non assuré serait prolongé.

3.2.1.4 Recommandations

Remplacer ou mettre à jour les listes de biens pour des périmètres explicités

Actions possibles

[cf. constat 1] Profiter de l'opportunité de la création d'un registre des actifs fixes dans le système comptable de l'Etat dès 2008 pour revoir le mode d'établissement des listes tenues par le SAE. Procéder, lorsque cela est possible et en particulier pour les bâtiments, au remplacement ou à la mise à jour des listes de biens utilisées par le SAE.

[cf. constat 2] Contacter annuellement les services et personnes responsables de la communication des valeurs d'assurance afin de mettre à jour ou confirmer ces valeurs.

[cf. constat 3] Clarifier les termes du contrat incendie Etat de Genève en précisant de manière explicite les entités couvertes et celles qui ne le sont pas afin d'éviter tout risque de double assurance ou de défaut d'assurance. Faire valider le périmètre par le secrétaire général de chaque département sur une base annuelle, élargir ou restreindre le périmètre sur la base d'un mandat donné au SAE.

Pistes et modalités de mise en œuvre

La mise en œuvre de la première recommandation nécessite l'organisation de séances avec la direction des bâtiments du DCTI et le Centre de Compétences de la Comptabilité Financière Intégrée (CCCFI) afin de définir les moyens permettant le remplacement des listes et d'informer le SAE des projets de recensement de biens en cours à l'Etat (en particulier pour les bâtiments suite au projet EPIE). A ce titre, il conviendrait d'ajouter, dans le module gérant les actifs fixes du système comptable et financier de l'Etat, une information relative à la valeur d'assurance. Cette valeur d'assurance doit pouvoir être indexée annuellement de manière automatique sur la base d'un indice restant à définir. Le coût additionnel de ces mesures sera compensé par un gain de temps pour le SAE.

Pour la mise à jour des valeurs d'assurance, prévoir une confirmation écrite par les services. Dans le cas des coffres-forts, il peut être envisagé une alternative à la détention de valeurs non numéraires comme celle de la conservation des papiers-valeurs dans les coffres d'une banque. Dans le pire des cas, la réémission de certains papiers-valeurs pourrait être envisagée.

Concernant la troisième recommandation, il s'agit de contacter l'assureur afin de clarifier la formulation des contrats.

La première recommandation devrait être appliquée dans un délai de trois mois suivant l'introduction du registre des actifs fixes dans la Comptabilité Financière Intégrée (CFI) et au plus tard pour le mois de septembre 2008. Les deux recommandations suivantes pourraient être mises en place dans un délai de trois mois.

Avantages attendus

Garantir une couverture adéquate des biens au-delà des liens de confiance implicites existants entre l'Etat et les assureurs.

3.2.1.5 Observations de l'audité

Observations de l'OPE et du SAE

Constat 1. La création d'une base de données des bâtiments intégrée à la CFI en tant qu'actif immobilisé, sur la base du projet EPIE du DCTI serait un atout très important dans l'amélioration du système de couverture d'assurance obligatoire Incendie, particulièrement dans la détermination du périmètre d'activité et des sommes d'assurances à prendre en compte.

Constat 2. Pour l'inventaire du contenu, le règlement B 4.25.04 est clair, il appartient à chaque département de tenir un inventaire de leur mobilier et contenu et de le communiquer. Le SAE veillera à la mise à jour annuelle et interpellera les départements courant 2008. Les valeurs de ceux-ci peuvent être établies avec l'aide de la CCA. Le SAE rappelle que l'ICF demande, chaque année, lors de leurs contrôles effectués auprès des différents services de l'Etat si ceux-ci ont tenu une liste d'inventaire et si elle a été communiquée.

Pour ce qui a trait aux coffres, il est de la compétence des services financiers, qui en ont la charge, de tenir à jour cette liste. En 2005, le service financier du Département des Institutions (DI) a effectué un gros de travail de recensement de ses coffres-forts, ce qui a permis une mise à jour. Une injonction systématique des départements sera effectuée.

Observations de la direction des bâtiments du DCTI

S'agissant de la recommandation liée au constat 1 et en tant que de besoin, la direction des bâtiments est toute disposée à participer à l'homogénéisation des listes utilisées par les différents intervenants, ainsi qu'aux réflexions et à la définition des valeurs pertinentes pour l'assurance des bâtiments. Elle se tient à la disposition du SAE ou des services financiers du DCTI ou du DF dans ce cadre.

3.2.2. Impact financier des sinistres et sinistralité

3.2.2.1. Contexte

Dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique d'assurance, l'évaluation de l'impact financier des sinistres et de la sinistralité relatifs aux biens enregistrés dans le compte d'Etat demande un suivi de la part du SAE :

- du nombre et du coût global des sinistres,
- des remboursements d'assurance ainsi que des éventuelles réserves pour sinistres en cours,
- des coûts restant à la charge de l'Etat,
- de la sinistralité, soit le ratio entre le montant des sinistres à dédommager et des primes payées.

Les données relatives aux remboursements d'assurance ainsi que la constitution d'éventuelles réserves peuvent être fournies par les assureurs sur demande du SAE.

Dans le cas d'un sinistre incendie, le coût des travaux est habituellement enregistré par le DCTI dans le système comptable de l'Etat via un compte « projet ». A l'inverse, le coût des travaux consécutifs aux sinistres dégâts d'eau et bris de glace ne font pas l'objet d'un suivi comptable spécifique.

Les bâtiments de l'Etat de Genève ne font l'objet d'aucune couverture concernant les risques dégâts d'eau (excepté pour treize bâtiments « particuliers ») et bris de glace (excepté pour les biens immobiliers saisis par les OPF). Les bâtiments de l'Etat sont donc auto-assurés pour ces deux risques : l'Etat supporte intégralement le coût lié à la réparation d'un éventuel sinistre.

3.2.2.2. Constats

- 1 Le SAE ne demande pas de manière systématique aux assureurs les données relatives aux sinistres. Il ne demande pas non plus aux départements les éventuelles données relatives aux sinistres dont ceux-ci pourraient disposer.
- 2 Il n'existe pas d'état récapitulatif trimestriel ou annuel permettant d'avoir une vision globale du coût des dégâts et des éventuels remboursements qui leur sont associés.

3.2.2.3. Risques découlant des constats

Le **risque de contrôle** tient à une connaissance insuffisante des coûts supportés par l'assureur et de ceux restant à charge de l'Etat.

Il en résulte un **risque financier** lié à l'impossibilité de juger de la pertinence d'une éventuelle auto-assurance.

**L'analyse de la
sinistralité fait défaut**

3.2.2.4. Recommandations

Actions possibles

[cf. constat 1] Demander aux assureurs ainsi qu'aux départements les informations pertinentes permettant de réaliser des analyses de sinistralité régulières (au moins une fois par année).

Mettre en place un outil de suivi de la sinistralité

[cf. constat 2] Prévoir une organisation du système comptable et financier garantissant l'obtention d'informations relatives aux sinistres. Etablir de manière régulière un tableau de bord permettant un suivi des coûts et des remboursements par sinistre pour chaque type de risque (incendie, dégâts d'eau, bris de glace). Il revient à la direction des bâtiments du DCTI d'établir ce tableau de bord.

Pistes et modalités de mise en œuvre

La mise en place de la première recommandation nécessite de demander aux assureurs les informations pertinentes, ce qui pourrait être effectué dans un délai d'un mois.

La mise en œuvre de la recommandation suivante nécessite l'organisation de réunions avec la direction des bâtiments du DCTI et le SAE afin de définir les informations devant figurer dans le tableau de bord. Cette mise en œuvre passe également par la formalisation de procédures définissant les schémas comptables lors de l'enregistrement des sinistres. Le coût de ces mesures est marginal, leurs mises en place faisant partie du cahier des charges des responsables en place.

Avantages attendus

Disposer d'informations fiables permettant de juger de la pertinence de la conclusion de contrats d'assurance.

3.2.2.5. Observations de l'audité

Observations de l'OPE et du SAE

Constat 1. *Des études de sinistralité sont réalisées sur la base d'opportunité mais pas de manière régulière dans tous les contrats et chaque année. Par exemple, l'assurance scolaire a vu ses primes baisser cette année. Le responsable de la division bâtiment de la CIA reçoit trimestriellement un décompte récapitulatif des sinistres directement de l'assurance concernée.*

Un conseil sur la méthodologie à utiliser pour l'appréhension de ces risques sera demandé au courtier mandaté.

Constat 2. *Pour ce qui a trait aux bâtiments, le SAE apportera son appui à la direction des bâtiments pour l'établissement des tableaux et collaborera à l'analyse qui sera faite sur ces bases.*

Observations de la direction des bâtiments du DCTI

La direction des bâtiments partage l'analyse de la Cour des Comptes quant à la recommandation liée au constat 2, à savoir la nécessité de mettre en place un tableau de bord susceptible de permettre notamment l'analyse de la sinistralité. Cette recommandation rejoint d'autres besoins d'analyse évalués au sein de la direction des bâtiments, lesquels conduisent à la nécessité de revoir plus



globalement les outils de reporting et d'analyse financière actuellement utilisés au sein de la direction. Cette révision ayant une portée relativement large en termes d'organisation du système comptable et financier, de fonctionnement et d'utilisation des outils de gestion, il apparaît qu'elle nécessitera plusieurs mois de travaux successifs. Pour cette raison, la direction des bâtiments propose de faire un premier point de cette recommandation dans un délai de 12 mois.

3.2.3. Couverture des risques

3.2.3.1. Contexte

Selon les principales étapes définies par la Cour dans le cadre de la gestion des assurances (voir 3.1.3), l'étape suivant l'analyse de la sinistralité consiste à formaliser une politique de couverture des biens par nature de risque.

En matière d'assurance de biens, le SAE a contracté, sur demande des départements, des couvertures pour certains actifs contre les risques incendie, dégâts d'eau (essentiellement pour les bâtiments de la CIA et de la CP), bris de glace (essentiellement pour les bâtiments de la CP), perte d'exploitation, vol et IETI (installations de traitement des informations). Il n'existe pas de contrats couvrant les risques transport (hors abonnement expositions) et le vandalisme.

D'une manière générale, une politique de couverture des risques traite des principaux points suivants :

- **Identification des risques**
- **Evaluation des risques** : formalisation d'une cartographie des risques, probabilité de leur réalisation et ampleur des dégâts qu'ils peuvent causer, détermination des objectifs de protection (risque supportable)
- **Maîtrise des risques** : mise en place de mesures pour les risques significatifs afin que la probabilité de réalisation de ceux-ci et/ou l'ampleur des dommages qu'ils pourraient causer se situe au-dessous de l'objectif de protection, prise de mesures afin d'éviter ou atténuer les risques, fixation de priorités pour la mise en œuvre des mesures
- **Contrôle des risques** : surveillance et évaluation permanente des risques

3.2.3.2. Constats

1 Il n'existe pas de politique formalisée de couverture des risques, ce qui engendre :

- a) La conclusion de contrats spécifiques ainsi que le paiement de primes que ni le SAE ni les départements concernés ne sont en mesure de justifier. Tel est le cas d'un contrat revu par la Cour qui consiste à couvrir (notamment contre le risque dégât d'eau) treize bâtiments clairement identifiés. Ce contrat représente une prime d'environ 117'000 F pour l'année 2006 (dont 20'000 F environ pour le risque dégât d'eau). Les autres bâtiments de l'Etat ne sont pas couverts contre le risque dégât d'eau.
- b) La conclusion de contrats par certains départements sans implication du SAE (tel que Casco véhicule). De fait, le SAE n'a pas une vision exhaustive de la totalité des contrats d'assurances de l'Etat.

**La politique de
couverture et de
prévention des
risques fait défaut**

- 2 Certains contrats pourtant souscrits avec le même assureur et à des périodes relativement proches n'offrent pas des conditions standard, ce qui ne facilite pas leurs comparaisons. C'est le cas par exemple des frais de déblaiement qui sont inclus sans prime complémentaire dans les polices incendie contractées pour la CIA et la CP alors qu'il n'en va pas de même pour l'Etat de Genève.

3.2.3.3. Risques découlant des constats

Le risque **financier** tient à une perte sur actif non assuré en cas de sinistre ou à des paiements de primes trop élevées en comparaison des biens assurés.

Il existe un risque **opérationnel** car le délai dans lequel s'effectuerait le remplacement, en cas de sinistre, d'un bien non assuré serait prolongé.

3.2.3.4. Recommandations

Actions possibles

[cf. constat 1] Formaliser et soumettre à la secrétaire générale du département des finances une politique de couverture des risques en concertation avec les départements concernés.

- a) Confirmer ou à défaut annuler les contrats spécifiques qui ne reposent sur aucune analyse fondée.
- b) Regrouper l'ensemble des contrats d'assurance auprès du SAE

[cf. constat 2] Pour des risques identiques, couverts pour plusieurs entités par le même assureur, conclure les contrats sur la base de conditions comparables.

Pistes et modalités de mise en œuvre

Il revient au SAE de mener les discussions avec ses principaux interlocuteurs (la direction des bâtiments du DCTI principalement) afin de rédiger une politique de couverture qui doit être validée au minimum par les secrétaires généraux du DCTI et du département des finances, voire par le collège des secrétaires généraux. Cette politique doit être rédigée en tenant compte des recommandations de la société de courtage mandatée par l'OPE (voir cadre et contexte de l'audit). Le coût de ces mesures est marginal, leurs mises en place faisant partie du cahier des charges du responsable du SAE. Le processus devrait prendre environ six mois et être appliqué dans les meilleurs délais notamment en fonction des échéances des contrats.

Avantages attendus

Ces recommandations ont pour but de :

- Couvrir les biens contre des risques identifiés et pertinents conformément à une réflexion formalisée et partagée entre les différents intervenants
- Justifier les contrats signés ainsi que les primes payées
- Faciliter la gestion des contrats par le SAE par l'application d'une politique donnant le cadre et le champ d'action des différents intervenants
- Servir de base à une politique de prévention appropriée



3.2.3.5. Observations de l'audité

Observations de l'OPE et du SAE

L'OPE avait prévu, avant la demande du présent audit par M. le conseiller d'Etat D. Hiler, de faire appel à un courtier en vue d'une étude exhaustive des risques et de leur appréhension par le SAE, ainsi que de la pertinence de certaines couvertures. L'ensemble des contrats d'assurances dans les départements sera pris en compte dans cette étude.

Observations de la direction des bâtiments du DCTI

Pas de commentaires.

3.3. Assurances de personnes (assurance-accident)

3.3.1. Contexte

Les contrats d'assurance gérés par le SAE au titre des assurances de personnes concernent uniquement l'assurance-accident. Les montants de primes relatifs à ces contrats pour l'année 2006 sont les suivants :

Personnes assurés	Base de calcul des primes	Montant de primes gérées par le SAE (en milliers)
Assurance-accident LAA en faveur du personnel de l'Etat de Genève obligatoirement assuré auprès de la SUVA	Masse salariale	11'104
Assurance-accident LAA en faveur du personnel de l'Etat de Genève non assuré à titre obligatoire auprès de la SUVA	Masse salariale	14'782
Assurance-accident des détenus	Nombre de détenus	40
Assurance-accident des bénévoles de l'instruction publique	Nombre de journées d'occupation	6
Assurance-accident pour les élèves	Nombre d'élèves	645
Total		26'577

Assurance-accident pour le personnel de l'Etat

En vertu de la *Loi fédérale sur l'Assurance-Accidents (LAA)* qui impose que tous travailleurs occupés en Suisse doivent être couverts contre le risque-accident, le SAE a pour rôle la souscription d'une assurance-accident pour le personnel de l'Etat. Dans ce cadre, il exécute les tâches suivantes : déclarer tous les accidents survenus aux collaborateurs de l'Etat, assurer le suivi et la gestion de tous les dossiers accident avec arrêt de travail, appliquer les règlements cantonaux B5 05 01 « *Règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux* » et B 5 05 09 « *Règlement concernant les prestations complémentaires aux magistrats et aux membres du personnel de l'Etat en cas d'accidents* », assurer le lien et répondre aux demandes des assurés et des services des ressources humaines des départements.

D'une manière générale sont couverts les collaborateurs gérés dans le système d'information des ressources humaines de l'OPE ainsi que les personnes effectuant des tâches pour l'Etat ou qui sont sous son contrôle. Ainsi, la masse salariale déclarée par le SAE, au titre de l'année 2006, servant de base au calcul des primes couvrant la LAA (soit environ 1.7 milliards) est supérieure d'environ 200 millions à celle issue du compte d'Etat (1.5 milliards).

Conformément à la LAA, le SAE assure une partie du personnel de l'Etat auprès de la SUVA (de manière obligatoire et pour une masse salariale d'environ 622 millions soit 35 % du total de la masse salariale) et l'autre partie auprès d'un assureur privé (pour une masse salariale d'environ 1'136 millions soit 65 % de la masse salariale totale). Il convient de préciser que les taux de prime sont différents en fonction de l'assureur compte tenu du caractère plus ou moins à risque de la population couverte.

La ventilation actuelle du personnel de l'Etat entre l'une ou l'autre assurance s'appuie sur une analyse réalisée dans les années 1980. Par souci de simplification, cette analyse avait été réalisée de manière globale sur la base des Centres de Responsabilité (CR) de l'Etat et non sur une analyse détaillée par fonction et par collaborateur.

L'article 66 de la LAA mentionne explicitement les travailleurs devant être assurés à titre obligatoire auprès de la SUVA.

Assurance-accident pour les élèves

En vertu de l'article 10 du *Règlement concernant les prestations aux élèves et étudiants victimes d'accidents*, le SAE est également en charge de l'encaissement d'un émolument relatif à l'assurance des accidents scolaires. L'article 8 A de la Loi sur l'Instruction Publique (LIP) précise en effet que les élèves qui suivent l'enseignement public sont obligatoirement assurés contre les accidents survenant pendant les activités scolaires et universitaires ainsi que sur le trajet direct pour se rendre de leur résidence au lieu où elles se déroulent et pour en revenir. A cet effet, le Conseil d'Etat souscrit une police d'assurance collective pour couvrir les frais de guérison et les indemnités en cas de décès ou d'invalidité. Il est précisé que le règlement ne s'applique pas aux élèves qui sont couverts par une compagnie d'assurance privée accordant des prestations au moins équivalentes à celles prévues par le règlement.

3.3.2. Constats

- 1 Il n'existait pas, au moment de l'audit, de contrôle ni de réconciliation effectués par le SAE pour expliquer la différence de 200 millions environ au titre de l'année 2006 entre la base de la masse salariale déclarée aux assureurs et la masse salariale issue du compte d'Etat. Ainsi, le SAE n'est pas en mesure de déterminer avec précision la liste des entités dont les employés sont couverts par ses soins, ni de justifier le paiement des primes. La Cour précise qu'une différence de 200 millions sur la base de la masse salariale correspond à un montant de primes assurance-accident d'environ 2.6 millions qui n'est donc pas justifié.
- 2 Aucune analyse n'a été réalisée depuis les dix dernières années permettant de s'assurer que la ventilation actuelle du personnel à l'un ou l'autre assureur est toujours pertinente et opportune. Il n'existe aucun champ renseigné dans le nouveau Système d'Information des Ressources Humaines (SIRH) propre à définir le caractère plus ou moins risqué de la fonction exercée par chaque collaborateur. Cette absence d'information empêche tout appel d'offre auprès d'un autre assureur pour la partie qui pourrait ne pas être obligatoirement assurée auprès de la SUVA et contrarie la négociation annuelle du taux de prime avec la SUVA, faute d'informations suffisantes.

Economies possibles jusqu'à plusieurs centaines de milliers de francs sur les primes d'assurance-accident résultant d'une analyse plus fine et récente de la population couverte

A titre d'illustration, la Cour évoque le cas du personnel issu des CR « Secrétariat général, Ressources Humaines et comptabilité » du DCTI qui est assuré auprès de la SUVA, et ce en l'absence d'obligation légale selon l'article 66 de la LAA. Par ailleurs, il n'existe pas de règle homogène puisque le personnel issu de CR ayant la même activité dans d'autres départements n'est pas affilié à la SUVA.

La différence de taux entre les deux assureurs représente environ 480 F par tranche de 100'000 F de salaire annuel (taux supérieur à la SUVA), principalement à charge de l'employeur. Par exemple, l'application du taux de l'assureur privé aux CR « Secrétariat, Ressources Humaines et comptabilité » du DCTI (totalisant une masse salariale d'environ 5.4 millions soit moins de 1 % de la masse salariale assurée auprès de la SUVA) représenterait une économie de l'ordre de 25'000 F par année.

- 3 La récupération des indemnités journalières relatives aux accidents s'effectue sur la base des durées indiquées dans les certificats d'incapacité de travail transmis par les accidentés, sans contrôle de la durée effective de l'arrêt dans le système d'information des ressources humaines de l'OPE.
- 4 Concernant l'assurance scolaire, la Cour constate qu'au regard de la LIP et de son règlement d'application, tous les élèves doivent être couverts (par l'Etat ou auprès d'une compagnie privée), qu'ils aient ou non payé l'émolument correspondant au SAE. Le SAE considère, quant à lui, que seuls les élèves s'étant acquittés de l'émolument auprès de son service sont couverts. Pour l'année 2006, 2'643 élèves n'ont pas payé leur émolument et le SAE n'est pas en mesure de confirmer que ces derniers sont couverts par une autre assurance.

Aucune certitude que tous les élèves sont couverts contre le risque accident

3.3.3. Risques découlant des constats

Le **risque financier** tient au paiement d'une prime plus élevée que nécessaire, à la non récupération d'indemnités journalières ou au paiement de frais médicaux relatifs à des élèves non assurés.

Le **risque de conformité** tient à l'affiliation d'un collaborateur à l'assureur privé en lieu et place de la SUVA en dérogation à la LAA. Concernant l'assurance-accident scolaire, le risque de conformité est avéré puisqu'il tient au non-respect de l'article 8 A de la LIP.

Le **risque de contrôle** et donc **de fraude** tient à l'absence de justification compréhensible des primes payées pour l'assurance accident.

3.3.4. Recommandations

Actions possibles

[cf. constat 1] Réconcilier de manière systématique avec le compte d'Etat les données utilisées par le SAE afin de déclarer les bases servant au calcul des primes et tenir à jour une liste des entités dont les employés sont couverts par les soins du SAE. Le cas échéant, adapter les masses salariales et les calculs des primes. Refacturer la fraction de prime correspondant à d'éventuels collaborateurs couverts par le SAE et dont les salaires ne sont pas comptabilisés dans le compte d'Etat. Pour l'année 2006, communiquer à la secrétaire générale du département des finances la réconciliation des bases de salaires, au plus tard pour fin mars 2008.

[cf. constat 2] Confirmer l'affiliation des collaborateurs à chacune des assurances sur la base de leurs cahiers des charges ou fonction. Analyser la pertinence de la ventilation actuelle par CR.

[cf. constat 3] Accéder au système d'information des ressources humaines et procéder à des extractions informatiques afin d'effectuer des contrôles relatifs aux indemnités journalières

[cf. constat 4] En l'absence de confirmation du Département de l'Instruction Publique (DIP) que tous les élèves sont couverts (soit par l'Etat soit par une compagnie privée), couvrir tous les élèves.

Pistes et modalités de mise en œuvre

Il revient au SAE de demander à l'OPE la liste des entités dont les employés sont payés via le système d'information des ressources humaines ainsi que les montants de masses salariales de chaque entité à déclarer aux deux assureurs. La justification du paiement des primes assurance-accident doit être menée par le SAE immédiatement. Par ailleurs, il est de la responsabilité du SAE de s'assurer que le système d'information des ressources humaines utilisé par l'OPE permet de faire le lien entre une personne, sa fonction et son affiliation. Ces informations devraient être validées par les départements.

La mise en place de la recommandation relative à l'accès au système d'information des ressources humaines ne demande aucun développement spécifique ni coût supplémentaire puisqu'il s'agit uniquement de prévoir une réunion avec le CTI et l'OPE afin d'obtenir les extractions informatiques nécessaires. Sa mise en place fait partie du cahier des charges du responsable du SAE et peut être de portée immédiate.

Concernant le constat 4, prévoir au budget une dépense additionnelle de l'ordre de 10'000 F afin de couvrir tous les élèves.

Avantages attendus

Bénéficiaire d'économies potentielles correspondant à une ventilation plus « fine » des collaborateurs.

3.3.5. Observations de l'audité

Observations de l'OPE et du SAE

Constat 1. *Le SAE s'assurera sur ce point que les outils SIRH permettant de faire le contrôle des décomptes LAA pour les différentes populations gérées dans SIRH sont suffisamment explicites. A ce titre, une demande est en cours auprès des développeurs de ce système pour le décompte annuel LAA et l'identification des entités hors-budget dans ce cadre.*

Constat 2. *Il sera pris contact avec les personnes responsables des évaluations des fonctions à l'OPE afin de déterminer si le code fonction présente suffisamment de caractéristiques utiles pour isoler les populations soumises de manière obligatoire à la SUVA.*

Toutefois, le SAE rappelle que certains secteurs d'activités ont été assurés volontairement à la SUVA, et certains domaines d'activités sont assurés obligatoirement par la SUVA (exemple : tout le personnel des écoles de métiers est obligatoirement assuré par la SUVA, quelque soit sa fonction). Dans ce cadre, il est possible que le critère de fonction ne soit pas pertinent.



En fonction des résultats obtenus, une codification des uos (unités organisationnelles et crs) et des fonctions pourrait être réalisée pour le décompte 2008. Cette analyse pourra être confiée au courtier qui sera mandaté.

Constat 3. *Le programme de gestion des accidents des collaborateurs sera intégré entièrement dans le programme de gestion des ressources humaines et des absences SIRH.*

Constat 4. *Le point de vue de la Cour des Comptes sera communiqué au secrétariat général du DIP pour une prise de position, sachant que cette différence devrait leur être imputée. Le SAE relève que le DIP en la personne de son conseiller d'Etat a pris position en juin 2007 sur la pertinence de la continuation de la couverture d'assurance telle qu'existante. Une analyse de l'opportunité de la continuation de la prise en charge de ce risque sera confiée au courtier.*

3.4. Assurances responsabilité civile

3.4.1. Contexte

Au cas présent, l'assurance responsabilité civile a pour vocation la couverture de dommages causés à des tiers (biens ou personnes) notamment par des employés de l'Etat ou des biens lui appartenant. La conclusion d'une assurance RC est obligatoire pour les véhicules automobiles alors qu'elle s'effectue sur base volontaire pour les autres risques.

Comme évoqué au point 3.1.2, les contrats RC souscrits par le SAE sont notamment relatifs aux employés de l'Etat, aux véhicules, aux immeubles ou bien encore aux chiens errants.

Selon l'article 399 de la *Loi générale sur les Contributions Publiques (LCP)*, il est précisé que l'Etat couvre effectivement les dommages-intérêts résultant de lésions corporelles ou dégâts matériels provoqués par des chiens errants sur le territoire du canton et dont l'identité des propriétaires ou des détenteurs ne peut pas être établie par les services compétents de l'Etat dans la limite de 100'000 F par sinistre, sans dépasser 30'000 F par victime et 10'000 F pour les dégâts matériels. Le Conseil d'Etat est autorisé à conclure une police d'assurance pour l'exécution de l'article 399 de la LCP.

L'article 6.2 des conditions générales du contrat d'assurance RC pour les dégâts causés par les chiens errants prévoit un remboursement de l'assureur au preneur d'assurance à hauteur de 40 % de l'excédent de prime réalisé après expiration de cinq années entières d'assurance. Est considéré comme excédent 50% des primes encaissées, déduction faite des indemnités payées pour les sinistres. Au maximum, en l'absence de sinistres, le preneur d'assurance peut donc obtenir, de la part de l'assureur, une participation aux excédents s'élevant à 20 % des primes payées.

3.4.2. Constats

- 1 L'assurance RC pour les dégâts causés par les chiens errants conclue en 2005 par le SAE pour une durée de cinq ans représente une prime annuelle d'environ 50'000 F. L'analyse de la sinistralité passée, basée sur les quinze dernières années, montre qu'un peu plus de cent trente sinistres ont eu lieu conduisant à des remboursements d'assurance cumulés à hauteur de 158'000 F (en comparaison à 780'000 F de primes cumulées payées).
- 2 Selon les analyses de sinistralité remises à la Cour et conformément à la formule de calcul issue des conditions générales du contrat RC pour les dégâts causés par les chiens errants, la participation de l'assureur aux excédents aurait dû s'élever à environ 34'000 F pour la période 2000 – 2004. Au titre de cette même période, l'assureur a versé au SAE en date du 25 mars 2006 un montant de 15'723 F soit une différence de 18'277 F (34'000 F – 15'723 F).

**Absence d'analyse
de la pertinence des
couvertures**

- 3 Le SAE a conclu une assurance RC immeuble pour treize bâtiments de l'Etat clairement identifiés. Selon les informations obtenues, ces treize bâtiments sont couverts spécifiquement en RC immeuble car leurs primes sont refacturées. Cette couverture constitue un doublon avec celle de l'assurance RC générale de l'Etat de Genève qui prévoit une couverture de l'Etat « comme propriétaire (mais non comme propriétaire d'étages), locataire ou fermier de bien-fonds, d'immeubles, de locaux et d'installations ».
- 4 Il n'existe pas de réconciliation entre le nombre de véhicules assurés en RC selon l'assureur et selon le SAE. Ainsi, il n'est pas effectué de contrôle concernant les montants de primes facturées.

3.4.3. Risques découlant des constats

Il en résulte un risque **financier** lié à des paiements de primes trop élevées en comparaison des risques assurés ou à des risques non couverts.

3.4.4. Recommandations

Actions possibles

[cf. constat 1] Envisager la solution de l'auto-assurance par résiliation du contrat existant ou renégocier une baisse significative des primes payées à l'appui de l'analyse de la sinistralité passée.

[cf. constat 2] Contacter l'assureur afin de confirmer le calcul et le cas échéant demander la partie relative à l'excédent de primes qui n'a pas été versée au titre de la période 2000 – 2004, soit un montant d'environ 18'000 F.

[cf. constat 3] Obtenir confirmation auprès du service compétent de la pertinence de cette couverture et / ou de l'étendue des refacturations. Le cas échéant, revoir le périmètre des bâtiments pour lesquels une couverture en RC immeuble est nécessaire (voir également le point 3.2.3.2 constat 1 concernant les dégâts d'eau).

[cf. constat 4] Demander à l'assureur la liste exhaustive des véhicules couverts justifiant les montants de primes payés.

Pistes et modalités de mise en œuvre

Reconsidérer la pertinence du contrat RC pour les dégâts causés par les chiens errants ou renégocier les primes à la baisse. Cette renégociation peut passer par une « mise en concurrence » de plusieurs assureurs.

Le coût de l'ensemble de ces mesures est marginal, leurs mises en place faisant partie du cahier des charges du responsable du SAE. Elles peuvent être de portée immédiate et être réalisées sur un trimestre.

Avantages attendus

Bénéficier d'éventuelles réductions de primes et s'acquitter de primes sur la base d'analyses de sinistralité et de couverture pertinentes.

3.4.5. Observations de l'audité

Observations de l'OPE et du SAE

Constat 1. Pour la question des dommages causés par les chiens errants, une analyse sera faite et proposée pour validation au chef du département des finances. Le SAE attire l'attention sur le respect nécessaire des dates de résiliation contractuelle. Il sera également envisagé une collaboration avec le service vétérinaire (DES) à qui les annonces de morsures sont en principe faites ainsi qu'avec le service des forêts, notamment les gardes-faunes pour l'identification sur place de l'animal qui a causé le dommage. La gestion de ces sinistres dans le cadre d'un système d'auto assurance devra s'accompagner de la dotation budgétaire idoine.

Constat 3. Le DCTI sera consulté sur la nécessité d'assurer ces 13 immeubles avec un délai de 3 mois avant la fin contractuelle du 31.12.2008, soit septembre 2008.

Les points 1 et 3 feront partie du périmètre d'intervention du courtier dans le courant de 2008.

Constat 4. Le SAE rappelle encore que le précédent assureur n'avait pas la compétence requise pour faire des extractions de ce type. La base de données du service était établie sur la base des demandes d'immatriculation des personnes autorisées et en collaboration avec le SAN (service des automobiles et de la navigation).

Le nouveau contrat véhicule à moteur conclu pour le 01.01.2008 a été passé avec une compagnie qui a la compétence d'extraire, sous forme électronique, tous les véhicules assurés à une date donnée. Il s'agissait d'un critère d'obtention du contrat. Un contrôle pourra être ainsi fait, avant la ventilation de la prime dans les départements en novembre de cette année.

Le SAE souligne que le passage en marché public de ce contrat a été accompagné d'une opération de contrôle de l'affectation de tous les véhicules par une récolte et une vérification de tous les permis de circulation originaux; en collaboration avec les représentants départementaux de la CAVE (Commission d'Achat des Véhicules de l'Etat), dont la CCA fait partie.

Observations de la direction des bâtiments du DCTI

Pas de commentaires.

3.5. Appels d'offres et Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP)

3.5.1. Contexte

L'Accord Intercantonal sur les Marchés Publics (AIMP) du 25 novembre 1994 (dans sa version révisée du 15 mars 2001) vise à harmoniser les règles de passation des marchés conformément à des principes définis en commun, ainsi qu'à transposer les obligations découlant de l'Accord relatif aux marchés publics (OMC) et de l'Accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse sur certains aspects relatifs aux marchés publics. Il poursuit notamment les 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 de marchés,
- Permettre une utilisation parcimonieuse des deniers publics.

L'Etat est soumis au présent accord conformément à l'article 8 de l'AIMP. Les services en matière d'assurances rentrent dans le champ d'application du règlement relatif à l'accord. L'accord s'applique aux offres si la valeur estimée du marché public à adjuger atteint le seuil de 383'000 F pour les fournitures et les services.

En vertu de cet accord, le SAE a donc la responsabilité d'organiser, pour certains contrats d'assurance dépassant le seuil défini précédemment, des appels d'offres selon une procédure ouverte ou sélective qui demande une publication dans la Feuille d'Avis Officielle (FAO) afin d'inviter les soumissionnaires à présenter leur offre. L'unité juridique de la Centrale Commune d'Achats (CCA) de l'Etat de Genève est en mesure d'apporter divers conseils en matière d'appels d'offres et de procédures relatives aux marchés publics auprès des services de l'administration.

3.5.2. Constats

Violation des dispositions de l'AIMP et appels d'offres non formalisés

- 1 Aucun contrat signé au 31 décembre 2007 par le SAE et dépassant le seuil des 383'000 F n'a fait l'objet de procédures AIMP ouvertes ou sélectives (soit une dizaine de contrats). Par ailleurs, l'ensemble des contrats ne fait pas l'objet d'appels d'offres formalisés afin de mettre en concurrence les compagnies d'assurance.
- 2 Fin octobre 2007, le SAE a lancé un appel d'offre selon la procédure AIMP dite ouverte pour le renouvellement de son contrat d'assurance RC véhicules à moteur. Cet appel d'offre a été réalisé avec l'appui d'un courtier en assurance. L'unité juridique de la CCA n'a pas été impliquée dans ce projet.

3.5.3. Risques découlant des constats

Conséquence de ces constats, un **risque de conformité** existe en raison du non-respect de l'AIMP. Par ailleurs, le SAE s'expose à un éventuel recours d'une compagnie d'assurance compte tenu du non respect des dispositions légales.

Il existe un **risque financier** lié à des paiements de primes trop élevées.

Le **risque de fraude** tient à l'absence de traçabilité et de visibilité des conditions de marché au moment de la conclusion des contrats.

3.5.4. Recommandations

Actions possibles

[cf. constats 1 et 2] Déterminer le type de procédure AIMP applicable à chaque contrat. Procéder aux appels d'offres publiques prévus par la loi afin d'être en conformité avec celle-ci.

Pistes et modalités de mise en œuvre

Il revient au SAE d'entreprendre avec l'appui de l'unité juridique de la CCA les procédures ad hoc lors du renouvellement de certains contrats. Le coût additionnel est induit par l'application de la loi et pourrait être compensé par des conditions plus avantageuses obtenues auprès des assureurs.

Avantages attendus

Être en conformité avec la loi qui vise notamment à retenir l'offre la plus avantageuse.

3.5.5. Observations de l'audité

Observations de l'OPE et du SAE

Un calendrier des contrats concernés sera proposé et la CCA sera consultée.

Pour ce qui a trait à la mise en concurrence et à la conclusion des nouveaux contrats, le SAE, ainsi que le courtier mandaté à l'avenir, conviendront des modalités de collaboration avec la CCA.

3.6. Suivi des missions du SAE – rapport de gestion

3.6.1. Contexte

Les bonnes pratiques en matière de contrôle interne prévoient notamment la mise en place d'outils garantissant une remontée d'informations pertinentes des services de l'Etat vers les responsables hiérarchiques. Cette remontée d'information peut être formalisée sous la forme de tableaux de bord ou de rapports de gestion.

Le SAE communique de manière annuelle avec sa hiérarchie (service financier de l'OPE) sous la forme d'un rapport de gestion. Ce rapport, qui contient deux à trois pages, reprend de manière systématique les points suivants :

- Missions du SAE et domaines couverts,
- Statistiques concernant les primes payées par le SAE (montant global) ainsi que la sinistralité (nombre de sinistres ainsi que les montants récupérés concernant les indemnités journalières LAA).

En fonction des années, des informations particulières peuvent également être mentionnées : changement d'assureur induisant une diminution sensible de la prime, projets spécifiques, etc. Les informations chiffrées communiquées dans ce rapport sont essentiellement issues des polices d'assurance.

Les rapports de gestion des années 2002 à 2005 ont été remis à la Cour. Aucun rapport n'a été réalisé en 2006.

3.6.2. Constats

- 1 L'organisation du système comptable de l'Etat ne permet pas, en l'état actuel, d'avoir une vision globale de la totalité des enregistrements relatifs au poste « assurances ». Ainsi, il existe plus d'une trentaine de natures comptables qui contiennent le libellé « assurances ». Par ailleurs, des numéros de nature comptable différents peuvent avoir un libellé identique.

Le système comptable ne peut donc être utilisé de manière simple et rapide afin d'en retirer des données pertinentes pour le rapport de gestion.

- 2 Les informations actuellement communiquées dans le rapport de gestion sont trop succinctes afin de rendre compte de manière pertinente du travail réalisé par le SAE au cours d'une année.

Plan comptable inadéquat et rapport de gestion ne reflétant que très partiellement l'activité du service

3.6.3. Risques découlant des constats

Il en résulte un **risque de contrôle** car les informations communiquées à la hiérarchie ne permettent pas d'appréhender de manière satisfaisante le travail accompli par le service sur une année.

3.6.4. Recommandations

Actions possibles

[cf. constat 1] Uniformiser le plan comptable de l'Etat en ce qui concerne la comptabilisation des assurances en réduisant de manière significative le nombre de natures comptables dédiées aux assurances.

[cf. constat 2] Développer les informations à communiquer dans le rapport de gestion afin que celui-ci devienne une véritable source d'informations pour la hiérarchie. Les rubriques suivantes devraient se retrouver au minimum dans ce document :

- Le périmètre précis des biens et personnes assurés,
- Une analyse de sinistralité débouchant sur des propositions concrètes voire une modification de la politique de couverture (renégociation des primes, option pour l'auto-assurance, etc.),
- L'évolution détaillée par rapport à l'année précédente des primes payées et refacturées par type de risque et de biens assurés (et non de manière globale),
- L'analyse des appels d'offres réalisés ainsi que leurs éventuelles conséquences (baisse des primes, meilleure garantie, etc.),
- La formalisation des objectifs du SAE pour l'année suivante.

Pistes et modalités de mise en œuvre

Définir, en lien avec la hiérarchie, le format du rapport de gestion et s'assurer auprès du CCCFI et de la direction des bâtiments du DCTI que les informations financières utiles seront disponibles et exhaustives.

Avantages attendus

Ces recommandations ont pour but de renforcer le contrôle interne et de prendre des décisions sur la base de données fiables.

3.6.5. Observations de l'audit

Observations de l'OPE et du SAE

Constat 1. Le SAE attire l'attention sur le fait que des rubriques comptables peuvent contenir le mot "assurance" sans qu'elle en soit le gardien. Par exemple: assurance chômage ou assurance maternité. Le projet de budget proposé annuellement par le SAE ne comporte que les rubriques utilisées par le service. Ces documents ont été transmis à la cour des comptes. De plus, le SAE n'est pas consulté lors d'ouverture de rubriques comptables dans la CFI, demandées par les départements.

Toutefois, le SAE considère la recommandation comme utile et va interpeller la Comptabilité générale de l'Etat pour procéder au recensement et la limitation des comptes utilisés directement par les directions financières des départements.

Constat 2. La structure et les activités du SAE vont évoluer cette année. Le rapport de gestion sera revu par le SAE et sa hiérarchie.



Observations de la direction des bâtiments du DCTI

La direction des bâtiments attire l'attention de la Cour sur la démarche en cours visant à revoir globalement les outils de reporting et d'analyse financière actuellement utilisés au sein de la direction. Compte tenu de la portée de cette révision, elle nécessitera plusieurs mois de travaux successifs. Pour cette raison, la direction des bâtiments propose de faire un premier point de cette recommandation, quant à la disponibilité et l'exhaustivité des informations financières utiles, dans un délai de 12 mois.

3.7. Conclusion

3.7.1. Constats conclusifs

- 1 Compte tenu de l'absence de registre d'actifs fixes dans le système comptable de l'Etat, le SAE a mis en place ses propres listes de biens alimentées au « coup par coup » par annonce des départements et sans recoupement possible avec une autre source d'informations.
- 2 L'analyse de la sinistralité fait défaut, ce qui ne permet pas de juger de la pertinence de telle ou telle assurance.
- 3 Il n'existe pas de politique formalisée définissant les risques à couvrir pour les biens, les personnes et les dégâts causés à des tiers (RC). En conséquence, la finalité de certains contrats et de certaines primes payées n'a pas pu être justifiée de manière précise. La formalisation d'une politique d'assurance permettrait notamment d'apporter des précisions quant aux quatre contrats suivants :
 - assurance-accident relative aux employés de l'Etat (problématique de la ventilation datant des années 80 des employés entre la SUVA et l'assureur privé qui pratiquent des taux de prime différents au vu des risques de chaque population couverte et représentant une différence de 480 F de prime par tranche de 100'000 F de salaire à assurer)
 - assurance RC pour les dégâts causés par les chiens errants (problématique liée à la pertinence de la couverture compte tenu des primes payées sur 15 ans de 780'000 F contre 158'000 F de sinistres remboursés)
 - assurance spécifique couvrant treize bâtiments particuliers de l'Etat contre les dégâts d'eau et la RC immobilière (problématique de la finalité du contrat pour ces biens-là à l'exclusion d'autres bâtiments propriété de l'Etat)
 - assurance scolaire (problématique de la non-couverture de certains élèves contrairement aux dispositions légales).
- 4 La justification concernant 2.6 millions de primes assurance-accident n'a pu être fournie.
- 5 Les appels d'offres ne sont pas formalisés et les dispositions de l'AIMP ne sont pas respectées.
- 6 Le système comptable ne permet pas d'obtenir une vision globale des assurances payées au sein de l'Etat. Le rapport de gestion communiqué à la hiérarchie n'est pas suffisamment documenté afin de rendre compte de l'activité du service.

Compte tenu de ce qui précède, il ressort que le SAE assure de manière effective sa fonction d'administration de la couverture d'assurance des biens et des employés de l'Etat mais que sa mission consistant à coordonner une approche des risques de manière transverse doit être développée.

3.7.2. Recommandations conclusives

Actions possibles

[cf. constat 1] Procéder au remplacement ou la mise à jour des listes de biens valorisés utilisées par le SAE par l'organisation d'une concertation entre le SAE, la direction des bâtiments du DCTI et le CCCFI. La création d'un registre des actifs fixes dans le système comptable et financier de l'Etat à partir de 2008 constitue une opportunité pour cette mise à jour.

[cf. constat 2] Prévoir une organisation du système comptable et financier garantissant la mise à disposition d'informations relatives aux sinistres. Effectuer des analyses régulières d'impacts financiers des sinistres et de la sinistralité sur la base des informations demandées aux assureurs et aux départements concernés, en particulier sur la base de tableaux de bords à établir par la direction des bâtiments du DCTI.

[cf. constat 3] Formaliser une politique de couverture et de prévention en matière d'assurance en organisant une concertation menée par le SAE avec la direction des bâtiments du DCTI, le CCCFI ainsi que l'OPE afin d'identifier, évaluer et maîtriser les risques. La revue des quatre contrats précédemment évoqués pourrait conduire à la réalisation d'économies s'élevant à plusieurs centaines de milliers de francs.

[cf. constat 4] Justifier dans les meilleurs délais le montant des primes assurance-accident versées aux assureurs pour l'année 2006 par une mobilisation de toutes les ressources nécessaires (informatiques, etc.).

[cf. constat 5] Déterminer le type de procédure AIMP applicable à chaque contrat d'assurance et procéder aux appels d'offres prévus par les dispositions légales avec le concours de l'unité juridique de la Centrale Commune d'Achats (CCA).

[cf. constat 6] Réduire de manière significative le nombre de natures comptables dédiées aux assurances. Présenter à la hiérarchie, de manière au moins annuelle, un rapport de gestion suffisamment documenté permettant de juger du travail accompli par le SAE sur une année.

Ces recommandations, une fois mises en place, permettront d'avoir une vision globale sur la nécessité de couvrir les biens et personnes contre certains risques et de justifier les contrats d'assurances ainsi que les montants de primes payées.

Elles s'appuient sur deux documents principaux, à savoir la **formalisation de la politique de couverture des risques** ainsi que le **rapport de gestion** communiqué à la hiérarchie.

Tout ou partie des processus de formalisation de la politique d'assurance, de la conclusion des contrats d'assurance ou encore de la gestion administrative des contrats peuvent être confiés à un mandataire externe ou à un tiers gérant. Il est usuel que ce tiers soit rémunéré sur la base des économies réalisées.

3.7.3. Observations de l'audité

Observations de l'OPE et du SAE

Les réponses individuelles ont été données sur les points développés précédemment.

De manière générale, le SAE considère que les propositions d'actions émises par la Cour des Comptes sont pertinentes.

Le rôle éminemment transversal du SAE y est clairement rappelé; les activités du service ont un impact important dans la mise en place du concept d'assurance global ainsi que sur le budget de l'Etat et des départements, que ce soit en terme de dépenses (primes d'assurances) ou de recettes (par exemple, les indemnités journalières LAA, soit env. 8 millions pour les 3'500 cas d'accidents annuels).

Le SAE relève aussi le constat fait par la Cour des comptes des difficultés rencontrées en raison de cette transversalité notamment au vu du nombre de personnes et d'acteurs impliqués (internes comme externes), des domaines d'activités très divers et des bases de données qui ne lui sont pas toujours accessibles ou des informations qui ne sont pas régulièrement transmises.

La reconnaissance de la nécessité de la centralisation et de la coordination des activités du SAE dans le cadre d'une politique globale de gestion des risques d'assurance de personne ou de patrimoine, renforce son rôle dans ses activités quotidiennes.

Ces recommandations seront utilisées pour définir le périmètre du mandat d'étude prévu.

Observations de la direction des bâtiments du DCTI

Pas de commentaires.

4. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Priorité 1 = Fort 2 = Moyen 3 = Faible	Responsable	Délai au	Fait le
3.2.1.4	Périmètre et listes valorisées des biens Profiter de l'opportunité de la création d'un registre des actifs fixes dans le système comptable de l'Etat dès 2008 pour revoir le mode d'établissement des listes tenues par le SAE. Procéder, en particulier pour les bâtiments, au remplacement ou à la mise à jour des listes de biens utilisées par le SAE.	1	SAE avec le DCTI	3 mois suivant l'introduction du registre des actifs fixes dans la CFI et au plus tard pour le mois de septembre 2008.	
3.2.1.4	Périmètre et listes valorisées des biens Contacter annuellement les services et personnes responsables de la communication des valeurs d'assurance afin de mettre à jour ces valeurs.	2	SAE	04.2008	
3.2.1.4	Périmètre et listes valorisées des biens Clarifier les termes du contrat incendie Etat de Genève en précisant de manière explicite les entités couvertes et celles qui ne le sont pas. Faire valider le périmètre par le secrétaire général de chaque département sur une base annuelle.	2	SAE avec le DCTI	09.2008	
3.2.2.4	Impact financier des sinistres et sinistralité Demander aux assureurs ainsi qu'aux départements les informations pertinentes permettant de réaliser des analyses de sinistralité régulières (au moins une fois par année).	2	SAE	03.2008	
3.2.2.4	Impact financier des sinistres et sinistralité Prévoir une organisation du système comptable et financier garantissant l'obtention d'informations relatives aux sinistres. Etablir de manière régulière un tableau de bord permettant un suivi des coûts et des remboursements par sinistre pour chaque type de risque.	2	Direction des bâtiments	12.2008	
3.2.3.4	Couverture des risques Formaliser et soumettre à la secrétaire générale du département des finances une politique de couverture des risques en concertation avec les départements concernés : confirmer ou à défaut annuler les contrats spécifiques qui ne reposent sur aucune analyse fondée, regrouper l'ensemble des contrats d'assurance auprès du SAE.	2	SAE avec le courtier	09.2008	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Priorité 1 = Fort 2 = Moyen 3 = Faible	Responsable	Délai au	Fait le
3.2.3.4	Couverture des risques Pour des risques identiques, couverts pour plusieurs entités par le même assureur, conclure les contrats sur la base de conditions comparables.	3	SAE avec le courtier	09.2008	
3.3.4	Assurances de personnes (assurance-accident) Réconcilier de manière systématique avec le compte d'Etat les données utilisées par le SAE afin de déclarer les bases servant au calcul des primes et tenir à jour une liste des entités dont les employés sont couverts par les soins du SAE. Pour l'année 2006, communiquer cette réconciliation à la secrétaire générale du département des finances, au plus tard pour fin mars 2008.	1	SAE	03.2008	
3.3.4	Assurances de personnes (assurance-accident) Confirmer l'affiliation des collaborateurs à chacune des assurances sur la base de leurs cahiers des charges ou fonction. Analyser la pertinence de la ventilation actuelle par CR.	3	SAE avec le courtier	06.2008	
3.3.4	Assurances de personnes (assurance-accident) Accéder au système d'information des ressources humaines et procéder à des extractions informatiques afin d'effectuer des contrôles relatifs aux indemnités journalières.	3	SAE	06.2008	
3.3.4	Assurances de personnes (assurance-accident) En l'absence de confirmation du DIP précisant que tous les élèves sont couverts (par l'Etat ou une compagnie privée), couvrir tous les élèves.	3	SAE	04.2008 Interpellation du DIP	
3.4.4	Assurances RC Concernant l'assurance RC pour les dégâts causés par les chiens errants, envisager la solution de l'auto-assurance par résiliation du contrat existant ou renégocier une baisse significative des primes payées à l'appui de l'analyse de la sinistralité passée.	3	SAE avec le courtier	06.2008	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Priorité 1 = Fort 2 = Moyen 3= Faible	Responsable	Délai au	Fait le
3.4.4	Assurances RC Contacter l'assureur afin de confirmer le calcul et le cas échéant demander la partie relative à l'excédent de primes qui n'a pas été versé au titre de la période 2000 – 2004, soit un montant d'environ 18'000 F.	2	SAE	03.2008	
3.4.4	Assurances RC Obtenir confirmation auprès du service compétent de la pertinence de la couverture RC immeuble et / ou de l'étendue des refacturations pour treize bâtiments particuliers.	2	SAE avec le DCTI	06.2008 pour le renouvellement du contrat	
3.4.4	Assurances RC Demander à l'assureur la liste exhaustive des véhicules couverts en RC justifiant les montants de primes payés.	2	SAE	03.2008 pour la liste des véhicules assurés et 11.2008 pour la ventilation de la prime	
3.5.4	Appels d'offre et AIMP Déterminer le type de procédure AIMP applicable à chaque contrat et procéder aux appels d'offres publics prévus par la loi.	3	SAE avec le courtier et la CCA	Au fur et à mesure de l'échéance des contrats	
3.6.4	Suivi des missions du SAE – rapport de gestion Uniformiser le plan comptable de l'Etat en ce qui concerne la comptabilisation des assurances en réduisant de manière significative le nombre de natures comptables dédiées aux assurances.	2	SAE avec la Direction de la Comptabilité Générale (DCG)	05.2008 (calendrier budget 2009)	
3.6.4	Suivi des missions du SAE – rapport de gestion Développer les informations à communiquer dans le rapport de gestion afin que celui-ci devienne une véritable source d'informations pour la hiérarchie.	2	SAE	06.2008	

5. 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) Rapport 07-20 Observation N°	Position de la CDC par rapport à ces points et/ou actions recommandées par la CDC
L'ICF recommande que les services compétents de l'Etat formalisent une directive cadre transversale pour la tenue des inventaires, que les départements concernés établissent les directives manquantes et que chaque service formalise sa procédure interne sur la gestion des inventaires. Dans ce cadre, il est important que la gestion des inventaires à l'Etat soit uniformisée notamment via l'utilisation d'un outil informatique commun.	N° 29 (rapport détaillé)	CDC favorable à la recommandation de l'ICF
Le département des finances et le DCTI sont invités à finaliser en 2007 l'évaluation du patrimoine immobilier de l'Etat en s'assurant que cette dernière recouvre bien l'intégralité des immobilisations propriété de l'Etat afin de présenter des états financiers conformes aux directives d'application des normes IPSAS.	N° 5 (DCTI)	CDC favorable à la recommandation de l'ICF
Le département des finances ainsi que ses services doivent prendre les mesures nécessaires afin de maîtriser et de valider les montants imputés sur leurs comptes relatifs aux charges d'assurances RC et incendie.	N° 9 (DF)	CDC favorable à la recommandation de l'ICF
Le SAE est invité à formaliser des procédures comptables et financières précises et les communiquer à l'ensemble des collaborateurs.	N° 57 (DF)	CDC favorable à la recommandation de l'ICF
L'ICF recommande l'émission d'une directive sur la gestion des prélèvements sociaux pour le paiement des primes d'assurance.	N° 58 (DF)	CDC favorable à la recommandation de l'ICF

6. DIVERS

6.1 Glossaire des risques

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

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 ». La Cour identifie deux catégories de risques majeurs, à savoir le **risque opérationnel (1)** et le **risque financier (2)**. Ces deux risques majeurs recouvrent plusieurs autres risques selon leur nature et leur origine, qui se déclinent notamment en risques de **contrôle (3)**, de **fraude (4)**, de **conformité (5)** et d'**image (6)**.

1) Le risque opérationnel relève 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) Le risque financier relève 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) 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, et qui peuvent avoir des conséquences sur le plan juridique, financier et opérationnel.

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.

4) Le risque de fraude relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

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.

5) Le risque de conformité (« compliance ») relève 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 ;

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, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

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.



6.2 Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs au sein du département des finances et en particulier du service des assurances de l'Etat, ainsi que les collaborateurs du département des constructions et technologies de l'information et un assureur de l'Etat qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé le 11 décembre 2007. Le rapport complet a été transmis au service des assurances de l'Etat et à la direction des bâtiments du DCTI dont les observations remises respectivement le 14 et le 22 janvier 2008 ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations des entités auditées.

Genève, le 18 février 2008.

Antoinette Stalder
Présidente

Stéphane Geiger
Magistrat titulaire

Stanislas Zuin
Magistrat titulaire