



COUR DES COMPTES

Ville de Genève

Rapport

concernant l'audit de gestion

relatif au service des achats

Genève, le 11 mars 2008

Rapport no 11



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>

PRESENTATION GENERALE

Ayant constaté l'importance du volume des achats de la Ville de Genève suite à l'examen de son budget 2007, la Cour des comptes a souhaité procéder à un premier audit relatif à la fonction achats de la Ville de Genève. La conseillère administrative en charge du département des finances et du logement a orienté la Cour vers le service des achats de la Ville.

Les sujets d'étonnements de la Cour ont été multiples. Le premier tient dans le constat regretté d'un manque de collaboration de la magistrate chargée du département des finances de la Ville de Genève qui n'a pas fourni les documents requis par la Cour.

Ces obstructions mettent à mal la collaboration institutionnelle et ont été portées à la connaissance du département du territoire du canton en sa qualité d'autorité de surveillance des communes.

Ce défaut de collaboration s'est répété avec le personnel chargé du service des achats actuel, qui n'a pas fourni avec la diligence requise les renseignements et les pièces nécessaires à l'information de la Cour.

Les maigres résultats obtenus ont permis à la cour de constater que le service des achats n'est pas particulièrement bien nommé dès lors qu'il n'est chargé que du 2,3% des achats totaux opérés par la Ville de Genève, à teneur de son budget, les autres achats étant le fait de nombreux autres services. Le service des achats est en outre curieusement groupé avec un service de polygraphie et de logistique, qui utilise près de la moitié de son personnel.

Il est apparu que le service des achats est surdimensionné, et qu'il y a inadéquation entre les ressources et les missions du service. Cela ressort du fait que ses charges en personnel et fonctionnement s'élèvent à 2,4 millions, alors que la gestion du service ne porte que sur un montant de « biens, services et marchandises » de 5,8 millions. Il en résulte un gaspillage de moyens.

L'éclatement des achats de la Ville entre divers autres services et départements met en outre en péril le respect de la réglementation de l'accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP) qui contraint légalement à procéder à des offres publiques dès qu'un montant d'achats s'élève à plus de 383'000 F.

Les directives internes relatives aux achats ne fournissent pas de listes claires ni exhaustives des natures d'achats de la compétence de chaque service habilité à y procéder.

Il a encore été constaté que les achats dits « en ligne » nécessitent une double saisie et une réconciliation manuelle entre la commande, la livraison et la facturation, ce qui présente un risque opérationnel et financier.

La Cour a recommandé dès lors soit de renforcer le service des achats en redéfinissant et en élargissant sérieusement ses activités à tous les achats majeurs de la Ville, soit d'adapter son effectif en personnel à son rôle réel.

De l'avis de la Cour, il conviendrait aussi d'envisager des solutions de collaboration avec les autres départements de la Ville et avec la centrale commune d'achats de l'Etat.



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 le service des achats 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 **délaï de réalisation**. Le tableau a été correctement rempli. Selon le dernier entretien réalisé avec l'audité, les recommandations de la Cour seraient prises en compte dans le cadre de la restructuration du service et du rapport à destination du conseil administratif y relatif.

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	6
2.	MODALITES ET DEROULEMENT	8
2.1.	Présentation générale	8
2.2.	Difficultés de collaboration avec la conseillère administrative en charge du département des finances et du logement et ses services	10
2.2.1.	Contexte	10
2.2.2.	Conclusions	12
3.	ANALYSE	13
3.1	Missions et champ d'action du service des achats	13
3.1.1	Contexte général à fin 2007.....	13
3.1.2	Constats	18
3.1.3	Risques découlant des constats	19
3.1.4	Recommandations	19
3.1.5	<i>Observations de l'audité</i>	20
4.	TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	21
5.	RECUEIL DES POINTS SOULEVES PAR LES AUTRES AUDITS PORTANT SUR LES MEMES THEMES.....	22
6.	DIVERS.....	24
6.1	Glossaire des risques.....	24
6.2	Remerciements	26

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Compte tenu du volume significatif que représentent les achats de biens, services et marchandises à la Ville de Genève (environ 185 millions de charges de fonctionnement et 100 millions d'investissements inscrits au budget 2007) et des incidences positives, notamment en termes d'économies, qu'une gestion adéquate de la fonction achats peut engendrer, la Cour des comptes a décidé de procéder à un audit relatif à la gestion des achats de la Ville de Genève.

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

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 lui appartient notamment de s'assurer du bon emploi des crédits, fonds et valeurs mis à disposition d'entités publiques (« audit de gestion »), la Cour est compétente (art. 1 al. 2 loi D 1 12).

Ainsi, par lettre du 21 septembre 2007 adressée à la conseillère administrative en charge du département des finances et du logement de la Ville de Genève, la Cour l'a informée de sa décision de procéder à un audit portant sur la gestion des achats de la Ville de Genève. Le service des achats de la Ville ainsi qu'une adjointe de direction du département des finances et du logement ont été désignés par la conseillère administrative comme les interlocuteurs de la Cour. Dès lors, la Cour a décidé d'effectuer un premier audit sur le « processus achats » portant uniquement sur le service des achats.

Ce service fait actuellement l'objet de discussions quant à la redéfinition de ses rôles et missions au sein de l'administration municipale à l'image des travaux menés par le canton de Genève qui avaient conduit début 2004 à la création de la Centrale Commune d'Achats (CCA) en remplacement de l'économat cantonal. Dès lors, la Cour a notamment souhaité comprendre le **rôle actuel et futur** du service des achats ainsi qu'analyser les éventuelles collaborations envisagées avec la CCA.

Collaboration insuffisante, voire inexistante, de la conseillère administrative en charge du département des finances et du logement et de ses services

L'audit ne s'est pas déroulé à la satisfaction de la Cour en raison des difficultés de collaboration avec la conseillère administrative en charge du département des finances et du logement ainsi qu'avec ses services. Ce manque de collaboration est illustré par la non-remise d'un document essentiel à la Cour qui l'a amenée à restreindre son champ d'activité en se limitant à **l'analyse de l'organisation actuelle** du service des achats. Ces difficultés de collaboration sont développées ci-après au point 2.2.

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 portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. En particulier, la Cour a pris connaissance du rapport d'activité année 2005-2006 du contrôle financier de la Ville de Genève daté du 26 avril 2006 et notamment des conclusions de l'audit effectué fin 2005 – début 2006 sur le service des achats. La Cour précise au tableau comparatif présenté au **chapitre 5** les constatations faites par les différentes instances. Le cas échéant, la Cour indique 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 la Ville de Genève, la Cour a examiné la planification annuelle des audits du contrôle financier de la Ville de Genève. Ce dernier n'ayant prévu aucune mission auprès du service des achats (chaque service étant en principe audité au moins une fois tous les quatre ans), la Cour n'a pas eu à modifier, dans ce cadre, son champ d'activité.



2. MODALITES ET DEROULEMENT

2.1. Présentation générale

La Cour a conduit cet audit en s'entretenant entre le 27 novembre 2007 et le 18 janvier 2008 avec les principaux intervenants impliqués dans la restructuration du service des achats, à savoir la cheffe ad intérim du service des achats ainsi que la direction du département des finances et du logement. Dans le cadre de ses travaux, la Cour a également été amenée à rencontrer la responsable de la CCA du Canton et la direction du contrôle financier de la Ville de Genève.

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**.

2.2. Difficultés de collaboration avec la conseillère administrative en charge du département des finances et du logement et ses services

2.2.1. Contexte

Dispositions légales

La Cour tient à rappeler ici certaines dispositions légales selon la loi sur la Cour des Comptes (D 1 12) :

Art. 3 Champ d'application

Sont soumises aux contrôles effectués par la Cour des comptes les entités suivantes :

- a) les départements, la chancellerie et leurs services;
- b) l'administration du pouvoir judiciaire;
- c) le service du Grand Conseil;
- d) les institutions cantonales de droit public;
- e) **les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent;**
- f) les institutions privées dans lesquelles l'Etat possède une participation financière majoritaire ou une représentation majoritaire au sein des organes supérieurs de l'institution;
- g) les organismes privés bénéficiant d'une subvention de l'Etat, au sens de l'article 35 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993.

Art. 7 Moyens d'investigation

1 La Cour des comptes organise librement son travail et dispose **de tous les moyens d'investigation nécessaires** pour établir les faits. Elle dispose au surplus des mêmes moyens d'investigation que ceux dont dispose l'inspection cantonale des finances en vertu de la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques du 19 janvier 1995. Elle peut notamment :

- a) **requérir la production de tous documents utiles;**
- b) procéder à des auditions;
- c) faire procéder à des expertises;
- d) procéder à des auditions de témoins;
- e) se rendre dans les locaux de l'entité contrôlée pour procéder à des investigations, en avisant celle-ci au préalable, sauf circonstance particulière.

2 La Cour des comptes informe le conseiller d'Etat, en tant qu'autorité hiérarchique ou de surveillance de l'une des entités mentionnées à l'article 3, de l'ouverture d'une procédure de contrôle au sein de celle-ci.

3 Les personnes astreintes au secret de fonction sont déliées de celui-ci à l'égard de la Cour des comptes

Chronologie des faits

La chronologie suivante illustre la difficile collaboration avec la conseillère administrative en charge du département des finances et du logement et avec ses services :

- En date du **21 septembre 2007**, la Cour a informé la conseillère administrative en charge de ce département de sa décision de procéder à un audit portant sur la gestion des achats à la Ville de Genève,
- La conseillère administrative a tenu à solliciter l'aval du conseil administratif à l'intervention de la Cour, et ce par l'intermédiaire du directeur général de l'administration municipale, qui en a informé la Cour en date du **10 octobre 2007**,
- Le nom des personnes de contact dans le cadre de l'audit a été communiqué par la conseillère administrative en charge du département des finances et du logement le **26 octobre 2007** soit plus d'un mois après la décision d'entrée en matière de la Cour. Début janvier 2008, la Cour a appris qu'un de ses deux interlocuteurs principaux, pourtant indiqué fin octobre 2007, allait changer. Le nom d'un nouvel interlocuteur est communiqué à la Cour,
- Les éléments pertinents nécessaires à la compréhension du fonctionnement du service des achats ainsi que les constats relevés lors des entretiens font l'objet de la part de la Cour d'une formalisation par des notes de travail ou des procès-verbaux. Ces derniers n'ont pu être corrigés ou validés dans une forme définitive par le service des achats qu'en date du **1^{er} février 2008**, soit plus d'un mois et demi suivant les entretiens et après quatre correspondances échangées à ce sujet et une réunion,
- Le service des achats a refusé de communiquer un rapport essentiel pour le bon déroulement de son audit, demandé le **13 puis le 20 décembre 2007**, et ce en pleine connaissance de cause de la conseillère administrative. Ce rapport, établi à l'attention du conseil administratif traite de la restructuration en cours du service des achats. Une demande concernant ce rapport a également été formulée directement **auprès de la conseillère administrative le 8 janvier 2008**,
- Les 27 procédures « achats » relatives au service des achats n'ont pas été remises par le service lui-même, lequel a demandé à la Cour de s'adresser au contrôle financier de la Ville alors que lesdites procédures lui appartiennent. Ces procédures ont été remises à la Cour par le contrôle financier de la Ville de Genève en date du **9 janvier 2008**. Finalement, une 28^{ème} procédure qui n'était pas connue du contrôle financier a été remise par le service des achats le 18 janvier 2008,
- Le **15 janvier 2008**, compte tenu des difficultés de collaboration rencontrées, la Cour a sollicité l'intervention du service de la surveillance des communes et en a informé le département du territoire, autorité de surveillance des communes,

Refus de la part de la conseillère administrative de communiquer un rapport essentiel à la compréhension du rôle futur du service des achats

- Le **15 janvier 2008**, la Cour a reçu une lettre de la conseillère administrative en charge du département des finances et du logement l'informant de son refus de communiquer le rapport en question, expliquant que ce dernier se présente sous une forme provisoire et le jugeant sans utilité pour la Cour. Cependant, le même courrier informe la Cour de la décision du conseil administratif de « *créer une Centrale municipale d'achat et d'impression (CMAI), en remplacement de l'actuel service des achats* »,
- Ce n'est que fin janvier 2008 que la Cour a reçu une première documentation relative au fonctionnement actuel du service des achats, **soit 4 mois après l'ouverture de la mission d'audit**. A ce jour, **aucune documentation** concernant la restructuration du service des achats en « Centrale municipale d'achat et d'impression (CMAI) » et son rôle futur n'a été remise à la Cour,
- Le 24 janvier 2008, le conseiller d'Etat en charge du département du territoire a adressé un courrier au conseil administratif de la Ville l'invitant à prendre position et à répondre avec « *célérité* » aux demandes de la Cour. A ce jour, la Cour n'a pas connaissance d'une quelconque suite donnée à ce courrier.

2.2.2. Conclusions

Obstruction manifeste de la conseillère administrative en charge du département des finances et du logement

La Cour ne peut que constater une obstruction manifeste de la part de la magistrate en charge du département des finances et du logement qui a refusé à plusieurs reprises de produire la documentation sollicitée par la Cour et s'y est substituée en décidant de son propre chef de l'inutilité d'un document, faisant fi de l'autorité que la loi confère à la Cour.

Il est particulièrement étonnant que le conseil administratif décide de créer une « Centrale municipale d'achat et d'impression (CMAI), en remplacement de l'actuel service des achats » sur la base d'un document dont la magistrate affirme qu'il est « non abouti ».

Les obstructions manifestes observées, permettant de dissimuler des faits, donnent une mauvaise image de la Ville de Genève et sont de nature à induire l'existence de fraude et de défaut de contrôle.

La magistrate se devrait de communiquer les informations demandées sans se substituer à la Cour dans son appréciation de leur utilité.

Dans le cas contraire, il appartiendra au Conseil d'Etat, qui est l'autorité de surveillance des communes (art. 61 LAC), de prendre les mesures qu'il jugera adéquates et notamment de rappeler à la Ville de Genève qu'elle doit se soumettre aux exigences prévues par la loi.

Le respect de la loi et la communication transparente permettront d'éviter toute suspicion de fraude ou de mauvaise gestion.



3. ANALYSE

3.1 Missions et champ d'action du service des achats

3.1.1 Contexte général à fin 2007

Chiffres clés en matière d'achats à la Ville de Genève

Les charges de fonctionnement du budget 2007 de la Ville de Genève s'élèvent globalement à 1 milliard dont 185 millions (soit 18 %) représentent des achats de biens, services et marchandises comptabilisés dans la nature comptable « 31 ».

A ces achats vient s'ajouter une enveloppe globale d'investissements estimée à environ 100 millions pour l'année 2007 dont un tiers des dépenses concerne l'aménagement du domaine public. De ceci, le service des achats gère un crédit d'environ 1.5 millions par année pour le renouvellement du mobilier et équipements divers tels que des machines de nettoyage.

Les achats de fonctionnement sont assurés pour 40 % par les six services qualifiés de compétents dont le service des achats, et pour 60 % directement par les départements eux-mêmes, et ce dans une large indépendance vis-à-vis des services dits compétents.

Les six services compétents, dont le service des achats, en plus des charges de fonctionnement figurant à leur budget, gèrent un ensemble d'articles ou de prestations à l'intérieur d'une nature de frais (exemples : assurance, énergie) pour tous les services de l'administration municipale. Des acheteurs peuvent se trouver dans certains de ces services.

Le service des achats de la Ville, situé physiquement sur la commune de Vernier, gère globalement 4.3 millions des 185 millions d'achats comptabilisés dans la nature 31, soit un peu plus de 2.3 %, dont les trois quarts portent sur des contrats de nettoyage et des achats de papier. 8.2 % des achats de « fournitures de bureau, imprimés, publicité » (nature 310) sont gérés par ce service. Ce service est rattaché au directeur du département des finances et du logement qui a été désigné responsable du groupe de travail relatif à la restructuration du service.

Le tableau ci-dessous indique la répartition des activités d'achats à la Ville de Genève en milliers de francs par intervenant et par nature de charges de fonctionnement :

En milliers de francs

Nature	Libellé nature	Service compétent des achats	Autres services compétents (1)	Départements hors services compétents	Total	% géré par le service des achats
310	Fournitures de bureau, imprimés, publicité	961	46	10'716	11'723	8.2%
311	Mobilier, machines, véhicule et matériel	113	607	4'938	5'658	2.0%
312	Eau, énergie, combustible	-	22'248	-	22'248	0.0%
313	Achat de fournitures et autres marchandises	112	-	13'823	13'935	0.8%
314	Entretien des immeubles par des tiers	2'840	28'673	20'079	51'592	5.5%
315	Entretien d'objets mobiliers par des tiers	157	5'850	4'126	10'133	1.5%
316	Loyers, fermages et redevance d'utilisation	32	774	10'483	11'289	0.3%
317	Dédommagements	-	864	1'346	2'210	0.0%
318	Honoraires et prestations de service	45	10'221	44'449	54'715	0.1%
319	Frais divers	-	-	1'400	1'400	0.0%
	Total nature 31	4'260	69'283	111'360	184'903	2.3%
		2.3%	37.5%	60.2%	100.0%	

Source : d'après budget 2007 de la Ville de Genève

(1) Service des assurances, direction des systèmes d'information, direction des bâtiments, service de l'énergie, service des ressources humaines

Les services de la Ville s'appuient, pour leur travail quotidien, sur le recueil des Directives de Gestion Administratives (DGA) qui peuvent définir le fonctionnement d'un service ou la procédure applicable à certains achats. Ces DGA sont validées par le conseil administratif. Le cadre fixant les modalités d'adjudication des marchés publics est quant à lui donné par l'Accord Intercantonal sur les Marchés Publics (AIMP) du 25 novembre 1994 (dans sa version révisée du 15 mars 2001).



Missions et organisation du service des achats

En tant que « service compétent », le service des achats est principalement en charge des trois missions suivantes :

- de certaines activités d'achat tels que contrats de nettoyage, acquisitions de fournitures de bureau (pour lesquelles une liste est disponible dans le progiciel de gestion intégrée SAP de la Ville) ainsi que renouvellement du mobilier et équipements divers,
- d'une fonction de conseil à la demande des départements,
- de certaines activités d'édition, de polygraphie et de reprographie.

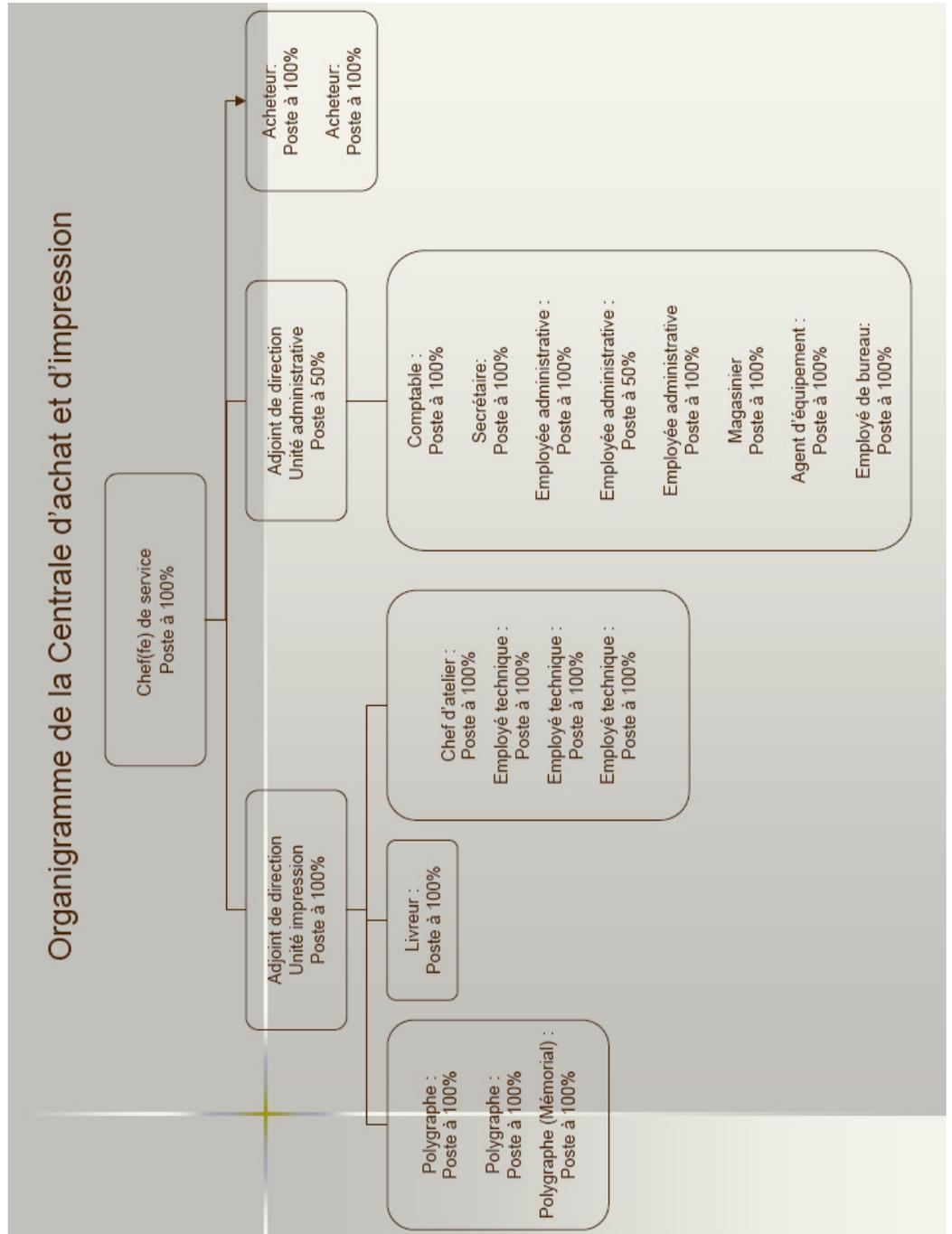
Il n'y a actuellement pas de contrat cadre avec les fournisseurs à l'exception des contrats de nettoyage et des achats de papier dans le cadre du Groupe Romand des économats cantonaux et communaux (GRECO).

Afin de mener à bien ses trois missions, le service des achats, rattaché au département des finances et du logement, dispose d'un budget de l'ordre de 5.4 millions pour l'année 2007. Les charges de personnel représentent 2.7 millions pour une vingtaine de postes soit la moitié de son budget de fonctionnement, les amortissements ordinaires représentant quant à eux 1.3 millions et l'occupation des locaux plus de 0.3 million. L'effectif du service se présente ainsi :

Direction	1
Unité administrative	9
Unité impression	9
Acheteurs	2
Total	21

Equivalent Temps Plein (ETP) : 20

Source : d'après organigramme communiqué par le service des achats et valable en 2007 et 2008 (voir ci-après). Cet organigramme est susceptible d'évoluer en fonction de la restructuration du service.



Les coûts relatifs aux trois principales missions du service des achats sont les suivants selon le projet de budget 2008 par missions et prestations (page 37 / 113) :

	Projet de budget 2008				Budget 2007				Comptes 2006			
	Charges	%	Revenus	%	Charges	%	Revenus	%	Charges	%	Revenus	%
1 Gestion achats, contrats et approvisionnement	2'008.2	50.4	1.7	84.7	1'946.6	52.7	-	-	1'789.1	54.8	2.2	88.0
11 Politique d'achats	229.1	5.7	0.6	31.1	94.3	2.6	-	-	71.4	2.2	1.0	38.0
12 Mobilier, machines de bureau, matériel et machines à nettoyer les bâtiments	810.8	20.4	1.1	53.6	818.4	22.2	-	-	683.0	20.9	1.0	42.1
13 Fournitures de biens consommables	525.2	13.2	-	-	447.1	12.1	-	-	376.1	11.5	-	-
14 Nettoyage des bâtiments	443.1	11.1	-	-	389.0	10.5	-	-	337.5	10.3	-	-
15 Véhicules et engins spécifiques	-	-	-	-	163.5	4.4	-	-	231.0	7.1	0.2	7.9
16 Photocopieurs, multifonctions et télécopieurs	-	-	-	-	34.3	0.9	-	-	90.1	2.8	-	-
2 Publications et logistique	1'470.8	37.0	0.1	7.6	1'358.9	36.8	-	-	1'133.8	34.8	0.1	6.0
21 Édition	1'001.2	25.2	0.1	7.6	922.8	25.0	-	-	760.0	23.3	0.1	6.0
22 Impression de masse	183.9	4.6	-	-	180.0	4.9	-	-	144.3	4.5	-	-
23 Reliure et mise sous pli	285.7	7.2	-	-	256.1	6.9	-	-	229.5	7.0	-	-
3 Information et communication	499.3	12.6	0.2	7.7	388.0	10.5	-	-	338.8	10.4	0.2	6.0
31 Soutien et conseil	499.3	12.6	0.2	7.7	388.0	10.5	-	-	338.8	10.4	0.2	6.0
Total comptabilité analytique	3'978.3	100.0	2.0	100.0	3'693.5	100.0	-	-	3'261.7	100.0	2.5	100.0
Charges et revenus présentés en diminution des revenus et des charges									69.8		69.8	
Charges et revenus non incorporables	1352.2				1702.0				1'670.6			
Total comptabilité générale	5'330.5		2.0		5'395.5				5'002.1			72.3

Procédures internes du service des achats et principe du E-commerce

Plus d'une vingtaine de diagrammes de cheminement décrivent la manière dont sont organisées les activités d'achats gérées par le service des achats, de la prise de commande jusqu'au paiement de la facture. Ces diagrammes de cheminement ont été établis en 2005-2006 par le contrôle financier de la Ville dans le cadre de son audit et validés par le service.

Pour une partie des achats de fournitures de bureau, le service des achats a demandé à un de ses fournisseurs le développement d'un site internet. Ce site, utilisable directement par les employés de la Ville, présentera l'avantage de permettre à certains employés de la Ville préalablement habilités, d'effectuer directement via internet une commande au fournisseur selon une procédure sécurisée et dans le cadre d'un contrat conclu à des prix fixés (principe du E-commerce).

3.1.2 Constats

Inadéquation entre les ressources et les missions actuelles du service des achats

- 1 Le service des achats est surdimensionné en effectif par rapport aux montants d'achats gérés. En effet, disposant d'un effectif hors « unité impression » de onze personnes (dont 8.5 ETP sont dédiés à la « fonction achats ») représentant un coût total dépassant 2.4 millions (charges de personnel, loyers et autres), le service des achats ne gère que 5.8 millions d'achats (dont plus de la moitié porte sur des contrats de nettoyage et des achats de papier qui font l'objet de contrats standardisés).

Ce volume ne représente que 2 % environ du total de la nature 31 « biens, services et marchandises » (soit 4.3 millions) et 1.5 % du total des investissements (soit 1.5 millions).

- 2 Le service des achats ne représente en rien une quelconque centralisation des activités d'achats qui sont, en pratique, éclatées au sein des nombreux services de la Ville de Genève. La dénomination du service n'est par conséquent pas adéquate.
- 3 Le champ d'action des différents services impliqués dans les activités d'achat n'est pas clairement défini. En effet, les DGA ne fournissent pas de listes exhaustives et explicites des natures d'achats étant de la compétence de chaque service, et en particulier pour le service des achats. Cette absence de listes conduit certains services à effectuer des achats qui relèvent pourtant de la compétence du service des achats sans solliciter son intervention (par exemple concernant certains achats de chaises). A l'inverse, le service des achats peut être amené à effectuer des achats qui sont du ressort d'un autre service compétent, tout en collaborant avec le service utilisateur.
- 4 L'éclatement de la « fonction achat » au sein de nombreux services met en péril le respect de la réglementation sur l'adjudication des marchés publics (AIMP). Lors de ses précédents audits, le contrôle financier de la Ville de Genève a notamment constaté que certains marchés, pris dans leur globalité, atteignaient les montants limites nécessitant la mise en place de procédures AIMP. Cette mise en place a pourtant fait défaut (voir tableau chapitre 5).
- 5 L'absence de lien automatique entre le système du E-commerce et le système comptable de la Ville nécessite une « double saisie » de la part du service des achats relative à l'enregistrement de la commande et de la facture

Mise en péril du respect de la réglementation relative à l'accord intercantonal sur les marchés publics

du fournisseur. La réconciliation entre la commande, la livraison et la facture est réalisée de manière manuelle par le service.

- 6 Le service des achats n'établit pas de rapport de gestion ou d'activité formalisé à destination de sa hiérarchie permettant notamment de rendre compte du travail qu'il a réalisé au cours d'une année. Ainsi, le dernier rapport d'activité réalisé par le service date de l'année 2003.

3.1.3 Risques découlant des constats

Le **risque financier** est avéré par le gaspillage de moyens relatif à un surdimensionnement de l'effectif du service des achats par rapport aux montants actuellement gérés ainsi qu'à des possibilités réduites de rabais compte tenu de quantités commandées moins importantes.

Il en résulte un **risque de conformité** compte tenu du non-respect de la réglementation relative aux marchés publics. En particulier, en raison de l'absence de centralisation de la fonction achats, il n'y a aucune certitude pour que la formalisation d'appels d'offres publics en cas de dépassement de certains seuils d'achats soit respectée.

Le **risque opérationnel puis financier** tient à une sous-utilisation de l'application SAP engendrant notamment un risque d'erreur accru du fait de l'existence de « double saisie ».

Le **risque d'image** tient à l'existence de conditions d'achat différentes auprès d'un même fournisseur, les commandes étant effectuées au niveau de chaque service et non globalement pour le compte de la Ville.

Il existe un **risque de contrôle** compte tenu d'une absence de définition précise du périmètre d'action de chaque service en matière d'achat. Par ailleurs, l'absence de communication avec la hiérarchie via un rapport d'activité ne permet pas d'appréhender de manière satisfaisante le travail accompli par le service.

3.1.4 Recommandations

Actions possibles

[cf. constats 1, 2,3 et 4] Renforcer le rôle du service des achats au regard de la masse globale des achats de la Ville de Genève notamment en :

- définissant son périmètre d'action, ainsi que celui de chaque service impliqué dans les activités d'achat, en incluant dans les DGA une liste exhaustive des natures de biens qui devraient être gérées exclusivement par certains services ;
- l'impliquant dans toutes les activités d'achats majeures de la Ville ;
- adaptant son effectif quitte à regrouper au sein du service tous les acheteurs actuellement dispersés dans les différents services ;
- explorant les pistes de collaboration avec la CCA du canton, en particulier afin de mettre en commun les efforts à consentir en vue du respect des appels d'offres requis par les procédures AIMP (ouvertes, sélectives ou sur invitation) pour les articles ou prestations identiques. Plus de 60 % des dix plus importants fournisseurs du service des achats sont communs avec ceux de la CCA.

Renforcer, supprimer ou réduire le rôle du service des achats en adaptant son effectif

L'alternative consiste à supprimer ou tout au moins réduire le rôle du service des achats en transférant les contrats de nettoyage et les achats d'équipements y relatifs au service des bâtiments, en adaptant son effectif aux deux millions d'achats de fonctionnement non standardisés et d'investissement qui subsisteraient.

Selon l'option choisie, adapter la dénomination actuelle du service des achats (ou future de « centrale municipale d'achats et d'impression ») à sa fonction réelle.

[cf. constat 5] Limiter au strict minimum le recours à des sites internet de fournisseurs externes sans lien automatique avec le système informatique comptable de la Ville tant que les avantages d'une telle solution ne sont pas clairement identifiés et chiffrés sur une nature de charges associée à un responsable.

[cf. constat 6] Etablir annuellement un rapport d'activité à destination de la hiérarchie afin de rendre compte formellement des activités du service.

Pistes et modalités de mise en œuvre

Le conseil administratif a confié au département des finances et du logement la tâche de restructurer le service des achats. Il incombe au département de proposer des solutions en collaboration avec les autres départements et la CCA du canton.

Avantages attendus

Assurer le bon emploi des fonds en garantissant l'adéquation entre les moyens dont dispose le service des achats et la manière dont ceux-ci sont utilisés compte tenu de sa mission.

Identifier les procédures AIMP applicables en fonction des volumes d'achat par nature et en assurer la mise en place tout en bénéficiant des coûts et investissements en temps déjà supportés par le canton pour ses propres achats.

3.1.5 Observations de l'audit

[cf. constats 1, 2, 3 et 4] Une restructuration est actuellement en cours qui répondra en grande partie aux recommandations de la Cour. Le périmètre d'intervention du service des achats en sera grandement élargi et justifiera la nouvelle dénomination du service. L'aspect du respect de la réglementation relative à l'AIMP est de facto réglé par la nouvelle organisation qui sera mise en place en 2008 suite à l'étude menée au sein de la Ville de Genève.

La priorité actuelle est de se concentrer sur les volumes d'achat de la Ville de Genève, afin de respecter la réglementation sur les marchés publics.

Comme mentionné lors de l'entretien du 13 décembre 2007, une ouverture avec les communes genevoises est envisagée. Au sujet de la Centrale commune d'achat de l'Etat de Genève, aucune piste n'a été explorée à ce jour. Cependant, tout en veillant à ce que la somme des achats du Canton et de la Ville de Genève ne devienne pas un souci en termes de volume global d'achat par rapport aux fournisseurs locaux, une collaboration peut tout à fait être envisagée.

[cf. constat 5] Il n'existe en effet aucun système de e-commerce offrant un lien automatique avec un progiciel de gestion intégré (tel que SAP ou autre). Il est toutefois important de préciser que ce système n'est retenu aujourd'hui que pour les consommables informatiques et que la valeur de marché totale budgétée s'élève à Fr. 108'500.- en 2007.

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
3.1.4	<p>Missions et champ d'action du service des achats</p> <p>Renforcer le rôle du service des achats au regard de la masse globale des achats de la Ville de Genève notamment en définissant son périmètre d'action, en l'impliquant dans toutes les activités d'achats majeures, en adaptant son effectif et en explorant les pistes de collaboration avec la CCA du Canton.</p> <p>L'alternative consiste à supprimer ou tout au moins réduire le rôle du service en transférant les contrats de nettoyage au service des bâtiments et en adaptant son effectif.</p> <p>Selon l'option choisie, adapter la dénomination actuelle du service à sa fonction réelle.</p>	1	CA	2 ^{ème} semestre 2008	
3.1.4	<p>Missions et champ d'action du service des achats</p> <p>Limiter au strict minimum le recours à des sites internet de fournisseurs externes sans lien automatique avec le système informatique comptable de la Ville tant que les avantages d'une telle solution ne sont pas clairement identifiés et chiffrés sur une nature de charges associée à un responsable.</p>	1	Centrale municipale d'achat et d'impression	2 ^{ème} semestre 2008	
3.1.4	<p>Missions et champ d'action du service des achats</p> <p>Etablir annuellement un rapport d'activité à destination de la hiérarchie afin de rendre compte formellement des activités du service.</p>	3	Centrale municipale d'achat et d'impression	Bouclerment des comptes 2007	

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	Contrôle financier de la ville de Genève Rapport d'activité Année 2005 - 2006	Position de la CDC par rapport à ces points et/ou actions recommandées par la CDC
<p>Le contrôle financier recommande à la direction du service des achats de prendre les dispositions nécessaires afin de respecter toutes les prescriptions réglementaires en matière de passation de marchés publics (règlement L6 05.03 sur la passation des marchés publics en matière de fournitures et de services)</p> <p>Il revient à la direction du service des achats d'analyser préalablement les réquisitions électroniques (demandes de biens et prestations de services gérées informatiquement) avant leur validation.</p>	<p>3.3.6.1.1.1.</p> <p>3.3.6.1.2.</p>	<p>Observation également constatée par la CDC et reprise pour les actions 3.1.4. du présent rapport.</p> <p>CDC favorable à la recommandation du contrôle financier</p>
<p>Concernant certaines dépenses, le contrôle financier constate : l'absence de bons de commande, des écarts significatifs entre le bon de commande et la facture finale, une absence de contrôle du disponible budgétaire avant établissement du bon de commande ainsi que l'existence de statuts de commandes erronés dans l'application SAP. Le contrôle financier rappelle les procédures applicables en la matière.</p>	<p>3.3.6.1.3.</p>	<p>CDC favorable à la recommandation du contrôle financier</p>
<p>Effectuer un inventaire du stock de mobilier d'occasion, de pièces détachées ou de matières premières et compléter les procédures de contrôle afin de maîtriser les écarts d'inventaire.</p>	<p>3.3.6.1.4.</p>	<p>CDC favorable à la recommandation du contrôle financier</p>
<p>Concernant la gestion de la caisse, il revient à l'un des membres de la direction du service d'approuver le remboursement des dépenses courantes aux collaborateurs et de réaliser le contrôle mensuel de la caisse.</p>	<p>3.3.6.1.5.</p>	<p>CDC favorable à la recommandation du contrôle financier</p>
<p>Respecter les dispositions légales en matière de boucllement des crédits d'engagement.</p>	<p>3.3.6.1.6.</p>	<p>CDC favorable à la recommandation du contrôle financier</p>
<p>Respecter les domaines de compétence de chaque intervenant en matière d'actes d'achats.</p>	<p>3.3.6.1.7.</p>	<p>Observation également constatée par la CDC et reprise pour les actions 3.1.4. du présent rapport.</p>
<p>Revoir les droits d'accès sur l'application SAP de manière à mettre en place une structure organisationnelle permettant de garantir le respect du principe du contrôle mutuel, en d'autres termes que la signature du bon de commande ne soit pas celle de la personne qui a saisi et validé le bon de commande ou la facture.</p>	<p>3.3.6.1.8.</p>	<p>CDC favorable à la recommandation du contrôle financier</p>

Observations et recommandations des audits portant sur les mêmes entités et/ou thématiques	Contrôle financier de la ville de Genève Rapport d'activité Année 2005 - 2006	Position de la CDC par rapport à ces points et/ou actions recommandées par la CDC
Renforcer le système de contrôle interne du service des achats pour des engagements de plus de 100'000 F en imposant la cosignature et édicter des directives claires et écrites en matière de politique d'achat.	3.3.6.1.9.	CDC favorable à la recommandation du contrôle financier
Respecter les règles d'imputations comptables, indiquer précisément l'adresse de facturation aux fournisseurs, distinguer les écarts d'inventaire dans l'écriture de fin d'année de variation de stock, respecter les dispositions légales en matière de dépassement du budget de fonctionnement.	3.3.6.2.	CDC favorable à la recommandation du contrôle financier

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 le contrôle financier de la Ville de Genève ainsi que les collaborateurs du département des finances et du logement qui lui ont consacré du temps et communiqué les informations demandées dans le cadre limitatif fixé par la conseillère administrative en charge du département des finances et du logement.

L'audit a été terminé le 18 janvier 2008. Les observations de l'audit, sollicitées uniquement pour la partie 3, ont été finalisées lors d'un entretien le 22 février 2008 et ont été dûment reproduites dans le rapport.

La présentation générale a été rédigée après réception des observations des entités auditées.

Genève, le 11 mars 2008

Antoinette Stalder
Présidente

Stéphane Geiger
Magistrat titulaire

Stanislas Zuin
Magistrat titulaire