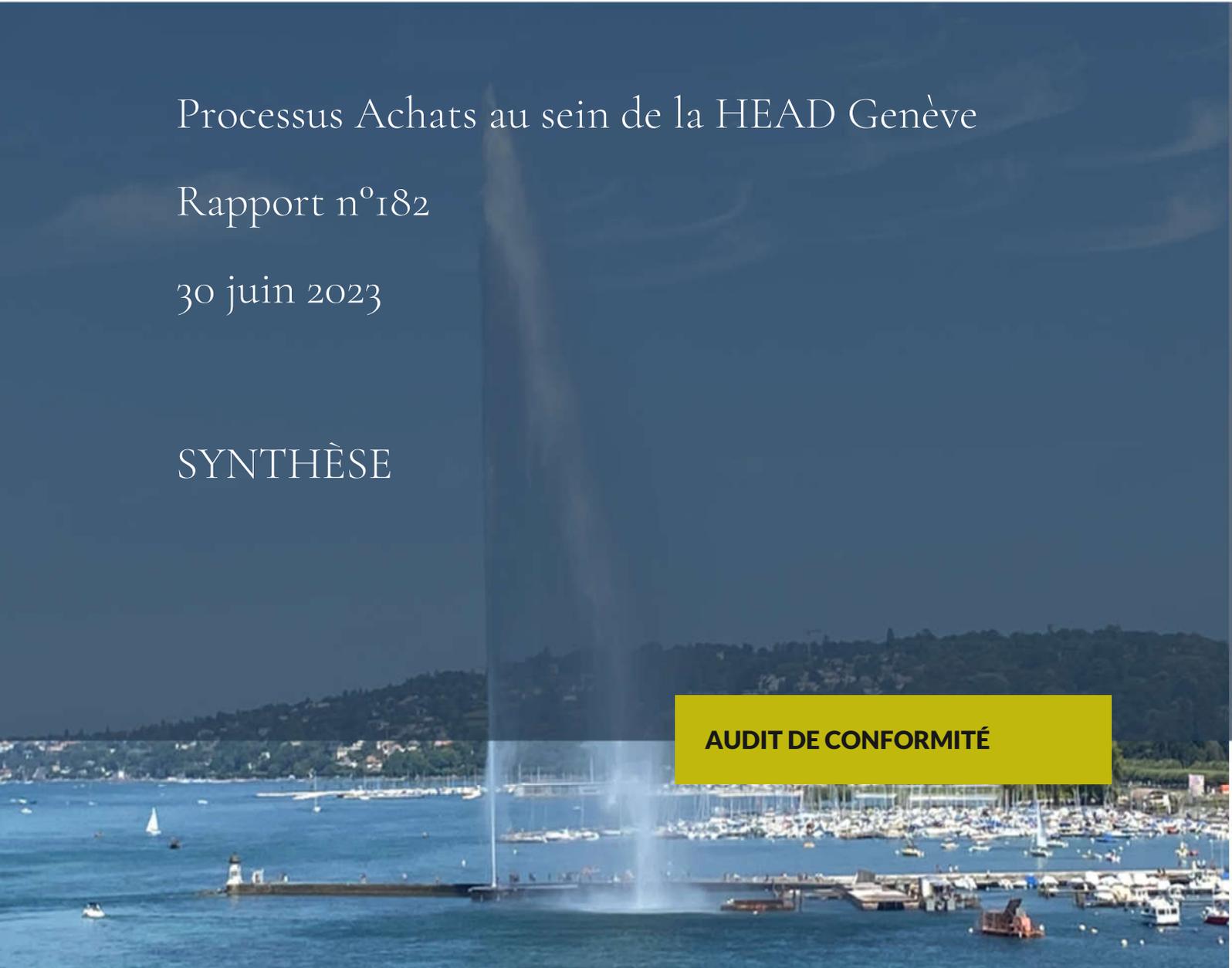


Processus Achats au sein de la HEAD Genève

Rapport n°182

30 juin 2023

SYNTHÈSE



AUDIT DE CONFORMITÉ

Au service d'une action publique performante

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

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

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

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

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

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

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes. Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

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

Cour des comptes

Route de Chêne 54, 1208 Genève | 022 388 77 90 | info@cdc-ge.ch | www.cdc-ge.ch

Contexte général

La Cour a reçu plusieurs communications faisant état de potentiels dysfonctionnements liés au processus Achats de la Haute École d'Art et de Design de Genève (ci-après HEAD). Après analyse, la Cour a décidé de mener un audit de conformité afin de s'assurer du bon fonctionnement du processus Achats au sein de cette haute école.

La HEAD est l'une des six écoles spécialisées du canton de Genève, partie intégrante de la Haute École Spécialisée de Suisse Occidentale – Genève (HES-SO Genève).

La HES-SO Genève a conçu des réglementations et des directives afin d'assurer la correcte utilisation des deniers publics, le respect de la loi et des objectifs fixés par la Haute École Spécialisée de Suisse Occidentale (HES-SO) ; entité regroupant les hautes écoles de sept cantons romands. Il s'y ajoute une procédure interne propre à la HEAD.

Ces réglementations fixent les principes d'acquisition suivants :

- Règles relatives à la mise en concurrence (y compris lorsqu'il s'agit d'un marché public) ;
- Règles de représentation et de signature des dépenses à engager ;
- Contrôles attendus au cours du processus Achats.

Problématique et objectifs de l'audit

La Cour s'est posé les questions suivantes :

- La documentation ainsi que les procédures en place relatives au processus Achats au sein de la HEAD sont-elles conformes aux bonnes pratiques, adaptées et appliquées ?
- Les différents seuils définis par la HES-SO Genève permettant de déterminer le type de marché sont-ils correctement appliqués par la HEAD et le processus subséquent est-il conforme à la réglementation applicable ?
- Les activités de contrôle en place relatives au choix des fournisseurs permettent-elles de couvrir les risques relatifs aux conflits d'intérêts ?
- La validation des frais professionnels à la HEAD est-elle conforme à la directive relative aux remboursements de frais de la HES-SO Genève ?

Appréciation générale

La Cour relève des lacunes dans le processus d'engagement de la dépense et dans les activités de contrôle. En effet, les directives élaborées par la HES-SO Genève et la HEAD ne sont pas systématiquement respectées par les collaborateurs impliqués dans le processus Achats. De plus, les activités de contrôle en place ne sont pas suffisantes pour permettre de couvrir l'entièreté des risques inhérents à ce processus.

Quant aux directives en place au niveau de la HES-SO Genève (et applicables à la HEAD), elles permettent globalement d'atteindre les objectifs fixés, lorsqu'elles sont respectées. Certaines précisions sont toutefois jugées nécessaires.

La Cour constate cependant que les règles de mise en concurrence sont respectées lorsque le règlement sur la passation des marchés publics (RMP) s'applique.

Principaux constats

La procédure en place au niveau de la HEAD n'est pas conforme aux directives de la HES-SO Genève

Les règles mises en place au niveau de la HEAD peuvent être plus restrictives que les règles établies par la HES-SO Genève, mais ne peuvent pas aller à l'encontre de ces dernières. Or la procédure interne de la HEAD indique que « pour les montants supérieurs à 5'000 CHF, trois offres sont *en principe* nécessaires ». Cette tournure n'est pas conforme aux règles établies par la HES-SO Genève. En effet, l'utilisation du terme *en principe* permet de contourner la règle des trois offres requises par la HES-SO Genève, sans justification particulière.

Cette procédure interne entraîne des situations de non-conformité à la directive de la HES-SO Genève, en ce qui concerne les règles de mise en concurrence.

Les règles relatives à l'engagement de la dépense ne sont pas systématiquement respectées par tous les collaborateurs impliqués dans le processus Achats

Dans les situations où le règlement de passation des marchés publics (RMP) ne s'applique pas, il est fréquent que les exigences figurant dans les procédures internes ne soient pas respectées, que ce soit dans la mise en œuvre des règles de mise en concurrence ou lors de la validation de la commande.

Ces situations démontrent un manque de connaissance des règles en place ainsi que des lacunes dans le contrôle du respect de ces dernières.

Toutefois, lorsque l'acquisition est soumise au RMP, les règles fixées par ce règlement sont correctement suivies par les collaborateurs responsables¹.

Aucune règle relative à la détermination de la valeur du marché n'est établie

La HES-SO Genève reprend, dans sa directive, les principes réglementaires du RMP relatifs à la taille du marché, sans préciser comment ces principes doivent s'appliquer dans le cadre des activités des écoles. En pratique, la détermination de la valeur du marché ne prend pas en considération les potentiels marchés de nature identique passés ou futurs. La taille du marché est déterminée uniquement par rapport aux besoins individuels dans un certain cadre, à une période précise, et non pas en fonction d'un besoin global de l'institution.

La détermination d'une valeur de marché global selon les exigences du RMP pourrait augmenter la valeur du marché définie individuellement et donc avoir un impact sur la directive à appliquer. De même, la mise en concurrence serait alors différente.

Le système de contrôle interne est déficient

Une matrice SCI, développée au niveau de la HES-SO Genève et applicable à toutes les écoles, existe, mais n'est ni entièrement appliquée par la HEAD, ni exhaustive. Différents contrôles décrits dans la matrice ne sont pas effectués dans la pratique. Inversement, certains contrôles sont effectués par la HEAD, mais ne font pas partie de la matrice SCI.

¹ La directrice adjointe en charge des achats et le responsable des infrastructures.

Par ailleurs, la conservation des preuves des contrôles est lacunaire.

Par conséquent, le système de contrôle interne présente des lacunes et il n'est pas possible d'assurer que les risques inhérents au processus Achats sont correctement couverts. Il en va de même pour le processus de remboursement de frais.

Par ailleurs, les contrôles actuellement en place ne sont pas suffisants pour couvrir le risque de conflits d'intérêts.

Axes d'amélioration proposés

La Cour a adressé huit recommandations à la HEAD, dont l'objectif est d'assurer la conformité aux directives et réglementations en place, ainsi que de développer les activités de contrôle pertinentes en fonction des risques.

Les directives applicables à la HEAD

La HEAD devrait adapter sa procédure interne afin que cette dernière soit conforme aux exigences de mise en concurrence de la HES-SO Genève.

La HEAD devrait également s'assurer que les directives en place, en particulier les règles d'engagement, sont connues des collaborateurs impliqués dans le processus Achats et appliquées.

De plus, la Cour recommande à la HEAD, en coordination avec la HES-SO Genève, d'effectuer des analyses permettant d'identifier les situations dans lesquelles la valeur des marchés doit être déterminée en cumulant plusieurs prestations selon les règles du RMP. L'école doit s'assurer que ces règles de calcul sont connues des collaborateurs concernés et retranscrites dans les procédures.

Finalement, dans le but de respecter les exigences légales, la HEAD doit conserver les bons de livraison durant la durée prévue par la loi.

Les activités de contrôle du processus Achats et Remboursements de frais

Afin d'améliorer les activités de contrôle, la Cour recommande à la HEAD les actions suivantes :

- Établir un inventaire complet des risques et les intégrer à une matrice de contrôle interne, directement dans celle de la HES-SO Genève ou dans une nouvelle matrice spécifique à la HEAD ;
- Poursuivre le développement du module « Procurement » de l'ERP afin d'améliorer l'efficacité du processus et limiter l'utilisation de fichiers manuels ;
- Développer des contrôles pour limiter les risques liés aux conflits d'intérêts et adapter la matrice de contrôle interne ;
- Intégrer des contrôles complémentaires sur le processus de remboursements de frais professionnels.

Tableau récapitulatif des recommandations

Recommandations :	8	Niveau de priorité ² :	
- Acceptées :	8	Très élevée	2
		Élevée	5
- Refusées :	0	Moyenne	1
		Faible	-

Les 8 recommandations adressées à l'audité ont toutes été acceptées.

No	Recommandation / Action	Priorité	Responsable	Délai
1	Adapter la procédure interne sur les bons de commande aux exigences de la HES-SO Genève	Très élevée	HEAD	31.03.2024
2	S'assurer du respect des principes régissant le processus Achats	Très élevée	HEAD	31.12.2023
3	Mettre en place des règles de calcul pour déterminer la valeur d'un marché	Élevée	HES-SO GE	31.03.2024
4	En coordination avec la HES-SO Genève, adapter la matrice de contrôle interne sur le processus Achats en fonction des risques identifiés	Élevée	HES-SO GE	01.09.2023
5	S'assurer de la conservation des pièces comptables	Élevée	HEAD	31.12.2023
6	En coordination avec la HES-SO Genève, poursuivre le développement du module « Procurement » du logiciel comptable	Élevée	HES-SO GE	31.12.2024
7	Développer et intégrer à la matrice de contrôle interne des contrôles préventifs afin de limiter les risques relatifs aux conflits d'intérêts	Élevée	HEAD / HES-SO GE	01.09.2023
8	Mettre en place des contrôles complémentaires relatifs à la validation des remboursements de frais	Moyenne	HEAD	31.03.2024

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effet. À cette fin, elle a invité la HEAD à remplir le tableau ci-dessus qui synthétise les améliorations à apporter, en indiquant le responsable de leur mise en place et leur délai de réalisation. Le niveau de priorité a été défini par la Cour.

² Le niveau de priorité est déterminé par la Cour des comptes en lien direct avec l'appréciation des risques et en fonction de l'impact positif de la recommandation sur le processus. Le niveau de priorité de chacune des recommandations est explicité dans le chapitre 4 lors de la présentation desdites recommandations.

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



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

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations.

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

Cour des comptes

Route de Chêne 54, 1208 Genève | 022 388 77 90

info@cdc-ge.ch | www.cdc-ge.ch