



Cour des comptes
République et canton de Genève

Acquisition de prestations de services et attribution de mandats

Rapport n° 195

16 décembre 2024

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

Synthèse

Contexte général

La commission des finances du Grand Conseil a sollicité la Cour des comptes pour vérifier l'octroi et le suivi des mandats attribués à des tiers par l'administration cantonale. La Cour a considéré que ce processus est un enjeu important tant du point de vue du respect des obligations légales que du point de vue de la bonne utilisation des fonds publics ; elle a ainsi décidé d'entreprendre un audit de conformité. En effet, un processus achats entièrement maîtrisé garantit notamment une bonne utilisation des deniers publics, un contrôle budgétaire adéquat et le respect des réglementations applicables.

Au vu du refus des deux tiers de ses recommandations et de l'absence de prise de position du Conseil d'État, il faut convenir que la vision de la Cour n'est pas partagée.

Problématique et objectifs de l'audit

L'objectif général de l'audit de conformité a été de s'assurer que le processus achats des prestations de services et d'attribution de mandats à des tiers respecte les exigences légales et les bonnes pratiques.

Pour répondre à cet objectif, la Cour a traité les questions d'audit suivantes :

- Les directives départementales pour les achats de prestations de services et honoraires respectent-elles les directives transversales, les exigences légales ainsi que les bonnes pratiques, y compris pour la gestion des liens d'intérêts ?
- La gestion des commandes des prestations de services et honoraires est-elle conforme aux bases légales et aux bonnes pratiques applicables (analyse des besoins, disponible budgétaire, mise en concurrence, respect de la législation sur les marchés publics) ?
- Les prestations rendues et les factures reçues sont-elles conformes aux engagements énoncés dans la commande et aux bases légales applicables (validation par les personnes autorisées, imputation comptable) ?

La Cour a concentré ses travaux sur les charges de fonctionnement de type « prestations de services et honoraires » (soit 195 millions F en 2023) en excluant les dépenses présentant de faibles risques telles que les frais de courriers, les cotisations intercantionales ou encore les frais bancaires. Elle a effectué des tests de détail sur l'ensemble du processus d'attribution et de suivi des prestations de service, ce qui correspond à un examen minutieux de 110 dossiers (dont 84 commandes et 26 fournisseurs) sur la période 2020-2023 pour les sept départements et la chancellerie. Les dossiers ont été sélectionnés selon une approche risque développée par la Cour.

Appréciation générale

La Cour a identifié de nombreux achats de prestations de services qui sont en situation de non-conformité avec les directives établies par l'État, et cela sur l'ensemble du processus (par exemple : des dépenses non engagées, des commandes sans l'ensemble des validations ou encore des contrats non signés). Des écarts avec les directives ont été constatés dans tous les départements ainsi qu'à la chancellerie. Cependant, les départements qui ont mis en place un flux d'achat dématérialisé sont moins concernés par ces irrégularités. Ainsi la Cour est convaincue que la dématérialisation complète du flux d'achat permettra à l'avenir un meilleur respect des directives et in fine une meilleure gestion des deniers publics.

En revanche, pour réussir la dématérialisation du processus, il est primordial d'avoir standardisé en amont les pratiques des départements. Or, les directives transversales, qui permettent d'avoir un cadre commun pour l'administration cantonale, sont peu contraignantes et insuffisamment précises, ce qui laisse une grande marge d'interprétation, que ce soit sur la définition d'un marché ou la mise en œuvre du principe de concurrence efficace. De plus, les départements font face à des difficultés pratiques pour identifier et gérer leurs marchés, comme l'absence d'une nomenclature des achats, le travail en silo et le défaut d'une vision transversale. En conséquence, des marchés soumis à la réglementation sur les marchés publics ne sont pas identifiés. En clarifiant les notions de marché et de concurrence efficace et en définissant mieux les rôles et les responsabilités des acteurs, notamment pour les achats de prestations transversales, l'État sera en mesure de respecter la réglementation sur les marchés publics et maîtrisera mieux son processus achats.

Enfin, la Cour a attiré l'attention de l'État sur l'importance de la phase d'analyse de besoins, qui est primordiale dans un processus achats. Les travaux ont montré que cette phase d'analyse des besoins est souvent sous-estimée et peu formalisée. Ainsi il n'est pas toujours possible de comprendre a posteriori les raisons qui poussent l'État à faire recours à un tiers et en quoi la dépense sert à atteindre des objectifs des politiques publiques. La Cour a également identifié plusieurs cas où la forme contractuelle du mandat a été utilisée, alors qu'il s'agissait en réalité d'octroyer une subvention, type de financement soumis à d'autres dispositions légales.

La Cour ne peut que déplorer que le Conseil d'État refuse sept recommandations sur dix sans expliquer sa position. Elle rappelle qu'elle joue son rôle institutionnel de contrôle, de manière indépendante et autonome, et qu'elle ne fixe pas les lois ni les directives qui doivent être respectées lorsque l'État acquiert des prestations de services. Tout achat doit respecter ce cadre : c'est cela qui a été vérifié par la Cour dans cet audit de conformité sur demande de la commission des finances. Les recommandations refusées répondent à des difficultés opérationnelles auxquelles font face les collaborateurs de l'administration. Par ailleurs, la difficulté à maîtriser le processus achats au niveau de l'État a déjà été constatée dans un rapport de juin 2024 du service d'audit interne, dont la presse s'est fait l'écho.

Principaux constats

De nombreuses irrégularités sur l'ensemble du processus

La Cour a constaté, au travers de ses tests de détail, de nombreux écarts aux directives transversales et départementales à toutes les étapes du processus d'acquisition de prestations de services et d'attribution de mandats à des tiers. En revanche, les manquements sont moins nombreux dans les offices qui ont choisi de dématérialiser leur processus achats et lorsque les marchés dépassent le seuil de 250'000 F et que la procédure très cadrée d'appel d'offres public est suivie.

Des contrôles non réalisés et insuffisants sur l'ensemble du processus

Compte tenu des nombreuses irrégularités identifiées, la Cour n'a pu que constater qu'il existe actuellement des manquements dans les contrôles effectués par l'administration cantonale sur le processus d'acquisition de prestations de services et d'attribution de mandats à des tiers. En effet, certains contrôles prévus par les directives transversales et départementales ne sont pas faits systématiquement, ne sont pas suffisants sur certains points clés du processus ou sont peu formalisés.

Une analyse des besoins lacunaire avant de recourir à un tiers

La directive transversale ne met pas suffisamment l'accent sur la phase d'évaluation des besoins qui est pourtant essentielle pour gérer au mieux les fonds publics. De même, les directives départementales n'abordent pas cette phase d'évaluation des besoins. En conséquence, cette étape d'analyse des besoins est peu formalisée par l'administration cantonale.

Une mauvaise délimitation des marchés de services entraînant un non-respect de la réglementation sur les marchés publics

L'État de Genève n'a pas défini de manière précise la notion de marché. La définition de la directive transversale est très large, ce qui laisse la porte ouverte aux interprétations des départements et introduit de nombreuses incohérences dans la manière de gérer les marchés publics, notamment en ce qui concerne l'autorité adjudicatrice, la durée du marché ou la manière de l'estimer.

En outre, les départements et la chancellerie font face à des difficultés pratiques pour identifier et analyser les marchés. Ils travaillent en silo et n'ont pas la vision transversale des « prestations de services et honoraires » achetés par les autres départements. De plus, il n'existe pas à l'État de Genève une nomenclature précise des différents types d'achats de services, ce qui rend encore plus difficile l'identification d'un marché, étape préalable indispensable pour respecter la réglementation sur les marchés publics.

Des subventions attribuées par des contrats de mandat

Les subventions octroyées par l'État de Genève sont régies par la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF) qui posent les conditions d'octroi et de contrôle de telles dépenses. La Cour a constaté que des subventions étaient octroyées par le biais de contrats de mandat, ce qui constitue une violation des dispositions de la LIAF.

Principaux axes d'amélioration proposés

Renforcer les contrôles pour garantir la conformité des acquisitions de prestations de services et d'attribution de mandats

La Cour recommande aux départements et à la chancellerie d'effectuer leurs achats de prestations de services en conformité avec les directives transversales et départementales. Des contrôles pour s'assurer du bon respect de ces directives devraient également être mis en place dans le processus opérationnel et faire l'objet d'une attention particulière par les services de contrôle interne.

Cette recommandation a été refusée sans explications.

Concevoir et mettre en place une structure permettant de gérer les marchés de services transversaux

La Cour recommande de définir rapidement la structure la mieux adaptée pour gérer les marchés transversaux de services. Il s'agirait notamment de désigner qui serait responsable pour gérer et contrôler ces achats. À ce sujet, elle préconise de reprendre les travaux en lien avec l'établissement d'un règlement relatif aux achats qui avaient été entrepris par la direction générale des finances à la suite de l'audit de la Cour sur la centrale commune d'achats¹. Le Conseil d'État avait, à l'époque, accepté de clarifier sa vision, sa stratégie et sa politique en matière d'achats, mais aucun règlement relatif aux achats n'a depuis été adopté.

Cette recommandation a été refusée sans explications.

Renforcer l'étape d'analyse des besoins

La Cour recommande de compléter la directive transversale en ce qui concerne la phase d'analyse des besoins. Il s'agirait de définir clairement les éléments attendus en matière d'analyse des besoins, de clarifier la séquence des différentes étapes en amont de l'acte d'achat (analyse des besoins, analyse du marché et choix du fournisseur), de déterminer comment formaliser cette analyse des besoins et de la rendre obligatoire auprès de tous les départements.

Clarifier la notion de marché et sa délimitation

La Cour recommande de mettre à jour la directive transversale en définissant clairement ce qu'est un marché et comment l'estimer. Pour cela, il serait nécessaire de tenir compte de l'entité adjudicatrice, du périmètre du marché, de l'interdiction de morceler et de l'obligation de totalisation, de la durée du marché et de la valeur du marché.

Cette recommandation a été refusée sans explications.

Dématérialiser le flux d'achats

La Cour recommande de mettre en place un processus achats dématérialisé de bout en bout, comprenant notamment l'analyse du besoin, l'identification des marchés, le circuit d'approbation, la gestion des contrats, le suivi de l'exécution de la prestation et, enfin, la vérification de la facture et son paiement.

¹ Rapport n° 66, audit de légalité et de gestion de la centrale commune d'achats, publié le 9 juillet 2013, librement disponible sur le site internet de la Cour, <https://cdc-ge.ch/>.

Tableau récapitulatif des recommandations

Recommandations : 10		Niveau de priorité ² :	
- Acceptées : 3	Très élevée	2	
	Élevée	6	
- Refusées : 7	Moyenne	2	
	Faible	0	

Sur les 10 recommandations adressées aux audités, 3 ont été acceptées et 7 refusées sans donner d'explication à la Cour. L'audité a souhaité fusionner les recommandations 3 et 6, car elles concernent le même livrable. La Cour maintient les deux recommandations séparées, mais effectuera un suivi commun de ces deux recommandations.

No	Recommandation / Action	Priorité	Responsable	Délai
1	Renforcer les contrôles pour garantir la conformité des acquisitions de prestations de services et d'attribution de mandats	Élevée	Recommandation refusée	
2	Concevoir et mettre en place une structure permettant de gérer les marchés de services transversaux	Très élevée	Recommandation refusée	
3	Renforcer l'étape d'analyse des besoins	Élevée	Collège spécialisé finances (CSFI)	31.12.2025
4	Clarifier la notion de marché et sa délimitation	Très élevée	Recommandation refusée	
5	Clarifier la notion de concurrence efficace pour la procédure de gré à gré	Moyenne	Recommandation refusée	
6	Clarifier la notion de subvention	Élevée	DGFE	31.12.2025
7	Renforcer la gestion des conflits d'intérêts	Moyenne	Recommandation refusée	
8	Identifier les marchés de services grâce à une nomenclature des achats	Élevée	Recommandation refusée	
9	Intégrer dans le système comptable et financier un axe d'analyse permettant d'identifier les marchés	Élevée	Recommandation refusée	
10	Dématérialiser le flux d'achat	Élevée	CSFI et OCSIN	Selon délai mise en œuvre nouveau système d'informations

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 l'amélioration de la performance du processus, de la gouvernance, les risques à couvrir et la maîtrise des coûts. Le niveau de priorité de chacune des recommandations est explicité dans le chapitre 5 lors de la présentation desdites recommandations.

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 l'administration cantonale et plus particulièrement le département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures (DF) 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.

Table des matières

Liste des principales abréviations utilisées.....	10
Liste des figures et tableaux.....	11
1. Cadre et contexte de l'audit.....	12
2. Modalités et déroulement de l'audit.....	14
3. Contexte général	16
3.1. Volumétrie des acquisitions de prestations de services et mandats	16
3.2. Processus achats des marchés de fournitures et de services.....	17
3.3. Cadre légal applicable aux achats de prestations de services et attribution de mandats	19
3.3.1 Loi sur la gestion administrative et financière de l'État	19
3.3.2 Principes de base des marchés publics.....	21
3.3.3 Réglementation sur les marchés publics.	21
3.3.4 Marchés, procédures d'attribution et valeurs seuils.....	22
4. Constats	24
4.1. De nombreuses irrégularités sur l'ensemble du processus d'acquisition de prestations de services et d'attribution de mandats	24
4.2. Des contrôles non réalisés et insuffisants sur l'ensemble du processus d'acquisition de prestations de services et d'attribution de mandats	27
4.3. Une analyse des besoins lacunaire avant de recourir à un tiers	29
4.4. Une mauvaise délimitation des marchés de services entraînant un non- respect de la réglementation sur les marchés publics.....	31
4.5. Des subventions attribuées par des contrats de mandat en violation de la LIAF	35
4.6. Un processus transversal peu contraignant, qui mène à des pratiques non standardisées.....	38
4.7. La gestion des conflits d'intérêts n'est pas suffisamment intégrée au processus achats	40
5. Recommandations.....	42
6. Degré de priorité des recommandations.....	53
7. Remerciements.....	54
8. Annexe – Périmètre et méthodologie de sélection.....	55

Liste des principales abréviations utilisées

AIMP	Accord intercantonal sur les marchés publics
AMP	Accord révisé sur les marchés publics
CCA	Centrale commune d'achats
CFI	Comptabilité financière de l'État
CHA	Chancellerie d'État
COFIN	Commission des finances du Grand Conseil
DA	Demande d'achat
DCS	Département de la cohésion sociale
DEE	Département de l'économie et de l'emploi
DF	Département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures
DGFE	Direction générale des finances de l'État
DIN	Département des institutions et du numérique
DIP	Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse
DOSIL	Direction de l'organisation, de la sécurité, de l'information et de la logistique du département des finances
DRT	Formulaire de recours à un tiers
DSM	Département de la santé et des mobilités
DT	Département du territoire
LGAF	Loi sur la gestion administrative et financière
LIAF	Loi sur les indemnités et les aides financières
LMP	Loi fédérale sur les marchés publics
LPA	Loi sur la procédure administrative
LPAC	Loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMP	Ordonnance sur les marchés publics
RMP	Règlement sur la passation des marchés publics
RPFCB	Règlement sur la planification financière et le contrôle budgétaire
SAI	Service d'audit interne de l'État de Genève
SCI	Système de contrôle interne

Liste des figures et tableaux

Figure 1	Détail des prestations de services et mandats octroyés à des tiers pour l'année 2023
Figure 2	Flux opérationnel du processus achats
Tableau 1	Rubriques comptables incluses dans le périmètre d'audit et leur montant en 2023
Tableau 2	Volumétrie par entité des dépenses 2023 incluses dans le périmètre de l'audit
Tableau 3	Procédure minimale d'attribution des marchés de service selon les valeurs seuils
Tableau 4	Montant total des dépenses 2023 incluses dans le périmètre de l'audit
Tableau 5	Nombre de dossiers sélectionnés par entité pour les tests de détail

1. Cadre et contexte de l'audit

La commission des finances (COFIN) du Grand Conseil a sollicité la Cour des comptes en date du 8 novembre 2023, pour réaliser un audit lié aux mandats donnés à des tiers par l'administration cantonale. La COFIN souhaitait que l'audit couvre l'analyse des besoins, la réalité de la mise en concurrence, le respect de la réglementation des marchés publics ainsi que le suivi des prestations fournies par des tiers.

La Cour a considéré que le processus d'attribution et de suivi des mandats à des tiers est un processus clé dans la gestion des achats de l'État de Genève et qu'il représente un enjeu important tant du point de vue du respect des obligations légales que du point de vue de la bonne utilisation des fonds publics.

Il a été convenu, avec la COFIN, que l'intervention de la Cour se concentrerait sur les charges de fonctionnement « prestations de services et honoraires », qui représentent en 2023 des dépenses de 195 millions F³. La nature de ces dépenses est très variée et la Cour a ciblé ses travaux sur les dépenses présentant le plus de risques. Le tableau ci-dessous présente les charges incluses dans le périmètre de l'audit :

Tableau 1 : Rubriques comptables incluses dans le périmètre d'audit et leur montant en 2023

Rubriques comptables	Montants inclus dans le périmètre (en millions F)
Honoraires de mandataires	82.8
Transports de personnes et de biens	12.7
Prestations liées aux procédures judiciaires ⁴	0.5
Études pour projets d'investissements ⁵	6.7
Prestations de sécurité	2.0
Informations, manifestations et relations externes	3.9
Autres prestations de services et honoraires	15.6
Montant total des dépenses dans le périmètre de cet audit	124.2

Source : Extraction Infocentre
Analyse : Cour des comptes, 2024

La présente mission s'accorde avec les compétences de la Cour de s'assurer de la régularité des comptes et de la légalité de l'administration cantonale ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique (art. 35 let. a et art. 40 al. 1 et 2 de la loi sur la surveillance de l'État).

³ Source : Rapport 2023 sur les comptes individuels de l'État de Genève, rubrique 3.10 charges de fonctionnement, page 47.

⁴ Cette rubrique comptable est composée des frais d'expertise liés à des procédures judiciaires menées par le ministère public et les tribunaux telles que les frais d'expertise médicale des HUG, frais d'écoute téléphonique.

⁵ Cette rubrique de charges est composée essentiellement des frais d'études d'ingénieurs et d'architectes qui n'ont pas été activés. La moitié des 8 millions F concerne la direction du PAV au sein du département du territoire.

Ainsi, par lettre du 4 avril 2024 la Cour a informé le Conseil d'État de sa décision d'entreprendre un audit de conformité portant sur l'acquisition de prestations de services et l'attribution de mandats à des tiers.

L'objectif général de l'audit a été de s'assurer que le processus achats des prestations de services et d'attribution de mandats à des tiers respecte les exigences légales, les bonnes pratiques, ainsi que le bon emploi des fonds publics.

Pour répondre à cet objectif, la Cour a traité les questions d'audit suivantes :

- Les directives départementales pour les achats de prestations de services et honoraires respectent-elles les directives transversales, les exigences légales ainsi que les bonnes pratiques, y compris pour la gestion des liens d'intérêts ?
- La gestion des commandes des prestations de services et honoraires est-elle conforme aux bases légales et aux bonnes pratiques applicables (analyse des besoins, disponible budgétaire, mise en concurrence, respect de la législation sur les marchés publics) ?
- Les prestations rendues et les factures reçues sont-elles conformes aux engagements énoncés dans la commande et aux bases légales applicables (validation par les personnes autorisées, imputation comptable) ?

La Cour a intégré à son périmètre l'ensemble des départements et la chancellerie mais a exclu le Pouvoir Judiciaire, ce dernier étant en train d'analyser et revoir les modalités d'attribution des mandats à des tiers.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations l'ensemble des rapports d'audit préalables effectués par des tiers, tant internes qu'externes, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Dans le cas présent, la Cour a pris connaissance d'un rapport récent, de juin 2024, du service d'audit interne (SAI) de l'État de Genève sur la gouvernance des achats. La Cour a tenu compte des conclusions de ce rapport dans le cadre de ses travaux.

Conformément à son souhait de contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle actuellement à l'œuvre au sein de l'État de Genève, la Cour a pris contact avec le SAI de l'État de Genève et a informé ce dernier de sa mission.

2. Modalités et déroulement de l'audit

La Cour a réalisé ses travaux entre les mois de mai et novembre 2024. Elle a conduit ses travaux sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés et en consultant les données et les documents disponibles dans la comptabilité financière intégrée de l'État (CFI). Elle a également mené des entretiens ciblés avec :

- Les directions financières des sept départements de l'administration cantonale et de la chancellerie ;
- La direction générale des finances de l'État (DGFE) ;
- La direction et des collaborateurs de la centrale commune d'achats (CCA) ;
- La direction de l'organisation, de la sécurité, de l'information et de la logistique (DOSIL) du département des finances ;
- Des collaborateurs du centre de compétences de la CFI, rattaché à la DOSIL.

La Cour a également fondé ses constats sur des tests de détails effectués sur l'ensemble du processus d'attribution et de suivi des prestations de services et d'honoraires. 110 dossiers (dont 84 commandes et 26 fournisseurs) ont été testés sur la période 2020-2023 pour les sept départements et la chancellerie (*voir plus d'information à ce sujet dans l'annexe au chapitre 8*).

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

La Cour a conduit ses travaux conformément à la loi sur la surveillance de l'État, à sa charte éthique et à ses procédures internes. Celles-ci s'inspirent des normes professionnelles en vigueur (notamment les normes ISSAI et les normes internationales d'audit interne) dans la mesure où elles sont applicables et compatibles avec la nature particulière de la mission.

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

1^{ère} phase : Planification

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

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

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

3^{ème} phase : Récolte d'informations

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

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

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

5^{ème} phase : Proposition de recommandations

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

6^{ème} phase : Rédaction du rapport

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

7^{ème} phase : Validation du rapport

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

Ainsi, chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, et de recommandations soumis aux observations de l'audité.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé dans la synthèse un tableau qui synthétise les améliorations à apporter et pour lequel l'entité auditée indique le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

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

3. Contexte général

3.1. Volumétrie des acquisitions de prestations de services et mandats

L'acquisition de prestations de services et les mandats octroyés à des tiers font partie des charges de fonctionnement de l'État de Genève. En 2023, ces dernières se montaient à 479 millions F⁶, dont 195 millions F de « prestations de services et honoraires » répartis ainsi :

Figure 1 : Détail des prestations de services et mandats octroyés à des tiers pour l'année 2023 (en millions F)

	C2023
Honoraires de mandataires	-86
Frais liés au courrier	-14
Transports de personnes et de biens	-13
Prestations liées aux procédures judiciaires	-15
Etudes pour projets d'investissement	-7
Prestations de services pour personnes en garde	-11
Prestations de sécurité	-6
Conférences intercantionales & cotisations de membres	-7
Primes d'assurance	-3
Frais de poursuite	-4
Informations, manifestations et relations externes	-4
Prestations médicales et analyses	-4
Frais bancaires	-2
Frais liés aux télécommunications	-2
Autres prestations de services et honoraires	-17
Prestations de services et honoraires	-195

Source : Rapport 2023 sur les comptes individuels de l'État de Genève, rubrique 3.10 charges de fonctionnement, page 47

Comme le montre la figure ci-dessus, la nature des dépenses de prestations de services et honoraires est très variée. La Cour a inclus dans son périmètre d'audit uniquement les natures les plus pertinentes et a exclu les dépenses les moins risquées pour l'État telles que les frais liés aux courriers, les diverses cotisations ou encore les frais bancaires.

⁶ Source : Rapport 2023 sur les comptes individuels de l'État de Genève, compte de résultat, page 47.

Le périmètre exact de l’audit (nature de dépense, montant, département concerné) est présenté dans le tableau ci-dessous.

Tableau 2 : Volumétrie par entité des dépenses 2023 incluses dans le périmètre de cet audit (en millions de francs)

Comptes 2023 rubriques	CHA	DCS	DEE	DF	DIN	DIP	DSM	DT	Total
Honoraires de mandataires	0.6	5.0	3.8	3.1	23.7	11.7	11.8	23.0	82.8
Autres prestations de services et honoraires	1.9	0.4	0.0	0.6	1.6	6.7	0.9	3.6	15.6
Transports de personnes et de bien	0.0	0.0	0.0	0.0	3.3	9.2	0.1	0.1	12.7
Études pour projets d’investissement	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6.7	6.7
Informations, manifestations et relations externes	0.7	0.0	0.1	0.1	0.1	0.3	0.3	2.3	3.9
Prestations de sécurité	0.0	0.0	0.0	0.3	0.8	0.1	0.0	0.9	2.0
Prestations liées aux procédures judiciaires	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.0	0.0	0.0	0.5
Total	3.2	5.4	4.0	4.1	29.9	28.0	13.1	36.4	124.2

Source : Extraction Infocentre
Analyse : Cour des comptes, 2024

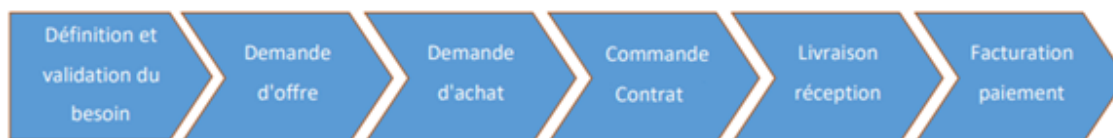
3.2. Processus achats des marchés de fournitures et de services

Flux opérationnel

Le département chargé des finances établit les processus principaux en matière d’achats (art. 61, al. 2, let. C LGAF). La direction générale des finances de l’État de Genève (DGFE) a ainsi formalisé le processus achats de prestations de services et de fournitures dans le macro-processus transversal « MP 3.1 - achat-fournisseurs des marchés de fournitures et services ». Ce macro-processus décrit les étapes, les responsabilités et les contrôles pour acquérir des fournitures et des services. L’attribution de mandats à des tiers fait partie de ce macro-processus.

Le flux opérationnel pour réaliser un achat est le suivant :

Figure 2 : Flux opérationnel du processus achats



Source : MP 3.1 : Macro-processus achat-fournisseurs des marchés de fournitures et services, État de Genève, 2024

- Définition et validation du besoin : Lorsqu’un collaborateur de l’administration cantonale exprime le besoin d’acquérir une prestation (« demandeur »⁷), il doit vérifier si ce besoin n’est pas déjà couvert par des compétences à l’interne ou par un contrat

⁷ Le demandeur est tout collaborateur de l’État exprimant un besoin d’achat dans l’exercice de ses fonctions.

déjà existant. Il doit ensuite faire contrôler et valider la pertinence de son besoin par sa hiérarchie (« approbateur »⁸).

- **Demande d'offres**: Le demandeur détermine et mène la procédure adéquate de demande d'offres en fonction des seuils de la législation sur les marchés publics (voir le chapitre 3.3.4 pour plus d'informations par rapport aux valeurs seuils). À la suite de cela, le service va effectuer le choix du prestataire. Le demandeur peut, s'il le décide, solliciter la centrale commune d'achats (CCA)⁹ pour l'accompagner dans le processus d'attribution de mandats.
- **Demande d'achat**: Une demande d'achat (DA) est créée et doit faire l'objet d'une approbation. Cette approbation vaut validation du bien-fondé du besoin et de la dépense ainsi que de la disponibilité budgétaire. La DA se fait de manière électronique dans un module dédié du système comptable. L'approbateur doit s'assurer que les règles sur la passation des marchés publics ainsi que les directives en matière d'achats sont respectées. Il s'assure également que le prestataire choisi est capable de répondre au besoin et, si nécessaire, de répondre aux exigences des marchés publics telles que l'utilisation parcimonieuse des deniers publics et le respect des principes de concurrence.
- **Commande**: Une fois la DA approuvée, cette dernière devient une commande. Si une demande d'achat n'a pas été effectuée au préalable, la commande doit être soumise à l'approbateur avant d'être transmise au fournisseur.
- **Délivrance de la prestation**: Le demandeur s'assure que le service rendu a été exécuté conformément à ce qui avait été convenu.
- **Facturation et paiement**: Lorsque la facture est reçue par le service financier de l'office ou par la comptabilité générale de l'État, ces derniers informent le demandeur des éventuels écarts entre la commande et la facture. Le demandeur est responsable pour traiter les écarts avec le fournisseur. Le demandeur valide ensuite la facture dans un module du système comptable. La facture est alors payée par la trésorerie générale de l'État de Genève.

⁸ Un circuit d'approbation, comprenant plusieurs niveaux d'approbation, peut être mis en place. Le niveau d'approbation requis est généralement fonction du type de marché, du montant estimé de celui-ci et de l'organisation propre du département. L'approbateur peut être un collaborateur d'un service, d'une direction, d'une direction financière ou d'un secrétariat général.

⁹ La mission et les compétences de la CCA sont décrites dans le règlement de la centrale commune d'achats (RCCA, B4 20.03, du 21 janvier 2004). Globalement, la CCA est compétente pour acquérir les biens mobiliers et les fournitures nécessaires au fonctionnement de l'administration. En matière de services, la CCA est actuellement compétente pour tous les besoins de l'administration cantonale se rapportant à des déménagements. Pour les autres types de services, son implication dans le processus d'attribution de marchés publics dépend de la volonté des offices de faire recours à ses services en tant que pôle de compétences.

Outils

L'administration cantonale utilise principalement la comptabilité financière intégrée (CFI), le système d'information de l'État de Genève qui gère les commandes et la comptabilité de l'État de Genève pour les achats.

Des modules spécifiques de la CFI permettent de dématérialiser certaines étapes du processus achats. Or, tous les services et offices de l'administration ne sont pas au même niveau d'avancement vers la dématérialisation : c'est principalement l'étape de paiement des factures qui est dématérialisée à ce jour. Un projet est en cours (GE-TAFF) pour mettre à disposition des demandeurs un portail permettant de réceptionner et valider électroniquement les factures avant leur transfert automatique vers le service de comptabilité générale de l'État.

3.3. Cadre légal applicable aux achats de prestations de services et attribution de mandats

3.3.1 Loi sur la gestion administrative et financière de l'État

Les achats, parmi lesquels se trouvent les mandats octroyés à des tiers, font partie des dépenses générales de l'État. Les principes de gestion financière décrits dans la loi sur la gestion administrative et financière de l'État (LGAF, D1 05, du 4 octobre 2013) leur sont ainsi directement applicables.

L'art. 4 de la LGAF, et plus particulièrement ses alinéas 3 et 4, contient certains grands principes de gestion :

« ³ La gestion financière doit être basée sur les principes d'efficacité, d'efficience et de qualité. »

« ⁴ Toute dépense publique doit être fondée sur une base légale ou une décision de justice. On entend par base légale une disposition constitutionnelle ou légale. »

La LGAF et l'un de ses règlements d'application (le règlement sur la planification financière et le contrôle budgétaire, RPFGB, D1 05.04 du 20 août 2014) décrivent également les grands principes liés au contrôle de gestion et au système de contrôle interne :

- En plus du contrôle de gestion départemental (art. 17 al.2 et 3 LGAF), le contrôle de gestion transversal (art. 16 RPFGB) consiste à « édicter par voie de directive transversale les exigences minimales relatives aux procédures applicables en matière de contrôle de gestion ; à effectuer les contrôles de cohérence, d'homogénéité et d'intelligibilité sur la base des données transmises par les directions financières ».
- Le système de contrôle interne (SCI) vise entre autres à s'assurer de la qualité des prestations fournies dans le respect des lois, règlements et directives en vigueur et à gérer les risques (art. 50 LGAF). Le SCI départemental est complété par un SCI transversal, notamment en matière de flux comptables et financier, qui a pour but de « formaliser, par voie de directives transversales, les règles minimales relatives à la documentation ainsi qu'à l'information financière et extra-financière s'appliquant aux départements ».

Ainsi, en matière de processus financier et comptable, dont les achats font partie, les départements mettent en œuvre les activités et les contrôles prévus par les directives transversales, édictées par la direction générale des finances de l'État (DGFE) et les complètent, si nécessaire, par des directives départementales.

Directives transversales

Plusieurs directives transversales ont été émises, soit par la DGFE, soit par le collège spécialisé finances¹⁰, en matière de gestion des achats :

- La directive transversale « achat de fournitures et services hors CCA » (EGE-02-36A) a été adoptée afin de définir les règles générales d'achat et les procédures communes pour les acquisitions de fournitures et services, qui ne sont pas du ressort de la CCA, ne sont pas intégrées aux bâtiments ou liées aux ouvrages de construction. Cette directive rappelle et explicite certaines règles ou procédures à respecter telles que les valeurs seuils à considérer pour déterminer la procédure d'appel d'offres minimale à effectuer, la taille et la durée d'un marché, la charte éthique de l'administration cantonale. Elle comporte également des chapitres spécifiques pour les mandats de service, notamment :
 - L'utilisation possible d'un formulaire de demande de recours à un tiers (DRT) qui explique, entre autres, la mission attendue du mandataire et les livrables ;
 - L'obligation de vérification par le service demandeur que le mandataire choisi ne fait pas l'objet d'un subventionnement.
- La directive transversale « prestations fournies par des indépendants » (EGE-02-09) décrit les contrôles à réaliser lorsque le fournisseur a le statut d'indépendant afin de respecter les obligations légales fédérales quant aux cotisations sociales des travailleurs indépendants.
- La directive « engagements financiers systématiques pour les achats de biens et services » (EGE-02-08) oblige les départements¹¹ à engager comptablement dans la comptabilité toutes les dépenses d'achat dès 15'000 F pour assurer la maîtrise des fonds publics en permettant un suivi budgétaire précis tout au long de l'année.
- La directive « registre des signatures en matière financière et comptable » (EGE-02-23) décrit le fonctionnement du registre des signatures et pose le principe systématique de la double signature.

Directives départementales

Les départements et la chancellerie édictent leurs propres directives pour compléter les dispositions transversales sur les achats en prenant en compte leurs spécificités comme le circuit d'approbation.

¹⁰ Le collège spécialisé finances réunit les directions financières de l'administration cantonale ainsi que les principaux cadres de la DGFE. Sa mission est notamment de traiter des questions financières ayant un caractère transversal, d'étudier et de préparer les directives et normes en matière financière et de proposer toute mesure transversale ayant comme objectif des gains d'efficacité et d'efficacités. Il rapporte au collège des secrétaires généraux.

3.3.2 Principes de base des marchés publics

La mise en concurrence dans le processus achats doit être appréhendée en lien avec le respect de la réglementation en matière de marchés publics. Un marché public est un contrat conclu à titre onéreux entre un pouvoir adjudicateur¹² et un soumissionnaire portant sur l'acquisition de fournitures, de services ou de constructions.

Afin d'encadrer la procédure qui aboutit à un marché public, le droit international et les législations nationales ont défini des règles dont les objectifs principaux¹³ sont :

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

3.3.3 Réglementation sur les marchés publics.

Le fondement des marchés publics provient du droit international, et plus précisément de l'accord révisé sur les marchés publics (AMP 1994, RS 0.632.231.422) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). La transposition en droit suisse s'est traduite par la loi fédérale sur les marchés publics (LMP, 172.056.1, du 21 juin 2019) et son ordonnance (OMP, 172.056.11, du 12 février 2020) qui s'appliquent à toutes les entités publiques relevant de la Confédération. Quant aux cantons, ils ont adopté un cadre commun sous la forme de l'accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP), qui a comme objectif d'harmoniser les règles d'adjudication. Dans le canton de Genève, le droit sur les marchés publics est régi par la loi autorisant le Conseil d'État à adhérer à l'accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP, L 6 05, du 15 mars 2001) ainsi que par le règlement sur la passation des marchés publics (RMP, L6 05.01, du 17 décembre 2007).

L'AIMP a été révisé en 2019 (AIMP 2019) suite à la révision de l'accord international AMP. L'AIMP 2019 introduit de multiples nouveautés telles que :

- Le principe de durabilité est intégré (à l'art 2, al. 1, let. A) et s'ajoute au principe d'économicité.
- La délégation de tâches publiques et l'octroi d'une concession sont désormais soumis au droit des marchés publics quand le prestataire se voit accorder des droits exclusifs (ou spéciaux) qu'il exerce dans l'intérêt public en contrepartie d'une rémunération (ou d'une indemnité) (art. 9).
- Les délais de publication (art. 48), la formalisation minimale des décisions d'adjudication (art. 51 al 2 et 3) et les délais de recours (art. 56 al 1) évoluent également.

La quasi-totalité des cantons a adhéré à cet AIMP révisé, sauf Genève qui continue d'appliquer la précédente version. Un avant-projet de loi cantonale d'adhésion et d'application de l'AIMP 2019 était en consultation jusqu'au 17 juin 2024.

¹² Il s'agit des collectivités publiques : Confédération, cantons, communes et établissements de droit public.

¹³ Ces objectifs ressortent notamment de l'art. 1 al.3 de l'accord intercantonal sur les marchés publics.

3.3.4 Marchés, procédures d'attribution et valeurs seuils

Les types de marchés

L'art. 6 al. 1 AIMP 2001 définit trois types de marché qui sont soumis à la réglementation sur les marchés publics :

- Les marchés de construction (réalisation de travaux de construction de bâtiments et de génie civil) ;
- Les marchés de fournitures (acquisition de biens mobiliers, notamment sous forme d'achat, de crédit-bail/leasing, de bail à loyer, de bail à ferme ou de location-vente) ;
- Les marchés de services (comprend les marchés qui ne répondent pas à la définition des marchés précédents).

Pour rappel, cet audit ne s'est intéressé qu'aux marchés de services, et plus précisément aux mandats octroyés à des tiers.

Les types de procédures

Les types de procédures d'attribution de marchés publics prévus par les accords internationaux sont les suivants (art.12 à 15 RMP) :

- Procédure ouverte : Dans le cadre d'une procédure ouverte, l'autorité adjudicatrice lance un appel d'offres public pour le marché prévu ; chaque intéressé peut participer (soumissionner) en présentant une offre. Les offres sont évaluées en fonction de critères d'aptitude¹⁴ et d'adjudication¹⁵ établis et publiés¹⁶ avec l'appel d'offres.
- Procédure sélective : La procédure sélective est une procédure publique d'appel d'offres permettant de vérifier l'aptitude des entreprises qui s'effectue en deux tours. À l'issue du premier tour, l'autorité adjudicatrice détermine, en fonction de critères d'aptitude, les candidats admis à présenter une offre. Au deuxième tour, les offres sont évaluées en fonction des critères d'adjudication.
- Procédure sur invitation : La procédure sur invitation consiste à inviter directement et sans publication les candidats à présenter une offre. L'autorité adjudicatrice doit demander au minimum trois offres, dans la mesure du possible.
- Procédure de gré à gré : La procédure de gré à gré consiste à adjudger directement le marché à un prestataire, sans procéder à un appel d'offres ; il n'y a donc pas de mise en concurrence. Le recours à la procédure de gré à gré est possible, pour les marchés non soumis aux traités internationaux, si la valeur du marché ne dépasse pas les valeurs seuils indiquées ci-après.

¹⁴ Les critères d'aptitude visent notamment à évaluer l'entité soumissionnaire sur les plans financier, économique, technique, organisationnel et au regard du respect des composantes du développement durable.

¹⁵ Les critères d'adjudication reposant notamment sur des critères tels que le prix, la qualité des prestations, les délais ou l'adéquation de l'offre par rapport aux besoins.

¹⁶ La Confédération, les cantons et les communes publient sur la plateforme électronique simap.ch leurs appels d'offres dans le domaine des marchés publics.

L'adjudicateur estime la taille du marché dans son entier. Les valeurs seuils et procédures applicables sont, en francs suisses et hors taxe¹⁷ (voir AIMP 2001 annexe 2) :

Tableau 3 : Procédure minimale d'attribution des marchés de services selon les valeurs seuils

<i>Procédure obligatoire minimale</i>	<i>Marché de Services (Valeur seuils HT en F)</i>
Procédure de gré à gré	<150'000
Procédure sur invitation	≥ 150'000 <250'000
Procédure ouverte du marché	≥ 250'000

Source : AIMP 2001, annexe 2

Certaines exceptions sont prévues et permettent à l'entité adjudicatrice de recourir à la procédure de gré à gré pour des marchés dont la valeur estimée se trouve au-dessus de ces seuils. Elles sont listées de manière exhaustive à l'art. 15 al.3 RMP.

¹⁷ Les valeurs de ce tableau s'appliquent aux marchés non soumis aux traités internationaux. Au-delà de 8'700'000 F pour la construction (valeur totale de l'ouvrage) et de 350'000 F pour les services et les fournitures, les marchés listés aux annexes 3 et 4 du RMP sont soumis aux traités internationaux.

4. Constats

Il est important de préciser en préambule de ce chapitre que l'ensemble des constats présentés ci-dessous s'adressent aux sept départements et à la chancellerie sans distinction. En effet, la Cour s'est placée au niveau de l'État de Genève qui est l'entité adjudicatrice et non les départements ou les offices. En outre, elle estime que le processus d'acquisition de prestations de services et d'attribution de mandats est un processus standard qui doit s'appliquer et être respecté par l'ensemble de l'administration cantonale.

4.1. De nombreuses irrégularités sur l'ensemble du processus d'acquisition de prestations de services et d'attribution de mandats

Quel est le constat de la Cour ?

La Cour a constaté, au travers de ses tests de détail, de nombreux écarts aux directives transversales et départementales à toutes les étapes du processus d'acquisition de prestations de services et d'attribution de mandats à des tiers. Par exemple :

- Toutes les dépenses supérieures à 15'000 F ne sont pas engagées¹⁸ dans la CFI ;
- Des commandes sont effectuées sans l'ensemble des validations requises ;
- Des contrats n'ont pas été établis ou signés ;
- Des factures sont payées sans l'ensemble des validations requises.

En revanche, la Cour a noté que les manquements sont moins nombreux :

- Dans les offices qui ont choisi de dématérialiser leur processus achats ;
- Lorsque les marchés dépassent le seuil de 250'000 F et que la procédure très cadrée d'appel d'offres public est suivie.

Pourquoi ce constat est-il important ?

Tous les collaborateurs de l'administration cantonale doivent respecter l'ensemble des règles fixées dans les directives en matière d'achats et d'attributions de mandats à des tiers. Tout écart aux règles peut entraîner une mauvaise utilisation des fonds publics (par exemple une dépense non justifiée ou un dépassement de budget) et expose l'État à un dégat d'image et à une perte de confiance des citoyens.

Plus particulièrement :

- L'engagement financier des dépenses dans la comptabilité est important, car il répond à plusieurs enjeux liés au processus achats, notamment une meilleure visibilité des contrats en cours et de l'utilisation du budget et un rapprochement plus facile, voire automatique entre la commande et la facture. Aujourd'hui, les factures dont les dépenses n'ont pas été engagées sont traitées en « régularisation » et nécessitent des contrôles supplémentaires ;

¹⁸ L'engagement financier est la saisie d'une dépense dans la comptabilité. Cet engagement est préalable ou simultané à l'engagement juridique avec un fournisseur (p.ex. contrat). L'engagement financier permet une maîtrise des dépenses avec un suivi de la consommation budgétaire.

- Il est primordial que certaines étapes clés du processus achats (telles que la commande ou le paiement de la facture) soient systématiquement validées et réalisées par des personnes différentes et compétentes selon le principe de la séparation des activités et des responsabilités afin d'éviter les erreurs et les fraudes.
- Le contrat est un document indispensable qui permet de poser un cadre juridique précis et de prévenir les litiges. Une gestion inefficace des contrats peut entraîner des conséquences négatives pour l'administration telles qu'un gaspillage des fonds publics, une perte de temps dans des discussions interminables ou encore des vulnérabilités juridiques et ainsi diminuer sa performance.

Ce qui appuie le constat de la Cour

Toutes les dépenses supérieures à 15'000 F ne sont pas engagées dans la CFI

L'extrait de PV du Conseil d'État du 30 novembre 2016 exige qu'un seuil d'engagement dans la comptabilité soit établi pour toutes les dépenses hors du périmètre de la CCA. La directive transversale sur les engagements financiers¹⁹ fixe ce seuil à 15'000 F. Cependant, elle précise que, pour la nature comptable 313 (prestations de services et honoraires de tiers) qui concerne spécifiquement cet audit, l'engagement peut être difficile en raison d'un manque d'information sur le montant des prestations pour des mandataires intervenant ponctuellement. Néanmoins, elle indique que si l'intervention devient récurrente et dépasse le seuil d'engagement de 15'000 F²⁰, un engagement dans la CFI devra être effectué. Les départements peuvent définir un seuil d'engagement inférieur s'ils le souhaitent²¹.

La Cour a identifié 15 cas (sur les 84 commandes testées), dont les dépenses sont supérieures à 15'000 F et pour lesquelles aucun engagement dans la CFI n'a été effectué, contrairement aux règles précitées.

Des commandes sont effectuées sans l'ensemble des validations requises

La directive transversale sur les achats de fournitures et services hors CCA exige que :

- Le besoin soit soumis pour validation avant tout engagement auprès d'un fournisseur. Le processus de validation est défini par le département au travers de directives et/ou procédures départementales.
- Les bons de commande soient signés par les personnes disposant des compétences requises dans le registre des signatures. Les bons de commande sans signature doivent porter cette mention sur le bon.

La Cour a identifié 18 cas (sur les 84 commandes testées) pour lesquels les approbations ne sont pas conformes aux directives départementales. Dans 8 cas, la validation par la hiérarchie n'est pas suffisante et dans 10 cas, le contrat a été signé avant même que le besoin n'ait été validé par la hiérarchie.

¹⁹ Directive transversale n°EGE-02-08_v3 émise le 1^{er} octobre 2020 par la direction finance et comptabilité de la DGFE.

²⁰ Les départements peuvent définir un seuil d'engagement inférieur s'ils le souhaitent. Ainsi, certains départements exigent un engagement dès le 1^{er} franc tandis que d'autres n'ont pas abaissé le seuil.

²¹ Certains départements exigent un engagement dès le 1^{er} franc tandis que d'autres n'ont pas abaissé le seuil.

Des contrats n'ont pas été établis ou signés

La directive transversale sur les achats de fournitures et services hors CCA²² liste les cas dans lesquels un contrat doit être établi, notamment pour les commandes répétitives sur un même marché, pour les marchés de valeur significative, pour les acquisitions de fournitures ou services complexes, pour les marchés représentant un risque pour l'administration cantonale, etc. Le contrat doit revêtir la forme écrite et être signé selon le registre des signatures. La plupart des départements ont précisé, dans leurs directives départementales, quels sont les seuils pour lesquels un contrat écrit est obligatoire et le niveau de signature requis. Certains exigent, par exemple, un contrat écrit dès 15'000 F, d'autres à partir de 75'000 F.

La Cour a identifié 13 cas (sur les 84 commandes testées) pour lesquels aucun contrat n'a été signé alors que les exigences édictées ci-dessus étaient remplies.

Des factures sont payées sans l'ensemble des validations requises.

La directive transversale sur le registre des signatures en matière financière et comptable²³ fixe le processus d'autorisation de paiement :

- En cas d'engagement préalable de la dépense, seule une signature est requise sur la facture puisque le principe de double signature a été appliqué à l'étape de l'engagement. Cette signature peut être électronique en cas de réception informatique de la livraison.
- Si aucun engagement préalable n'avait été effectué dans la CFI, l'autorisation de paiement nécessite alors deux signatures de personnes compétentes, apposées de façon manuscrite sur le document original.

La Cour a identifié 5 cas (sur les 86 commandes testées) pour lesquels les factures n'étaient pas approuvées conformément aux règles édictées ci-dessus.

²² Directive transversale n° EGE-02-36 émise le 2 février 2024 par le collège spécialisé finances.

²³ Directive transversale n° EGE-02-23_v5 émise le 1^{er} octobre 2020 par la direction finance et comptabilité de la DGFE.

4.2. Des contrôles non réalisés et insuffisants sur l'ensemble du processus d'acquisition de prestations de services et d'attribution de mandats

Quel est le constat de la Cour ?

Compte tenu des nombreuses irrégularités identifiées (cf. constat 4.1 dans le chapitre ci-dessus), la Cour ne peut que constater qu'il existe actuellement des manquements dans les contrôles effectués par l'administration cantonale sur le processus d'acquisition de prestations de services et d'attribution de mandats à des tiers.

En effet, certains contrôles prévus par les directives transversales et départementales :

- Ne sont pas systématiquement réalisés tels que l'éventuelle vérification de son statut d'indépendant, la comptabilisation dans la nature comptable adéquate ou encore la bonne tenue des dossiers d'achats ;
- Ne sont pas suffisants sur certains points clés du processus, notamment la pertinence de l'analyse du besoin et la délimitation du marché (cf. constats 4.3 et 4.4 dans les chapitres ci-après) ;
- Sont peu formalisés, comme la vérification budgétaire, le contrôle sur un éventuel subventionnement du mandataire ou encore la vérification du suivi des contrats et des prestations.

Pourquoi ce constat est-il important ?

Le respect du processus achats par tous les collaborateurs de l'administration cantonale est essentiel pour garantir la conformité des achats avec les exigences légales et réglementaires, la bonne utilisation des fonds publics et prévenir la fraude. Or, l'information et la prévention ne suffisent pas toujours à assurer la connaissance et la bonne application des directives ; celles-ci doivent nécessairement s'accompagner de contrôles, et ce à tous les niveaux. Ainsi, des contrôles sont nécessaires à la fois dans la gestion quotidienne des achats pour gérer les risques opérationnels et veiller au respect de la réglementation en vigueur, et également dans la supervision des achats, afin de s'assurer que les contrôles en place soient efficaces et répondent aux risques identifiés.

Ce qui appuie le constat de la Cour

Des contrôles qui ne sont pas systématiquement réalisés

Les tests de détail effectués par la Cour ont montré que certains contrôles prévus dans la directive transversale sur les achats de fournitures et services hors CCA²⁴ ne sont pas systématiquement réalisés :

- Pour tout contrat avec un fournisseur indépendant, les services doivent vérifier en amont de sa signature le statut d'indépendant de cette personne. Pour cela, ils doivent obtenir l'attestation et vérifier sa validité²⁵. La Cour a identifié 3 cas (sur les

²⁴ Directive transversale n° EGE-02-36 émise le 2 février 2024 par le collège spécialisé finances.

²⁵ La directive transversale n° EGE02-09v3, émise le 8 mai 2014 par le département des finances, sur les prestations fournies par des indépendants, permet de définir et d'uniformiser les contrôles à réaliser en lien avec le statut d'indépendant.

84 commandes testées) pour lesquels les vérifications n'ont pas été effectuées, ce qui fait peser un risque sur le respect des obligations légales en matière de cotisations sociales.

- La nature comptable doit être indiquée et validée dans le formulaire de demande de recours à un tiers. Les services doivent respecter le lexique des comptes de l'État de Genève. Or, la Cour a identifié 4 cas (sur les 84 commandes testées) où les natures comptables utilisées n'étaient pas correctes (frais informatiques comme le paiement de licences ou la location de serveurs, prestations de sécurité et contrôle, autres prestations de services généraux).
- Les services doivent constituer des dossiers d'achats contenant toute la documentation en lien avec un achat (demandes d'offres, offres, commandes et tout autre échange avec le fournisseur). Les tests réalisés ont montré que les dossiers d'achat ne sont pas tenus (documents dispersés) ou ne comportent pas l'ensemble des pièces mentionnées ci-dessus (absence des offres demandées, contrat perdu, etc.). Ceci concerne 62 dossiers pour 84 testés.

Des contrôles insuffisants sur certaines étapes clés

La Cour a identifié, lors de sa revue des directives transversales et départementales liées à l'achat de prestations de services, que certains contrôles sur des étapes clés en amont de l'acte d'achat telles que l'analyse du besoin et la délimitation du marché n'étaient pas suffisamment détaillés (*voir chapitres 4.3 et 4.4 pour plus de détails*)

Des contrôles peu formalisés

Les tests de détail réalisés par la Cour n'ont pas permis de vérifier que les contrôles suivants décrits dans la directive transversale sur les achats de fournitures et services hors CCA²⁶ étaient bien réalisés par les départements, faute de formalisation :

- Les services doivent s'assurer de la couverture budgétaire de la future dépense. Bien que le formulaire de demande de recours à un tiers prévoie une case à cocher en guise de validation de la couverture budgétaire, il est, dans la plupart des commandes testées par la Cour, impossible de pouvoir vérifier a posteriori que le contrôle a bien été réalisé faute de contrôle automatique ou de justificatif annexé. Certains départements annexent une extraction de la CFI pour montrer le disponible budgétaire à la date de la demande de recours à un tiers.
- Avant la conclusion d'un contrat de mandat, les services doivent s'assurer que le mandataire ne fait pas l'objet d'un subventionnement par le biais d'un contrat de prestations au sens de la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF, D 1 11, du 15 décembre 2005) afin d'éviter le paiement à double d'une même prestation par deux contrats distincts. Faute de formalisation, la Cour n'a généralement pas pu vérifier que ce contrôle était effectué.
- Les services sont responsables pour réaliser le suivi opérationnel, administratif et financier de l'exécution du marché, c'est-à-dire qu'ils doivent s'assurer que la prestation a été rendue conformément aux conditions convenues. À l'heure actuelle, seule la validation de la facture fait office de contrôle de l'exécution de la prestation. Autant ce contrôle est pertinent pour l'achat et la livraison de fournitures (rapprochement de la facture avec la quantité livrée), autant il n'est pas suffisant pour déterminer si la prestation de service effectuée par le mandataire est conforme aux attentes.

²⁶ Directive transversale n° EGE-02-36 émise le 2 février 2024 par le collège spécialisé finances.

4.3. Une analyse des besoins lacunaire avant de recourir à un tiers

Quel est le constat de la Cour ?

Bien que la directive transversale sur les achats de fournitures et services hors CCA met en avant les grands principes de la performance de l'action publique et leur application au processus achats (« acheter uniquement ce qui est nécessaire », « des achats effectués en recherchant l'optimisation du coût-bénéfice ainsi qu'en réduisant les coûts internes et externes »)²⁷, elle ne met pas suffisamment l'accent sur la phase d'évaluation des besoins qui est pourtant essentielle pour gérer au mieux les fonds publics. De même, les directives départementales en lien avec les achats de prestations de services et de contrats de mandats n'abordent pas cette phase d'évaluation des besoins.

En conséquence, cette étape d'analyse des besoins est peu formalisée par l'administration cantonale. Les tests de détail réalisés par la Cour ont parfois permis d'identifier une vague description des compétences recherchées et un bref cahier des charges dans le formulaire de demande de recours à un tiers ou dans la demande d'achat, mais cela n'est pas suffisant pour comprendre pourquoi l'État externalise une prestation ou fait appel à un tiers et en quoi cette dépense sert à l'atteinte des objectifs de la politique publique. Seul un département a mis en place une note décisionnelle qui inclut la motivation du besoin, le retour sur investissement visé ainsi que les risques si le contrat n'était pas conclu.

Pourquoi ce constat est-il important ?

L'expression du besoin est la première étape du processus achats, mais également la plus importante. Un besoin bien défini est la clé d'un achat réussi. Une bonne évaluation des besoins permet de garantir la bonne utilisation des fonds publics : le service reçu correspond à un réel besoin qui sert les objectifs de la politique publique.

Au-delà de la recherche d'une meilleure performance des achats, l'analyse des besoins est également une étape préalable pour déterminer le marché et respecter la réglementation sur les marchés publics. À cet égard, le guide sur les marchés publics TRIAS²⁸ dédie toute une section à cette étape d'analyse des besoins. Bien que cette phase ne soit pas traitée directement dans la législation des marchés publics, elle est jugée indispensable, car il n'est pas possible de concevoir un marché en fonction d'un fournisseur ou de cibler certains types de biens ou services pour exclure toute concurrence. Il est ainsi important d'identifier le besoin, puis de le définir précisément : objet du marché (type, exigences, qualité, quantité) et les modalités d'exécution (lieu, délai).

Ce qui appuie le constat de la Cour

La directive transversale sur les achats de fournitures et services hors CCA²⁹ indique que les « services émettent un besoin qui doit être correctement défini (ni surévalué, ni sous-évalué, financièrement et qualitativement) », puis elle laisse la possibilité aux départements de

²⁷ Directive transversale n° EGE-02-36 émise le 2 février 2024 par le collège spécialisé finances.

²⁸ Le guide pour les marchés publics TRIAS (disponible sur le site internet <https://www.trias.swiss/fr/>) est un outil collaboratif conçu pour aider les responsables des achats des communes, des villes, des cantons et de la Confédération à mettre en pratique le nouveau droit des marchés publics (AIMP 2019).

²⁹ Directive transversale n° EGE-02-36 émise le 2 février 2024 par le collège spécialisé finances.

mettre en place un processus de validation formelle de l'expression du besoin en amont du processus de pré-engagement (demande d'achat) et d'engagement financier (commande) dans l'outil unique d'achat ou en utilisant le formulaire de demande de recours à un tiers. Il s'agit notamment pour les services d'« *expliquer succinctement la mission, les livrables et les délais* ».

Hormis un département qui utilise une note décisionnelle pour décrire et justifier le besoin et l'impact de la dépense sur la politique publique concernée, la Cour n'a pu identifier, ni dans les formulaires de demande de recours à un tiers, ni dans les demandes d'achat, des informations suffisantes pour lui permettre de comprendre quel était réellement le besoin et donc le bien-fondé de la dépense. Dans certains cas, le cahier des charges est rédigé par le mandataire. En outre, à aucun moment, les documents remis à la Cour n'ont permis de vérifier que toutes les solutions permettant la réalisation des travaux à l'interne avaient été envisagées avant de recourir à un tiers. Cela concerne 40 cas sur les 84 commandes testées.

Illustration 1 - Un contrat de mandat pour présider une délégation et représenter les intérêts de l'État dans un conseil d'administration

L'État de Genève fait, depuis plusieurs années, appel à un indépendant pour présider une délégation et représenter ses intérêts dans un conseil d'administration alors qu'auparavant cette fonction était assumée par un haut-cadre de l'État. Aucune analyse des besoins n'a été formalisée pour expliquer pourquoi cette représentation était désormais assumée par un tiers ni quelles étaient les qualifications et les compétences nécessaires pour prétendre à ce contrat de mandat. Ce tiers a reçu de l'État près de 120'000 F par année en moyenne sur 6 ans en plus de l'indemnité forfaitaire annuelle et des jetons de présence prévus par la loi.

Par la suite, l'État a conclu un nouveau contrat avec un nouveau mandataire, dont la rémunération a été fixée à 64'000 F par année en sus de l'indemnité forfaitaire et des jetons de présence, mais toujours sans justifier pourquoi l'État ne disposait pas en interne des compétences requises pour assumer cette représentation.

Illustration 2 - Un appel d'offres pour gérer un appel d'offres

L'État de Genève a effectué un appel d'offres public au travers d'une procédure ouverte pour trouver un mandataire capable de réaliser un futur appel d'offres pour le compte d'un office. Il s'agit pour le mandataire d'accompagner cet office dans son futur appel d'offres pour la rédaction du cahier des charges, l'évaluation du montant de la prestation, l'évaluation des offres et l'adjudication en appliquant les règles sur la passation des marchés publics. Aucune analyse des besoins n'a été fournie par le département concerné, ni même la justification de pourquoi l'État ne disposait pas des ressources pour effectuer lui-même ses appels d'offres, d'autant plus qu'il dispose d'une centrale d'achats compétente pour ce type d'activité. L'externalisation de l'appel d'offres a un coût d'environ 240'000 F.

4.4. Une mauvaise délimitation des marchés de services entraînant un non-respect de la réglementation sur les marchés publics

Quel est le constat de la Cour ?

Tout d'abord, la Cour a constaté que l'État de Genève n'a pas défini de manière précise la notion de marché en lien avec l'art. 7A du règlement sur la passation des marchés publics³⁰ (RMP, L 6 05.01 du 1^{er} janvier 2008). La définition de la directive transversale sur les achats de fournitures et services hors CCA³¹ est très large, ce qui laisse la porte ouverte aux interprétations des départements et de la chancellerie et introduit de nombreuses incohérences tant sur l'autorité adjudicatrice, la durée du marché ou la manière de l'estimer.

En outre, les départements et la chancellerie font face à des difficultés pratiques pour identifier et analyser les marchés. Ils travaillent en silo et n'ont pas la vision transversale des « prestations de services et honoraires » achetés par les autres départements. De plus, il n'existe pas à l'État de Genève une nomenclature précise des différents types d'achats de services, ce qui rend encore plus difficile l'identification d'un marché, qui est l'étape préalable pour respecter la réglementation sur les marchés publics.

Finalement, les tests de détail réalisés par la Cour ont montré que des marchés supérieurs à 150'000 F et 250'000 F ne sont pas identifiés, que ce soit à l'intérieur d'un même département ou pour des prestations transversales à l'État. De plus, la Cour a constaté un recours fréquent aux exceptions prévues à l'art. 5 al.3 RMP³², qui ne sont pas toujours applicables. Par conséquent, l'État de Genève ne respecte pas la réglementation sur les marchés publics, car la valorisation du marché est inférieure à la réalité. Ce risque avéré est désormais identifié comme tel par l'État, car il fait l'objet, depuis 2024, d'une fiche de risque significatif approuvée par le comité d'audit en mai 2024.

Pourquoi ce constat est-il important ?

La délimitation du marché est l'étape préalable pour pouvoir respecter la législation sur les marchés publics. Sans cela, les marchés peuvent être sous-estimés et les mauvaises procédures d'attribution sont utilisées. Au-delà des aspects d'irrégularités et des risques de recours auxquels une administration publique s'expose, une correcte délimitation des marchés permet une meilleure utilisation des fonds publics et participe à l'efficacité de l'administration. En effet, la mise en concurrence de plusieurs fournisseurs permet généralement d'obtenir l'offre la plus avantageuse tant du point de vue économique que de la qualité des prestations recherchées. Enfin, l'identification des marchés identiques au sein de l'État permet de mieux utiliser les ressources à disposition en centralisant les procédures de passation des marchés publics plutôt qu'en multipliant les appels d'offres dans chaque département.

³⁰ La teneur de l'art. 7A RMP est la suivante : « ¹ Chaque autorité adjudicatrice définit, de manière formelle et transparente, les limites des marchés qu'elle entend adjudger en utilisant des critères ou indices tels que le périmètre, la durée, la portée transversale de l'adjudication ou les motifs organisationnels qui justifient son choix. ² Elle ne peut diviser le marché pour contourner les valeurs seuils ».

³¹ Directive transversale n° EGE-02-36 émise le 2 février 2024 par le collège spécialisé finances.

³² L'art. 3 du RMP liste les cas pour lesquels une attribution d'un marché de gré à gré est autorisée à la place d'une procédure sur invitation ou ouverte.

Ce qui appuie le constat de la Cour

Absence d'une définition précise et commune d'un marché

La directive transversale sur les achats de fournitures et services hors CCA³³ définit le marché comme suit : « *un marché peut être constitué d'une seule acquisition ou de multiples acquisitions pour une période. La période peut être déterminée ou indéterminée. Un même marché peut faire l'objet d'un contrat (ou d'une commande) unique, de plusieurs contrats et d'un ou plusieurs avenants.* ». Cette définition est très large et n'est pas interprétée de la même façon par les départements et par la chancellerie. Par exemple :

- La durée du marché considérée n'est pas toujours identique, certains départements considèrent qu'un marché est défini sur 4 ans et d'autres sur 5 ans.
- La directive transversale ne contient pas noir sur blanc l'interdiction de morceler ni l'obligation de totalisation du marché, ce qui est pourtant un principe de base de la législation des marchés publics. Seuls trois départements mentionnent dans leurs propres directives que les services doivent prendre en compte un « marché étendu », sans division et sans sous-estimation. Un département a introduit dans sa directive la notion de « marché similaire » en demandant à ses services d'identifier les prestations similaires achetées au sein du département.
- La notion d'avenant et de prolongation du marché n'est pas traitée dans la directive transversale. Seul un département précise, dans sa directive départementale, que le marché doit être estimé de manière raisonnable, quitte à dépasser le seuil pour s'assurer de prendre en compte les avenants lorsque le cahier des charges est le même.

Les départements face à des difficultés techniques pour identifier les marchés

Même si une définition précise du marché était posée, la décentralisation actuelle des achats de prestations de services et honoraires dans les départements ne permettrait pas d'identifier les prestations de même nature, voire identique à l'échelle de l'État. Les directions financières des départements et de la chancellerie ont accès uniquement aux données budgétaires et comptables de leur département et ne savent ainsi pas quels sont les achats de services achetés par leurs homologues ni quels sont leurs fournisseurs. Or, l'autorité adjudicatrice d'un marché est l'État de Genève, et les acteurs impliqués dans les processus achats n'ont aujourd'hui pas la possibilité d'avoir dans la CFI une vision transversale de l'ensemble des dépenses d'achats. Ainsi, les marchés sont actuellement évalués au niveau des fournisseurs et au seul niveau du département concerné, et non pas au niveau de l'État de Genève.

Cependant, les données présentes dans la base fournisseurs de la CFI ne constituent aujourd'hui pas une source fiable d'information, des doublons ayant été identifiés dans le cadre de nos tests³⁴. L'utilisation de plusieurs profils pour un même fournisseur rend encore plus difficile le travail d'identification et de délimitations des marchés.

³³ Directive transversale n° EGE-02-36 émise le 2 février 2024 par le collège spécialisé finances.

³⁴ Ce constat rejoint celui déjà posé par la Cour dans son audit de performance relatif à la gestion du contentieux pécuniaire non fiscal (rapport n°174) sur la base de données débiteurs de la CFI. La Cour avait pu constater qu'il existait de très nombreux cas de multiples comptes clients pour un même débiteur dans la CFI.

Également, l'État n'a pas défini une nomenclature commune des achats de « prestations de services et d'honoraires », qui faciliterait l'identification des marchés.

Des marchés dépassant les seuils des procédures d'attribution en gré à gré non identifiés

La Cour a identifié 16 cas (sur 84 commandes testées) pour lesquels le marché a été sous-estimé. Des procédures d'attribution en gré à gré ont été utilisées alors que les seuils pour une procédure sur invitation ou une procédure ouverte étaient atteints.

Illustration 3 – Le morcellement d'un marché de mandats d'accompagnement au sein d'un même office

Entre 2022 et 2023, un office a attribué trois mandats d'accompagnement au changement à deux sociétés dirigées par la même personne avec des buts statutaires similaires. Bien que les trois mandats concernent trois services différents, les objectifs des mandats étaient suffisamment proches pour que l'on puisse considérer qu'il ne s'agit que d'un seul et même marché.

Un premier mandat a été attribué en janvier 2022 à la société A pour un montant estimé à 145'000 F HT. Le montant finalement payé est de 149'250 F HT comprenant un rabais exceptionnel de plus de 7'000 F.

Un deuxième mandat a été attribué en mai 2023 à la société A pour un montant de 45'000 F.

Un troisième mandat pour un montant de 132'000 F HT a été attribué, en mai 2023, à la société B. Au moment de l'octroi de ce mandat, la société B était dirigée par la même personne que la société A.

Il a été question d'attribuer un quatrième mandat à l'une de ces sociétés, mais le département concerné a finalement décidé de ne pas aller de l'avant.

Ainsi, le marché d'accompagnement au changement de cet office dépasse largement les seuils et aurait dû faire l'objet d'une procédure ouverte.

Illustration 4 – Le cas des honoraires d'avocats

L'État de Genève est régulièrement amené à défendre ses intérêts devant la justice. Il fait souvent appel à des cabinets d'avocats externes en passant par des procédures de gré à gré, même si le montant total des honoraires versés dépasse les seuils d'une procédure sur invitation ou ouverte. Par exemple, la Cour a identifié un cas où plusieurs contrats ont été signés avec un cabinet d'avocat (un contrat par affaire) alors qu'il s'agissait en fait d'affaires similaires, voire identiques. Les affaires portaient sur la même thématique et certaines sociétés avaient les mêmes adresses et les mêmes administrateurs. Pour ce cas, le seuil de 250'000 F a été dépassé, ainsi une procédure ouverte aurait dû être suivie.

Un recours fréquent aux exceptions aux procédures sur invitation et ouvertes

Les tests de détail ont montré que 20 marchés ayant dépassé le seuil de 150'000 F ont été attribués de gré à gré et non en procédure sur invitation ou ouverte en utilisant les exceptions permises par l'article 10 de l'AIMP 2001 ou l'article 15, alinéa 3 du RMP. Les exceptions utilisées par l'administration cantonale sont le plus fréquemment en rapport avec l'adjudication pour les « *marchés passés avec des institutions pour handicapés, des œuvres de bienfaisance ou des établissements pénitentiaires* » (AIMP 2001, art 10, al 1) ou pour l'utilisation de la procédure de gré à gré pour les marchés au-dessus des seuils, car « *un seul prestataire entre en considération en raison des particularités techniques ou artistiques du marché ou pour des motifs relevant du droit de la propriété intellectuelle* » (RMP, art 15, al 3). Néanmoins, il y a 7 cas pour lesquels les exceptions n'étaient pas applicables et constituent donc une non-conformité avec la législation des marchés publics.

Illustration 5 – Un prestataire historique

L'État a conclu, dès 1996, un contrat avec une société pour développer et fournir une application informatique accessible à l'administration et aux citoyens. Le prestataire bénéficie depuis d'un renouvellement de son contrat sans mise en concurrence ; chaque année environ 250'000 F HT sont versés à cette société. Le contrat initial n'ayant pas prévu que la propriété intellectuelle de l'application reste à l'État de Genève, qui est pourtant le seul financeur de cette application, l'État estime aujourd'hui se trouver dans l'obligation de continuer avec ce fournisseur et d'attribuer le mandat de gré à gré en raison de « *particularités techniques* ».

Illustration 6 – Une absence de concurrence non justifiée

Un département a conclu un contrat de mandat pour la livraison de repas froids de gré à gré sans mise en concurrence. Le montant du mandat dépasse le seuil de 250'000 F et nécessite, en principe, une procédure ouverte avec appel d'offres. Le département invoque une mesure d'exception selon l'art. 15 al. 3 RMP qui le prévoit lorsqu'« *un seul prestataire entre en considération en raison des particularités techniques ou artistiques du marché* ». Or, il existe plusieurs sociétés capables de fournir des repas froids et le département n'a pas publié dans SIMAP cette décision d'adjudication conformément à la réglementation des marchés publics.

4.5. Des subventions attribuées par des contrats de mandat en violation de la LIAF

Quel est le constat de la Cour ?

Les subventions octroyées par l'État de Genève sont régies par la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF, D 1 11 du 15 décembre 2005) qui posent des conditions d'octroi et de contrôle de telles dépenses. Lors de ses tests de détail, la Cour a constaté que de nombreuses subventions étaient octroyées par le biais de contrats de mandat, ce qui constitue une violation des dispositions de la LIAF.

Pourquoi ce constat est-il important ?

Le législateur, en adoptant la LIAF, a soumis l'octroi des subventions à un régime juridique spécifique. Ce régime vise notamment à garantir que les subventions soient :

- Propres à atteindre leurs objectifs de manière économique et efficace ;
- Allouées selon des principes uniformes ;
- Adaptées aux possibilités financières du canton ;
- Conformes à la répartition des tâches et des charges établie entre les collectivités publiques ;
- Conformes au principe de la transparence de leur octroi, leur utilisation et leur contrôle.

En ne respectant pas le régime d'octroi prévu dans la LIAF, l'administration cantonale met en péril ces objectifs fixés par le législateur. Cette situation a un impact important sur la gouvernance des subventions ainsi que sur leur transparence de celles-ci. La liste exhaustive des subventions octroyées par l'État de Genève est disponible chaque année dans le tome 2 des comptes annuels.

Ce qui appuie le constat de la Cour

Les subventions sont régies par la LGAF et la LIAF qui en distinguent quatre types :

- L'**indemnité**, qui compense la délégation d'une tâche publique (art. 2 LIAF) ;
- L'**aide financière**, qui est accordée afin d'assurer ou de promouvoir la réalisation de tâches d'intérêt public que l'allocataire s'est librement décidé d'assumer (art. 2 LIAF) ;
- L'**allocation à des tiers**, qui est octroyée en raison de qualités particulières propres aux bénéficiaires sur la base de critères fixés dans la loi (art. 44 LGAF) ;
- Les **autres subventions**, découlant de lois spécifiques (art. 44 LGAF).

L'octroi de toute subvention est soumis à un régime de droit public et à la nécessité d'une base légale au sens formel, c'est-à-dire une loi adoptée par le Grand Conseil. Par exception au principe d'une base légale formelle, les **aides financières** inférieures à 800'000 F peuvent être octroyées par un arrêté du Conseil d'État ou par une décision du département concerné jusqu'à 20'000 F.

En plus de la base légale formelle, les **aides financières** de plus de 800'000 F et toutes les **indemnités** doivent faire l'objet d'un contrat écrit de droit public adopté par le Conseil d'État et annexé au projet de loi soumis au vote du Grand Conseil.

L'utilisation du contrat de mandat n'est pas clairement délimitée

Les directives consultées par la Cour ne précisent pas quelles sont les limites à l'utilisation du contrat de mandat au risque de contourner des dispositions légales comme la LIAF. Trois départements abordent la distinction entre mandat et subvention dans leurs directives, mais sous le seul principe d'une correcte utilisation des natures comptables et/ou en chargeant les offices de le garantir. La confusion entre mandat et subvention est d'autant plus importante que la directive transversale introduit un contrôle visant à s'assurer que le mandataire ne fait pas déjà l'objet d'une subvention pour la même prestation, ce qui sous-entend que le mandat peut être utilisé sans distinction avec les subventions pour un même objet. Plus préoccupant, la Cour a relevé dans une directive départementale sur les contrats de mandats que son champ d'application couvre explicitement les subventions sans référence à la LIAF.

Des subventions accordées par des contrats de mandat

Comptablement, les subventions ne sont pas des « charges de fonctionnement » et leur octroi ne rentrait pas dans le périmètre de cet audit³⁵. En effet, les subventions doivent être comptabilisées dans une rubrique dédiée, intitulée « subventions et charges de transfert ». Toutefois, la Cour a identifié 15 cas (sur les 84 commandes testées) qu'elle considère comme des subventions, dont 11 indemnités financières, 3 aides financières et 1 allocation à des tiers. Pour déterminer s'il s'agissait de subventions au sens de la LIAF ou de la LGAF, la Cour s'est appuyée sur l'objet des prestations décrites dans les contrats et/ou cahier des charges. La délégation d'une tâche publique, et notamment le fait que le mandataire assure directement une telle prestation est une caractéristique propre aux indemnités. L'absence de contre-prestations précises, la délimitation généraliste du mandat, l'initiative du mandataire ou encore l'identité du bénéficiaire direct sont quant à eux un faisceau d'indices caractéristique d'une aide financière.

Pour 4 commandes testées, l'erreur va au-delà de la simple confusion puisque l'administration cantonale qualifie elle-même la rémunération de subvention. Ces commandes sont en effet concrétisées par des lettres prenant la forme de décision mentionnant même une voie de recours.

La Cour a pu constater une diversité des manières d'utiliser le contrat de mandat de manière non conforme avec la LIAF (*voir les illustrations ci-dessous*). Certaines subventions auraient dû nécessiter l'approbation du Grand Conseil dans la mesure où, pendant la période sous revue, le seuil d'une telle validation était fixé à 200'000 F³⁶ et toutes auraient dû être publiées dans le tome 2 des comptes annuels de l'État de Genève.

³⁵ Pour plus d'informations sur le périmètre de l'audit, se référer à l'annexe au chapitre 8.

³⁶ Seuil applicable jusqu'en mai 2023 avant modification de la LIAF et le rehaussement du seuil à 800'000 F.

Illustration 7 – Une demande de financement

Une association a adressé à l'État une demande de financement pour un dispositif qu'elle a librement choisi de développer sans qu'un besoin préalable n'ait été exprimé par l'administration. Elle présente en détail son dispositif ainsi que le financement nécessaire. Un budget de plus de 100'000 F pour une année est nécessaire et l'association prévoit d'autofinancer le projet pour environ 6'000 F et espère obtenir un financement de 50'000 F de la part du canton, le solde étant financé par deux autres communes.

Moins d'un mois après sa sollicitation, le département a conclu un contrat de mandat avec une rémunération de 50'000 F pour étudier la faisabilité du dispositif que l'association avait elle-même proposé.

Illustration 8 – Expérimentation d'un nouveau dispositif

Un département décide de lancer un appel à projet pilote pour la mise en œuvre d'une politique publique dont il a la charge. L'objectif est de développer une prestation en s'appuyant sur 8 à 12 dispositifs associatifs en vue de leur déléguer une tâche publique. 13 structures associatives répondent à cet appel à projets. Le département, souhaitant « *transmettre un message positif à l'ensemble des dispositifs* », et vu « *qu'aucun critère ne lui paraissait suffisamment robuste pour refuser la participation d'un ou plusieurs dispositifs* », tous les dispositifs ont été retenus. La Cour a sélectionné dans ses tests l'un de ces 13 dispositifs. Un contrat de mandat pour un montant annuel de 360'000 F a été signé avec une association, à reconduction tacite d'année en année au lieu d'octroyer une subvention via un contrat de prestations.

4.6. Un processus transversal peu contraignant, qui mène à des pratiques non standardisées

Quel est le constat de la Cour ?

La Cour constate que malgré l'établissement d'un macro-processus et d'une directive transversale, les départements et la chancellerie disposent d'une large marge de manœuvre dans l'implémentation, la réalisation et le contrôle du processus achats de fournitures et services qui ne relèvent pas de la compétence de la CCA. En effet, la directive transversale actuellement applicable n'est pas suffisamment précise et contraignante alors que le processus achats devrait pourtant comporter des règles communes et des procédures standards et ne laisser de la latitude aux départements et à la chancellerie que sur des aspects purement organisationnels tels que les seuils ou les circuits d'approbation.

Pourquoi ce constat est-il important ?

L'absence de standardisation d'un processus transversal tend à rendre l'organisation inefficace dans la mesure où chaque département, en silo, définit et met en place des procédures différentes pour un processus dont la base légale et réglementaire est homogène. Seuls certains aspects relevant de l'opérationnel, comme les seuils d'approbation des demandes d'achat, ou des factures ou encore l'attribution des compétences en matière de signatures, devraient être définis par les départements.

Les pratiques actuelles hétérogènes induisent notamment un important travail de mise à jour des directives et des pratiques lorsque les services et les offices sont déplacés lors de la répartition des départements en début de magistrature. De plus, la diversité des pratiques peut rendre difficile le développement et la mise en œuvre d'outils pour gérer plus efficacement le processus. Par exemple, la dématérialisation du processus achats serait simplifiée si tous les départements utilisaient les mêmes formulaires.

D'autre part, faute d'une procédure commune imposée par une directive transversale ou par un règlement sur les achats, une pratique très permissive s'est développée au sein de l'administration cantonale comme le montrent nos précédents constats, ce qui crée un risque avéré d'infraction aux différentes réglementations applicables.

Ce qui appuie le constat de la Cour

Un processus qui devrait être standard

Le processus achats de l'administration cantonale doit respecter les nombreuses dispositions légales et réglementaires, dont les principes de gestion financière fixés par la LGAF et les règles d'attribution des marchés publics. En principes, ces exigences légales et réglementaires s'appliquent de manière uniforme pour toute l'administration cantonale. D'ailleurs, les départements sont des entités cantonales dépourvues de personnalité juridique, et la seule autorité adjudicatrice est la République et canton de Genève. Dès lors, à l'exception d'adaptations d'ordre opérationnel, il n'y a aucune raison que l'administration cantonale mette en œuvre un processus achats, dont les principales règles et procédures

sont définies au niveau départemental plutôt que transversal, notamment en ce qui concerne l'expression et la validation des besoins (cf. chapitre 4.3).

Un processus qui n'est pas clairement imposé

Il existe un « macro-processus achat-fournisseurs des marchés de fournitures et services ». Ce dernier vise à définir les rôles et responsabilités, les étapes et les contrôles clés. Toutefois, ce macro-processus n'est pas explicitement imposé par la directive transversale sur l'achat de fournitures et de services hors CCA. Il s'agit davantage d'un document expliquant la pratique des départements que d'une directive ayant force obligatoire.

La directive transversale comporte de nombreux termes qui limitent de manière importante la portée des principes fixés. Les formulations suivantes peuvent être données en exemple :

- « Pour les prestations de service [...], les départements **peuvent** [...] mettre en place un processus de validation formelle de l'expression du besoin [...]. »
- « [...] les procédures doivent **viser** à respecter les principes des marchés publics. »
- « **De manière générale**, des contrats doivent être réalisés [...]. »
- « Dans les cas de contrats de vente et d'entreprise, les éléments suivants sont **généralement** à spécifier : [...]. »
- « Pour les achats de services, les paiements d'avance sont **tolérés** si les contraintes contractuelles des tiers l'exigent. »
- « Pour les prestations longues, celles-ci **peuvent** être scindées en étapes et la facturation **peut** intervenir après la réalisation de chaque étape. »
- « Si une partie prenante du processus achat-fournisseurs constate une irrégularité, elle **peut** la signaler à sa hiérarchie [...]. »

Une directive qui ne concrétise pas les principes légaux et réglementaires

La directive transversale vise à définir les règles et procédures. Cependant, elle est peu détaillée et se limite généralement à reproduire, sans prétention exhaustive, les principes édictés dans la base légale sans en préciser la définition et les procédures de mise en œuvre. La directive transversale contient de nombreux renvois aux départements qui sont alors chargés d'édicter ces définitions et procédures à leur niveau.

Par exemple, la directive introduit la procédure de gré à gré concurrentiel, mais sans vraiment expliquer les différences avec la procédure de gré à gré. « Dans une perspective d'économicité des deniers publics et dans le respect des principes de proportionnalité et d'efficacité, une mise en concurrence par le biais d'une procédure de gré à gré concurrentiel est réalisée. » Ni les avantages ni les risques d'une telle procédure ne sont décrits, ce qui laisse les départements libres d'interpréter cette notion de gré à gré concurrentiel. En pratique, certains départements ont défini des règles plus précises telles qu'un nombre d'offres à obtenir en fonction d'un certain seuil. Mais de telles pratiques, si elles ne sont pas plus encadrées, peuvent être facilement confondues avec la procédure sur invitation.

4.7. La gestion des conflits d'intérêts n'est pas suffisamment intégrée au processus achats

Quel est le constat de la Cour ?

La Cour a constaté que la gestion des conflits d'intérêts n'est pas suffisamment présente dans le processus achats. Bien que la directive transversale sur les achats de fournitures et services hors CCA³⁷ mentionne que les collaborateurs doivent « *s'interdire tout conflit d'intérêts, savoir se récuser et refuser tout acte de corruption* », les directives départementales liées aux processus achats ne reprennent pas systématiquement ces concepts ni les grands principes éthiques de l'État de Genève³⁸.

En outre, à l'heure actuelle, il n'est pas exigé une déclaration d'impartialité et d'absence de liens d'intérêts pour les collaborateurs impliqués dans l'attribution de mandats à des tiers. Les notions d'impartialité et de liens d'intérêts sont présentées lors de leur entrée en fonction, mais ne sont pas rappelées par la suite.

Pourquoi ce constat est-il important ?

Bien que la Suisse soit classée par Transparency International³⁹ comme l'un des pays où la perception de la corruption dans le secteur public est la plus faible (n° 6 sur 180 pays analysés)⁴⁰, le canton de Genève n'est pas pour autant épargné par divers scandales ces dernières années. La corruption est définie par Transparency International comme « *l'abus de pouvoir à des fins privées commis par la personne à laquelle ce pouvoir a été confié. La corruption permet à des particuliers de s'enrichir de façon illégitime et nuit ainsi à la cohésion sociale ; elle mine la confiance dans les institutions publiques et les organisations privées, mettant ainsi en péril les fondements de la démocratie ; elle sape les bases de l'État de droit et encourage la criminalité organisée ; elle entraîne le gaspillage des ressources publiques et privées ; elle fausse la concurrence, freine l'innovation, favorise l'inefficacité et fait flamber les coûts ; elle encourage les actes contraires à l'éthique et elle porte atteinte à la capacité de discernement et fait prendre de mauvaises décisions* »⁴¹. Il est ainsi primordial de mettre en place des instruments de lutte contre la corruption tels que la prévention, la formation et la sensibilisation, la détection et la sanction.

³⁷ Directive transversale n° EGE-02-36 émise le 2 février 2024 par le collège spécialisé finances.

³⁸ Les grands principes éthiques de l'État de Genève se retrouvent à différents endroits :

- La loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (LPAC, B 5 05, du 4 décembre 1997) mentionne le respect de l'intérêt de l'État (art. 30), l'exécution du travail avec diligence (art. 22 al.1) et l'interdiction d'accepter les dons (art. 25).
- La loi sur la procédure administrative (LPA, E 5 10, du 12 septembre 1985) traite à son art. 15 des règles de récusation.
- La charte éthique de l'administration cantonale, disponible sous <https://www.ge.ch/document/charte-ethique-administration-cantonale>, exprime les valeurs essentielles sur lesquelles s'appuie le personnel de l'État dans son action quotidienne : le respect, l'impartialité, la disponibilité et l'intégrité.

³⁹ Transparency International est une organisation non gouvernementale qui œuvre dans le monde pour lutter contre la corruption. Plus d'informations sur <https://www.transparency.org/en/about>.

⁴⁰ Source : classement 2023 basé sur les *Corruption Perception Index* (CPI) établi par Transparency International.

⁴¹ Source : <https://transparency.ch/fr/corruption-en-general/>.

Plus particulièrement, les mesures de prévention ont pour effet de réduire l'opportunité de commettre un acte de corruption, tandis que les mesures de formation et de sensibilisation visent à promouvoir les règles éthiques au sein d'une organisation et à informer sur les risques de la corruption.

Ce qui appuie le constat de la Cour

L'absence d'une déclaration d'impartialité ou d'absence de liens d'intérêts

Les principes éthiques sont présentés aux collaborateurs lors de leur entrée en fonction. Pour la majorité d'entre eux, ces principes ne leur sont ensuite plus rappelés, même pour ceux exerçant des fonctions dans le processus achats. La Cour a pu constater lors de ses tests de détail que l'absence de liens d'intérêts n'est jamais documentée dans le cadre des attributions de mandats à des tiers.

En outre, aucune déclaration d'impartialité n'est exigée pour les collaborateurs participant au processus achats, alors qu'il s'agit d'une pratique communément admise dans les administrations publiques. Par exemple, la Confédération impose aux collaborateurs qui participent à la passation de marché de signer une déclaration selon laquelle ils n'entretiennent pas de relations privées avec les soumissionnaires.

Des directives incomplètes en matière de gestion des conflits d'intérêts

La directive transversale sur les achats de fournitures et services hors CCA⁴² rappelle les principes de la charte éthique de l'État (respect, impartialité, disponibilité, intégrité) et la manière dont ces principes se traduisent pour le processus achats et les règles de récusation. Néanmoins, tous les départements ne reprennent pas ces éléments dans leurs directives ou alors de manière incomplète. Par exemple :

- Les aspects de récusation liés à de potentiels conflits d'intérêts sont abordés dans la plupart des directives départementales. En revanche, rien n'est mentionné sur la conduite à tenir en cas d'avantages reçus ;
- Seuls deux départements font un rappel des sanctions auxquelles les collaborateurs s'exposent en cas de non-respect des principes éthiques.

En outre, la notion de conflit d'intérêts n'est décrite que de manière partielle. En effet, la distinction des conflits d'intérêts réels, apparents et potentiels n'est jamais mentionnée : un conflit d'intérêts réel existe réellement, un conflit d'intérêts apparent est une situation qui pourrait être perçue comme un conflit d'intérêts par un observateur raisonnable, que ce soit ou non le cas, et enfin un conflit d'intérêts potentiel est raisonnablement prévisible à l'avenir.

⁴² Directive transversale n° EGE-02-36 émise le 2 février 2024 par le collège spécialisé finances.

5. Recommandations

À l'issue de cet audit de conformité, force est de constater que le processus d'acquisition de prestations de services et d'attribution de mandats à des tiers n'est pas maîtrisé au sein de l'État de Genève. Il présente plusieurs lacunes, que ce soit en termes de respect des bases légales et réglementaires, de gestion opérationnelle ou encore de gouvernance. Ces faiblesses sont identifiées dans un contexte budgétaire où l'État se doit d'être exemplaire et doit mieux gérer ses flux financiers et ses achats.

Pour répondre aux faiblesses identifiées, la Cour a émis 10 recommandations qui sont présentées en détail ci-dessous. Certaines recommandations dépassent le seul périmètre des acquisitions de prestations de services et d'attribution de mandats à des tiers examiné dans le cadre de cet audit étant donné que l'achat de ce type de prestations est intégré dans un processus plus global des achats de l'État de Genève. La majorité des recommandations sont adressées au département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures (DF ; ci-après le département chargé des finances) ; l'art. 61 de la LGAF prévoyant en effet que ce dernier a les compétences pour « *la définition des processus principaux en matière de finances, comptabilité, achats et contrôle de gestion* » (art. 61 al.2 let. c) et « *l'édiction et la mise à jour des directives transversales relatives aux processus principaux* » (art. 61 al.2 let. d).

Recommandation n° 1 :

Priorité : **Élevée⁴³**

Renforcer les contrôles pour garantir la conformité des acquisitions de prestations de services et d'attribution de mandats

La Cour recommande **aux départements et à la chancellerie** d'effectuer leurs achats de prestations de services en conformité avec les directives transversales et départementales. Des contrôles pour s'assurer du bon respect de ces directives doivent également être mis en place. Ils devront tant être implémentés dans le processus opérationnel que faire l'objet d'une attention particulière par les services de contrôle interne.

Modalités possibles :

- Rappeler sans délai les exigences des lois, règlements et directives aux demandeurs et aux approuvateurs. Cela doit inclure la réglementation sur les marchés publics, mais également la LIAF ;
- Responsabiliser les approuvateurs quant au respect des directives ;
- S'appuyer sur le macro-processus MP 3.1 achat-fournisseur et sur les directives transversales pour identifier les contrôles clés (1^{er} et 2^e niveau), puis les mettre en place ;
- Formaliser les contrôles effectués ;

⁴³ La priorité de cette recommandation est élevée, car il s'agit pour l'administration cantonale de se mettre en conformité avec les réglementations qui lui sont applicables. La mise en œuvre de cette recommandation lui permettra une meilleure maîtrise de ses risques légaux et contribuera également à mieux maîtriser ses coûts.

- Mettre en place des rapports succincts et une communication régulière par les départements et la chancellerie des contrôles réalisés et de leurs résultats au collège spécialisé finances et au collège spécialisé contrôle interne.

Livrables :

- Une note de service ou tout document rappelant les exigences aux demandeurs et approbateurs ;
- Un SCI et une matrice des contrôles mis à jour ;
- La formalisation des contrôles dans le processus achats ;
- Des rapports de surveillance réguliers sur la réalisation des contrôles clés.

Avantages attendus :

- Respect des directives et de la réglementation sur les marchés publics ;
- Renforcement du SCI et maîtrise du processus d'octroi de mandats à des tiers ;
- Meilleur emploi des fonds publics.

Recommandation 1 : acceptée refusée

Position des départements et de la chancellerie :

Note de la Cour : les départements et la Chancellerie n'ont pas transmis de position.

Recommandation n° 2 :

Priorité : **Très élevée⁴⁴**

Concevoir et mettre en place une structure permettant de gérer les marchés de services transversaux

La Cour recommande au **département chargé des finances (DF)** de définir rapidement la structure la mieux adaptée pour gérer les marchés transversaux de services. Il s'agira notamment de désigner qui est responsable pour gérer et contrôler ces achats. À ce sujet, la Cour préconise de reprendre les travaux en lien avec l'établissement d'un règlement relatif aux achats qui avaient été entrepris par la direction générale des finances suite à l'audit de la Cour sur la CCA⁴⁵. Le Conseil d'État avait, à l'époque, accepté de clarifier sa vision, sa stratégie et sa politique en matière d'achats, mais aucun règlement relatif aux achats n'a depuis été établi.

⁴⁴ La priorité de cette recommandation est très élevée, car sa mise en œuvre permettra, d'une part, de respecter la réglementation sur les marchés publics, de réduire les risques et de mieux maîtriser le processus achats et, d'autre part, elle contribuera à améliorer la gouvernance des achats et à mieux maîtriser les coûts. Elle permettra également d'apporter une partie de réponse au risque significatif identifié au niveau de l'État sur le non-respect de la législation des marchés publics pour les marchés de services transverses État.

⁴⁵ Rapport n°66, audit de légalité et de gestion de la centrale commune d'achats, publié le 9 juillet 2013, librement disponible sur le site internet de la Cour, <https://cdc-ge.ch/>.

Modalités possibles :

- S'appuyer sur les réflexions déjà menées pour répondre au risque significatif de non-respect de la réglementation sur les marchés publics et pour répondre à la recommandation du SAI sur la clarification du rôle de la CCA (rapport 24-14 sur la gouvernance des achats) ;
- Analyser les différentes possibilités telles que le maintien de la décentralisation des achats combiné à l'amélioration de la coordination ou alors la centralisation des achats de services transversaux auprès d'un acteur unique. Il n'est pas exclu d'avoir des organisations ou des acteurs différents en fonction des types de marchés transversaux identifiés (cf. recommandation 7 sur l'identification des marchés) ;
- Déterminer les rôles et les responsabilités possibles liés à l'achat de services transverses tant dans la gestion que le contrôle de ce type de marchés. Il apparaît notamment pertinent de déterminer au minimum les rôles et les responsabilités suivantes : propriétaire du marché transversal, gestionnaire du marché et le contrôleur du marché. Une coordination forte entre les grands offices acheteurs de services est nécessaire (CCA, office cantonal des systèmes d'information et du numérique, office cantonal des bâtiments, office cantonal du génie civil, etc.) ;
- Consulter et récolter l'avis des départements sur les changements envisagés via le collège spécialisé finances ;
- Décider de la meilleure structure et appuyer l'ancrage institutionnel de cette structure au sein d'un règlement relatif aux achats pour asseoir sa légitimité auprès de l'administration cantonale.

Livrables :

- Analyse des différentes possibilités d'organisation pour gérer et contrôler les marchés de services transverses ;
- Règlement relatif aux achats permettant d'édicter le rôle et les responsabilités de la structure.

Avantages attendus :

- Meilleure gouvernance des achats ;
- Respect de la réglementation sur les marchés publics ;
- Meilleur emploi des fonds publics.

Recommandation 2 : acceptée refusée

Position du département chargé des finances :

Note de la Cour : le département chargé des finances n'a pas transmis de position.

Recommandation n° 3 : Renforcer l'étape d'analyse des besoins

Priorité : Élevée⁴⁶

La Cour recommande au **département chargé des finances (DF)** de compléter la directive transversale sur « les achats de fournitures et services hors CCA » en ce qui concerne la phase d'analyse des besoins. Il s'agira :

- De définir clairement les éléments attendus en matière d'analyse des besoins ;
- De clarifier la séquentialité des différentes étapes en amont de l'acte d'achat (analyse des besoins, analyse du marché et choix du fournisseur) ;
- De déterminer comment formaliser cette analyse des besoins et la rendre obligatoire auprès de tous les départements.

Modalités possibles :

- Définir le contenu minimum d'une analyse de besoin (notamment le lien avec la politique publique, l'analyse des compétences internes disponibles et la nécessité d'externaliser ou encore le financement envisagé) ainsi que sa temporalité. Il pourrait aussi être mentionné que l'analyse de besoin concerne également les renouvellements de contrats ;
- Déterminer comment l'analyse des besoins et son contrôle seront formalisés (à travers le formulaire DRT, la DA ou tout autre outil) ;
- Consulter et récolter l'avis des départements sur les changements envisagés via le collège spécialisé finances ;
- Communiquer aux départements les exigences minimales en matière d'analyse du besoin et leur demander de mettre à jour leurs directives.

Livrables :

- Directive transversale mise à jour ;
- Directives départementales mises à jour.

Avantages attendus :

- Les mandats octroyés à des tiers correspondent bien à un besoin de l'administration ;
- Meilleur emploi des fonds publics.

Recommandation 3: acceptée refusée

Position du département chargé des finances :
Acceptation conditionnée à application principe coût-bénéfice

⁴⁶ La priorité de cette recommandation est élevée, car au-delà de son impact fondamental sur une meilleure maîtrise des coûts, sa mise en œuvre contribuera grandement à améliorer la performance du processus achat et favorisera l'atteinte des objectifs de politique publique.

Recommandation n° 4 : Clarifier la notion de marché et sa délimitation

La Cour recommande au **département chargé des finances (DF)** de mettre à jour la directive transversale sur « les achats de fournitures et services hors CCA » en définissant clairement ce qu'est un marché et comment l'estimer. Pour cela, il sera nécessaire de tenir compte de :

- L'entité adjudicatrice (l'État et non le département ou l'office) ;
- Le périmètre du marché (marché unique, lots, plusieurs marchés), l'interdiction de morceler et l'obligation de totalisation ;
- La durée du marché (déterminée ou indéterminée et les raisons possibles de s'écarter de la durée prévue dans la réglementation) ;
- La valeur du marché (méthodologie d'estimation).

Modalités possibles :

- Poursuivre les travaux entamés dans le cadre du plan d'action lié à la fiche de risque sur le non-respect de la législation des marchés publics pour les marchés de services transverses État ;
- Intégrer une définition claire du marché dans la directive transversale qui reprend tous les aspects mentionnés ci-dessus en mentionnant des exemples concrets pour faciliter la compréhension des collaborateurs impliqués dans le processus ;
- Consulter et récolter l'avis des départements sur les changements envisagés via le collège spécialisé finances ;
- Demander aux départements de mettre à jour leurs directives en lien avec la définition d'un marché ;
- Communiquer la définition à tous les collaborateurs impliqués dans les processus et mettre en place une séance d'information.

Livrables :

- Directive transversale mise à jour ;
- Directives départementales mises à jour.

Avantages attendus :

- Délimitation uniforme des marchés ;
- Respect de la réglementation sur les marchés publics ;
- Meilleur emploi des fonds publics.

Recommandation 4 : acceptée refusée

Position du département chargé des finances :

Note de la Cour : le département chargé des finances n'a pas transmis de position.

⁴⁷ La priorité de cette recommandation est très élevée, car sa mise en œuvre permettra, d'une part, de respecter la réglementation sur les marchés publics, de réduire les risques et de mieux maîtriser le processus achats et, d'autre part, elle contribuera, à une meilleure maîtrise des coûts. Elle permettra également d'apporter une partie de réponse au risque significatif identifié au niveau de l'État sur le non-respect de la législation des marchés publics pour les marchés de services transverses État.

Recommandation n° 5 : Clarifier la notion de concurrence efficace pour la procédure de gré à gré

La Cour recommande au **département chargé des finances (DF)** de mettre à jour la directive transversale sur « les achats de fourniture et services hors CCA » en clarifiant la notion de gré à gré concurrentiel et l'application pratique du principe de concurrence efficace dans la procédure de gré à gré.

Modalités possibles :

- S'interroger sur la pertinence de distinguer un « gré à gré concurrentiel » alors que le principe de concurrence efficace doit être respecté quelle que soit la procédure choisie ;
- Favoriser et généraliser les demandes d'offres comparatives sans pour autant que cela ne génère une confusion avec la procédure sur invitation ;
- Tenir compte du principe de proportionnalité en proposant aux départements de définir des seuils pour la mise en œuvre des demandes d'offres comparatives ;
- Consulter et récolter l'avis des départements sur les changements envisagés via le collège spécialisé finances ;
- Demander aux départements de mettre à jour leurs directives en lien avec la définition d'un marché ;
- Communiquer sur l'application du principe de concurrence efficace (tel que défini) à tous les collaborateurs impliqués dans les processus et mettre en place une séance d'information.

Livrables :

- Directive transversale mise à jour ;
- Directives départementales mises à jour.

Avantages attendus :

- Respect de la réglementation sur les marchés publics ;
- Uniformisation des pratiques, ce qui facilitera la future dématérialisation du processus achats ;
- Meilleur emploi des fonds publics.

Recommandation 5 : acceptée refusée

Position du département chargé des finances :

Note de la Cour : le département chargé des finances n'a pas transmis de position.

⁴⁸ La priorité de cette recommandation est moyenne en raison de son impact modéré sur l'application de la réglementation sur les marchés publics et la maîtrise des coûts.

Recommandation n° 6 : Clarifier la notion de subvention

La Cour recommande au **département chargé des finances (DF)** de mettre à jour la directive transversale sur « les achats de fourniture et services hors CCA » en définissant clairement les caractéristiques d'une subvention. Il s'agira essentiellement de mettre en avant la distinction entre l'octroi d'une subvention dans le respect de la LIAF et l'octroi d'un mandat à un tiers.

Modalités possibles :

- Poursuivre les travaux entrepris en lien avec la définition d'un mandat, d'une subvention et d'un dédommagement ;
- Prendre en compte les travaux en cours sur la refonte de la LIAF ;
- En cas d'adhésion à l'AIMP 2019, prendre en compte que la délégation de tâches publiques est désormais soumise au droit des marchés publics lorsque certaines conditions sont remplies ;
- Consulter et récolter l'avis des départements sur les changements envisagés via le collège spécialisé finances ;
- Demander aux départements de mettre à jour leurs directives en lien avec les achats.

Livrables :

- Directive transversale mise à jour ;
- Directives départementales mises à jour.

Avantages attendus :

- Respect de la LIAF ;
- Uniformisation des pratiques.

Recommandation 6 : acceptée refusée

Position du département chargé des finances :
Définition clarifiée au niveau intercantonal en 2025
Recommandation à fusionner avec la no3, car même livrable

⁴⁹ La priorité de cette recommandation est élevée, car sa mise en œuvre permettra de respecter les dispositions de la LIAF et contribuera à améliorer la gouvernance et la transparence des subventions octroyées.

Recommandation n° 7 : Renforcer la gestion des liens d'intérêts

La Cour recommande **au département chargé des finances (DF)** de compléter la partie sur les principes éthiques dans la directive transversale en intégrant :

- Les règles en matière de cadeaux et avantages reçus ;
- Les notions de conflits d'intérêts réels, apparents et potentiels ;
- Un rappel des sanctions en cas de non-respect des règles de récusation et d'avantages reçus ;
- Le principe d'une déclaration d'impartialité et d'absence de conflits d'intérêts pour tous les collaborateurs participant au processus achats.

Modalités possibles :

- Sensibiliser les collaborateurs à l'importance de ces principes éthiques ;
- Introduire des séances de formation sur la gestion des liens d'intérêts et l'éthique dans les processus achats ;
- Mettre en place une déclaration d'absence de liens d'intérêts ou déclaration d'impartialité en se basant sur les pratiques de la Confédération ;
- Définir la fréquence et le contenu de la déclaration en fonction de l'implication des collaborateurs dans le processus et l'importance des achats.

Livrables :

- Directive transversale mise à jour ;
- Formulaire de déclaration d'impartialité / absence de conflits d'intérêts ;
- Support de formation.

Avantages attendus :

- Prévenir les situations potentielles de conflits d'intérêts ;
- S'assurer de l'intégrité de la fonction publique.

Recommandation 7 : acceptée refusée

Position du département chargé des finances :

Note de la Cour : le département chargé des finances n'a pas transmis de position.

⁵⁰ La priorité de cette recommandation est moyenne, car les grands principes éthiques ont déjà été définis par l'État et qu'il s'agit surtout de faire un rappel de ces principes aux collaborateurs impliqués dans les processus achats. La mise en œuvre de cette recommandation permettra de réduire les risques liés aux conflits d'intérêts et de mieux maîtriser le risque d'image et la gouvernance de la fonction publique.

Recommandation n° 8 : Identifier les marchés grâce à une nomenclature des achats

La Cour recommande au département chargé des finances (DF) de définir une nomenclature des différentes catégories d'achats, incluant les prestations de services et les honoraires de tiers, afin de faciliter l'identification des marchés.

Modalités possibles :

- Prendre en considération tant les marchés intradépartementaux que transversaux ;
- Capitaliser sur les travaux déjà menés pour répondre à la recommandation du SAI (rapport 24-14 sur la gouvernance des achats) ;
- S'inspirer de nomenclatures déjà existantes (catégorie d'achat de la Confédération, classification européenne CPV) ;
- Consulter et récolter l'avis des départements sur les changements envisagés via le collègue spécialisé finances ;
- Formaliser cette nomenclature des catégories d'achat, par exemple en annexe à la directive transversale sur « les achats de fournitures et services hors CCA ».

Livrables :

- Nomenclature des achats ;
- Directive transversale mise à jour.

Avantages attendus :

- Capacité de l'administration cantonale à identifier et estimer ses marchés, y compris les marchés transversaux ;
- Respect de la réglementation sur les marchés publics ;
- Meilleur emploi des fonds publics.

Recommandation 8 : acceptée refusée

Position du département chargé des finances :

Note de la Cour : le département chargé des finances n'a pas transmis de position.

⁵¹ La priorité de cette recommandation est élevée en raison de son impact important sur l'application de la réglementation sur les marchés publics, la maîtrise des coûts et l'amélioration de la performance des processus. Elle permet également de répondre en partie à l'une des recommandations formulées par le SAI dans son rapport sur la gouvernance des achats.

Recommandation n° 9 : Intégrer dans le système comptable et financier un axe d'analyse permettant d'identifier les marchés

La Cour recommande au département chargé des finances (DF) d'implémenter la nomenclature définie précédemment (cf. recommandation 7) dans le système comptable et financier. Cette intégration devra notamment permettre :

- De renseigner la catégorie d'achat au moment de la saisie de demande d'achat ou commande ;
- De restituer aux demandeurs et aux approbateurs des données transversales par catégorie d'achat et marché.

Modalités possibles :

- S'appuyer sur le centre de compétence CFI ;
- Accompagner, former et sensibiliser les saisisseurs.

Livrables :

- Implémentation de la nomenclature ;
- Restitutions accessibles aux demandeurs et approbateurs ;
- Support de formation.

Avantages attendus :

- Capacité de l'administration cantonale à identifier et estimer ses marchés, y compris les marchés transversaux ;
- Respect de la réglementation sur les marchés publics ;
- Meilleur emploi des fonds publics.

Recommandation 9 : acceptée refusée

Position du département chargé des finances :

Note de la Cour : le département chargé des finances n'a pas transmis de position.

⁵² La priorité de cette recommandation est élevée en raison de son impact important sur l'application de la réglementation sur les marchés publics, la maîtrise des coûts et l'amélioration de la performance des processus.

Recommandation n° 10 : Dématérialiser le flux d'achat

Priorité : **Élevée⁵³**

La Cour recommande au **département chargé des finances (DF)** de mettre en place un processus achats dématérialisé de bout en bout, comprenant notamment :

- L'analyse du besoin ;
- L'identification des marchés ;
- Le circuit d'approbation ;
- La gestion des contrats et le suivi de l'exécution de la prestation ;
- La vérification de la facture et son paiement.

Modalités possibles :

- Capitaliser sur les travaux déjà réalisés dans le cadre de la GED Lot 3 et du projet GE-TAFF pour la dématérialisation de la demande d'achat, la commande et la facture ;
- S'appuyer sur les réflexions déjà engagées à la suite d'une recommandation du SAI pour améliorer l'outil d'achat tout en élargissant les réflexions à l'ensemble du processus achats (analyse du besoin, analyse du marché et de suivi du contrat dans l'outil).

Livrable :

- Un flux d'achat 100 % dématérialisé pour l'ensemble de l'administration cantonale.

Avantages attendus :

- Uniformisation des pratiques ;
- Meilleure formalisation du processus achats ;
- Amélioration de la qualité des contrôles effectués (préventifs et détectifs) ;
- Respect de la réglementation sur les marchés publics.

Recommandation 10: acceptée refusée

Position du département chargé des finances :

Ne pourra être réalisé qu'avec le concours de l'OCSIN ; le délai dépendra donc des moyens (financiers et humains) à disposition.

⁵³ La priorité de cette recommandation est élevée, car la mise en place d'un outil performant pour gérer le processus achats a un impact significatif sur l'amélioration de la performance de ce processus achats et sur une meilleure maîtrise des risques.

6. Degré de priorité des recommandations

Le degré de priorité de mise en œuvre des recommandations permet de hiérarchiser les recommandations de la Cour par priorité et de mettre en avant de façon explicite ce qui est important.

La Cour a fixé quatre degrés de priorité :

- Très élevé
- Élevé
- Moyen
- Faible

Cette hiérarchisation est réalisée en fonction de six critères, mobilisés en fonction des objectifs de la mission :

- Favoriser l'atteinte de l'objectif de la politique publique ;
- Amélioration des prestations délivrées ;
- Amélioration de la performance des processus ;
- Amélioration de la gouvernance ;
- Risques à couvrir ;
- Maîtrise des coûts.

Les critères utilisés dans le cadre de la présente mission sont détaillés dans la synthèse au chapitre « *tableau récapitulatif des recommandations* ».

7. Remerciements

La Cour remercie tout particulièrement les directions financières rencontrées ainsi que la direction générale des finances de l'État pour la qualité des échanges et leur disponibilité.

L'audit a été terminé en novembre 2024. Le rapport complet a été transmis au Conseil d'Etat le 22 novembre 2024, pour observations. Les observations des audités ont été dûment reproduites dans le rapport.

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

Genève, le 16 décembre 2024

François PAYCHÈRE
Magistrat titulaire

Isabelle TERRIER
Magistrate titulaire

Frédéric VARONE
Magistrat suppléant

8. Annexe – Périmètre et méthodologie de sélection

Cette annexe présente le périmètre et la méthodologie adoptée par la Cour pour cet audit de conformité.

Périmètre des dépenses examinées

L'audit s'est concentré sur les charges de fonctionnement de type « prestations de services et honoraires » de l'administration cantonale comme convenu avec la COFIN.

La Cour n'a pas inclus dans son périmètre d'intervention :

- Les dépenses présentant de faibles risques tels que les frais liés aux courriers, les cotisations intercantionales ou encore les frais bancaires ;
- Les dépenses qui ne sont pas gérées par l'administration cantonale (pouvoir judiciaire, secrétariat du Grand Conseil et Cour des comptes).

Le tableau ci-dessous présente le montant des charges incluses dans le périmètre de l'audit.

Tableau 4 : Montant total des dépenses 2023 incluses dans le périmètre de l'audit

<i>Rubriques comptables</i>	<i>Montants dans les comptes 2023 (en Mio)⁵⁴</i>	<i>Périmètre de l'audit</i>	<i>Montants inclus dans le périmètre (en Mio)⁵⁵</i>
Honoraires de mandataires	86	✓	82.8
Frais liés au courrier	14	✗	0
Transports de personnes et de biens	13	✓	12.7
Prestations liées aux procédures judiciaires ⁵⁶	15	✓	.5
Études pour projets d'investissements ⁵⁷	7	✓	6.7
Prestations de services pour personnes en garde ⁵⁸	11	✗	0

⁵⁴ Source : Rapport 2023 sur les comptes individuels de l'État de Genève, rubrique 3.10 charges de fonctionnement, page 47.

⁵⁵ Dépenses selon les comptes 2023 pour les sept départements et la chancellerie. La différence entre le montant dans les comptes de l'État et le montant inclus dans le périmètre s'explique par la non-inclusion du pouvoir judiciaire, du secrétariat du Grand Conseil et la Cour des comptes.

⁵⁶ Cette rubrique comptable est composée des frais d'expertise liés à des procédures judiciaires menées par le ministère public et les tribunaux telles que les frais d'expertise médicale des HUG, frais d'écoute téléphonique.

⁵⁷ Cette rubrique de charges est composée essentiellement des frais d'études d'ingénieurs et d'architectes qui n'ont pas été activés. La moitié des 8 millions F concerne la direction du PAV au sein du département du territoire.

⁵⁸ Cette rubrique comptable est composée de charges relatives aux frais médicaux et frais de nourriture des détenus dans les établissements pénitentiaires du canton. Le principal fournisseur sont les HUG qui sont inclus dans le périmètre de consolidation de l'État et présentent moins de risques que des fournisseurs externes.

Prestations de sécurité	6	✓	2.0
Conférences intercantionales & cotisations de membres	7	✗	0
Primes d'assurance	3	✗	0
Frais de poursuite ⁵⁹	4	✗	0
Informations, manifestations et relations externes	4	✓	3.9
Prestations médicales et analyses ⁶⁰	4	✗	0
Frais bancaires	2	✗	0
Frais liés aux télécommunications	2	✗	0
Autres prestations de services et honoraires	17	✓	15.6
Total prestations de services et honoraires	195		
Montant total des dépenses dans le périmètre de cet audit			124.2

Source : Cour des comptes, 2024

Période considérée

Pour procéder à la sélection de dossiers à tester, la Cour a considéré une période de quatre ans, de 2020 à 2023, soit les quatre derniers exercices comptables. Cette période de quatre ans a été choisie afin de refléter la durée de 48 mois qui doit être prise en compte dans le calcul de la valeur d'un marché à durée indéterminée selon l'art. 9 al. 5 let. b RMP.

Méthodologie de sélection

Les tests de détail ont porté sur l'ensemble du processus d'acquisition de prestations de services et d'attribution de mandats à des tiers. La Cour a sélectionné à la fois des **commandes** individuelles et des **fournisseurs** pour réaliser ses tests de détail. Les tests de détail sur les commandes individuelles ont permis de vérifier la correcte exécution de chacune des étapes d'un acte d'achat, de la définition du besoin jusqu'à la validation de la facture en passant par la délimitation du marché. Les tests de détail sur les fournisseurs ont eu pour objectif de s'assurer de la correcte délimitation du marché et de vérifier la conformité des procédures d'attribution des différents marchés octroyés à ces fournisseurs.

Afin d'avoir une sélection variée tant sur la nature des dépenses, les types de procédures d'attribution, les montants en jeu et les départements concernés, la Cour a décidé de sélectionner par une approche basée sur les risques 100 dossiers : 80 commandes et 20 fournisseurs. La sélection a été effectuée en prenant en compte des éléments tels que des commandes sans demande d'achat, des commandes à des associations ou des fondations, des factures supérieures au prix prévu ou encore des fournisseurs intervenant auprès de différents départements. La Cour a finalement ajouté 4 commandes et 6 fournisseurs à la sélection initiale afin de respecter une certaine proportionnalité entre les dossiers

⁵⁹ Cette rubrique comptable concerne les frais des procédures de poursuites dans d'autres cantons suisses.

⁶⁰ Cette rubrique comptable concerne principalement des frais dont le principal fournisseur sont les HUG qui sont inclus dans le périmètre de consolidation de l'Etat et présentent moins de risques que des fournisseurs externes.

sélectionnés et le volume des dépenses 2023 de chaque département et de la chancellerie. La sélection finale a donc compris 84 commandes et 26 fournisseurs répartis de la façon suivante entre les entités de l'administration cantonale :

Tableau 5 : Nombre de dossiers sélectionnés par entité pour les tests de détail réalisés dans le cadre de cet audit

<i>Entité de l'administration cantonale</i>	<i>Nombre de commandes sélectionnées</i>	<i>Nombres de fournisseurs sélectionnés</i>	<i>Nombre total de sélections par entité</i>
Chancellerie d'État (CHA)	4	1	5
Département de la cohésion sociale (DCS)	6	1	7
Département de l'économie et de l'emploi (DEE)	10	1	11
Département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures (DF)	4	1	5
Département des institutions et du numérique (DIN)	12	8	20
Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP)	18	6	24
Département de la santé et des mobilités (DSM)	7	3	10
Département du territoire (DT)	23	5	28
Nombre total de dossiers sélectionnés	84	26	110

Source : Cour des comptes, 2024



Cour des comptes

République et canton de Genève

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