



**Cour des comptes**  
République et canton de Genève

# Acquisition de prestations de services et attribution de mandats

Rapport n° 195

16 décembre 2024

## SYNTHÈSE

**AUDIT DE CONFORMITÉ**

Au service d'une action publique performante



# Cour des comptes

République et canton de Genève

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](mailto:info@cdc-ge.ch) | [www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch)



## 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'achats<sup>1</sup>. 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.

---

<sup>1</sup> 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 <sup>2</sup> :	
- 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'explications. 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

<sup>2</sup> 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 des dites 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.



**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](mailto:info@cdc-ge.ch) | [www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch)