



COUR DES COMPTES

***Département de l'instruction publique,
de la culture et du sport (DIP)***

Rapport

concernant l'audit de gestion

relatif aux crédits d'ouvrage des équipements scolaires du cycle d'orientation
(CO) et de l'enseignement postobligatoire (PO)

Genève, le 29 juin 2010

Rapport no 31



LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités contrôlées. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux de l'entité contrôlée.

Sont soumis au contrôle de la Cour des comptes:

- les départements,
- la chancellerie et ses services,
- l'administration du Pouvoir judiciaire,
- le Service du Grand Conseil,
- les institutions cantonales de droit public,
- les autorités communales et les institutions et services qui en dépendent,
- les institutions privées où l'Etat possède une participation financière majoritaire,
- les organismes bénéficiant de subventions de l'Etat ou des communes.

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

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

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'Etat en contactant la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités soumises à son contrôle, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches.

Contactez la Cour par courrier postal ou par le formulaire disponible sur Internet :

<http://www.ge.ch/cdc>

SYNTHESE

Dans son audit relatif à l'organisation et à la gestion financière des travaux de construction gérés par le département des constructions et des technologies de l'information (DCTI), la Cour a illustré certains de ses constats par trois exemples de projets de constructions nouvelles dans le domaine de l'enseignement. A cette occasion, la Cour a relevé des risques dans la gestion des crédits d'équipement qui ont justifié l'ouverture d'un audit distinct.

Le présent audit porte donc sur la gestion des crédits d'équipements des établissements scolaires du cycle d'orientation (CO) et de l'enseignement postobligatoire (PO), plus précisément sur les processus suivants :

- la détermination du budget d'équipement et la rédaction du projet de loi (PL),
- l'achat d'un équipement,
- le suivi financier relatif aux équipements achetés, et
- la mise en place d'un système de contrôle interne (SCI) relatif à la gestion des équipements.

Si le pilotage des activités est du ressort de différents services au sein du département de l'instruction publique, de la culture et du sport (DIP), deux autres départements sont également mis à contribution : le département des constructions et des technologies de l'information (DCTI), par son service financier, et le département des finances (DF), par sa centrale commune d'achats. Il n'y a donc pas moins de neuf services dépendant de trois départements qui sont impliqués à un moment ou à un autre dans la gestion des crédits d'équipements des établissements scolaires.

En ce qui concerne les **budgets relatifs à l'équipement**, l'audit de la Cour a relevé qu'ils sont déterminés en même temps que ceux de la construction de l'établissement scolaire concerné. Il en résulte un décalage temporel de plusieurs années entre le dépôt du projet de loi et l'acquisition du matériel. Par conséquent, il existe des différences significatives entre les équipements prévus par le PL et ceux qui sont achetés, que ce soit en termes de type de matériel, de qualité ou bien évidemment de niveau de prix.

Cette situation s'explique en grande partie par l'évolution pédagogique des programmes d'enseignement et l'évolution technologique des équipements liés à l'informatique. Il en découle que les acheteurs ne peuvent plus utiliser les documents ayant servi à établir le budget relatif à l'équipement comme un document fiable pour procéder aux demandes d'achats. Par conséquent, la Cour considère que les montants de crédits d'équipement relèvent plus d'une limite budgétaire maximum que de l'expression précise d'un besoin réel, ce qui impose de procéder au moment des achats à une nouvelle analyse des besoins.

Etant donné que la procédure pour l'établissement des budgets est longue et fastidieuse, notamment parce qu'elle inclut de nombreux services du DIP ainsi que la centrale commune d'achats de l'Etat de Genève, la Cour préconise de dissocier la demande de crédit d'équipement de celle du crédit de construction. La demande de crédit d'équipement ne devrait être établie que quelques mois avant la mise en service du bâtiment scolaire, de manière à obtenir une liste précise des équipements à acquérir et au coût actuel ; en outre, cela permettrait d'améliorer l'efficacité du travail administratif et de disposer de documents pouvant servir de base aux demandes d'achats. La mise en place de cette recommandation permettrait également de réduire les erreurs ou inexactitudes relevées par la Cour dans certains projets de loi et de fournir aux députés une image précise et actuelle des équipements qui seront effectivement acquis.

En ce qui concerne les **achats d'équipement et l'approvisionnement**, la Cour a relevé des achats qui s'écartent des besoins définis par les spécialistes en la matière (notamment le matériel de musique) et qui plus est ne sont pas standards d'un établissement à l'autre. S'agissant de programmes d'enseignement communs aux établissements scolaires, la Cour préconise de créer et d'utiliser des listes standard par matière enseignée, tout en laissant une marge de manœuvre aux enseignants pour des achats adaptés à leurs besoins particuliers. Cela permettra également aux services financiers du DIP et du DCTI de s'assurer de la pertinence des achats lors de leur validation.

La Cour a relevé également que le règlement de la centrale commune d'achats n'est pas toujours observé avec rigueur. En effet, certains établissements effectuent eux-mêmes les démarches auprès des fournisseurs avant de solliciter la CCA alors que seule cette dernière est habilitée à le faire.

En ce qui concerne les achats de matériel informatique, seul le service écoles-médias (SEM) dispose de la compétence de faire les demandes d'achats et de les suivre par l'intermédiaire du module ad hoc de la comptabilité financière de l'Etat (CFI). Pour permettre aux établissements de connaître l'état d'avancement de leurs commandes, le SEM saisit une deuxième fois les demandes d'achat sur une autre application qu'il met à leur disposition. Afin de supprimer cette double saisie, la Cour recommande de donner accès aux établissements scolaires à la CFI pour établir les demandes d'achat tout en conservant au SEM et au CTI la responsabilité de les valider.

S'agissant du **suivi financier** des montants dépensés pour l'achat d'équipements, il a été constaté qu'il n'était ni fiable ni efficient. En effet, il est réalisé à partir de fichiers extracomptables qui ne sont pas réconciliés avec la comptabilité de l'Etat. En outre, il n'est pas centralisé sur un seul service ou une seule personne (soit pour le CO directement les établissements et pour le PO le service de la gestion), puisque pour le matériel informatique par exemple c'est le SEM qui en est en charge. Enfin, le suivi par rubrique (mobilier, matériel pédagogique, etc..) n'est pas effectué systématiquement.

En outre, le montant budgété pour chaque crédit d'équipement n'est pas mentionné dans le module informatique dédié de la CFI. Il en résulte que les montants dépensés ne peuvent pas être comparés avec le budget. Le DIP est incapable de justifier les écarts qui se produisent ainsi.

Il est dès lors recommandé de proscrire l'utilisation de fichiers extracomptables dans le cadre du suivi financier, celui-ci devant se réaliser par l'intermédiaire unique de la CFI et le module dédié qui permet le suivi par rubrique et sur plusieurs années.

La Cour relève encore que certains crédits d'équipements n'ont pas été bouclés dans le délai légal de 24 mois. Elle préconise bien évidemment de respecter le délai et, pour les crédits encore ouverts, de faire le nécessaire dans les meilleurs délais.

En ce qui concerne la mise en place du **système de contrôle interne**, il a été constaté que la formalisation des processus, des prestations et des contrôles afférents n'est pas terminée, que les différents intervenants sont mal informés des directives existantes et les responsabilités mal définies. De facto il a été observé que des pièces nécessaires au contrôle manquaient (bons de commande, factures, bons de livraison). Les procédures de suivi et d'inventaire ne sont pas systématiquement respectées, de même que le principe de séparation des tâches dans le processus des achats.

La Cour recommande dès lors aux responsables du contrôle interne de mettre en place au plus vite un système de contrôle efficace des achats d'équipement, de formaliser les processus et de s'assurer du respect de ceux-ci.

TABLEAU DE SUIVI DES 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 effets.

A cette fin, elle a invité le DIP à remplir le "tableau de suivi des recommandations et actions" qui figure au chapitre 5, et qui **synthétise les améliorations à apporter** et indique leur niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **déla**i de réalisation.

Les 10 recommandations de la Cour ont fait l'objet d'un **remplissage adéquat du tableau**, indiquant une forte adhésion aux recommandations de la Cour.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

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

TABLE DES MATIERES

1.	CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	6
2.	MODALITES ET DEROULEMENT	9
3.	CONTEXTE GENERAL.....	11
3.1	Introduction.....	11
3.2	Chiffres clés et rubriques d'un crédit d'équipement.....	14
3.3	Les intervenants	16
4.	ANALYSE.....	20
4.1	Détermination du budget d'équipement et rédaction du projet de loi	20
4.1.1	Contexte.....	20
4.1.2	Constats.....	21
4.1.3	Risques découlant des constats.....	23
4.1.4	Recommandations.....	24
4.1.5	<i>Observations du DIP</i>	25
4.1.6	<i>Observations du DCTI</i>	26
4.2	Achats et approvisionnements.....	27
4.2.1	Contexte.....	27
4.2.2	Constats.....	28
4.2.3	Risques découlant des constats.....	29
4.2.4	Recommandations.....	29
4.2.5	<i>Observations du DIP</i>	30
4.2.6	<i>Observations du DCTI</i>	31
4.3	Suivi financier.....	32
4.3.1	Contexte.....	32
4.3.2	Constats.....	34
4.3.3	Risques découlant des constats.....	35
4.3.4	Recommandations.....	35
4.3.5	<i>Observations du DIP</i>	37
4.3.6	<i>Observations du DCTI</i>	37
4.4	Système de contrôle interne	38
4.4.1	Contexte.....	38
4.4.2	Constats.....	38
4.4.3	Risques découlant des constats.....	38
4.4.4	Recommandations.....	38
4.4.5	<i>Observations du DIP</i>	38
5.	TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS.....	38
6.	RECUEIL DES POINTS SOULEVES PAR LES AUTRES AUDITS PORTANT SUR LES MEMES THEMES.....	38
7.	DIVERS	38
7.1	Glossaire des risques.....	38
7.2	Remerciements.....	38

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

La Cour a procédé récemment à un audit relatif à l'organisation et à la gestion financière des **travaux de construction** gérés par le département des constructions et des technologies de l'information (DCTI) (rapport no 30 du 29 juin 2010). Elle avait choisi d'illustrer certains de ses constats par trois exemples de projets de **constructions nouvelles** dans le domaine de **l'enseignement**.

Il avait été relevé au cours de cet audit que la gestion des **crédits d'équipements des établissements scolaires** du cycle d'orientation (CO) et de l'enseignement postobligatoire (PO) présentait également des risques élevés et pouvait justifier l'ouverture d'une procédure de contrôle spécifique. La Cour fait notamment référence à :

- l'absence de système de contrôle interne (SCI) efficace,
- l'absence de système d'information performant malgré la mise en place de la comptabilité financière intégrée (CFI),
- le non-respect de certaines dispositions légales et réglementaires,
- l'importance des montants en jeu (voir ci-après)

Les crédits d'équipements sont en général intégrés dans les lois ouvrant des crédits d'investissements globaux pour la construction d'un nouvel établissement scolaire¹. Ils font l'objet d'un budget distinct au sein de ces lois et représentent en moyenne entre 7 et 9 % du crédit de construction (soit entre 4 et 7 millions). Ils correspondent à l'ensemble du mobilier et du matériel pédagogique (au sens large) nécessaire au bon fonctionnement d'un établissement scolaire. La gestion des crédits d'équipements est du ressort du département de l'instruction publique, de la culture et du sport (DIP) à l'exception du matériel informatique dont se charge le DCTI.

En termes chiffrés, les crédits d'ouvrage votés et non bouclés à fin décembre 2008 relatifs aux équipements scolaires du cycle d'orientation (CO) et de l'enseignement postobligatoire (PO) représentent environ 37.6 millions. Sur ces 37.6 millions, 20.6 millions ont été dépensés à fin 2008 dont 4.5 millions pour la seule année 2008².

L'origine de l'audit de gestion est une autosaisine

Dès lors que l'article 174a al.1 de la Constitution genevoise (A 2 00) précise que « l'administration de l'Etat de Genève et des communes doit être fonctionnelle, efficace et structurée de manière à éviter des lenteurs, des travaux faits à double et, d'une manière générale, des dépenses sans relation avec le résultat recherché », que la Cour doit exercer ses contrôles conformément à cette disposition (art. 8 al. 1 loi D 1 12), et qu'il appartient à la Cour notamment de s'assurer du bon emploi des crédits, fonds et valeurs mis à disposition d'entités publiques (« audit de gestion »), la Cour est compétente (art. 1 al. 2 loi D 1 12).

¹ Il peut également arriver que certains crédits d'équipements ne soient pas « couplés » avec un crédit de construction. C'est notamment le cas lorsque des pavillons provisoires sont loués par l'administration afin d'absorber les augmentations d'effectifs prévues et d'assurer une certaine flexibilité quant aux échéances de mise à disposition des nouvelles constructions.

² Source : comptes d'Etat (compte d'investissement) des années 2006 à 2008. A noter que ces montants ne concernent que les dépenses d'investissement et pas les éventuelles dépenses de fonctionnement également imputées sur ces crédits.

L'objectif de cet audit est d'analyser, sous l'angle de l'efficacité et de l'efficience, la gestion **des crédits d'ouvrage relatifs aux équipements scolaires du cycle d'orientation (CO) et de l'enseignement postobligatoire (PO)**. En particulier, la Cour a sélectionné les processus-clés suivants :

- le processus décisionnel qui aboutit à l'achat d'un équipement, depuis la rédaction du projet de loi (PL) (voir point 4.1) jusqu'à l'achat effectif (voir point 4.2),
- le suivi financier relatif aux équipements achetés (voir point 4.3),
- la mise en place d'un système de contrôle interne (SCI) relatif à la gestion des équipements, système devant être opérationnel depuis le 1^{er} janvier 2008 selon l'article 2 al. 3 de la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (voir point 4.4),

Elle en a avisé par lettre du 11 juin 2009 Monsieur Charles Beer conseiller d'Etat en charge du DIP.

Les constats des parties 4.1 à 4.3 concernent un échantillon représentatif³ composé de sept projets de loi (PL) correspondant aux cinq établissements suivants sélectionnés⁴ par la Cour :

- CO de la Seymaz – PL 9504
- CO de Drize – PL 9181 (pavillons provisoires) et 9897
- CO de Montbrillant – PL 8131
- Collège Sismondi (PO) – PL 9015
- Ecole de commerce (EC) Aimée-Stitelmann ex. Rolliet (PO) – PL 9486 (pavillons provisoires) et 9708

La partie relative au système de contrôle interne (point 4.4) a une portée d'ordre général et couvre l'ensemble des crédits d'équipements du CO et du PO.

Les travaux de la Cour n'ont pas porté sur :

- les crédits **de programme** relatifs aux équipements scolaires. Ces crédits correspondent pour l'essentiel aux dépenses servant au remplacement ou au renouvellement d'un **objet déjà existant** sans en modifier la fonctionnalité et la nature⁵,
- « l'efficacité » et la « performance » de la centrale commune d'achats (CCA) dans le cadre des achats d'équipements ni sur le respect des procédures adéquates en matière de marchés publics. Cette problématique pourrait faire l'objet d'un audit séparé de la Cour,
- l'analyse des besoins en matière de constructions de bâtiments scolaires qui conduit dans certains cas à la location de pavillons provisoires.

³ Ces 5 établissements (7 projets de loi) représentent 70 % des crédits votés et non bouclés à fin 2008, 61 % des dépenses cumulées à fin 2008 et 78 % des dépenses 2008.

⁴ La sélection a été réalisée d'après le document « historique des bâtiments » communiqué par le service technique du DIP sur la base des projets de constructions les plus récents.

⁵ A titre d'information, ces crédits représentent environ 24.5 millions pour les établissements du CO et PO au titre de la période 2008 - 2010.



Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations **l'ensemble des rapports d'audits préalables** effectués par des tiers, tant internes qu'externes, rapports de l'Inspection cantonale des finances, rapports de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil, rapports de la Commission d'évaluation des politiques publiques, etc.), de même que les **plans de mesures P1 / P2 / P+ du Conseil d'Etat**, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport.

La Cour précise au tableau comparatif présenté au chapitre 6 les constatations faites par les différentes instances. Le cas échéant, la Cour a indiqué l'origine de celles ayant servi de base aux constats et recommandations contenus dans le présent rapport.

En outre, conformément à son souhait de **contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle** actuellement à l'œuvre à l'Etat de Genève, la Cour a examiné la planification semestrielle des contrôles de l'Inspection Cantonale des Finances (ICF) et l'a informée de sa mission.

2. MODALITES ET DEROULEMENT

La Cour a conduit cet audit en s'entretenant à plusieurs reprises avec les représentants des intervenants impliqués dans la gestion des crédits d'équipements du CO et du PO à savoir :

- Le service technique du DIP
- Le service de la gestion de l'enseignement secondaire postobligatoire (PO)
- Le service écoles-médias (SEM)
- Le service financier de la direction générale du cycle d'orientation (DGCO)
- La centrale commune d'achats (CCA)
- Le service de la scolarité et de l'enseignement du CO
- La direction de la gestion des risques et du contrôle interne du DIP
- Le service du budget et de la planification du DIP
- Les services financiers du DIP et du DCTI

La réunion d'ouverture avec les représentants du DIP a eu lieu le 20 août 2009 et les séances subséquentes se sont tenues jusqu'au mois de janvier 2010. La Cour a par ailleurs procédé par sondages, pour les cinq établissements sous revue, au contrôle de certaines dépenses imputées sur les crédits d'équipements à fin septembre 2009⁶. A ce titre, elle s'est entretenue avec les magasiniers comptables et directeurs des CO de Montbrillant, Drize et Seymaz ainsi qu'avec la direction générale du PO responsable des investissements de l'EC Aimée-Stiellmann et du Collège Sismondi.

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

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

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

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

1^{ère} phase : Planification

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

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

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée 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. A ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

⁶ Sur la base de la comptabilité de l'Etat ou d'états extracomptables (voir partie 4.4 suivi financier).

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, de risques découlant des constats et de recommandations (numérotées en référence aux constats) soumis aux observations de l'audité.

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la **typologie des risques encourus**, risques définis dans le Glossaire qui figure au [chapitre 7](#).

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au [chapitre 5](#) un tableau qui **synthétise les améliorations à apporter** et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délaï de réalisation**.

3. CONTEXTE GENERAL

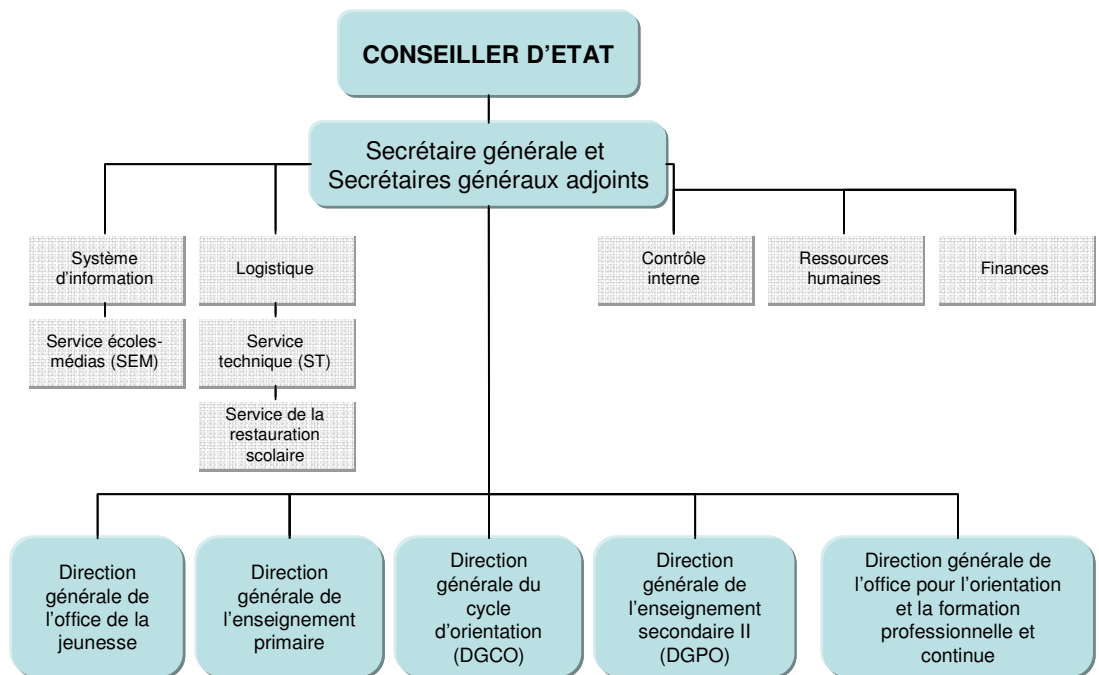
3.1 Introduction

Organisation du DIP

Le département de l'instruction publique, de la culture et du sport (DIP) regroupe l'ensemble du système scolaire genevois⁷ :

- **L'enseignement primaire** (EP), soit 164 écoles réunies en 91 établissements, 21 regroupements spécialisés et 45 institutions spécialisées,
- **Le cycle d'orientation** (CO), soit 20 établissements,
- **L'enseignement secondaire II postobligatoire** (PO), soit 15 établissements (Collèges, Ecoles de culture générale (ECG), service des classes d'accueil et d'insertion SCIA) et 7 centres de formation professionnelle.

Deux services - l'office de la jeunesse (OJ) et l'office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue (OFPC) - sont transversaux et contribuent aux prestations publiques en faveur des élèves. La Haute école de Genève (HES-GE) et l'Université de Genève sont des entités subventionnées et sont rattachées administrativement au DIP.



⁷ Selon site internet du DIP

Missions du DIP en termes de constructions et d'équipements

Les principales bases légales encadrant le système scolaire genevois sont constituées par :

- La loi sur l'instruction publique (LIP) – C 1 10
- Le règlement d'application de certaines dispositions de la loi sur l'instruction publique (RIP) – C 1 10.03
- Le règlement relatif à la construction, à la rénovation et à la transformation des locaux scolaires de l'enseignement primaire (RCLSP) - C 1 10.11
- Le règlement de l'enseignement primaire (REP) C 1 10.21
- Le règlement de l'enseignement secondaire (RES) – C 1 10.24
- Le règlement du cycle d'orientation (RCO) – C 1 10.27

Pour l'enseignement primaire, les compétences en matière de constructions sont du ressort des communes. Par contre, la planification des constructions scolaires du cycle d'orientation (CO) et de l'enseignement postobligatoire (PO) et des équipements y relatifs est de la compétence de l'Etat et du DIP en particulier. En complément à la gestion des établissements existants, le DIP doit ainsi analyser les besoins futurs en ce qui concerne l'éducation et proposer des solutions pour y répondre.

Ainsi, les constructions récentes ou à venir d'établissements scolaires trouvent notamment leur origine dans un extrait de procès-verbal du Conseil d'Etat daté du 21 août 2001 qui avait identifié un besoin de 4 établissements (Drize et Seymaz pour le CO, Frontenex et Aimée-Stitelmann pour le PO) entre 2005 et 2010. Hors projets actuellement en cours et selon les informations communiquées à la Cour, il est peu probable qu'un nouveau CO soit construit d'ici les quinze prochaines années. Concernant le PO, trois établissements sont prévus d'ici les dix prochaines années. Par ailleurs, il est prévu de nombreuses adaptations dans les établissements existants.

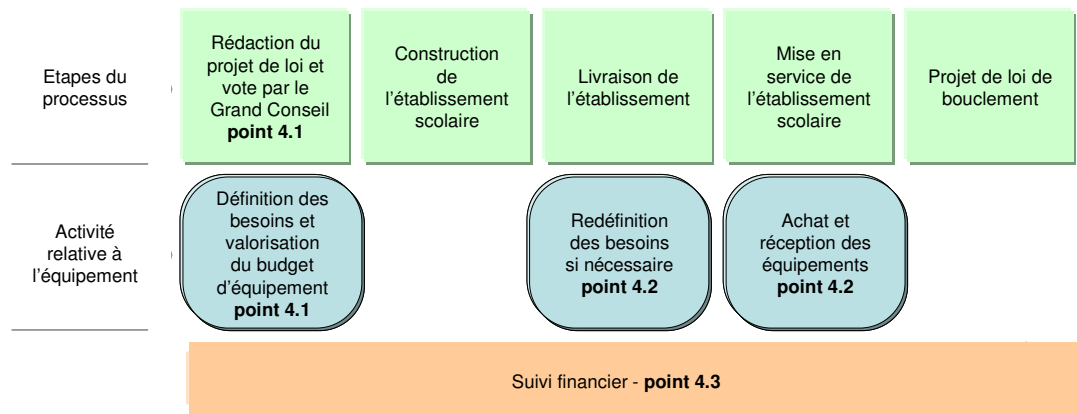
Dans ce contexte, le DIP, en collaboration avec le DCTI, est amené à proposer au Grand Conseil des projets de loi dans le but de construire de nouveaux établissements. Ces projets de loi décrivent les besoins identifiés par le département ainsi qu'un projet de construction incluant les coûts du terrain, de la construction elle-même, des honoraires et de **l'équipement**.

Comme évoqué en partie introductive, il peut également arriver que certains crédits d'équipements ne soient pas « couplés » avec un projet de construction. C'est notamment le cas lorsque des pavillons provisoires sont loués par l'administration afin d'absorber les augmentations d'effectifs prévues et d'assurer une certaine flexibilité quant aux échéances de mise à disposition des nouvelles constructions.

Selon le règlement de l'enseignement secondaire (RES), il revient au directeur général de l'enseignement secondaire d'exercer une activité de coordination et d'animation, notamment dans « l'établissement des normes budgétaires et d'équipement des écoles, avec l'appui des services spécialisés du département ».

Étapes de construction d'un nouvel établissement

Les étapes de construction d'un nouvel établissement scolaire et **l'activité spécifique de l'équipement** ont été schématisées ainsi par la Cour :



Les travaux de la Cour ont porté sur l'intégralité des activités **relatives à l'équipement** à savoir :

- La détermination du budget d'équipement et la rédaction du projet de loi (point 4.1)
- La redéfinition des besoins (si nécessaire, compte tenu notamment du décalage temporel entre le vote du PL et la livraison de l'établissement) (point 4.2)
- L'achat et l'approvisionnement des équipements (point 4.2)
- Le suivi financier (point 4.3)

3.2 Chiffres clés et rubriques d'un crédit d'équipement

Les chiffres clés relatifs aux cinq établissements sous revue qui feront l'objet des constats de la Cour peuvent être représentés ainsi :

Niveau	Etablissement	Date de vote du PL (1)	Date de mise en service étab.	Budget du crédit d'équipement (a)	Dépenses cumulées à fin 09.2009 (2) (b)	Ecart budget (a) - (b)	Budget du crédit de construction
C.O.	Drize	14.05.2004 / 17.11.06	2004 / 2010	4'563'000	1'202'778	-3'360'222	65'196'000
C.O.	Seymaz	20.05.2005	2007	4'460'000	3'661'435	-798'565	58'321'000
C.O.	Montbrillant	16.03.2000	2004	4'244'000	3'806'148	-437'852	52'637'000
P.O.	Sismondi	24.10.2003	2010-2012	6'599'000	233'557	-6'365'443	73'215'000
P.O.	Aimée-Stitelmann	20.05.05 / 17.02.06	2005 / 2008	6'609'000	4'702'233	-1'906'767	71'650'000
				26'475'000	13'606'151	12'868'849	321'019'000

(1) Pour le CO de Drize et pour l'école de commerce Aimée-Stitelmann, deux PL ont été votés compte tenu de l'existence de pavillons provisoires qui ont fait l'objet de PL spécifique.

(2) Données selon le module de gestion de projets PA de la CFI

Comme indiqué en introduction, ces cinq établissements (soit sept projets de loi) représentent 70 % des crédits d'équipements du CO et PO votés et non bouclés à fin 2008, 61 % des dépenses cumulées à fin 2008 et 78 % des dépenses 2008.

Les crédits d'équipements sont généralement composés des sept rubriques suivantes :

- Mobilier,
- Machines, outillage, ateliers,
- Matériel pédagogique,
- Equipement audiovisuel et auditoire,
- Equipement informatique (y compris laboratoires de langue),
- Equipement des salles d'éducation physique,
- Divers : renchérissement, déménagement,...

Les achats relatifs aux équipements informatiques sont imputés sur un centre de responsabilité (CR) du centre des technologies de l'information (CTI). Les autres achats sont imputés sur un CR du DIP.

Les montants propres à chaque rubrique sont détaillés dans l'exposé des motifs du projet de loi ouvrant le crédit et repris dans le document « devis estimatif CFC 9 » (voir point 4.1). Le tableau ci-après présente le montant attribué à chaque rubrique pour l'échantillon sélectionné par la Cour :

	Drize (CO)		Seymaz (CO)	Montbrillant (CO)	Sismondi (PO)	Aimée-Stitelmann (PO)	
	9897	9181	9504	8131	9015	9708	9486
N° loi							
Nombre d'élèves (selon PL)	700		700	700	800	850	
Nombre d'élèves (effectif)	580		542	760	700	950	
Capacité maximum	750		700	850	860	1000	
Mobilier	1'639'000	716'000	2'341'000	2'320'000	2'732'000	1'674'000	824'000
Machine, outillage, ateliers	199'000	0	199'000	167'000	0	0	0
Matériel pédagogique	392'000	424'000	755'000	733'000	1'717'000	812'000	135'000
Équipement audiovisuel et auditoire (3)	150'000	79'000	321'000	234'000	544'000	324'000	159'000
Équipement informatique (4)	299'000	389'000	650'000	528'000	983'000	1'287'000	947'000
Équipement des salles d'éducation physique	150'000	0	150'000	140'000	235'000	252'000	0
Divers (5)	126'000	0	44'000	122'000	388'000	195'000	
Total par projet de loi équipement	2'955'000	1'608'000	4'460'000	4'244'000	6'599'000	4'544'000	2'065'000
Total par établissement		4'563'000	4'460'000	4'244'000	6'599'000		6'609'000

(3) Y compris aula

(4) Y compris laboratoires de langues

(5) Divers, renchérissement, déménagement, petit équipement de cuisine (cafétéria)

Pour résumer :

- la partie « **mobilier** » représente entre 52 et 55 % du montant total du crédit pour les établissements du CO, entre 38 et 41 % pour le PO,
- la partie « **pédagogique** » au sens large⁸ représente entre 30 et 32 % du montant total du crédit pour les établissements du CO, entre 25 et 38 % pour le PO,
- la partie « **informatique** » représente entre 12 et 15 % du montant total du crédit pour les établissements du CO, entre 15 et 34 % pour le PO,
- la rubrique « **divers** » représente entre 1 et 3 % du montant total du crédit pour les établissements du CO, entre 3 et 6 % pour le PO,

Globalement, pour les cinq établissements sous revue, les crédits d'équipements représentent un coût en franc par élève⁹ qui varie entre 6'063 F et 6'519 F pour les établissements du CO et entre 7'775 et 8'249 F pour les établissements du PO.

⁸ Rubriques machines, outillages et atelier, matériel pédagogique, équipement audiovisuel et auditoire et équipements des salles d'éducation physique.

⁹ Nombre d'élèves d'après les PL.

3.3 Les intervenants

La Cour présente ci-après les missions générales des intervenants impliqués dans la gestion des crédits d'équipements (CO et/ou PO). A noter que cette dernière ne représente qu'une partie de leurs activités

Service technique (ST) du DIP¹⁰

- Directement rattaché au secrétariat général du DIP, il a pour mission **d'organiser l'adaptation du parc immobilier du DIP à l'évolution de ses besoins** et de coordonner les démarches nécessaires : gestion globale des surfaces et locaux existants, définition et programmation des besoins, suivi des projets et des réalisations, qu'il s'agisse de locations, de constructions provisoires, de transformations ou de nouveaux bâtiments.
- Le ST collabore constamment et interagit notamment avec le DCTI et les autres départements concernés en ayant des tâches très différentes. Il répond à un besoin des directions générales et des établissements scolaires du DIP en mettant à leur disposition des compétences métier très clairement orientées vers les besoins spécifiques de l'éducation et de la formation sans se substituer à l'action du département constructeur.
- Le ST est concerné par la mesure n° 70 du premier plan de mesures du Conseil d'Etat qui prévoyait de « supprimer les doublons en matière de construction dans les divers services du « grand Etat » ». L'évaluation de cette mesure, adoptée par le Conseil d'Etat lors de sa séance du 3 mars 2010, indiquait notamment que « selon le DIP et le DCTI, après étude et analyse effectuées et selon la répartition actuelle des tâches et des missions respectives, il n'y a pas de doublons entre les services « bâtiments » du DIP et du DCTI. Par ailleurs, « une réunification n'apporterait pas de gain en poste de travail ».

Service écoles-médias (SEM)

- Directement rattaché au secrétariat général du DIP, le SEM **conçoit, propose et met en œuvre la politique du DIP dans le domaine des médias, de l'image et des technologies de l'information et de la communication (MITIC)**, des systèmes d'information (SI). En support aux trois degrés d'enseignement, le SEM met à disposition des écoles genevoises les ressources et l'expertise permettant l'intégration des technologies et du multimédia pour un usage pédagogique. Il assure la formation continue MITIC des enseignants et leur propose des supports méthodologiques.
- En particulier, le SEM logistique est chargé des équipements informatiques (matériels et logiciels) et audiovisuels des écoles et établissements scolaires du DIP (hors Uni/HES). Il a également un rôle d'expertise et de conseils en matière d'équipement ainsi que dans les acquisitions (matériels et logiciels). Il fournit enfin une prestation de maintenance technique dans le domaine audiovisuel.

¹⁰ Mission du service technique selon la motion M 1725-A du 27 juin 2008.

Centrale commune d'achats (CCA)

- La CCA a été créée en 2004 afin de répondre au souhait politique et administratif de centralisation de l'acte d'achats au sein d'une entité unique à l'administration en permettant une gestion plus rigoureuse des moyens financiers. Sa mission générale est donc de satisfaire les besoins des services de l'Etat, en leur proposant et en leur fournissant des produits au meilleur rapport qualité/prix/service, tout en respectant les lois sur les marchés publics, les accords de l'OMC et en intégrant les critères de développement durable.

Service de la scolarité du CO

- Ses missions peuvent être regroupées autour de trois grands axes : élève (admission et préorientation, encadrement des élèves...), bâtiment (planification et suivi des travaux, sécurité des locaux...) et organisation et pilotage du CO (prévision et répartition des effectifs, contrôle et suivi de la scolarité...).
- Il participe à la définition des besoins en équipements.

Directeurs d'établissements¹¹

- Le directeur assume, en collaboration avec les membres du conseil de direction (directeur adjoint et doyens), et selon la nature et les structures particulières de l'école, l'animation pédagogique et la gestion administrative de l'établissement dont il exerce la direction. Il accomplit ce mandat en liaison avec les différents organes de participation du corps enseignant. En faisant appel à la collaboration des maîtres, il doit jouer un rôle d'animateur afin de rendre possible la réalisation des innovations et des réformes jugées indispensables au progrès de l'enseignement. En particulier, il établit les prévisions budgétaires de l'école et il a la responsabilité de la gestion des crédits alloués.
- Il évalue également les besoins de l'école en locaux et en équipement et il participe à l'étude des projets de transformation et de construction. Par ailleurs, il coordonne le processus d'achats et d'approvisionnements.

Magasiniers comptables du CO

- Ils gèrent les demandes d'achats (hors informatique) et l'approvisionnement des équipements sur l'ordre des directeurs du CO.

Groupes d'étude du CO et du PO

- Les maîtres d'une même discipline forment dans chaque école un groupe d'étude où sont examinées les questions propres à leur discipline, dans le cadre de l'école ou de l'enseignement secondaire. Ils font à la direction des propositions concernant les programmes, les manuels et les méthodes d'enseignement.

¹¹ Missions selon l'article 5 du règlement de l'enseignement secondaire (RES).



- Pour tout le CO, les maîtresses et les maîtres d'une même discipline ou d'un même ensemble de disciplines forment un groupe dont la présidence est élue par l'ensemble des maîtres et des maîtresses concernés. Dans chaque établissement du cycle d'orientation, les enseignantes et les enseignants d'une même discipline ou d'un groupe de disciplines élisent une représentante ou un représentant de discipline du collège.
- C'est le service de l'enseignement du CO qui coordonne la collaboration des présidents de groupe et des responsables de discipline. Le fruit de cette collaboration est représenté par l'élaboration de plans d'études et par la définition des conditions-cadres d'enseignement.

Service de la gestion de la DGPO

Ce service est notamment responsable des investissements des nouveaux établissements scolaires du PO, des discussions avec les directeurs sur leurs besoins, de l'établissement des commandes et du suivi des dépenses.

En complément à ces intervenants, les services financiers (y compris budget) et la direction de la gestion des risques et du contrôle interne des DIP et DCTI supervisent les flux financiers relatifs aux trois processus sous revue (voir point 4.3 pour plus de détails).

Le tableau ci-après récapitule les intervenants pour chaque processus et rubrique du crédit d'équipement (selon les informations fournies à la Cour) :

	Etablissement du crédit d'équipement			Achats et approvisionnements			Suivi financier				
	Mobilier	Info. (1)	Audio. (2)	Autres (3)	Mobilier	Info. (1)	Audio. (2)	Autres (3)	Info. (1)	Audio. (2)	Autres (3)
Intervenants											
Service technique (ST) du DIP	X	X	X								
Service écoles-médias (SEM)		X	X			X				X	
Centrale commune d'achats (CCA)	X		X	X	X	X	X	X			
Service de la scolarité du CO	X	X	X	X							
Groupes d'étude du CO et du PO				X							
Service de la gestion de la DGPO	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X
Directeurs d'établissement du CO	X*	X*	X*	X*	X	X	X	X		X	X
Directeurs d'établissement du PO	X*	X*	X*	X*	X	X	X	X			
Magasiniers comptables du CO					X		X	X		X	X
Service financier de la DGCO					X	X	X	X		X	X
Service financier et service du budget du DIP										X	X
Service financier du DCTI - CTI						X					X

* lorsque le directeur est connu

(1) Matériel Informatique y compris laboratoires de langue

(2) Equipement audiovisuel

(3) Equipements pour ateliers de travaux manuels, matériel pédagogique, équipement des salles d'éducation physique.

4. ANALYSE

Comme mentionné en introduction, la Cour a procédé à l'analyse des processus-clés suivants :

- le processus de détermination du budget d'équipement et rédaction du projet de loi (voir point 4.1),
- le processus d'achat d'un équipement (voir point 4.2),
- le suivi financier relatif aux équipements achetés (voir point 4.3),
- la mise en place d'un système de contrôle interne (SCI) relatif à la gestion des équipements (voir point 4.4).

4.1 Détermination du budget d'équipement et rédaction du projet de loi

4.1.1 Contexte

Comme indiqué précédemment, le crédit d'équipement est en règle générale inclus dans le PL ouvrant un investissement pour la construction d'un nouvel établissement scolaire (CO et PO). Il fait l'objet, au minimum, d'une description sommaire dans l'exposé des motifs du PL. La valorisation du crédit d'équipement est présentée par rubrique (mobilier, matériel pédagogique...).

La source des montants indiqués dans le PL est le document « CFC 9 » également nommé « devis estimatif ». Il est utilisé par les intervenants dans le but d'inventorier, quantifier et valoriser l'équipement nécessaire par rubrique. Ce devis estimatif présente, par salle de cours et rubrique d'équipement, la quantité, la qualité et le prix de chaque équipement. Ce document correspond à l'expression des besoins qui est à la base du processus d'achat (voir point 4.2).

Le CFC 9 est lui-même le résultat de la mise en commun de deux documents que sont les fiches techniques et le programme des locaux. Ce dernier décrit la configuration des salles de cours de l'établissement (nombre de salles, type de salle¹², dimensions...) alors que la fiche technique définit le type et la quantité d'équipement pour un type de salle donné. Par exemple, les salles ordinaires sont des salles polyvalentes de cours pour lesquelles un équipement standard de base est nécessaire, soit : 25 pupitres, 25 chaises, un bureau, une chaise de professeur, un projecteur, un portemanteau et une corbeille à papier. L'établissement de ces deux documents est de la responsabilité du service technique. En résumé, le flux des documents utilisés se présente comme suit :

¹² Salles ordinaires, classes atelier, salles de sciences, etc.



La Cour résume ci-dessous l'activité des intervenants dans la rédaction du CFC 9 par type d'établissement (selon les informations fournies à la Cour) :

Rubriques du crédit	Cycle d'orientation		Post-obligatoire	
	Quantité et "qualité" des équipements (CFC 9)	Prix des équipements (CFC 9)	Quantité et "qualité" des équipements (CFC 9)	Prix des équipements (CFC 9)
Meubles / Mobilier	ST, service de la scolarité, directeur de l'établissement*	CCA	ST, DGPO, directeur de l'établissement*	CCA
Équipement informatique et laboratoires de langue	ST, SEM, service de la scolarité, directeur de l'établissement*	SEM	ST, SEM, DGPO, directeur de l'établissement*	SEM
Équipement audiovisuel	ST, SEM, service de la scolarité, directeur de l'établissement*	CCA, SEM	ST, SEM, DGPO, directeur de l'établissement*	CCA, SEM
Autres (1)	Service de la scolarité, groupes d'étude, directeur de l'établissement*	CCA	DGPO, groupes d'études, directeur de l'établissement*	CCA

* lorsqu'il est connu

(1) Équipements pour les ateliers de travaux manuels, machines, petites machines et outillage, matériel pédagogique, équipement des salles d'éducation physique

Depuis 2007, afin d'affiner les estimations faites dans les devis estimatifs alimentant les budgets d'équipement des projets de loi, la CCA élabore des « fiches techniques CCA ». Celles-ci s'inscrivent dans le cadre de la mesure 26 du premier plan de mesures du Conseil d'Etat (P1) : « soumettre au préavis systématique de la CCA les projets de loi d'investissement afin d'avoir une vision au plus juste des acquisitions (biens mobiliers, informatique, etc.) ». Ces fiches techniques ont pour but de valider le prix de certains mobiliers indiqués dans les fiches techniques élaborées par le service technique.

4.1.2 Constats

L'information contenue dans les PL est parfois erronée

- 1 La Cour relève que l'information contenue dans les PL est parfois erronée ou mentionne des potentiels d'économies qui ne sont dans les faits pas « réalisables » ou « prévisibles¹³ ». En voici quelques exemples :
 - Des erreurs arithmétiques ont été constatées dans la valorisation de certains CFC 9 et donc dans le montant du crédit voté par le Grand Conseil. Sur les cinq CFC 9 analysés par la Cour pour la catégorie mobilier, un seul ne comporte pas d'erreurs de calcul. Les autres présentent des écarts qui varient entre + 30'200 F et - 64'800 F. Par ailleurs, il a été relevé des différences entre le nombre de salles mentionné dans les PL et celui indiqué dans les CFC 9 (par exemple pour le CO de la Seymaz).

¹³ Compte tenu notamment du décalage entre la date de vote des PL et les achats effectifs.

- Le PL du CO de la Seymaz daté de mars 2005 (PL 9504) mentionne que le « crédit d'équipement a fait l'objet d'un examen particulièrement attentif tant au niveau du DIP qu'en coordination avec la centrale commune des achats afin d'évaluer **très précisément tous les besoins et d'adapter les prix moyens** en tenant compte du marché et des expériences récentes ». La Cour a pourtant relevé que la plupart des équipements pédagogiques sont au bénéfice de « forfaits » et que la rubrique « mobilier » du PL est en règle générale « surévaluée » (voir le constat 2 ci-après).
- Le PL du CO de la Seymaz indique que « le programme d'équipement de l'aula a drastiquement été simplifié afin de limiter les coûts aux équipements les plus simples et les plus usuels. **L'achat du piano est abandonné**, mais il conviendra toutefois de le prévoir sous forme de location ». Les sondages réalisés par la Cour ont pourtant mis en évidence l'achat d'un piano par le CO de la Seymaz en mai 2008 pour un coût de 31'930 F.
- Selon le PL de l'école de commerce Aimée-Stitelmann (PL 9708), « le crédit a été établi sur la base des **équipements standard** indispensables pour assurer la qualité de l'enseignement ». La Cour relève pourtant qu'il n'existe pas de listes standards d'équipements communes à l'ensemble des établissements (voir point 4.2).
- Le PL du CO de Montbrillant (PL 8131) stipule que le crédit « prévoit des dépenses moins importantes pour l'aula qui est réduite à un simple auditoire grâce à la proximité de l'aula du CO Sécheron ». Le directeur du CO de Montbrillant a indiqué à la Cour qu'une scène avait finalement été acquise, car le transfert des élèves de Montbrillant à Sécheron n'était pas possible (notamment pour des raisons évidentes de sécurité). L'équipement a finalement coûté plus de 80'000 F contre un montant budgété de 32'000 F.

Les crédits d'équipements votés sont une limite budgétaire et non pas une expression précise des besoins

- 2 La Cour relève d'une manière générale que les montants de crédits d'équipements votés correspondent davantage à une limite budgétaire maximum plutôt qu'à l'expression précise des besoins des établissements. En effet :
 - a) Il existe un décalage temporel significatif entre la date d'établissement du CFC 9 (et donc la demande de crédit auprès du Grand Conseil) et le début des achats effectifs. Pour les cinq établissements sous revue, la Cour a mesuré que ce décalage pouvait représenter jusqu'à cinq ans. Ce facteur temporel est synonyme d'évolution technologique et influence directement les outils pédagogiques ainsi que le prix des équipements. Par exemple, dans les établissements les plus récents, l'équipement classique des salles de classe initialement prévu dans les CFC 9 (« tableaux blancs ou noirs » et rétroprojecteurs) a été remplacé par le système « Uniboard » (PC, projecteur de données et tablette graphique). Un autre exemple est représenté par le prix moyen des postes de travail informatiques pédagogiques qui a diminué de près de 45 % en 10 ans (de 1999 à 2009).

b) Suite aux sondages réalisés, la Cour relève que la valorisation des crédits d'équipements est souvent imprécise :

- Rubrique « mobilier » : les articles « chaises élèves » et « pupitres élèves » sont surévalués d'une marge allant de 46 % à 122 % selon les établissements¹⁴. Sur la base des prix du marché connus lors de la rédaction des CFC 9, la Cour a en effet pu estimer que le budget « mobilier » aurait ainsi dû s'élever à 1.03 million au lieu de 1,73 million (soit une surévaluation globale **pour les quatre établissements** de 700'000 F et ce uniquement pour ces deux articles). Ces 700'000 F représentent une marge de près de 68 % sur le budget « mobilier ».

A titre d'illustration, la Cour indique que pour l'EC Aimée-Stitelmann, le PL 9708 (PL complémentaire au PL 9486, voir chapitre 3.2) a permis d'équiper entièrement le nouveau bâtiment alors qu'initialement, il n'était prévu que pour compléter l'équipement, dont une partie avait été acquise par le PL 9486 pour des pavillons provisoires et devait être déménagée dans le nouveau bâtiment.

- Rubriques « matériels pédagogiques »¹⁵ : ces rubriques sont au bénéfice de montants « forfaitaires » et présentent généralement des marges par rapport aux listes d'équipements réalisées par les utilisateurs. Par exemple, pour le collège de Sismondi (PO), le besoin en matériel pédagogique de sciences est évalué à 1,1 million dans le CFC 9 alors que la liste des besoins précis des utilisateurs se chiffre à 0,8 million, soit une surévaluation du montant du crédit de 37.5 %. Autre exemple, le matériel « préparation biologie » du CO de Seymaz est valorisé dans le CFC 9 à 109'000 F contre 91'115 F dans les listes établies par les utilisateurs (soit une surévaluation de 20 %).

c) Les désignations des équipements indiquées dans les CFC 9 ne sont pas suffisamment précises pour permettre aux utilisateurs d'apprécier la « qualité » des articles à commander. Ainsi, en rapport avec la désignation « chaises élèves » qui présentait un prix identique dans le CFC 9, l'établissement de Seymaz a par exemple commandé des chaises dont les prix effectifs unitaires variaient entre 54 F et 165 F.

Le CFC 9 ne peut pas être utilisé pour procéder aux demandes d'achats

3 Conséquence du constat précédent, le document CFC 9 ne peut être utilisé en l'état pour procéder aux demandes d'achats (voir 4.2 pour plus de détails).

4.1.3 Risques découlant des constats

Le **risque de contrôle** est avéré, car les décisions des députés se prennent sur la base de projets de loi dont certaines informations sont erronées ou imprécises.

Le **risque financier** est lié à des montants de crédits généralement surévalués, rendant ainsi la possibilité d'achats somptuaires ou non « standards » plus importante et débouchant sur une potentielle inégalité de traitement entre établissements.

¹⁴ Test réalisé sur quatre établissements.

¹⁵ Machines et petites machines, matériel pédagogique, équipement des salles d'éducation physique.

Le risque **opérationnel** tient à la mobilisation de nombreuses ressources afin de rédiger le CFC 9 alors que ce dernier s'avère dans les faits peu utilisé pour procéder aux demandes d'achats.

4.1.4 Recommandations

Actions

[cf. constat 1] Mettre en place les contrôles adéquats afin de s'assurer que les PL soumis au vote des députés de Grand Conseil ne contiennent pas d'informations erronées ou inexacts.

[cf. constats 2 et 3] Pour les nouveaux projets de loi, dissocier le crédit d'équipement du crédit de construction afin de supprimer (ou de réduire de manière très significative) le décalage temporel qui existe entre la date de rédaction du PL et les achats effectifs. Cela permettra in fine une estimation beaucoup plus fiable du montant du crédit d'équipement (globalement et par rubrique).

En parallèle, abandonner l'élaboration du CFC 9 sous sa forme actuelle dont la rédaction mobilise de nombreuses ressources¹⁶ et qui ne peut être utilisé en l'état pour procéder aux demandes d'achats.

Déterminer le montant du crédit d'équipement (globalement et par rubrique), sur la base de **listes standards valorisant précisément les besoins (désignation, quantité et prix)**. Ces besoins doivent être définis par les personnes ayant les connaissances pédagogiques adaptées et être conformes aux plans d'études pédagogiques. A titre d'exemple, le plan d'études de musique détaille les instruments répondant aux objectifs pédagogiques.

Pistes et modalités de mise en œuvre

[cf. constat 1] Voir les pistes et modalités de mise en œuvre relatives à la partie SCI (point 4.4.4).

[cf. constats 2 à 3] Lors du vote d'un crédit de construction, il devrait uniquement être fait mention que le vote d'un crédit d'équipement sera ultérieurement prévu, dès lors que le bâtiment sera effectivement construit. **A titre indicatif** pour les députés, l'exposé des motifs du crédit de construction pourrait indiquer le coût prévisible du crédit d'équipement (en pourcentage du crédit de construction ou en coût par élève). Si cette recommandation devait être acceptée, les plans financiers quadriennaux devraient être adaptés en conséquence.

Par la suite, le service désigné comme responsable de la rédaction des PL (à définir suite aux recommandations de la partie 4.4) devra, dans un délai raisonnable avant la livraison du bâtiment, soumettre le PL relatif à l'équipement à l'autorité compétente sur la base d'un devis estimatif précis.

Le devis estimatif détaillé par rubrique (et par matière pour le matériel pédagogique) devrait être établi par les utilisateurs des équipements en question, en s'assurant de sa cohérence avec les plans d'études et les conditions-cadres d'enseignement validées par les directions générales du PO et CO. Dans ce cadre, l'intervention des services de l'enseignement du CO et du PO, des présidents de groupe et des représentants de chaque discipline pourrait s'avérer tout à fait judicieuse.

¹⁶ Voir notamment le tableau au point 3.3.

Afin d'adapter l'équipement aux bâtiments et aux professeurs, une « marge » pourrait néanmoins être définie, par exemple 5 % de la valeur des équipements standards.

Une fois les listes standards détaillant les besoins établies, la CCA devrait procéder aux appels d'offres et valoriser précisément les besoins sur la base des derniers prix connus.

Avantages attendus

Permettre aux députés de voter des lois sur la base de projets qui ne contiennent pas d'informations erronées ou imprécises.

L'établissement précis des besoins à une date proche des achats effectifs permet de diminuer très fortement l'impact temporel et ainsi limiter le risque financier lié aux surévaluations de budget démontrées ci-dessus. Un contrôle systématique de la CCA sur la valorisation des besoins permet également de limiter les risques de surévaluation du devis d'équipement.

Développer un devis en matière d'équipement de façon détaillée permettrait de l'utiliser également comme outil de planification des achats.

Standardiser les équipements entre établissements afin de respecter « l'égalité de traitement » entre élèves.

4.1.5 Observations du DIP

Concernant le constat 1.

Le département se déclare d'accord avec la remarque et mettra en œuvre les contrôles nécessaires.

Concernant le constat 2.

Le Parlement exige une information la plus complète possible au moment du vote de la loi d'investissement. Les modalités relatives à la décomposition de la loi nous sont imposées par le CE (DCTI). Nous appliquons scrupuleusement ces règles. Nous laissons le DCTI répondre sur la proposition de séparer le PL Construction et le PL Investissement.

Concernant le CFC 9.

Le département va tout mettre en œuvre pour établir un document plus précis en se basant sur l'expérience des dernières constructions et sur les connaissances de la direction générale concernée et de la direction de l'école. Le département continuera à travailler en collaboration avec la CCA pour la détermination des prix. Si la loi d'Équipement devait être séparée de la loi Construction, la liste des matériels remplaçant le CFC neuf serait plus précise, car établi dans un délai plus proche de l'acquisition. Pour le matériel pédagogique, nous préconisons une liste de matériels définie par l'école et la DG plutôt que sur une liste standard.



4.1.6 Observations du DCTI

Concernant le constat 2

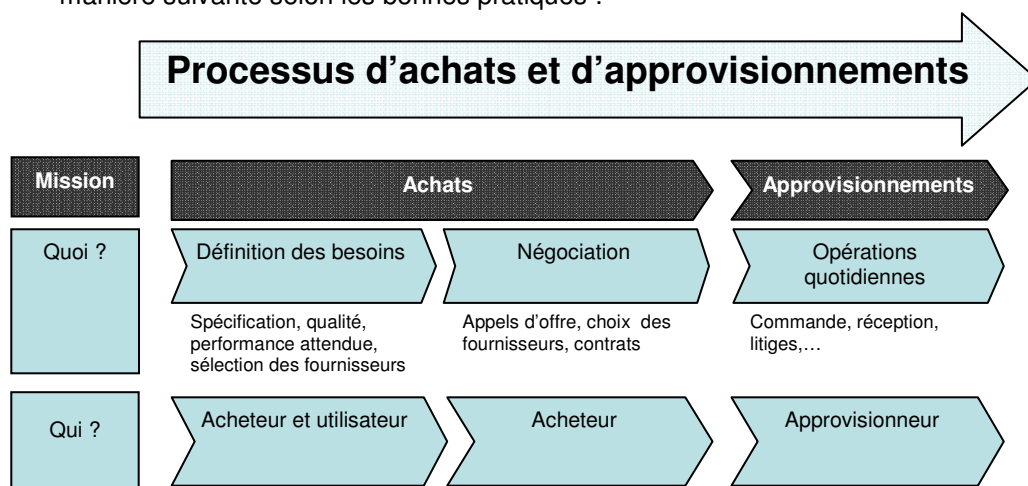
Le DCTI se déclare d'accord avec cette recommandation visant à dissocier les PL de construction et d'équipement tout en relevant que les informations indicatives figurant dans l'exposé des motifs du premier cité au sujet des équipements pourraient présenter des écarts significatifs avec le second qui sera établi ultérieurement pour les raisons ayant fait l'objet de ce constat.

4.2 Achats et approvisionnements

4.2.1 Contexte

La première étape du processus d'achat consiste à exprimer ses besoins. Dans le cas des équipements de nouveaux établissements scolaires, les besoins sont définis en deux temps. Premièrement lors de la rédaction du CFC 9 (voir 4.1) et deuxièmement peu avant la livraison du bâtiment. Le manque de précision dans la première définition de ces besoins, ainsi que le décalage temporel significatif entre cette première définition et les achats effectifs (voir 4.1), obligent en effet les utilisateurs à les redéfinir. C'est à partir de cette redéfinition que la Cour analyse ci-après le processus d'achats et d'approvisionnements.

Le processus des achats et des approvisionnements peut être représenté de la manière suivante selon les bonnes pratiques :



Deux activités composent la mission relative aux **achats** :

- La définition des besoins : elle permet d'exprimer de façon claire quels sont les besoins auxquels il faut répondre. Dans le cas du DIP et de ses équipements, le besoin auquel il faut répondre est la mise à disposition d'outils adéquats pour enseigner et apprendre. Sur la base de leurs connaissances pédagogiques et du marché, les acheteurs et utilisateurs collaborent afin de trouver les articles aptes à répondre à ces besoins. Comme indiqué au point 4.1, le CFC 9 est utilisé pour chiffrer le montant à indiquer dans le PL et non pour exprimer précisément les besoins et procéder aux achats.
- La négociation : une fois la qualité et la quantité du bien choisies, l'acheteur négocie avec le ou les fournisseurs les modalités d'achats. Cette activité est de la responsabilité de la CCA. En effet, selon le règlement de la CCA, la « centrale est chargée de procéder pour tous les départements, pour la chancellerie d'Etat et leurs services, à l'acquisition de tous les biens mobiliers, neufs ou d'occasion, et de toutes les fournitures nécessaires au fonctionnement de l'administration cantonale ». Les articles 13 et 15 de ce même règlement précisent les éléments suivants :

- « les départements, la chancellerie d'Etat ou leurs services expriment leur demande d'achat en se limitant à définir leurs besoins, et, sauf circonstances particulières, sans indication de marque »
- la centrale est seule compétente pour tous les contacts commerciaux avec les fournisseurs

La mission relative aux **approvisionnements** consiste quant à elle à gérer la planification et documentation de la commande ainsi que le bon déroulement de la livraison jusqu'à la gestion du stock. Pour les établissements du CO, les demandes d'achats¹⁷ sont réalisées par les magasiniers-comptables de chaque établissement puis validées par le directeur d'établissement et par le service financier de la DGCO. Pour les établissements du PO, les demandes d'achat¹⁸ sont effectuées et validées par le service de la gestion de la DGPO.

A l'inverse des autres demandes d'achats, les demandes d'achats relatives au **matériel informatique** pédagogique sont réalisées par le service écoles-médias (SEM). Il est en effet le seul service disposant des accès informatiques pour imputer des dépenses d'investissement sur un centre de responsabilité du DCTI. Afin que les établissements puissent suivre ces demandes d'achat, le secrétariat du SEM les ressaisit intégralement sur un outil informatique développé en interne et dédié à cette tâche, qu'il met à disposition des établissements.

4.2.2 Constats

Définition des besoins

Les équipements acquis peuvent s'écarter des besoins définis par les spécialistes et ne sont pas standards d'un établissement à l'autre

- 1 Les équipements peuvent s'écarter des besoins définis par les spécialistes et ne sont pas nécessairement standards d'un établissement à l'autre. Pour les établissements du CO, le service financier de la DGCO s'assure notamment que la couverture budgétaire des équipements commandés est suffisante, mais ne procède pas dans le détail à une revue de leur pertinence. Par exemple :
 - Dans le cadre de l'enseignement de musique, les CO de la Seymaz et de Montbrillant ont fait l'acquisition de respectivement un et deux pianos à queue (pour un coût total de 31'930 F et de 49'928 F). A l'inverse, le CO de Drize a planifié l'achat d'un piano droit trois fois moins coûteux à l'unité. L'explication de cet achat par le directeur de la Seymaz est que l'achat d'un tel instrument est nécessaire pour donner des concerts, ce qui ne semble pas poser de problème pour le directeur de Drize. A noter que le CO de Montbrillant ne dispose pas d'une salle de concert et que les deux pianos achetés occupent les salles de musique.
 - Le CO de la Seymaz a fait l'acquisition d'un tapis de course et d'un rameur dans le cadre des cours de biologie (instruments de mesure) pour un montant total de 3'752 F. Les listes de matériel de biologie fournies à la Cour mentionnent uniquement un « home trainer » pour un prix de 400 F.

¹⁷ Demandes d'achats hors matériel informatique. Pour ce type de matériel, les demandes d'achat sont réalisées par le SEM puis validées par le CTI (pour le matériel administratif uniquement) et par le service financier du DCTI.

¹⁸ Idem note de bas de page n° 14

Négociation avec les fournisseurs

Les dispositions édictées par la CCA ne sont pas toujours respectées

- 2 Pour certains achats, les établissements effectuent eux-mêmes les démarches de prospection auprès des fournisseurs et contactent la CCA en fin de processus uniquement pour faire valider leurs commandes. Cette pratique s'avère contraire au règlement de la CCA.

Approvisionnements

Le SEM procède à une double saisie des demandes d'achats

- 3 Les utilisateurs au sein des établissements n'ont pas la possibilité de faire des demandes d'achats informatiques et d'en assurer le suivi. Il en découle un travail de double saisie de la part du SEM qui mobilise des ressources.
- 4 Suite aux sondages effectués, la Cour relève que certaines dépenses sont imputées sur les crédits d'équipements (et donc sur le budget d'investissement) alors qu'elles concernent des dépenses générales qui auraient dû être imputées sur le budget de fonctionnement. C'est le cas par exemple d'un abonnement à un journal d'information et de frais de réparations de casiers qui ont été imputés sur le crédit d'équipement de l'EC Aimée-Stitelmann.

Par ailleurs, il arrive que certaines dépenses soient imputées sur les crédits d'équipement alors qu'il s'agit de dépenses de renouvellement, imputables en théorie sur des crédits de programme¹⁹. C'est le cas par exemple du CO de Montbrillant qui a dû acquérir un stock complémentaire de chaises²⁰ en 2005 (après un premier achat en 2003).

Pour les demandes d'achats d'investissements récentes, le service financier du DIP a indiqué à la Cour que ces problèmes de « classifications » comptables devraient disparaître dès lors que le contrôle de l'ensemble des demandes d'achat a été centralisé au service financier du DCTI en 2008.

4.2.3 Risques découlant des constats

Il existe un **risque financier** lié à l'achat d'équipements ne répondant pas à des besoins validés par les spécialistes de chaque enseignement.

Le **risque opérationnel** tient à la double saisie des demandes d'achats informatiques réalisées par le SEM.

Le **risque de conformité** est avéré, car le règlement de la CCA n'est pas respecté.

4.2.4 Recommandations

Actions

[cf. constat 1] Une fois la recommandation relative aux listes standards mise en place (voir 4.1.4), communiquer ces listes aux services financiers du CO et du PO.

¹⁹ Les crédits d'ouvrage ou d'acquisition sont destinés à la réalisation de nouveaux investissements. A l'inverse, les crédits de programme sont destinés au renouvellement et au remplacement du patrimoine existant.

²⁰ Ce « stock » représente environ 150 chaises soit 10 % de l'achat initial de 2003.

[cf. constat 2] S'assurer de la centralisation auprès de la CCA de la gestion des démarches commerciales vis-à-vis des fournisseurs (appels d'offres, négociations...).

[cf. constat 3] Abandonner la double saisie par le SEM des demandes d'achats informatiques.

Pistes et modalités de mise en œuvre

[cf. constat 1] Les listes standards doivent permettre au service financier du CO et de la personne en charge de l'approbation des demandes d'achat du PO, une fois le problème de ségrégation des tâches résolu pour ce dernier (voir constat 3 point 4.4.2), de juger de la pertinence des demandes d'achats significatives effectuées par les établissements et ainsi les valider en toute connaissance de cause.

[cf. constat 2] La CCA adresse dans les meilleurs délais des instructions formalisées à l'ensemble des établissements scolaires afin de leur indiquer que les négociations commerciales avec les fournisseurs relèvent de sa compétence.

[cf. constat 3] Confier la saisie des demandes d'achats informatiques aux magasiniers comptables de chaque établissement en leur donnant la possibilité de les imputer sur le département du DCTI et d'en suivre le cheminement jusqu'à la facturation. Dans le cadre de cette piste, le SEM et le CTI conservent dans tous les cas leurs rôles de contrôle en approuvant ces demandes d'achats.

Avantages attendus

Acquérir des équipements répondant à des objectifs pédagogiques clairement fixés par les spécialistes compétents.

Garantir la standardisation des équipements entre établissements.

Limiter le risque opérationnel en supprimant la double saisie des demandes d'achats par le SEM.

Respecter le règlement de la CCA.

4.2.5 Observations du DIP

Concernant le constat 1.

Le DIP est d'accord pour que la liste de matériels soit transmise aux personnes qui valident les commandes afin qu'elles l'utilisent pour le contrôle.

Concernant le constat 2.

Le département est d'accord avec la recommandation. Il n'en reste pas moins vrai que dans certains cas, la détermination précise de l'investissement ne peut se faire qu'avec l'aide du fournisseur. Reste réservé le cas des matériels achetés hors CCA.

Concernant le constat 3.

Le département est d'avis qu'il faut éviter la double saisie. Le SEM fournira un catalogue. L'établissement scolaire saisira la commande (dans le cas d'un PL), puis cette commande sera validée par le SEM avant son envoi. La double saisie sera évitée si l'accès aux informations du module PA de CFI est donné aux CRs concernés en consultation.

4.2.6 Observations du DCTI

Concernant le constat 3.

Le DCTI souhaite également éviter la double saisie pour autant que la validation des demandes d'achat (DA) soit effectuée par le SEM auquel le CTI a délégué cette responsabilité.

Le DCTI tient toutefois à rappeler que l'expérience acquise démontre que les utilisateurs occasionnels de l'outil CFI_IPROC, au moyen duquel sont effectuées les DA, commettent beaucoup d'erreurs de saisie, raison pour laquelle il a été décidé d'en restreindre le nombre. Il conviendra dès lors que le DIP, avec l'appui du centre de compétence CFI, puisse assurer une formation et un support adéquat à cette catégorie d'utilisateurs.

4.3 Suivi financier

4.3.1 Contexte

Introduction et bases légales

Comme mentionné en parties 3 « contexte général » et 4.1 « détermination du budget d'équipement et rédaction du PL », un crédit d'équipement se subdivise en plusieurs rubriques qui sont détaillées dans l'exposé des motifs du projet de loi ouvrant le crédit et reprises dans le document « devis estimatif CFC 9 ».

Le suivi financier doit ainsi porter sur le crédit d'équipement considéré globalement, mais également être effectué par rubrique. De manière générale, il convient :

- de comparer (globalement et par rubrique) le budget annuel du crédit d'équipement (« tranche annuelle ») avec les dépenses effectives et expliquer tout écart éventuel,
- d'établir un « bilan consolidé »²¹ (globalement et par rubrique) du crédit dans l'optique de son bouclage (voir ci-après). Ce « bilan » est comparé avec le crédit initialement voté par le Grand Conseil et tout écart éventuel doit être justifié.

Le tome 3 des comptes de l'Etat de l'année 2008 récapitule, dans le « plan des investissements », les dépenses 2008²² pour chaque crédit voté par le Grand Conseil. Ces dépenses sont comparées avec le montant total du crédit voté ainsi qu'avec la « tranche annuelle » budgétée. Par ailleurs, des explications quant aux éventuels dépassements sont en général fournies dans les pages des comptes d'Etat consacrées à chaque département.

Selon l'article 52 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF), « le bouclage d'un crédit d'investissement est entrepris afin d'être soumis, dans les meilleurs délais, à l'approbation du Grand Conseil. Cette présentation intervient au plus tard 24 mois après la date de remise de l'ouvrage à l'utilisateur et/ou l'achèvement des travaux permettant l'utilisation de l'ouvrage. La commission des travaux est compétente pour accorder un délai supplémentaire lorsque des circonstances particulières l'exigent ». Passé ce délai supplémentaire, la loi de bouclage est impérativement soumise au Grand Conseil.

Outil à disposition

Dès 2005, l'Etat de Genève a progressivement mis en place la comptabilité financière intégrée (CFI), solution logicielle unique, intégrée et multifonctions, afin de mettre en œuvre des règles de gestion budgétaires, comptables et financières communes à tous les départements de l'Etat. La CFI regroupe plusieurs « modules » : comptabilité générale (GL), comptabilité fournisseurs (module AP)... Des restitutions financières Infocentre (outil de requête) sont par ailleurs disponibles afin d'agréger les différentes sources d'information et répondre aux besoins des utilisateurs.

²¹ Somme des dépenses sur plusieurs années.

²² Les dépenses de fonctionnement imputées sur les projets de loi ne sont pas indiquées dans ce plan. Seules les dépenses d'investissement sont en effet mentionnées.

Pour la gestion des investissements, deux nouveaux modules ont été déployés dans la CFI pour l'ensemble de l'Etat en 2008 : le module Fixed Assets (FA) pour la gestion des immobilisations et le module Project Accounting (PA) pour la gestion des projets. Le module PA a été déployé par anticipation dès 2005 au DCTI mais uniquement pour les projets que le département gérait lui-même.

Le module PA permet de connaître le coût d'un projet de loi, globalement et par rubrique (via des « sous-projets ») et il est le seul outil à permettre un suivi consolidé (sur plusieurs années) d'un crédit d'équipement. Le lien entre le module PA et les autres modules de la CFI (notamment GL) est assuré par la saisie d'une « clé » lors de l'imputation comptable de chaque dépense. Cette « clé » est représentée par le numéro du projet de loi. La gestion du module PA est assurée par la direction financière du DCTI.

Selon la directive transversale « processus applicable pour le bouclage des comptes 2009 et calendrier général », « en fin d'exercice, le module PA doit être bouclé au même titre que les autres modules de la CFI et de ce fait correspondre parfaitement aux données contenues dans GL ».

Suivi financier réalisé par le DIP

La Cour récapitule ci-après les principaux suivis financiers réalisés par les services du DIP dans le cadre des crédits d'équipements (du plus général au plus détaillé) :

- le service du budget du DIP tient à jour un fichier Excel qui est alimenté par l'Infocentre CFI, le module de gestion de projets PA, des publications officielles des comptes, de l'outil de suivi budgétaire et des lois votées. Il présente **les montants globaux dépensés** par année pour chaque crédit d'équipement, comparativement au montant global voté et aux prévisions de dépenses pour l'année N et N+1. Ces montants s'entendent **hors matériel informatique**.

Le suivi financier de la rubrique « matériel informatique » est réalisé par le DCTI. A ce titre, le SEM reçoit mensuellement de la part du service financier du DCTI un état Infocentre de l'ensemble des achats imputés sur les crédits d'équipement. Ce relevé est mis à disposition par le SEM de la DGCO et de la DGPO ainsi que du service du budget et de la direction financière du DIP. Les données cumulées de ces relevés sont ressaisies par le SEM afin d'avoir une vue consolidée de ce qui a été dépensé pour chaque crédit²³.

- le service financier de la DGCO envoie mensuellement à chaque CO un fichier Excel²⁴ intitulé « situation comptable et budgétaire » qui reprend les dépenses générales du cycle pour l'année en cours (charges de fonctionnement) ainsi que les **montants globaux** dépensés sur chaque crédit d'équipement. En fin d'année, il informe le service du budget du DIP de l'éventuel écart entre les achats réalisés et la tranche annuelle budgétée. Les montants s'entendent **hors matériel informatique** et il n'existe pas de vue consolidée sur plusieurs années.

²³ Somme des dépenses effectuées chaque année pour les crédits pluriannuels.

²⁴ Sur la base d'extractions Infocentre.

- en règle générale, le magasinier comptable de chaque CO tient à jour un fichier Excel retraçant par année le détail des dépenses imputées sur le crédit d'équipement pour chaque rubrique du CFC 9 (mobilier, équipement pédagogique...), mais **hors matériel informatique**. Ces fichiers Excel ne sont en général pas communiqués à la DGCO.

Quant au service de la gestion de la DGPO, il effectue également un suivi financier par rubrique du CFC 9 sur la base de fichiers Excel en rapprochant les dépenses effectives avec le budget voté et les tranches annuelles inscrites au budget. Le directeur de chaque établissement reçoit (ou édite) chaque mois ses situations financières via l'Infocentre CFI.

4.3.2 Constats

Le suivi des dépenses est effectué sur des états extracomptables qui ne sont pas fiables

- 1 Afin de justifier les montants dépensés sur les crédits d'équipements, les établissements du CO et le service de la gestion de la DGPO ont communiqué à la Cour des suivis financiers extracomptables (fichiers Excel). La Cour relève que ceux-ci ne sont pas **fiables ni efficaces, globalement et par rubrique**, pour les principales raisons suivantes :

- ces suivis sont en général réalisés à partir des montants commandés et non facturés.
- ils ne concernent pas l'ensemble des rubriques du crédit d'équipement. Le suivi financier de la rubrique « matériel informatique » est en effet réalisé par le SEM via des fichiers extracomptables distincts.

Compte tenu des deux points ci-dessus, il devient très difficile de réaliser une réconciliation à un instant t entre ces suivis et la comptabilité : problématique des commandes non encore facturées, des possibles écarts entre la commande et la facturation, nécessité de « compiler » plusieurs fichiers... Par ailleurs, quand cette réconciliation s'avère possible, des écarts résiduels subsistent et ne sont pas expliqués²⁵.

- le **suivi par rubrique** n'est soit pas effectué, soit pas fiable : erreurs d'imputation dans les bonnes rubriques, utilisation de rubriques diverses, montants non ventilés...
- quand le suivi par rubrique est effectué, les éventuels écarts entre le budget et/ou le CFC 9 et les dépenses effectives ne sont pas expliqués.
- les suivis extracomptables nécessitent par définition un important travail de ressaisie et ne sont pas standardisés entre le CO et le PO, ni même entre plusieurs CO.

²⁵ Par exemple : 1'013'824 F pour l'EC Aimée-Stitelmann (PL 9486) ou encore 7'774 F pour le CO de Drize (PL 9181).

Le budget n'est pas renseigné dans le module PA de la CFI, ce qui empêche toute comparaison avec les coûts réels

Des crédits d'équipements ne sont pas bouclés dans les délais légaux

- 2 Le montant budgété pour chaque crédit d'équipement n'est pas renseigné dans le module PA de sorte que les montants dépensés ne peuvent être comparés avec le budget. Par ailleurs, l'existence de nombreux « sous-projets » complique les analyses. Par exemple, pour le CO de la Seymaz, il existe quatre « sous projets » rattachés au crédit d'équipement sans cohérence entre eux et/ou avec des libellés identiques.
- 3 Alors que les départements de l'administration fournissent dans les comptes d'Etat 2008²⁶ des explications quant aux écarts entre les dépenses effectives des crédits d'investissement et le budget d'une année, le DIP est le seul département à ne communiquer aucune information précise quant à ces écarts qui ne figureront qu'au bouclage du PL. Seule la liste des écarts par numéro de loi est présentée.
- 4 En contradiction avec les dispositions légales prévues dans la LGAF, la Cour relève que les crédits d'équipements du CO de Montbrillant (PL 8131), du CO de Drize (PL 9181 – pavillons provisoires) et de l'EC Aimée-Stitelmann (PL 9486 – pavillons provisoires) ne sont pas bouclés à ce jour alors que le délai légal de 24 mois est dans certains cas largement dépassé.

4.3.3 Risques découlant des constats

Il existe un **risque financier**, car la qualité de l'information financière n'est pas satisfaisante. En conséquence, il y a un risque que les PL de bouclage ne soient pas fiables et que l'information donnée à la hiérarchie et/ou aux députés soit erronée ou incomplète.

Le **risque de contrôle et de fraude** tient à un suivi financier défaillant pouvant déboucher sur un gaspillage des ressources.

Il existe un **risque opérationnel** lié à l'utilisation de fichiers extracomptables : perte de temps liée à la ressaisie des informations, risque inhérent d'erreur de saisie...

Le **risque de conformité** est avéré, car les dispositions de la LGAF relatives au délai de bouclage des crédits d'investissement ne sont pas respectées.

4.3.4 Recommandations

Actions

[cf. constats 1 à 2] Pour les sept crédits d'équipements sous revue :

- Etablir un fichier détaillant **par rubrique du CFC 9** l'ensemble des montants dépensés. **Le montant global doit correspondre au solde présent dans le module PA.**
- Expliquer les écarts significatifs entre les dépenses effectives et les budgets réalisés (globalement et par rubrique).

²⁶ Tome 3 – compte d'investissement.

A l'avenir, pour les nouveaux crédits d'équipements du CO et du PO, proscrire l'utilisation de fichiers extracomptables dans le cadre du suivi financier. L'ensemble du suivi financier devrait en effet être réalisé via la CFI et le module PA en particulier. A ce titre, afin de respecter la directive transversale relative au bouclage des comptes, le DCTI s'assure qu'une réconciliation régulière entre les modules PA et GL est réalisée et que l'ensemble des écarts est expliqué. Le budget de chaque rubrique d'équipement devrait en particulier être renseigné dans le module PA.

[cf. constat 3] En règle générale pour l'ensemble des crédits votés par le Grand Conseil et en particulier pour les crédits d'équipements du DIP, améliorer et développer la qualité de l'information financière présente dans la partie investissement des comptes d'Etat.

[cf. constat 4] Le service financier du DIP, en collaboration avec le DCTI, procède dans les meilleurs délais au bouclage des crédits d'équipements des CO de Montbrillant, de Drize (pavillon provisoire) et de l'EC Aimée-Stitelmann (pavillon provisoire).

Pistes et modalités de mise en œuvre

[cf. constats 1 à 2] Pour les sept crédits d'équipement sous revue, ce suivi devrait être réalisé par les services financiers de la DGCO et de la DGPO ainsi que les établissements, avec l'assistance du service financier du DIP, dès la clôture des comptes 2009. Il devrait être mis à jour mensuellement jusqu'au bouclage des crédits.

Pour les prochains crédits d'équipements, chaque rubrique du crédit d'équipement ainsi que son montant budgété est créée par le DCTI dans le module PA (via un sous projet rattaché au projet de loi, par exemple mobilier, matériel pédagogique...). Les demandes d'achats sont ensuite rattachées dès leur saisie dans la CFI à la rubrique adéquate (sous projet), de sorte que l'ensemble du suivi financier puisse être réalisé via la CFI et PA, notamment par le biais d'extractions Infocentre.

Le cas échéant, donner accès à l'Infocentre aux utilisateurs concernés et, si nécessaire, les former à l'outil.

[cf. constat 3] Dès les comptes d'Etat 2009, le service financier du DIP, en collaboration avec les services financiers de la DGCO et de la DGPO, est invité à fournir des explications par projet de loi quant aux éventuels écarts entre dépenses effectives et montants budgétés.

[cf. constat 4] Pour les établissements scolaires dont les rentrées des élèves s'échelonnent sur plusieurs années (de 2007 à 2009 pour le CO Seymaz), les achats d'équipements sont réalisés sur plusieurs années. Dans ces cas, la Cour considère que le délai de 24 mois pour boucler un crédit d'investissement est difficile à respecter. Afin de se conformer aux dispositions légales, elle invite le chef du département à proposer une modification de l'article 52 LGAF, par exemple à porter le délai de bouclage de 24 à 36 mois ou à modifier le critère de départ du délai de 24 mois (actuellement : « Cette présentation (le bouclage d'un crédit d'investissement) intervient au plus tard 24 mois après la date de remise de l'ouvrage à l'utilisateur et/ou l'achèvement des travaux permettant l'utilisation de l'ouvrage »).

Avantages attendus

Améliorer la qualité de l'information financière afin qu'elle devienne un véritable outil d'analyse et de prise de décisions.

L'abandon des fichiers extracomptables permettrait de limiter fortement le risque opérationnel.

Respecter les dispositions de la LGAF relatives au délai de bouclage des crédits.

4.3.5 Observations du DIP

Concernant les constats 1 et 2.

Le département se déclare tout à fait d'accord avec la recommandation. Le budget devrait être réparti par le DCTI dans PA par projet (chaque projet représentant d'une rubrique). A cette condition, nous pourrions utiliser PA pour le suivi financier. Par contre, pour la gestion opérationnelle, PA ne semble pas utilisable en l'état. En effet, les trop nombreuses extournes d'écritures nuisent à la lisibilité. Peut-être qu'un rapport dans l'Infocentre expurgé des différentes extournes serait une solution qui éviterait d'utiliser un outil de type Excel.

Concernant le constat 3.

La recommandation a déjà été mise en œuvre pour les comptes 2009.

Concernant le constat 4.

Le département mettra tout en œuvre pour clôturer rapidement et régulièrement les lois d'investissement.

- **Concernant plus précisément, le crédit d'équipement du CO de Montbrillant.**

Le DIP a terminé son travail. La loi est en cours de bouclage par le DCTI.

- **Concernant le pavillon provisoire du CO de Drize**

Le DIP pense terminer ses travaux de bouclage d'ici fin août

- **Concernant le pavillon provisoire de l'école de commerce Aimée-Stitelmann.**

Le département mettra tout en œuvre pour terminer les travaux en 2010.

Pour ce qui est de la recommandation de modifier l'article 52 de la LGAF, le département a déjà fait remonter cette demande à la DGFE dans le cadre des travaux de révision de cette loi.

4.3.6 Observations du DCTI

Concernant les constats 1 et 2.

Le DCTI effectue désormais régulièrement des réconciliations entre les écritures PA et GL. Il a également entrepris d'affecter, avec l'aide des départements et offices concernés d'ici fin 2010, les budgets par projet dans le module PA. Il considère également que les rapports produits via l'infocentre devraient être adaptés, avec le concours du centre de compétences CFI, afin qu'ils puissent être mieux exploités pour le suivi des dépenses.



Concernant le constat 4.

S'agissant de la recommandation de modifier l'article 52 de la LGAF, il convient de mentionner qu'une révision de la LGAF est en cours.

4.4 Système de contrôle interne

4.4.1 Contexte

La loi prévoit que « *le système de contrôle interne est mis en place sans délai et sera opérationnel dans toutes les entités au plus tard le 1er janvier 2007* » (art. 2 chiffre 3 LSGAF).

Un système de contrôle interne (SCI) est un ensemble cohérent de règles d'organisation, de fonctionnement et de normes de qualité qui ont pour but d'optimiser le service au public, la qualité des prestations et la gestion des entités ainsi que de minimiser les risques économiques et financiers inhérents à l'activité de celles-ci. Compte tenu des montants dont le DIP a la responsabilité, un système de contrôle interne efficace est nécessaire.

Dans le cadre de la mise en place du SCI, trois étapes ont été choisies qui sont les mêmes dans chaque département :

- L'autoévaluation : elle permet de sensibiliser les collaborateurs au système de contrôle interne,
- L'identification des risques majeurs : elle permet de définir une cartographie des risques pour chaque direction,
- La définition des processus, des prestations et des contrôles rattachés : elle permet la mise en place d'une matrice des contrôles.

4.4.2 Constats

La Cour constate que :

- 1 L'étape de définition et formalisation des processus, des prestations et des contrôles rattachés devait être opérationnelle en 2007 selon l'article 2 de la LSGAF. A ce jour, elle n'est toujours pas terminée pour les trois processus identifiés par la Cour et analysés dans les chapitres 4.1 à 4.3 : détermination du budget d'équipement et rédaction du projet de loi, achats et approvisionnements, suivi financier.
- 2 Les intervenants impliqués dans la rédaction des PL ouvrant les crédits d'équipements et dans l'établissement des documents clés nécessaires à l'élaboration des budgets par rubrique n'ont pas connaissance de procédure formalisée et avalisée par la direction du DIP. Les nombreux intervenants rendent difficile la compréhension de qui est responsable de l'information contenue dans ces documents et quelle en est sa source, d'autant plus lorsque plusieurs départements sont concernés (DIP / DCTI).

Le SCI n'est toujours pas opérationnel pour les trois processus audités par la Cour

- 3 Les bonnes pratiques en termes de contrôles sont parfois mal appliquées, voire inexistantes. Par exemple, il a été relevé :
- a) qu'il manquait certains bons de commande, bons de livraison ou factures. A titre d'illustration, deux factures relatives au CO de Montbrillant pour un montant total d'environ 90'000 F (année 2004) n'ont pu être fournies à la Cour.
 - b) que les procédures d'inventaire et de suivi des dépenses n'étaient pas systématiquement respectées,
 - c) que le principe de ségrégation des tâches²⁷ dans le cadre du processus d'achat n'était parfois pas appliqué. C'est le cas par exemple pour l'ensemble des équipements commandés par le PO car la même personne saisit les demandes d'achat, les approuve et saisit la réception de la marchandise dans l'outil informatique.

4.4.3 Risques découlant des constats

Le **risque de conformité** est avéré, car le SCI n'est pas opérationnel, alors que la LSGAF l'exigeait au 1er janvier 2007.

L'absence d'un SCI opérationnel et efficace entraîne des **risques de contrôle, des risques opérationnels et des risques financiers** (voir notamment les parties 4.1 à 4.3 pour les risques spécifiques de chaque processus analysés par la Cour).

Il existe un **risque de fraude** compte tenu notamment du non-respect du principe de ségrégation des tâches.

4.4.4 Recommandations

Actions

[cf. constat 1] Fixer un délai aux directions et services du DIP qui doivent mettre en place le SCI conformément aux dispositions légales votées par le Grand Conseil et aux objectifs qui sont fixés par le Conseil d'Etat.

[cf. constats 2 et 3] Définir et formaliser les processus et contrôles relatifs aux crédits d'équipements. S'assurer du respect des procédures et des contrôles définis.

En particulier pour les achats réalisés par le PO, dissocier les tâches actuellement incompatibles afin que le principe de ségrégation des tâches soit respecté.

Pistes et modalités de mise en œuvre

[cf. constat 1] Le secrétariat général du DIP ainsi que la direction de la gestion des risques et du contrôle interne sont invités à fixer des délais aux directions et services du DIP et à s'assurer qu'ils seront respectés. A titre d'experts, le collège spécialisé contrôle interne et le responsable du contrôle interne transversal peuvent être consultés pour toute question qui dépasse le cadre du DIP.

²⁷ Ce principe veut qu'une même personne ne puisse effectuer deux tâches normalement séparées.

[cf. constat 2] Il revient à la DGCO et à la DGPO, en leur qualité de responsable d'établissement du processus d'équipement, d'identifier précisément qui sont les intervenants impliqués dans l'élaboration d'un projet de loi d'équipement et de définir une stratégie de contrôle adéquate, en collaboration avec la direction de la gestion des risques et du contrôle interne. Une fois le processus de rédaction de projet de loi formalisé, les directions doivent en communiquer l'intégralité aux intervenants tout en spécifiant la répartition des responsabilités et des contrôles. En ce qui concerne les documents clés nécessaires à l'élaboration du budget d'équipement (voir le point 4.1), ils doivent faire l'objet de procédures métier et de contrôles formalisés par les directions, en collaboration avec la direction du contrôle interne du DIP. Ces procédures doivent être connues et donc communiquées à tous les intervenants.

[cf. constat 3] La définition des processus par les directions, en collaboration avec les différents intervenants, doit permettre d'identifier les contrôles clés à mettre en place pour couvrir les risques opérationnels, financiers, de contrôle et potentiellement de fraude.

Avantages attendus

Se conformer à la loi, rendre les étapes de travail plus structurées et identifier les problèmes et erreurs plus rapidement.

Minimiser les risques inhérents à l'activité du DIP en ce qui concerne la détermination du budget d'équipement, l'acquisition de nouveaux équipements et le suivi financier.

4.4.5 Observations du DIP

Concernant les constats 1, 2 et 3.

Le département est en train d'identifier et de formaliser les processus, rôles et responsabilités et d'établir les procédures y relatives. Le délai prévu pour la fin de ces travaux au niveau du Secrétariat général est fin 2010.

Pour leur déclinaison dans les DG, le délai prévu est mi 2011.

Concernant la remarque sur la ségrégation des tâches.

La problématique sera prise en compte lors de l'élaboration des directives. Il nous semble, en première analyse, que le fait que la commande au fournisseur soit "passée" par la CCA, limite de manière importante le risque.

5. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.1.4	<p>Détermination du budget d'équipement et rédaction du projet de loi</p> <p>Mettre en place les contrôles adéquats afin de s'assurer que les PL soumis au vote des députés de Grand Conseil ne contiennent pas d'informations erronées ou inexactes.</p>	3	Direction logistique DIP	Dès la préparation du prochain PL	
4.1.4	<p>Détermination du budget d'équipement et rédaction du projet de loi</p> <p>Pour les nouveaux projets de loi, dissocier le crédit d'équipement du crédit de construction afin de supprimer (ou de réduire de manière très significative) le décalage temporel qui existe entre la date de rédaction du PL et les achats effectifs. Cela permettra in fine une estimation beaucoup plus fiable du montant du crédit d'équipement (globalement et par rubrique).</p> <p>En parallèle, abandonner l'élaboration du CFC 9 sous sa forme actuelle dont la rédaction mobilise de nombreuses ressources et qui ne peut être utilisé en l'état pour procéder aux demandes d'achats.</p> <p>Déterminer le montant du crédit d'équipement (globalement et par rubrique), sur la base de listes standards valorisant précisément les besoins (désignation, quantité et prix). Ces besoins doivent être définis par les personnes ayant les connaissances pédagogiques adaptées et être conformes aux plans d'études pédagogiques. A titre d'exemple, le plan d'études de musique détaille les instruments répondant aux objectifs pédagogiques.</p> <p><i>Voir les pistes et modalités de mise en œuvre pour plus de détails.</i></p>	3	DCTI	Fin 2010	
		2	Direction logistique DIP	Dès la préparation du prochain PL	
		2	Direction logistique DIP	Dès la préparation du prochain PL	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délaï au	Fait le
4.2.4	<p>Achats et approvisionnements Une fois la recommandation relative aux listes standards mise en place (voir 4.1.4), communiquer ces listes aux services financiers du CO et du PO.</p> <p>Les listes standards doivent permettre au service financier du CO et de la personne en charge de l'approbation des demandes d'achat du PO, une fois le problème de ségrégation des tâches résolu pour ce dernier (voir constat 3 point 4.4.2), de juger de la pertinence des demandes d'achats significatives effectuées par les établissements et ainsi les valider en toute connaissance de cause.</p>	2	Direction logistique DIP	Dès la préparation du prochain PL	
4.2.4	<p>Achats et approvisionnements S'assurer de la centralisation auprès de la CCA de la gestion des démarches commerciales vis-à-vis des fournisseurs (appels d'offres, négociations...).</p> <p>La CCA adresse dans les meilleurs délais des instructions formalisées à l'ensemble des établissements scolaires afin de leur indiquer que les négociations commerciales avec les fournisseurs relèvent de sa compétence.</p>	2	DGCO/DGPO	Fin 2010	
		1	CCA	Fin 2010	
4.2.4	<p>Achats et approvisionnements Abandonner la double saisie par le SEM des demandes d'achats informatiques.</p> <p>Confier la saisie des demandes d'achats informatiques aux magasiniers comptables de chaque établissement en leur donnant la possibilité de les imputer sur le département du DCTI et d'en suivre le cheminement jusqu'à la facturation. Dans le cadre de cette piste, le SEM et le CTI conservent dans tous les cas leurs rôles de contrôle en approuvant ces demandes d'achats.</p>	2	SEM	Fin 2010	
		2	SEM	Fin 2010	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.3.4	<p>Suivi financier Pour les <u>sept crédits d'équipements sous revue</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Etablir un fichier détaillant par rubrique du CFC 9 l'ensemble des montants dépensés. Le montant global doit correspondre au solde présent dans le module PA. - Expliquer les écarts significatifs entre les dépenses effectives et les budgets réalisés (globalement et par rubrique). <p>A l'avenir, pour <u>les nouveaux crédits d'équipements</u> du CO et du PO, proscrire l'utilisation de fichiers extracomptables dans le cadre du suivi financier. L'ensemble du suivi financier devrait en effet être réalisé via la CFI et le module PA en particulier. A ce titre, afin de respecter la directive transversale relative au bouclage des comptes, le DCTI s'assure qu'une réconciliation régulière entre les modules PA et GL est réalisée et que l'ensemble des écarts est expliqué. Le budget de chaque rubrique d'équipement devrait en particulier être renseigné dans le module PA.</p> <p><i>Voir les pistes et modalités de mise en œuvre pour plus de détails.</i></p>	2	DGCO/DGPO	Fin 2010	
	<p>A l'avenir, pour <u>les nouveaux crédits d'équipements</u> du CO et du PO, proscrire l'utilisation de fichiers extracomptables dans le cadre du suivi financier. L'ensemble du suivi financier devrait en effet être réalisé via la CFI et le module PA en particulier. A ce titre, afin de respecter la directive transversale relative au bouclage des comptes, le DCTI s'assure qu'une réconciliation régulière entre les modules PA et GL est réalisée et que l'ensemble des écarts est expliqué. Le budget de chaque rubrique d'équipement devrait en particulier être renseigné dans le module PA.</p> <p><i>Voir les pistes et modalités de mise en œuvre pour plus de détails.</i></p>	2	DGCO/DGPO/ DCTI	Fin 2010	
4.3.4	<p>Suivi financier En règle générale pour l'ensemble des crédits votés par le Grand Conseil et en particulier pour les crédits d'équipements du DIP, améliorer et développer la qualité de l'information financière présente dans la partie investissement des comptes d'Etat.</p> <p><i>Voir les pistes et modalités de mise en œuvre pour plus de détails.</i></p>	1	DIRFIN DIP	Terminé	Comptes 2009

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.3.4	<p>Suivi financier</p> <p>Le service financier du DIP, en collaboration avec le DCTI, procède dans les meilleurs délais au bouclage des crédits d'équipements des CO de Montbrillant, de Drize (pavillon provisoire) et de l'EC Aimée-Stitelmann (pavillon provisoire).</p> <p><i>Voir les pistes et modalités de mise en œuvre pour plus de détails.</i></p>	2	DIRFIN DIP DCTI / DGPO	Fin 2010	
4.4.4	<p>Système de contrôle interne (SCI)</p> <p>Fixer un délai aux directions et services du DIP qui doivent mettre en place le SCI conformément aux dispositions légales votées par le Grand Conseil et aux objectifs qui sont fixés par le Conseil d'Etat.</p> <p><i>Voir les pistes et modalités de mise en œuvre pour plus de détails.</i></p>	2	DIRCI	Septembre 2010	
4.4.4	<p>Système de contrôle interne (SCI)</p> <p>Définir et formaliser les processus et contrôles relatifs aux crédits d'équipements. S'assurer du respect des procédures et des contrôles définis.</p> <p>En particulier pour les achats réalisés par le PO, dissocier les tâches actuellement incompatibles afin que le principe de ségrégation des tâches soit respecté.</p> <p><i>Voir les pistes et modalités de mise en œuvre pour plus de détails.</i></p>	2 1	DIRFIN / DIRCI DGPO / DGCO	Fin 2010 Mi 2011	

6. RECUEIL DES POINTS SOULEVES PAR LES AUTRES AUDITS PORTANT SUR LES MEMES THEMES

Observations et recommandations des audits portant sur les mêmes entités et/ou thématiques	Inspection Cantonale des Finances (ICF) Observation N°	Position de la CDC par rapport à ces points et/ou actions recommandées par la CDC
Le système de contrôle interne de la gestion des investissements comporte diverses lacunes préjudiciables à sa qualité. Il s'agit principalement de l'absence de processus de gestion formalisée des risques, de l'absence de validation et/ou formalisation des directives, de l'absence de formalisation des contrôles et de la non-mise à jour des procédures de travail.	Rapport 09-21 N° 6.1	Observation également constatée par la CDC et reprise pour les points 4.1.2 ; ainsi que pour les actions 4.1.4 du présent rapport.
Mettre en place un suivi budgétaire consolidé de tous les projets se basant sur les fonctionnalités prévues par le module PA.	Rapport 09-21 N° 6.2	Observation également constatée par la CDC et reprise pour les points 4.4.2 ; ainsi que pour les actions 4.4.4 du présent rapport.
L'ICF constate des écarts entre les soldes issus de GL relatifs aux dépenses et recettes sur projet et les soldes issus de PA.	Rapport 09-21 N° 6.6	Observation également constatée par la CDC et reprise pour les points 4.4.2 ; ainsi que pour les actions 4.4.4 du présent rapport.
Le niveau d'estimation du budget du crédit d'équipement peut s'avérer élevé, car il est difficile de prévoir tous les équipements pour un projet pouvant être remis à l'utilisateur plusieurs années après la votation du crédit. Par ailleurs, c'est l'enveloppe budgétaire qui fixe en réalité une limite aux achats d'équipement et non pas une liste détaillée des équipements prévus, fixée en fonction des besoins. Enfin, la présence au sein d'une même loi d'un crédit de construction et d'un crédit d'équipement peut amener des problèmes de bouclage de lois d'investissement.	Rapport 08-11 N° 4.6	Observation également constatée par la CDC et reprise pour les points 4.2.2 ; ainsi que pour les actions 4.2.4 du présent rapport.
Contrairement à ce que prévoit le règlement de la CCA, dans la pratique, il arrive fréquemment que des services effectuent l'ensemble des démarches de prospection et/ou d'achat et utilisent la CCA uniquement pour "régulariser" leurs démarches.	Rapport 08-24 N° 5.2.1	Observation également constatée par la CDC et reprise pour les points 4.3.2 ; ainsi que pour les actions 4.3.4 du présent rapport.
Les directions générales du C.O. et P.O. ne disposent pas d'une directive sur la tenue des inventaires.	Rapport 08-37 N° 5.1.8.2	Observation également constatée par la CDC et reprise pour les points 4.3.2 ; ainsi que pour les actions 4.3.4 du présent rapport.

7. DIVERS

7.1 Glossaire des risques

Afin de définir une **typologie des risques pertinente aux institutions et entreprises soumises au contrôle de la Cour des comptes**, celle-ci s'est référée à la littérature économique récente en matière de gestion des risques et de système de contrôle interne, relative tant aux entreprises privées qu'au secteur public. En outre, aux fins de cohésion terminologique pour les entités auditées, la Cour s'est également inspirée du « Manuel du contrôle interne, partie I » de l'Etat de Genève (version du 13 décembre 2006).

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « possibilité qu'un événement survienne et nuise à l'atteinte d'objectifs ». Ainsi, la Cour a identifié trois catégories de risques majeurs, à savoir ceux liés aux objectifs **opérationnels** (1), ceux liés aux objectifs **financiers** (2) et ceux liés aux objectifs de **conformité** (3).

1) Les risques liés aux objectifs opérationnels relèvent de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'Etat et de ses services ou entités, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies, sur l'activité courante, voire sur la poursuite de son activité.

Exemples :

- engagement de personnel dont les compétences ne sont pas en adéquation avec le cahier des charges ;
- mauvaise rédaction du cahier des charges débouchant sur l'engagement de personnel;
- mesures de protection des données entrantes et sortantes insuffisantes débouchant sur leur utilisation par des personnes non autorisées ;
- mauvaise organisation de la conservation et de l'entretien du parc informatique, absence de contrat de maintenance (pannes), dépendances critiques ;
- accident, pollution, risques environnementaux.

2) Les risques liés aux objectifs financiers relèvent de constatations qui touchent aux flux financiers gérés par l'Etat et ses services et dont les conséquences peuvent avoir une incidence significative sur les comptes, sur la qualité de l'information financière, sur le patrimoine de l'entité ainsi que sur la collecte des recettes, le volume des charges et des investissements ou le volume et coût de financement.

Exemples :

- insuffisance de couverture d'assurance entraînant un décaissement de l'Etat en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa rentabilité entraînant l'acceptation du projet.

3) Les risques liés aux objectifs de conformité (« compliance ») relèvent de constatations qui touchent au non-respect des dispositions légales, réglementaires, statutaires ou tout autre document de référence auquel l'entité est soumise et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- dépassement de crédit d'investissement sans information aux instances prévues ;
- tenue de comptabilité et présentation des états financiers hors du cadre légal prescrit (comptabilité d'encaissement au lieu de comptabilité d'engagement, non-respect de normes comptables, etc.) ;
- absence de tenue d'un registre des actifs immobilisés ;
- paiement de factures sans les approbations requises, acquisition de matériel sans appliquer les procédures habituelles ;

A ces trois risques majeurs peuvent s'ajouter trois autres risques spécifiques qui sont les risques de **contrôle** (4), de **fraude** (5) et de **d'image** (6).

4) Le risque de contrôle relève de constatations qui touchent à une utilisation inadéquate ou à l'absence de procédures et de documents de supervision et de contrôle ainsi que de fixation d'objectifs. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de tableau de bord débouchant sur la consommation des moyens disponibles sans s'en apercevoir ;
- procédures de contrôle interne non appliquées débouchant sur des actions qui n'auraient pas dû être entreprises ;
- absence de décision, d'action, de sanction débouchant sur une paralysie ou des prestations de moindre qualité.

5) Le risque de fraude relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- organisation mise en place ne permettant pas de détecter le vol d'argent ou de marchandises ;
- création d'emplois fictifs ;
- adjudications arbitraires liées à l'octroi d'avantages ou à des liens d'intérêt ;
- présentation d'informations financières sciemment erronées par exemple sous-estimer les pertes, surestimer les recettes ou ignorer et ne pas signaler les dépassements de budget, en vue de maintenir ou obtenir des avantages personnels, dont le salaire.

6) Le risque d'image (également connu sous « risque de réputation ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'Etat et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de contrôle sur les bénéficiaires de prestations de l'Etat ;
- bonne ou mauvaise réputation des acheteurs et impact sur les prix,
- porter à la connaissance du public la mauvaise utilisation de fonds entraînant la possible réduction ou la suppression de subventions et donations.



7.2 Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs du DIP et du DCTI ainsi que la directrice de la CCA qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé le 19 avril 2010. Le rapport complet a été transmis le 28 avril 2010 au directeur financier du DIP et au directeur administratif et financier du DCTI. Les observations du 20 mai (DIP) et du 22 juin 2010 (DCTI) ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations.

Genève, le 29 juin 2010

Stéphane Geiger
Président

Antoinette Stalder
Magistrat titulaire

Stanislas Zuin
Magistrat titulaire