



COUR DES COMPTES

Corps de Police

Rapport

concernant l'audit de gestion

relatif à la fonction financière du Corps de Police

et

relatif au projet Micado, application informatique
du Service des Contraventions

Genève, le 26 juin 2007

Rapport no 2



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

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

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

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

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

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

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

SYNTHESE

A la demande du Conseiller d'Etat en charge du Département des Institutions, la Cour des comptes a réalisé un **audit de gestion de la fonction financière du Corps de Police** et a étendu son mandat à un **audit de gestion du projet Micado**, application informatique devant répondre aux besoins métier, comptable et financier du Service des Contraventions.

CONSTATS

Au terme de ce double audit, plusieurs **constats** ont été relevés.

- La **fonction financière** du Corps de Police est **éclatée** entre plusieurs intervenants au sein de plusieurs services et unités, qui assurent l'opérationnel et sont concentrés sur les tâches au quotidien, sans **qu'aucun n'assume in fine une responsabilité transversale** ou ne soit un répondant unique pour cette fonction ; en outre, **aucun document consolidé** pour l'ensemble de la Police ne permet d'assurer une gestion budgétaire cohérente.
- Les amendes d'ordre et contraventions ne sont pas enregistrées dans la comptabilité à l'émission (principe d'engagement) mais à l'encaissement, ce qui est **contraire aux art. 11 et 23** de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (**LGAF**). Ce constat est également valable pour la plupart des communes genevoises.
- Le système informatique de comptabilisation et d'encaissement du Service des contraventions est peu fiable, avec **un risque de fraude élevé sur les transactions au comptant**.
- La gestion actuelle des **indemnités, des débours et du contentieux** n'est ni efficace ni efficiente.
- Le **projet informatique Micado**, pour lequel un crédit de 2.4 millions avait été voté par le Grand Conseil en décembre 2000 avec une mise en fonction prévue en juin 2003, n'a toujours pas abouti et a déjà coûté plus que ce qui était prévu par la loi. Son aboutissement complet représenterait un coût total estimé de l'ordre de 8 à 9 millions d'ici à décembre 2009. Ce projet est un exemple **d'illégalité, d'irrégularité** comptable et de **mauvais emploi** des fonds publics, et viole notamment l'art. 55 de la LGAF qui impose de demander un crédit complémentaire pour tout dépassement.

RECOMMANDATIONS

Face à ces constats, la Cour a développé **18 recommandations**, dont le coût additionnel est non significatif et dont les **économies** mesurables, selon leur niveau d'application, peuvent s'élever à **1 million par an**.

Au-delà des économies mesurables, les recommandations de la Cour permettent une **mise en conformité** avec la loi, une meilleure **transparence**, une meilleure **utilisation des compétences des cadres**, et in fine de meilleures **conditions-cadre** pour l'accomplissement de prestations publiques accompagnées de la recherche **de revenus additionnels et d'économie de charges**.

Ainsi, les principales recommandations de la Cour se déclinent dans les actions suivantes :

- **regrouper les fonctions financières de la Police** sous une seule et même responsabilité transversale, placée comme telle dans l'organigramme de la Police, et nommer un titulaire à ce poste parmi les cadres existants avec un rôle central notamment dans le domaine :
 - de la gestion budgétaire ;
 - du respect des règles et principes comptables en vigueur à l'Etat en veillant à la qualité des nouvelles extractions de l'application informatique actuelle qui serviront de pièces comptables pour **passer d'une comptabilisation à l'encaissement à une comptabilité d'engagement**, et cela indépendamment de l'achèvement du projet Micado ;

- de la **suppression des encaissements au comptant** aux caisses du Service des Contraventions ;
 - de la **suppression des décaissements de débours** au personnel et de la mise en place d'un remboursement de frais sur une base mensuelle par l'Office du Personnel de l'Etat (OPE) ;
 - de la coordination des objets ou des projets de centralisation des finances impliquant d'autres services et départements de l'Etat.
- **regrouper les activités de contentieux** aujourd'hui dispersées dans un seul nouveau Service du contentieux, premier pas vers une centralisation future au sein de l'Administration.
 - suivre le projet Micado par un **document de synthèse** portant sur trois axes : **livrables** du projet prévus et fournis, **coûts** internes et externes, **échéances** ;
 - communiquer aux **structures décisionnelles** déjà en place toute déviation ou blocage du projet Micado afin que celles-ci puissent **arbitrer** dans les meilleurs délais et en connaissance de cause ;
 - s'assurer qu'aucune application de type budgétaire, comptable et financière ne soit développée dès lors que la Comptabilité Financière Intégrée de l'Etat (**CFI**) **peut répondre aux besoins** du projet Micado ;
 - **mettre à jour le cahier des charges** du projet Micado, confirmer et formaliser au sein du Comité de Direction du projet les besoins et le financement nécessaires à l'achèvement du projet et sa pertinence. Afin de sortir de l'illégalité actuelle, entamer les démarches pour déposer une demande de **crédit complémentaire**, et **régulariser les écritures comptables** incorrectes.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets.

A cette fin, la Cour a invité la Police et le Centre de Technologies de l'Information (CTI) 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 **priorité**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délaï de réalisation**.

La Cour constate que le **remplissage du tableau est vague et ambigu**, voire même inexistant quant aux actions et délais que les entités auditées entendent prendre et respecter pour remédier aux faiblesses et risques mentionnés dans le présent rapport. Sur cette base, **il ne faut pas s'attendre à des progrès notoires** dans les 12 prochains mois (sauf en matière de gestion budgétaire).

Aussi, la **Cour recommande aux plus hautes autorités** du Département des Institutions (DI) et des Constructions et des Technologies de l'Information (DCTI) **d'obtenir de leurs services des positionnements clairs en termes d'actions et de délais**, et de s'assurer de la mise en place des changements et améliorations qui s'imposent.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

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

Dans le présent rapport, la Cour relève exceptionnellement, en référence au point 4.3.5, que le constat du **dépassement de l'enveloppe budgétaire** initialement allouée au projet Micado n'est pas encore reconnu par le Corps de Police. Cet état de fait illustre encore davantage les recommandations de la Cour visant à **régulariser les écritures comptables** liées au projet et à développer un **document de suivi de projet** pertinent.

TABLE DES MATIERES

1.	CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	7
2.	MODALITES ET DEROULEMENT	8
3.	ANALYSE DE LA FONCTION FINANCIERE	10
3.1	Contexte général	10
3.1.1	Organigramme du Corps de Police	10
3.1.2	Revenus et charges du Corps de Police	12
3.1.3	Descriptif de la fonction financière	13
3.2	Gestion budgétaire	15
3.2.1	Contexte	15
3.2.2	Constats	15
3.2.3	Risques découlant des constats	15
3.2.4	Recommandations	16
3.2.5	<i>Observations de l'audité</i>	16
3.3	Comptabilité	18
3.3.1	Contexte	18
3.3.2	Constats	18
3.3.3	Risques découlant des constats	18
3.3.4	Recommandations	19
3.3.5	<i>Observations de l'audité</i>	20
3.4	Caisses	21
3.4.1	Contexte	21
3.4.2	Constats	21
3.4.3	Risques découlant des constats	21
3.4.4	Recommandations	21
3.4.5	<i>Observations de l'audité</i>	22
3.5	Débours au personnel et indemnités	23
3.5.1	Contexte	23
3.5.2	Constats	23
3.5.3	Risques découlant des constats	23
3.5.4	Recommandations	24
3.5.5	<i>Observations de l'audité</i>	25
3.6	Contentieux	26
3.6.1	Contexte	26
3.6.2	Constats	26
3.6.3	Risques découlant des constats	26
3.6.4	Recommandations	26
3.6.5	<i>Observations de l'audité</i>	27
3.7	Saisie de la facturation d'amendes d'ordre et de contraventions, recherche d'adresses	28
3.7.1	Contexte	28
3.7.2	Constats	28
3.7.3	Risques découlant des constats	28
3.7.4	Recommandations	28
3.7.5	<i>Observations de l'audité</i>	29
3.8	Organisation et positionnement de la fonction financière	30
3.8.1	Contexte	30
3.8.2	Constats	30
3.8.3	Risques découlant des constats	30
3.8.4	Recommandations	31
3.8.5	<i>Observations de l'audité</i>	33
4.	ANALYSE DU PROJET MICADO	34
4.1	Contexte général	34
4.1.1	Le projet de loi 8316	34
4.1.2	Les acteurs du projet	34
4.1.3	La situation actuelle	35



4.1.4	L'évolution possible	35
4.2	Document de suivi de projet.....	37
4.2.1	Contexte.....	37
4.2.2	Constats.....	37
4.2.3	Risques découlant des constats.....	38
4.2.4	Recommandations.....	38
4.2.5	<i>Observations de l'audité (Corps de Police)</i>	39
4.2.6	<i>Observations de l'audité (CTI)</i>	39
4.3	Structure organisationnelle du projet	40
4.3.1	Contexte.....	40
4.3.2	Constats.....	40
4.3.3	Risques découlant des constats.....	40
4.3.4	Recommandations.....	40
4.3.5	<i>Observations de l'audité (Corps de Police)</i>	41
4.3.6	<i>Observations de l'audité (CTI)</i>	41
4.4	Conclusion.....	42
4.4.1	Contexte conclusif	42
4.4.2	Constats conclusifs.....	42
4.4.3	<i>Observations de l'audité (Corps de Police)</i>	43
4.4.4	<i>Observations de l'audité (CTI)</i>	43
5.	TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	44
6.	RECUEIL DES POINTS SOULEVES PAR LES AUTRES AUDITS PORTANT SUR LES MEMES THEMES.....	46
7.	DIVERS.....	50
7.1	Glossaire des risques.....	50
7.2	Remerciements.....	52

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Dans le cadre de la réorganisation en cours de la police genevoise, M. Laurent Moutinot, Conseiller d'Etat en charge du Département des Institutions, a demandé à la Cour des comptes un contrôle de la fonction financière du Corps de Police, sous l'angle d'une analyse critique des processus actuels en matière budgétaire et comptable notamment.

Dès lors que l'art. 174a al.1 de la Constitution genevoise (A 2 00) précise que « l'administration de l'Etat de Genève et des communes doit être fonctionnelle, efficace et structurée de manière à éviter des lenteurs, des travaux faits à double et, d'une manière générale, des dépenses sans relation avec le résultat recherché », que la Cour doit exercer ses contrôles conformément à cette disposition (art. 8 al. 1 loi D 1 12), et qu'il 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).

L'origine de ce double audit de gestion est une communication de l'administration publique

Ainsi, par lettre du 18 avril 2007 au Conseiller d'Etat en charge du Département des Institutions, **la Cour a accepté d'entrer en matière sur l'analyse critique des processus actuels de la fonction financière du Corps de Police**. En outre, au vu des liens importants entre la fonction financière et les activités du Service des Contraventions (SdC), **la Cour a étendu sa mission au projet Micado**, application informatique devant répondre aux besoins métier, comptable et financier dudit service. Ce projet a fait l'objet d'un projet de loi no 8316 en septembre 2000, approuvé par le Grand Conseil le 15 décembre 2000 avec un budget d'investissement de 2'434'000 F.

Il convient toutefois de préciser que la Cour n'a pas procédé à un audit de gestion, ni de régularité des comptes, ni de légalité des activités, pour l'ensemble du Corps de police, mais uniquement à un **audit de gestion portant sur la fonction financière** du Corps de police et sur le projet Micado, **selon le principe de matérialité**.

La Cour a examiné l'ensemble des rapports d'audits préalables sur le Corps de Police

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations **l'ensemble des rapports d'audits préalables**, tant internes qu'externes (rapports détaillés de l'audit global 1996 d'Arthur Andersen, rapports de l'Inspection Cantonale des Finances, rapports de la Commission de Contrôle de Gestion du Grand Conseil, rapports de la Commission d'Evaluation 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. Ainsi, l'ICF ayant des contrôles en cours au sein du Corps de Police, la Cour a convenu que le présent audit n'intégrerait pas :

- le contrôle des comptes du Corps de Police, ce contrôle venant d'être réalisé par l'ICF dans le cadre du contrôle du Compte d'Etat 2006 ;
- le contrôle du système de contrôle interne et l'audit informatique « fonctionnel » du projet Micado ; éléments qui seront couverts par les contrôles en cours et/ou à venir de l'ICF en 2007.

2. MODALITES ET DEROULEMENT

La Cour a conduit cet audit de gestion en s'entretenant entre le 4 et le 30 mai 2007 avec les intervenants principaux impliqués dans l'organisation de la fonction financière du Corps de Police et du projet Micado.

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

3^{ème} phase : Récolte d'informations

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

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

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

5^{ème} phase : Proposition de recommandations

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



6^{ème} phase : Rédaction du rapport

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

7^{ème} phase : Validation du rapport

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

La Cour qualifie les constats de ses audits en fonction d'une typologie des risques

Ainsi, chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, de risques découlant des constats et de recommandations (numérotées en référence aux constats) soumis aux observations de l'audit.

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 rempli par l'entité auditée qui **synthétise les améliorations à apporter** et indique leur niveau de **priorité**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délaï de réalisation**.



3. ANALYSE DE LA FONCTION FINANCIERE

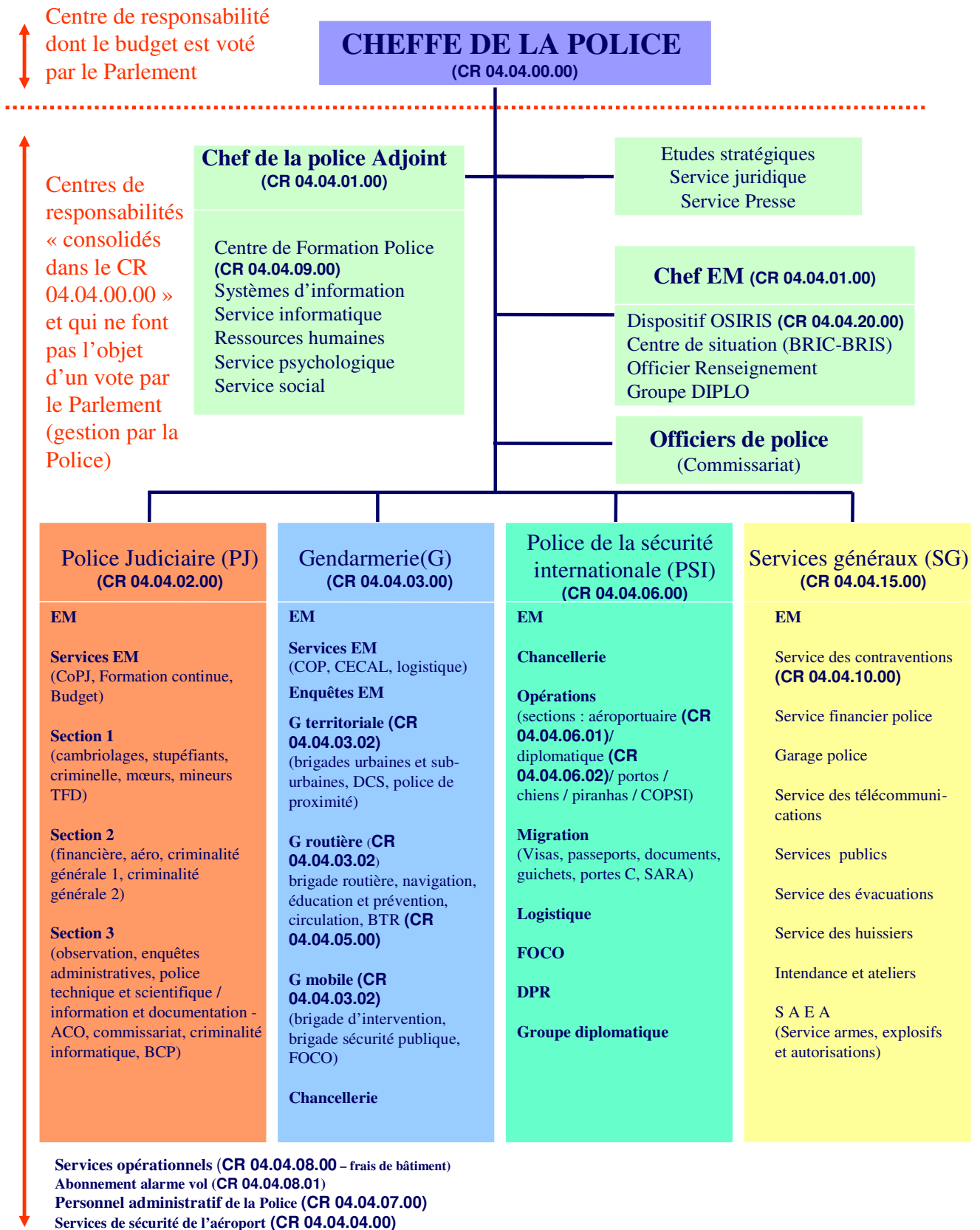
3.1 Contexte général

3.1.1 Organigramme du Corps de Police

Voici l'organigramme (état au 30 mai 2007) fourni par le Corps de Police pour ses services et unités, complétés de leur centre de responsabilité (CR) respectif utilisé pour la gestion budgétaire.

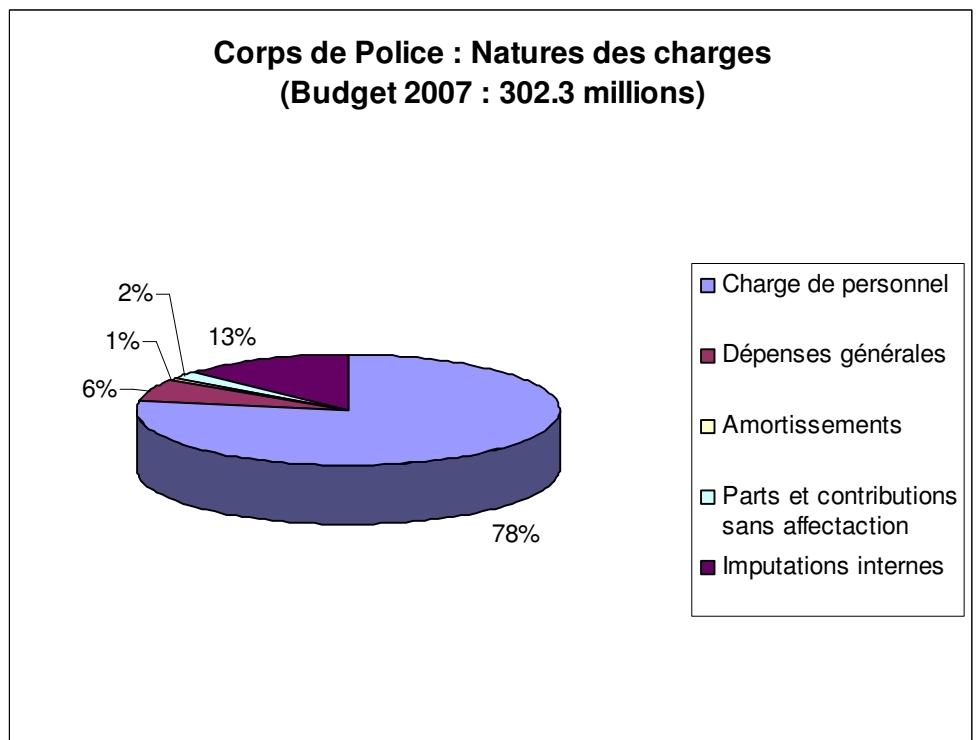
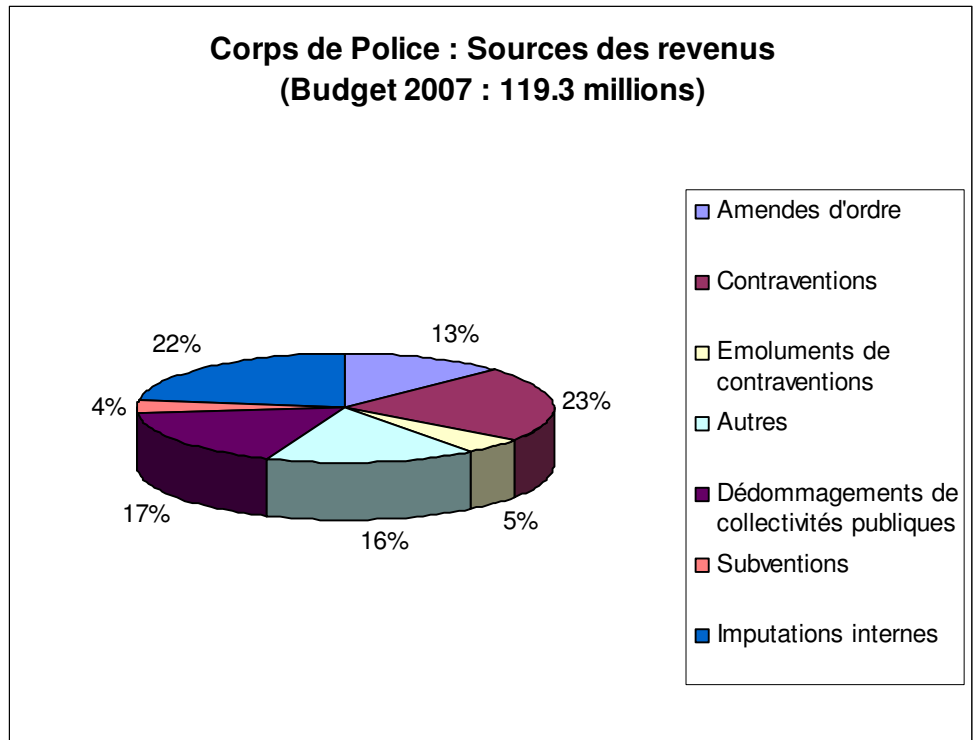
Dans la comptabilité de l'Etat, un CR est défini comme une unité organisationnelle dont le responsable s'engage à atteindre un certain niveau de performance en contrepartie d'une mise à disposition de moyens préalablement définis (un budget).

Il est à souligner que le Parlement ne vote que le « budget consolidé » de la Police (CR 04.04.00.00), l'affectation du budget dans les différents services et unités étant du ressort de la Police, dans le cadre de ses missions légales.



3.1.2 Revenus et charges du Corps de Police

Au budget 2007, les revenus du Corps de Police s'élèvent à 119.3 millions dont 41% d'amendes d'ordre, contraventions et émoluments de contraventions. Ces revenus ne couvrent que 40% des charges de 302.3 millions, constituées à 78% par des frais de personnel (plus de 1'700 collaborateurs).



3.1.3 Descriptif de la fonction financière

Malgré un service s'appelant Service Financier (au sein des Services Généraux), il est à relever que ce dernier ne concentre qu'une part non significative des fonctions financières au sens large. En effet, sur la base des informations recueillies auprès des Services Généraux, les tâches principales du Service Financier se regroupent de la manière suivante :

Le Service financier ne traite pas l'ensemble des fonctions financières de la Police

- **gestion budgétaire** : gestion du budget par centre de responsabilité sans consolidation,
- **traitement commandes et débours** : contrôle et paiement des notes de débours et de l'ensemble des bons de commande de la Police, centralisation des paiements fournisseurs, contrôle des réquisitions à la Centrale Commune d'Achats (CCA),
- **comptabilité et saisie de la facturation**: facturation et comptabilisation de prestations de Police,
- **supervision, aide à d'autres unités et autres tâches** :
 - gestion de la facturation du Service des Armes, Explosifs et Autorisations (SAEA),
 - délivrance des attestations, autorisations parentales et certificats de bonne vie et mœurs, des rapports d'accident par le Commissariat (Service) Public,
 - gestion des dossiers des personnes évacuées par le Procureur Général, par le Service des Evacuations,
 - organisation des ventes aux enchères des biens mobiliers déposés au garde-meuble de l'Etat, gérée par le Service des Evacuations,
 - gestion des heures de nuit et indemnités journalières.

Ainsi, le Service financier occupe au total 11 Equivalents Temps Plein (ETP), dont 3 au Commissariat Public, 3 au Service des évacuations (qui ne jouent aucun rôle dans la fonction financière), et 4 à la Caisse et Comptabilité sous la direction d'un responsable.

Or, au sein du Corps de Police, la Cour relève que 75 ETP sont affectés à des fonctions financières au sens large, soit 4.2% des effectifs de la Police. Plus de la moitié de ces ETP sont au Service des Contraventions. Hors Service des Contraventions, 30 ETP sont affectés à des fonctions financières, soit 2% des effectifs de la police.

Cette fonction financière au sens large implique les tâches suivantes à la Police:

- la gestion budgétaire,
- la comptabilité,
- l'activité de caisse,
- les commandes et débours,
- les rappels et contentieux, et
- la saisie de la facturation.

Ces activités sont assurées par plusieurs services, les Services Généraux, la Police Judiciaire, la Gendarmerie, la Police de la Sécurité Internationale et l'unité du Chef de la Police Adjoint, avec les effectifs suivants :



Corps de Police - Mai 2007
Fonctions financières, intervenants principaux et effectifs

Qui \ Quoi	Fonctions financières						Total par service et unité
	Suivi budgétaire	Comptabilité	Caisse	Traitement Commandes, et débours	Rappels, contentieux	Saisie de la Facturation	
Services Généraux (SG)							57
Dont :							
- Direction SG	1		1	1			3
- Services financiers hors service public	0.3	2	1	0.7	0.3	0.7	5
- Service public			1			2	3
- Service des Contraventions	X	9	2		14	20	45
- SAEA						0.5	0.5
Etat-Major Police Judiciaire	1.5			1.5			3
Etat-Major Gendarmerie + Postes de Police*	3	3	3	3			12
Etat-Major Police Sécurité Internationale	2			1			3
Unité du Chef de la Police Adjoint	X			X			
Total par fonction	8	14	8	7	14	23	75

Effectif = Equivalent Temps Plein (ETP)

X = Intervention marginale

* = 16 Postes de Police et 20% d' 1 ETP affectés à l'encaissement

Les services financiers au sein des services généraux traitent aussi des évacuations (3 ETP).

Les Ressources Humaines sont gérées principalement par l'Unité du Chef de la Police Adjoint et ne sont pas traitées ici.

3.2 Gestion budgétaire

3.2.1 Contexte

Les principes de la gestion budgétaire sont définis aux art. 25ss de la Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF D 1 05). Les principaux objectifs de la gestion budgétaire visent à traduire les missions légales d'une entité en montants de charges (nature 3 dans le modèle de compte de l'Etat), de revenus (nature 4) et d'investissements (nature 5 pour les dépenses et 6 pour les recettes), puis, lors de la réalisation effective des activités au cours du temps, de décrire et de comparer les écarts de charges, de revenus et d'investissements.

Les bonnes pratiques de gestion budgétaire impliquent de commenter formellement dans un document dit de « reporting » les écarts significatifs (en montants et en %), de prévoir des actions correctrices et de suivre leur réalisation. Cette pratique est également nécessaire pour les investissements indirects majeurs (p.ex. Micado, projet budgété hors du Corps de Police, mais mené pour son compte), pour lesquels les informations devraient en tous les cas être disponibles auprès de la maîtrise d'œuvre (Centre des Technologies de l'Information de l'Etat de Genève) et auprès du responsable du projet.

3.2.2 Constats

Absence de reporting consolidé et déresponsabilisation des cadres

- 1) La structure comptable et analytique des CR de la Police ne correspond pas à l'organigramme et aux responsabilités décisionnelles (p.ex. : la Gendarmerie qui dépend d'une même personne est constituée de deux centres de responsabilités mais aucun document n'additionne les deux), ce qui se traduit par un manque de signification réelle de ces CR et par une déresponsabilisation des cadres.
- 2) Les frais de formation (nature de charges 309 dans le modèle de compte de l'Etat) et de dépenses générales (natures de charges 31 à 39 dans le modèle de compte de l'Etat) ne sont pas budgétés dans les CR des personnes qui engagent les frais mais dans le seul CR de l'unité du Chef d'Etat-major. En revanche, les charges réalisées sont comptabilisées dans les centres de responsabilités qui les génèrent. Ceci empêche toute comparaison des résultats des CR et entraîne une déresponsabilisation des cadres concernés par la gestion budgétaire.
- 3) Aucun format de reporting au niveau consolidé du Corps de Police n'est partagé ni commenté formellement pour assurer le suivi budgétaire entre le Corps de Police et la Direction Départementale des Finances du Département des Institutions.

3.2.3 Risques découlant des constats

Ces manquements relevés au niveau de la gestion budgétaire représentent :

- un **risque opérationnel** dans la mesure où l'activité peut devoir être interrompue par manque d'enveloppe disponible,

- un **risque financier** car les dérapages ne sont pas interrompus ou les alternatives de dépenses moins onéreuses ne sont pas envisagées en temps voulu,
- un **risque de contrôle** car les écarts ne sont ni décelés ni justifiés quant à leur origine.

3.2.4 Recommandations

Actions :

[cf. constat 1] Redéfinir les CR au sein de la Police afin que ceux-ci correspondent à l'organigramme décisionnel et aux activités pour lesquelles les responsables sont nommés.

[cf. constat 2] Budgéter les frais de formation et de dépenses générales sur les CR « utilisateurs » afin de permettre la comparaison entre le budget et le réalisé et d'attribuer les écarts à des responsabilités définies.

Assurer une véritable gestion budgétaire

[cf. constat 3] Etablir un processus et un format de reporting consolidé pour le Corps de Police sur base régulière (mensuelle), afin d'assurer une véritable gestion budgétaire.

Pistes et modalités de mise en œuvre

La mise en place quasi immédiate de ces recommandations ne demande aucun développement spécifique ni coût supplémentaire puisqu'il s'agit uniquement de mieux utiliser les outils et informations actuellement disponibles.

Le responsable du Service Financier avec la Direction Départementale des Finances du Département des Institutions ont les moyens de définir les formats de reporting souhaités et de s'assurer de leur diffusion auprès des différents Etats-Majors.

Avantages attendus

Ces recommandations améliorent la transparence, la formalisation de la gestion budgétaire et rapprochent le Corps de Police des bonnes pratiques de gestion. Il peut en être attendu une meilleure visibilité des prestations publiques réalisées, et donc de meilleures comparabilités avec des actions alternatives, ainsi que davantage de responsabilisation des cadres et une communication de la situation financière plus efficace et plus rapide quant aux décisions à prendre.

3.2.5 Observations de l'audit

Police

Il s'agit de faire la distinction entre le personnel affecté à la gestion financière police et le personnel du service des contraventions.

Le personnel policier affecté à des tâches financières est également occupé à des tâches de gestion du personnel.

Direction départementale des finances (DDF)

La Cour des comptes relève que personne ne gère le budget consolidé de la police. Or, cela devrait être fait par le chef des services généraux et le Service Financier de la Police (SFP). A cet égard, le SFP fournit aux différents services de la police un tableau qui ventile, pour les dépenses générales et les frais de formation, le budget global par service. Ce même document devrait permettre au SFP de suivre la consommation du budget dans le respect des montants votés.



Constat 1. Dans le cadre du projet de budget 2008, une nouvelle organisation des CR est proposée, notamment pour la police. Elle devrait ainsi répondre à la recommandation de la Cour des comptes.

Constat 2. Les frais de formation et les dépenses générales seront budgétisées au niveau détaillé des CR de la police dès 2008.

Constat 3. Il est prévu de renforcer la DDF. Dès que cela sera fait, la mise sur pied d'outils de reporting pourra être réalisée.

3.3 Comptabilité

3.3.1 Contexte

La comptabilité de l'Etat de Genève est régie par plusieurs lois dont la principale est la LGAF avec comme référence les normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS), dont la mise en place effective aura lieu pour l'année 2008.

Parmi les principes de base (art. 23 al. 2 LGAF), les comptes doivent être tenus selon la méthode de la comptabilité d'engagement, c'est-à-dire au moment où les dépenses sont engagées et les revenus exigibles (naissance de l'obligation).

3.3.2 Constats

**Comptabilité
d'encaissement et
non d'engagement,
ce qui est non
conforme à la loi**

- 1) Si la facturation effectuée par le Service Financier est tenue selon la méthode de la comptabilité d'engagement, en revanche en ce qui concerne le Service des Contraventions :
 - les amendes d'ordre et contraventions ne sont pas enregistrées dans la comptabilité à l'émission (principe d'engagement) mais à l'encaissement,
 - les réconciliations de caisses montrent des différences non justifiées,
 - les annulations d'amendes, contraventions et ajustements ne sont pas traçables en comptabilité,
 - le Corps de Police attend la mise en place du projet Micado, voté en 2000 pour traiter ces problèmes comptables. Le chapitre 4 fait le point sur ce projet.
- 2) Les rétrocessions dues aux communes (comptes de bilan « fournisseurs ») ne sont pas reflétées dans la comptabilité du Service des Contraventions.
- 3) Sans avoir entrepris une investigation complète auprès de l'ensemble des communes genevoises dans le cadre du présent rapport, la Cour a toutefois constaté dans ses contacts préliminaires que la plupart des communes genevoises (hormis la Ville de Genève) adopte une comptabilité à l'encaissement en ce qui concerne les amendes d'ordre. Ce constat est également valable pour la Brigade du Trafic qui est rattachée à la Gendarmerie.

Ainsi, ces trois constats signifient que les principes comptables de base contenus aux art. 1, 11 et 23 de la LGAF ne sont pas respectés.

3.3.3 Risques découlant des constats

Conséquences de ces constats, un **risque de fraude** existe car une amende peut être encaissée puis annulée sans laisser de trace dans la comptabilité.

Le **risque de conformité** est avéré puisque les comptes de recettes d'amendes, de rétrocessions, de débiteurs et de fournisseurs ne sont pas mouvementés conformément aux dispositions légales.

3.3.4 Recommandations

Actions

Corriger l'illégalité comptable en utilisant les moyens actuels à disposition, indépendamment des délais de la mise en place du projet Micado

[cf. constats 1 & 2] Procéder, dans l'attente de la réalisation effective du projet Micado prévue à présent à fin 2009, à des extractions fiables de l'application informatique actuelle pour déterminer les transactions qui nécessitent d'être enregistrées dans les comptes débiteurs et fournisseurs d'une part (a) et pour effectuer des contrôles d'autre part (b).

(a) Les extractions servant aux écritures comptables doivent déterminer les montants totaux relatifs aux facturations, aux remises et annulations, aux paiements reçus avec la séparation amendes-émoluments, et ceci par entité émettrice (ex : Gendarmerie, communes...).

Comparaison des mouvements comptables actuels et recommandés

		Amendes et émoluments (1)	Annulations et remises	Encaissements nets	Rétrocessions	Décaissements de la rétrocession
Actuel	Opérations comptabilisées			X	X (2)	X
	Opérations non comptabilisées	X	X			
Recommandé	Opérations comptabilisées	X	X	X	X	X
	Opérations non comptabilisées					

- 1) Amendes considérées dès que le Service des Contraventions doit en assurer le recouvrement.
2) Rétrocessions partielles car uniquement sur les paiements.

(b) Afin de procéder dans l'application actuelle à des extractions de contrôle des amendes d'ordre et contraventions, il est recommandé de :

- lister les amendes dont l'échéance saisie est supérieure à 2 mois afin de repérer toute anomalie dans la saisie et dans les arrangements de paiement octroyés ;
- tracer toutes les modifications et annulations grâce à une table secondaire à créer qui enregistre pour chaque changement d'un champ l'ancienne et la nouvelle valeur, y compris la date et l'identifiant de l'opérateur.

[cf. constats 2 & 3] Les soldes dus aux communes devront être communiqués et enregistrés « en miroir » dans les communes.

Les communes utilisant actuellement une comptabilité à l'encaissement devront prendre les dispositions nécessaires pour passer à une comptabilité d'engagement (avec comptabilisation d'une provision estimative, calculée sur la différence historique entre les montants d'amendes transmis et les rétrocessions reçues), de même que la Brigade du Trafic.

Pistes et modalités de mise en œuvre

Ces extractions demandent une programmation en langage Cobol, dont le développement serait d'au maximum une semaine pour un programmeur informatique. La demande incombe au Service des Contraventions avec l'appui et l'accord du Service Financier pour en valider la fiabilité.

Avantages attendus

Respecter les normes comptables légales indépendamment de la mise en fonction du projet Micado (attendue initialement en juin 2003 ; voir chapitre 4) ; améliorer l'intégralité des transactions et diminuer significativement les possibilités de fraude.



3.3.5 Observations de l'audité

Une demande sera transmise au CTI conformément aux recommandations d'améliorations de l'outil informatique actuel du service des contraventions.

3.4 Caisses

3.4.1 Contexte

L'activité des caisses occupe l'équivalent de 8 personnes à temps plein. Elle porte sur l'encaissement de prestations fournies par l'Etat, l'encaissement des amendes et des contraventions, le décaissement de débours dus au personnel (ex : repas), ainsi que les dépenses exceptionnelles et urgentes de l'activité de la Police.

A l'encaissement au sens strict s'ajoutent les travaux d'alimentation des caisses, de contrôles journaliers, de réconciliations de mouvements de caisses avec les pièces comptables, le transfert d'argent physique à la Trésorerie générale, les rapports écrits aux instances de contrôle, etc.

3.4.2 Constats

Selon les statistiques du Service des contraventions pour 2006, les encaissements en liquide d'amendes et de contraventions aux caisses représentent 6% des paiements des contrevenants, le solde étant payé sur les comptes postaux et bancaires. Cette faible proportion ne justifie pas le maintien de la possibilité de payer à une caisse, d'autant que les annulations d'amendes, contraventions et ajustements ne sont actuellement pas traçables en comptabilité.

A titre d'information, plus de 6,7 millions de cartes de débit (EC, Maestro, Postcard) ainsi que 3,9 millions de cartes de crédit sont en circulation en Suisse (source : BNS – BMSE 05/07).

3.4.3 Risques découlant des constats

Comme indiqué au point précédent, un **risque de fraude** existe car une amende peut être encaissée puis annulée sans laisser de trace dans la comptabilité.

Le **risque financier** tient à une activité qui n'apporte pas de plus-value mais pourrait être remplacée par une solution moins onéreuse.

3.4.4 Recommandations

Actions

- Supprimer dans un premier temps tout encaissement au comptant des amendes et contraventions au guichet du Service des Contraventions. Les amendes d'ordre et contraventions seront acquittées uniquement sur les comptes bancaires ou postaux de la Police ou au guichet d'accueil même, par carte de crédit et débit direct uniquement. Cette recommandation est valable pour tous les postes de police et d'agents municipaux qui tiennent une caisse.
- Etendre aux caisses du Service Financier et du service public la suppression de tout type d'encaissement au comptant.

Système actuel de comptabilisation et d'encaissement peu fiable, avec un risque de fraude élevé sur les transactions au comptant

Plus de paiements au comptant aux caisses du SdC, mais les paiements au comptant pourront toujours être effectués depuis un office postal

Pistes et modalités de mise en œuvre

Ceci n'engendre aucun coût additionnel de développement mais nécessite une décision et communication des nouvelles instructions. La décision doit être prise au plus haut niveau de la Police et la mise en place être assurée par les Etats-Majors et l'Office du Personnel de l'Etat (OPE) sous la coordination du nouveau Service Financier défini au point 3.8.

Les très rares personnes ne disposant ni de cartes de débit ni de crédit pourront acquitter leur dû au comptant auprès des offices postaux (paiement sur les comptes de la Police), tout comme se font, dans la vie courante, les paiements de loyer, eau/électricité, impôts, etc.

Avantages attendus (à considérer avec le point suivant relatif aux débours)

Réduire le risque d'erreur et de fraude ainsi que le temps passé aux réconciliations de caisse. Libérer une bonne partie des 8 personnes affectées aux Caisses pour d'autres tâches, par exemple au Contentieux ou à des activités actuellement remplies par des employés temporaires.

A ce titre, la Cour relève que les réaffectations recommandées sont également à considérer dans la perspective de l'annonce du 3 mai 2007 du Département des Institutions d'engager 10 auxiliaires au Service des Contraventions à l'échéance des contrats des personnes sous statut d'ETC (emplois temporaires cantonaux). La Cour estime que l'ensemble des mesures de réaffectation permettraient de diminuer les engagements prévus de 5 personnes, représentant une **économie directe de 500'000 F par an (charges totales pour l'Etat)**.

3.4.5 Observations de l'audité

Police

Pour ce qui est de l'abandon des encaissements en argent liquide au commissariat public et au service des contraventions, c'est un choix qui revient au DI, à savoir s'il faut ne plus offrir cette prestation au public. Néanmoins, l'article 6 de la LAO mentionne que le paiement peut être effectué au comptant.

DDF

La suppression de la possibilité d'encaisser les amendes et contraventions en liquide au guichet constituerait une diminution du service au public. Une telle décision, qui représente un changement profond dans la pratique de l'Etat, devrait faire l'objet d'une décision politique et d'une application transversale et cohérente dans l'ensemble de l'Etat.

Par ailleurs, le service des contraventions a pour volonté d'offrir le maximum de facilités de paiement à ses usagers, dans l'idée qu'il vaut mieux être sûr d'encaisser un montant au guichet, même si cela génère quelques frais, que de renvoyer la personne avec le risque que la facture ne soit pas réglée et engendre du contentieux. C'est dans cette optique que le service des contraventions a demandé, et obtenu du Département des Finances, la possibilité d'encaisser des paiements par carte de crédit (et non uniquement par carte de débit). Il est l'un des rares services de l'Etat dans ce cas.

3.5 Débours au personnel et indemnités

3.5.1 Contexte

L'activité de la Police nécessite de la part des agents sur le terrain une certaine flexibilité quant à leur horaire et leur condition de restauration, ce qui a donné lieu à des lois, directives et des pratiques qui régissent leurs dédommagements.

Le principe du remboursement des **indemnités de déplacement** aux membres du personnel de l'Etat est fixé par le: règlement B 5 15.26. Les modalités pratiques sont définies dans la « directive de la Police 2.1 » sur les débours, les frais de représentation et les autres dépenses diverses en faveur du personnel et son annexe.

Le Service Financier de la Police gère les **débours effectifs (ex : déplacement, frais de repas) dus au personnel** au fur et à mesure des besoins et une fois par semaine pour les postes de gendarmerie. Une copie des remboursements et des justificatifs est transmise à la Direction Départementale des Finances du Département des Institutions.

Le Service Financier traite également des **heures et indemnités de nuit ainsi que des indemnités journalières forfaitaires** définies par les art. 44ss de la loi sur la Police (F 1 05). Le Service Financier en informe l'Office du Personnel de l'Etat (OPE) une fois par mois qui met alors à disposition le montant global demandé. Les indemnités sont ensuite virées par le Service Financier sur les comptes bancaires indiqués par les collaborateurs concernés.

3.5.2 Constats

- 1) Des cadres, à plusieurs niveaux, sont impliqués dans l'activité de vérification et de validation des débours dus au personnel, dans un processus continu, ce qui absorbe davantage de leur temps et de celui des policiers qu'un processus par échéances. Par ailleurs, le processus actuel entraîne une activité des caisses non nécessaire.
- 2) Le Corps de Police tient à jour une deuxième base de données de comptes bancaires servant aux virements des indemnités de nuit, qui ne sont pas directement payées par l'Office du Personnel de l'Etat (OPE).
- 3) Le traitement de certaines indemnités contrevient aux dispositions légales sur le plan des cotisations sociales (art. 7a RAVS, règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants) et de la fiscalité (LIFD, loi fédérale sur l'impôt fédéral direct ; LIPP-V loi genevoise sur l'imposition des personnes physiques). Les corrections de ces irrégularités étant en cours entre l'OPE et le Département des Institutions au moment de nos investigations, la Cour ne traitera pas davantage ce sujet tout en suivant la finalisation de la régularisation sur le plan fiscal et social du traitement des indemnités concernées.

3.5.3 Risques découlant des constats

Le **risque financier** tient à une activité qui consomme des ressources non justifiées et qui accroît le risque d'erreur relatif aux réconciliations de caisse.

Gestion des indemnités et débours ni efficace ni efficiente

Le **risque de conformité** est avéré puisque les comptes ne reflètent pas les charges sociales relatives aux heures et indemnités de nuit.

Le **risque de fraude** tient au fait que cette situation est connue et donc que l'information financière est sciemment erronée.

3.5.4 Recommandations

Actions

[cf. constat 1] Supprimer le décaissement des débours dus au personnel qui se fait actuellement au jour le jour. Remplacer ces décaissements journaliers par un remboursement mensuel effectué par l'Office du Personnel de l'Etat (OPE), au même titre que les salaires. Ce remboursement est fait sur la base d'un décompte mensuel par collaborateur avec les justificatifs et validé par les supérieurs.

Cependant, afin que le policier n'avance pas ses frais de débours, un montant de l'ordre de 1'000 F, identique pour tous, sera versé une seule fois à chaque personne concernée au moment de l'entrée en vigueur de cette nouvelle pratique. Cette avance sera déduite du dernier bulletin de paie de l'employé avant la cessation de ses activités.

A terme, il ne devra subsister aux caisses que les avances et/ou remboursements des frais urgents et exceptionnels de l'activité de la Police.

[cf. constat 2] Faire virer les indemnités de nuit et forfaitaires par l'Office du Personnel de l'Etat (OPE) au même titre que les salaires et les débours.

Pistes et modalités de mise en œuvre

[cf. constat 1] Etablir un formulaire de remboursement mensuel pour les débours et communiquer les nouvelles instructions. Afin de répartir la charge de travail du processus de validation, il est recommandé d'échelonner sur l'ensemble du mois les dates de remise des justificatifs (selon les services concernés).

La décision doit être prise au plus haut niveau de la Police et la mise en place être assurée par les Etats-Majors et l'Office du Personnel de l'Etat (OPE) sous la coordination du « nouveau » Service Financier (voir ci-après au [point 3.8](#)).

[cf. constat 2] Ceci n'engendre aucun coût additionnel de développement mais nécessite une décision et une communication des nouvelles instructions par le « nouveau » Service Financier à l'Office du Personnel de l'Etat (OPE).

Avantages attendus

[cf. constat 1] Réduire le temps de travail consacré par les cadres du Service Financier, des Services Généraux et de la Direction Départementale des Finances à une tâche sans plus-value, fastidieuse et routinière non justifiée.

[cf. constat 2] Eliminer la tenue de deux bases de coordonnées bancaires et regrouper les informations au sein de l'Office du Personnel de l'Etat (OPE).

En outre, ces recommandations permettront d'établir des certificats de salaire conformes aux règles du Nouveau Certificat de Salaire émises par la Conférence Suisse des Impôts, applicables à Genève dès 2007 également pour le secteur public.

Simplification de la gestion, diminution du risque d'erreur, meilleure utilisation du temps des policiers et des cadres administratifs



3.5.5 Observations de l'audité

Police

Proposition à soumettre en commission paritaire.

DDF

Constat 1. En ce qui concerne le mode de paiement des débours, d'un point de vue strictement DDF, le traitement de la police selon le même système que les autres collaborateurs du département ne pose pas de problème de principe. Toutefois, il est à relever que le système de paiement de l'OPE a changé. Les débours ne sont plus remboursés une fois par mois en même temps que le salaire, mais traités et payés en continu. Actuellement, le paiement est encore effectué par le service des paies, mais le DF a le projet de transférer cette tâche dans les départements. Par ailleurs, il n'est pas certain que l'OPE accepterait d'assumer le paiement des débours de la police, vu le volume que cela représente.



3.6 Contentieux

3.6.1 Contexte

De manière générale, l'activité de contentieux consiste à procéder aux rappels jusqu'à l'éventuelle mise en poursuite de débiteurs qui ne s'acquittent pas de leur dû dans les délais fixés.

Dans le cadre de la Police, le contentieux concerne en priorité le Service des Contraventions. Cette activité occupe 13 emplois à temps complet et 3 emplois temporaires qui sont le reflet d'un sous-effectif permanent. Actuellement, plus de 144'000 affaires sont gérées pour un montant total ouvert d'environ 20 millions.

Marginalement, cette fonction existe aussi au Service financier qui traite les factures émises sur la base du règlement sur les émoluments et frais des services de police (F 1 05.15). Ce règlement mentionne notamment les tarifs des interventions de police pour les autorisations et attestations, rapports, ventes aux enchères, levée de corps, identifications judiciaires et autres prestations.

3.6.2 Constats

Par manque d'effectif, le contentieux du Service des Contraventions a un retard permanent et le contentieux du Service Financier n'est pas suivi.

Contentieux du Service Financier non suivi

3.6.3 Risques découlant des constats

Il en résulte d'une part un **risque financier** par la perte liée au non-recouvrement de la créance, d'autre part un **risque d'image** pour le Corps de Police en cas d'abandon d'une créance pourtant justifiée, l'abandon constituant une inégalité de traitement manifeste entre débiteurs.

3.6.4 Recommandations

Actions

Créer un Service du Contentieux pour tout le Corps de Police en regroupant les ressources existantes et affectées à cette tâche au Service Financier actuel et au Service des Contraventions. Nommer un responsable parmi les cadres existants ; à charge de ce dernier de mieux cerner le besoin en effectif en regard des volumes de traitement.

Regrouper les compétences existantes dans des services différents pour créer un Service du Contentieux de l'ensemble de la Police

Pistes et modalités de mise en œuvre

Cette unité devrait dépendre directement du chef des Services Généraux afin de garantir l'objectivité du traitement des dossiers traités provenant de tous les services du Corps de Police. La décision doit être prise au plus haut niveau de la Police.

Avantages attendus

L'utilisation du centre de compétences actuel du Service des Contraventions permettra d'atteindre un meilleur taux de recouvrement. Cette recommandation est aussi une étape cohérente vers la mise en place d'un centre unique de



gestion de contentieux de l'Etat, ce qui est également prévu par le plan de mesures du Conseil d'Etat (mesure P1 no 58). En effet, il sera plus facile de centraliser à l'Etat un service du contentieux déjà regroupé au niveau du Corps de Police plutôt que des intervenants mal identifiés et disséminés entre plusieurs services.

3.6.5 Observations de l'audit

Il est effectivement opportun de réaliser un service contentieux police, dans l'attente d'un service contentieux Etat. Sa subordination aux Services généraux est effectivement recommandée. La tâche est importante et il y a également du temps à consacrer à représenter le corps de police en cas de recours aux tribunaux.

3.7 Saisie de la facturation d'amendes d'ordre et de contraventions, recherche d'adresses

3.7.1 Contexte

Ces activités s'inscrivent dans la continuation des diverses interventions de la Police. Outre de saisir les amendes d'ordre, elles consistent par exemple à délivrer des rapports d'infraction relatifs par exemple aux accidents, aux tapages nocturnes ou aux trafics de drogue et ou de traiter des dénonciations au cas par cas. Près d'un tiers de l'effectif affecté aux fonctions financières de la Police l'est à la saisie de la facturation au Service des Contraventions, dont la moitié pour les rapports d'infraction et les dénonciations.

Les interventions et infractions seront saisies dans une application informatique « P2000 », puis pourront être utilisées pour l'émission de la facture grâce à l'application Micado.

Pour la recherche d'adresses, il n'existe pas de base de données unique au sein de l'administration. Au Service des Contraventions, deux personnes sont dédiées à la recherche d'adresse pour le Corps de Police, en utilisant leur propre base de données ainsi que celles de l'Office Cantonal de la Population et du Service des Automobiles et de la Navigation.

3.7.2 Constats

La base de données du Service des Contraventions n'est pas complète. Les dossiers ne sont pas traités de manière fluide et continue avec des retours de courriers. Certaines peines ne peuvent être exécutées par manque d'informations.

Base de données d'adresses incomplète, quantité importante de temps perdu

3.7.3 Risques découlant des constats

Il en résulte un **risque financier** lié à la perte de temps et à l'envoi de nombreux courriers ainsi qu'au non-recouvrement de certaines contraventions.

3.7.4 Recommandations

Actions

Faire aboutir une requête pour obtenir d'autres accès à des bases de données existantes au sein de l'Etat et des régies autonomes (Administration Fiscale Cantonale, Services Industriels de Genève)

Augmentation de l'efficacité par le partage de l'information existante

La Cour soutient fermement la démarche de partage de l'information, sachant que l'accès sera restreint aux noms et adresses en excluant les données confidentielles propres aux départements ou entités fournisseurs.

Pistes et modalités de mise en œuvre

Placée sous la supervision du responsable du Service des Contraventions, cette mesure a un coût non significatif puisqu'il s'agit d'obtenir des accès sur des applications déjà disponibles.



Avantages attendus

Diminuer les erreurs et les retours de courriers, ainsi qu'atteindre davantage de contrevenants et dans de meilleurs délais ce qui produira des revenus additionnels.

Cette recommandation est de surcroît une action concrète contribuant à optimiser le recouvrement des contraventions (ce qui est également prévu par la mesure P2 no 20 du plan de mesures du Conseil d'Etat).

3.7.5 Observations de l'audit

Ces mesures sont déjà à l'étude.

3.8 Organisation et positionnement de la fonction financière

3.8.1 Contexte

Actuellement, la fonction financière est répartie sur plusieurs unités, et n'est pas clairement assumée par un poste transversal au Corps de Police. Il n'y a pas un référent final unique pour des projets interdépartementaux impliquant des fonctions financières (ex : projet informatique Micado, réponses aux questions de l'ICF, projet de caisse centralisée, etc.).

En outre, il est à relever que 19 personnes bénéficiant du statut de policier sont affectées à des fonctions financières aux Etats-Majors, à la Gendarmerie, à la Police Judiciaire, à la Police Sécurité Internationale et à la direction des Services Généraux.

Dans ce contexte, la motion 1296 du 8 juin 1999 invitait le Conseil d'Etat à décharger la police des tâches pouvant être assumées par du personnel administratif, par des agents de sécurité ou des tiers. Cette motion a été réactualisée par la motion 1588, à laquelle le Conseil d'Etat a répondu le 20 septembre 2005 en précisant notamment que du personnel non-policier avait été engagé et « qu'un certain nombre d'actions réalisées à l'interne tendent à réduire progressivement la charge administrative ».

3.8.2 Constats

Vue globale sur les processus financiers non assurée, dilution des responsabilités

1) La vue globale sur les processus financiers n'est assurée ni par le Service Financier ni par les Services Généraux. Une multiplicité des intervenants pour les interlocuteurs extérieurs au Corps de Police entraîne une dilution des responsabilités. Aucun de ces acteurs n'a de lien hiérarchique ou fonctionnel sur les autres intervenants impliqués dans les fonctions financières au sein du Corps de Police. Pour obtenir des informations sur les principes comptables utilisés, sur le budget ou sur l'avancement de certains projets à caractère financier, il est nécessaire de rencontrer plusieurs personnes du Corps de Police.

Tâches administratives effectuées par des policiers

2) Le nombre encore élevé de personnes bénéficiant du statut de policier entraîne un surcoût de l'activité administrative de la Police. Ce sujet n'est abordé qu'au fur et à mesure des opportunités de départ ou de transfert de personnel.

3.8.3 Risques découlant des constats

Le **risque de contrôle** tient à l'absence de supervision du processus financier complet ce qui amène au risque opérationnel, de fraude, financier, de conformité et finalement au risque d'image.

3.8.4 Recommandations

Actions

[cf. constat 1] Regrouper les fonctions financières de la Police sous une seule et même responsabilité transversale au sein de la Police et placée comme telle dans l'organigramme.

Se doter d'une véritable Direction financière au sein de la Police, sans coût supplémentaire

Nommer un titulaire à ce poste administratif en précisant son cahier des charges : son rôle sera notamment d'apporter des améliorations dans le domaine du suivi budgétaire, de l'application des règles et principes comptables en vigueur à l'Etat y inclus dans les applications informatiques utilisées à cette fin, et d'assurer une coordination pour les projets à caractère financier impliquant d'autres services et départements de l'Etat (ex : ICF, DF).

Dans cette fonction financière se retrouverait l'actuel Service Financier police (hors évacuation et commissariat public), la comptabilité du Service des Contraventions, les caissiers. Un lien fonctionnel l'unirait aux états-majors de la gendarmerie, de la police judiciaire et de la police de la sécurité internationale pour les fonctions validation des débours et suivi budgétaire. L'organigramme ci-après illustre cette recommandation

Sauf exceptions dûment documentées, ne pas employer du personnel policier à des tâches administratives

[cf. constat 2] Elaborer dans un document une justification de la nécessité, le cas échéant, d'employer du personnel policier pour chacun des 19 postes administratifs occupés à ce jour par des policiers. Pour les cas non nécessaires, définir un calendrier et des mesures pour rectifier la situation (transfert, remplacement par du personnel administratif, etc.).

Pistes et modalités de mise en œuvre

[cf. constat 1] Aucun coût additionnel n'est à associer à cette recommandation, car il est possible de nommer un cadre déjà existant au sein de l'administration. La décision doit être prise au plus haut niveau de la Police.

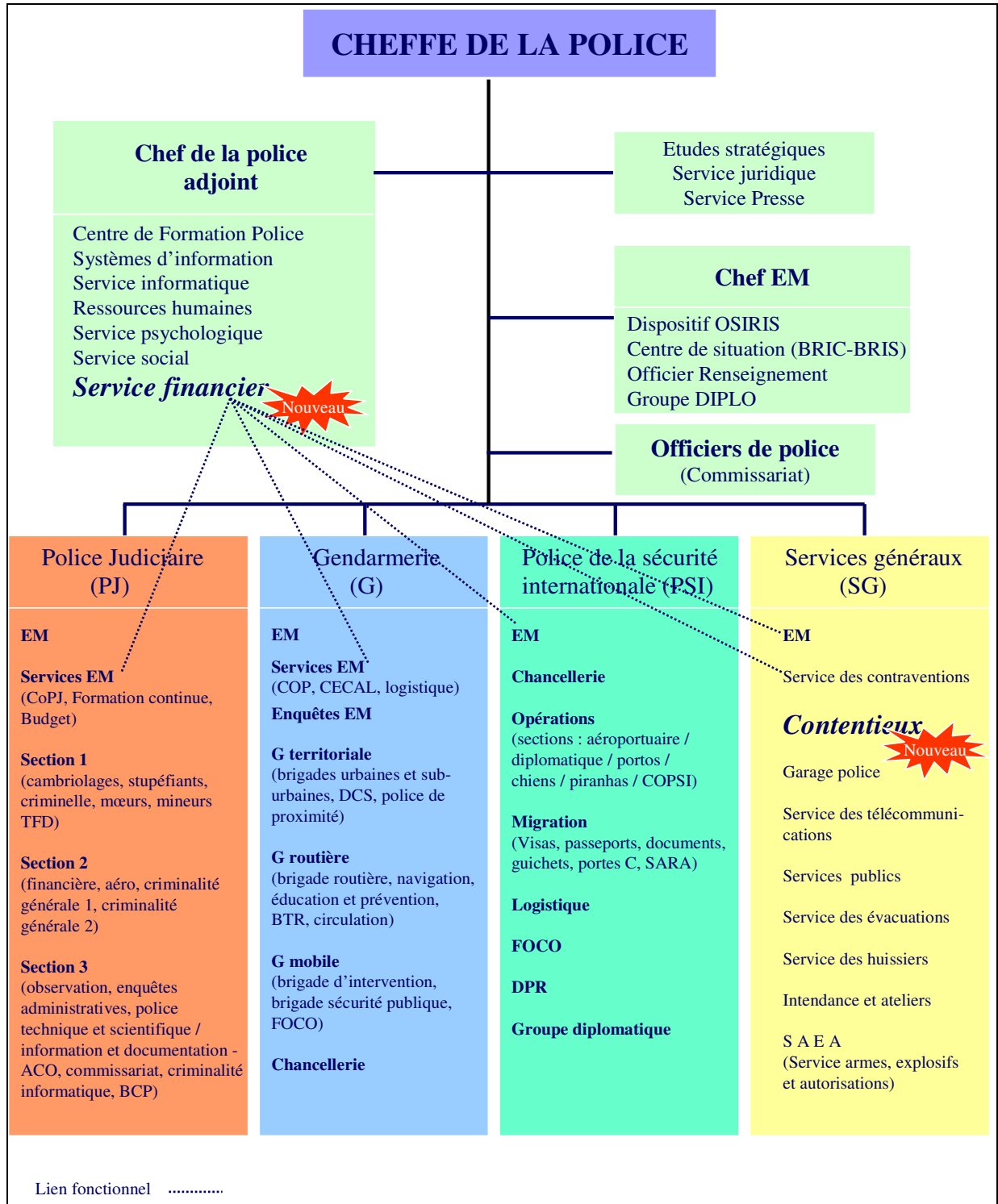
[cf. constat 2] Aucun coût additionnel n'est à associer à cette recommandation, il s'agit de formaliser et de synthétiser des informations déjà disponibles. Les transferts éventuels s'inscrivent dans les tâches générales de gestion de ressources humaines de la Police.

Avantages attendus

En résulteront une efficacité des processus et une transparence accrues dans le dialogue avec les autres départements permettant de réduire l'ensemble des risques, voire de réaliser des économies sur les charges grâce à une meilleure vision globale et grâce à des statuts correspondant à la fonction réellement exercée.

Il est à noter que dans les principales tâches passées sous revue, le remplacement de personnel policier par du personnel administratif représente des différences de l'ordre de 30'000 F à 50'000 F annuels par poste (en termes de charges de personnel totales pour l'Etat), ce qui pourrait représenter un montant de **300'000 F à 500'000 F d'économies indirectes** en cas de réduction à 9 personnes du personnel policier affecté à des tâches administratives, par rapport aux 19 personnes actuelles.

Nouvel organigramme possible du Corps de Police



3.8.5 Observations de l'audité

Police

Cohérence décisionnelle de placer ce « nouveau service financier » à la direction de la police. Il s'agirait alors de confier à ce nouveau service la responsabilité de suivre les mesures GE-PILOTE et le plan de mesures du Conseil d'Etat. Une vision globale budgétaire serait alors remontée au niveau de la direction de la police.

DDF

Le rattachement du SFP au Chef de la police adjoint est une bonne proposition. Il permettrait de souligner la fonction transversale du SFP. Toutefois, il est à relever que ce rôle transversal existe déjà plus ou moins de fait, puisque le SFP et le Chef des services généraux sont les interlocuteurs privilégiés de la DDF pour toutes les questions financières et budgétaires.

4. ANALYSE DU PROJET MICADO

4.1 Contexte général

4.1.1 Le projet de loi 8316

Le projet de loi 8316 approuvé le 15 décembre 2000 par le Grand Conseil consacre 2'434'000 F de coûts externes pour le projet de refonte de l'application « gestion des amendes d'ordre et des contraventions », auxquels se rajoutent 400 jours de travail interne du CTI, soit environ 340'000 F (moyenne de 850 F par jour utilisée par le Centre des Technologies de l'Information (CTI) dans la valorisation du coût interne des projets).

Le projet initial était devisé à 2.7 millions de coût total, pour une mise en service en juin 2003

En outre, 140 jours de maîtrise d'ouvrage (soit 119'000 F) ont été prévus dans le projet de loi.

Ce projet, baptisé Micado, a pour objectifs majeurs :

- d'effectuer une migration des fonctionnalités existantes sur une architecture informatique moins coûteuse,
- d'apporter une gestion électronique des documents (GED),
- d'améliorer la gestion du contentieux,
- de tenir une comptabilité selon les principes comptables admis à l'Etat (LGAF).

Initialement, il était prévu que le projet soit opérationnel au cours du 1^{er} semestre 2003, soit 30 mois après acceptation.

4.1.2 Les acteurs du projet

Les acteurs impliqués dans le projet sont :

- le **SdC** (Service des Contraventions) comme maître d'ouvrage, avec un responsable de projet de Micado,
- l'**OPSI** (Organisation, Planification et Systèmes d'Information du Département des Institutions) comme Assistant du Maître d'Ouvrage (AMOA),
- le **CTI** (Centre des Technologies de l'Information), comme maître d'œuvre avec un coordinateur du projet Micado,
- depuis 2006, le Centre de Compétences de la Comptabilité Financière Intégrée (**CCCFI**), rattaché au Département des Finances, pour envisager des applications informatiques transversales qui accueilleraient la comptabilité et le contentieux.

Le **Comité de Direction** de projet ainsi que le **Comité de Pilotage** sont composés de membres du SdC, de l'OPSI et du CTI. Un représentant du CCCFI est invité de manière ponctuelle aux réunions.

Le Comité de Direction de projet traite des problèmes au niveau opérationnel, alors que le Comité de Pilotage suit l'ensemble des projets informatiques de la police.

De plus, la Commission de Gestion du Portefeuille de Projets (**CGPP**) fixe les projets informatiques prioritaires au sein de l'Etat de Genève et les suit.

Finalement, le Comité de Coordination des Systèmes d'Information et Communication (**C2SIC**) veille quant à lui à une coordination des projets informatiques sur le plan technique et fonctionnel au sein de l'Etat de Genève.

4.1.3 La situation actuelle

Selon les informations fournies par le CTI, la situation actuelle est la suivante :

Au 30 avril 2007, le crédit d'investissement était dépassé et aucune fonctionnalité n'était en production

<i>En millions de CHF</i>	Dépenses prévues selon PL 8316	Dépenses effectives au 30 avril 2007
Coûts externes	2.4	2.7
Coûts internes du CTI	0.3	1.7
TOTAL	2.7	4.4
Fonctionnalités réalisées	100% à fin juin 2003	Environ 25% au 30 avril 2007
Fonctionnalités en production	100% à fin juin 2003	0% au 30 avril 2007

Note : les dépenses relatives aux jours de maîtrise d'ouvrage (119'000 F selon le PL 8316) ne figurent pas dans le tableau, car elles ne sont pas imputées dans les comptes effectifs.

L'imputation de coûts d'investissement au compte de fonctionnement est une irrégularité

Ainsi, au 30 avril 2007, soit 76 mois après l'acceptation, 25% des fonctionnalités ont été développées, testées et acceptées, mais aucune n'a été mise en production. En outre, le crédit d'investissement a été consommé.

Il est à noter que sur les coûts externes effectifs de 2.7 millions, un montant de l'ordre de 0.6 million a été imputé aux comptes de fonctionnement au 30 avril 2007. De plus, 0.5 million de coûts externes a déjà été engagé jusqu'à fin 2007.

Finalement, la Cour constate que les dépenses internes, tant de la maîtrise d'ouvrage (OPSI et SdC) que de la maîtrise d'œuvre (CTI) ne sont pas activées comme dépenses d'investissement liées au projet. Seules les dépenses externes (p.ex. honoraires de consultants informatiques) le sont.

Ce point pose une problématique liée à la qualité de l'information comptable dépassant le cadre du présent audit : la Cour aura l'occasion d'y revenir dans une prochaine mission.

4.1.4 L'évolution possible

Une importante rallonge budgétaire serait nécessaire pour finaliser le projet en décembre 2009, soit 108 mois après l'acceptation. En effet, selon le CTI et sur la base de chiffres estimatifs encore à compléter et à confirmer par ce dernier, le projet Micado nécessiterait environ 4 millions supplémentaires pour être achevé en décembre 2009, dont 0.5 million a déjà été engagé jusqu'à fin 2007.

Réaliser le projet Micado complet demanderait plus de 3 fois la somme initialement prévue, avec un retard de plus de 6 ans

Selon les scénarii envisagés à ce jour, dont les périmètres de modules et d'activités ne sont toutefois pas directement comparables aux versions initialement prévues par le PL 8316, **le coût total du projet Micado s'élèverait à un montant de l'ordre de 8 à 9 millions d'ici fin 2009.**

Ce chiffrage inclut les coûts externes, les coûts internes de développement ainsi que le matériel et le logiciel pour la GED (avec un flux entièrement automatisé), mais exclut le matériel et le logiciel pour l'infrastructure globale.

La Cour relève que dans un intervalle de 10 jours, trois chiffrages sensiblement différents, correspondant à des périmètres fluctuants, ont été remis par le CTI ce qui illustre les difficultés de maîtrise du projet.

Au cours des investigations de la Cour, il est apparu qu'un projet Micado intitulé « **Mini** » était en discussion entre les partenaires. **Contenant des fonctionnalités de moindre envergure** que le projet Micado complet, la version « Mini » serait réalisable d'ici juin 2008 pour des **coûts externes totaux depuis 2001 d'environ 3.8 à 4 millions**, cela pour autant que les fonctionnalités détaillées à développer soient confirmées par le SdC d'ici à fin octobre 2007.

Au 21 juin 2007, **le CTI n'avait pas reçu quittance du SdC et de son AMOA pour un cahier des charges révisé**, tant pour le projet complet à réaliser d'ici fin 2009 que pour la version « Mini ».

Face à cette situation extrêmement préoccupante, la Cour a axé la suite de son analyse sur **deux aspects cruciaux de la gestion de projets informatiques** :

- les documents de suivi de projet ;
- la structure organisationnelle du projet.

4.2 Document de suivi de projet

4.2.1 Contexte

Afin d'assurer le suivi d'un projet informatique, les bonnes pratiques exigent que soit établi un document de synthèse comparant ce qui est prévu par le cahier des charges avec ce qui a été effectivement réalisé et ce qui reste encore à réaliser.

Ce document porte sur 3 axes :

- les **livrables** avec des fonctionnalités répondant à des besoins métiers,
- les **échéances** correspondant aux livrables,
- les **coûts** externes et internes en francs et en jour/hommes

Ceci devrait se matérialiser par un format de suivi simple à la lecture et qui favorise l'échange entre les parties concernées, parties qui ne sont pas nécessairement des spécialistes informatiques.

En outre, le dernier Cahier des Charges date d'août 2002 et ne correspond plus totalement aux besoins actuels exprimés par le SdC.

4.2.2 Constats

Absence de document de suivi synthétisant les livrables du projet, leurs coûts et les échéances

- 1) Aucun document formalisant le suivi du projet Micado et montrant :
 - la synthèse des livrables promis (en référence au cahier des charges) et fournis,
 - les coûts internes et externes passés et futurs,
 - les échéances,n'existe et n'aura été partagé au sein des Comités de Direction de projet et de Pilotage, et ce depuis 2001.

Sans planification ni anticipation des problèmes, les dérapages de Micado n'ont pas été décelés. Les points de situation n'ont pas été faits par manque de format pertinent de suivi et de conduite. Par exemple, en date du 18 mai 2007, la CGPP n'était pas informée des dérapages de Micado, que ce soit en termes de montant ou de délais.

- 2) En raison des circonstances, le CTI a choisi, plutôt que de revoir le cahier des charges, de développer pour une période limitée les fonctionnalités les unes après les autres, par itération de l'analyse au test. Ainsi, les besoins revus ne sont pas figés formellement dans un document.
- 3) Les synthèses tenues par la CGPP qui assure le choix et le suivi des projets informatiques pour l'ensemble de l'Etat ne donnent qu'une vue partielle des suivis de projets et ne permettent pas de bien cerner l'étendue des dérives.
- 4) Ce constat est encore accentué par les changements d'équipes sur ce projet depuis son lancement et par l'absence de l'emploi d'une méthodologie de gestion de projet professionnelle et continue par le CTI. Les divergences entre les services ne sont ni formalisées ni arbitrées. Les actions nécessaires et alternatives à l'achèvement du projet ne sont pas discutées.

4.2.3 Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels** tiennent au fait que le SdC ne peut améliorer la qualité de ses prestations tant que ce projet n'est pas réalisé, et utilise une application déjà qualifiée de vétuste et inadéquate en 2000.

Le **risque financier** est avéré puisqu'il faudra engager trois fois plus de ressources qu'initialement prévues pour achever le projet, ou enregistrer en pertes les investissements encourus jusqu'ici en cas d'abandon du projet et continuer de travailler sur des applications coûteuses en maintenance.

Le **risque de contrôle** est avéré puisqu'aucun tableau de bord donnant une image fiable et complète du passé, du présent et du futur n'est disponible.

Le **risque de conformité** est avéré puisque le projet de loi 8316 n'est déjà plus respecté.

4.2.4 Recommandations

Actions

[cf. constats 1 & 2] Au vu des divergences entre les différents intervenants, mettre à jour le cahier des charges pour la **version « Mini »** et abandonner la méthode par itérations, tout en veillant à ce que les nouvelles dispositions de procédure pénale fédérale soient prises en compte dans le paramétrage. Entamer les démarches pour déposer un crédit complémentaire afin de réaliser la version « Mini ».

Mettre à jour le cahier des charges et définir le document de suivi du projet

Pour le **projet Micado complet**, mettre à jour le cahier des charges dans sa totalité. Confirmer et formaliser au sein du Comité de Direction de Projet les besoins et le financement nécessaires à l'achèvement du projet complet et sa pertinence, tels qu'envisagés par le CTI actuellement, tout en veillant à ce que les nouvelles dispositions de procédure pénale fédérale soient prises en compte dans le paramétrage.

Si la poursuite du projet est confirmée et sur la base du cahier des charges, entamer les démarches pour déposer :

- soit un crédit complémentaire,
- soit un nouveau projet de loi si le dépassement est dû en majeure partie à l'apparition de nouvelles fonctionnalités non prévues dans le PL 8316.

[cf. constats 1 & 3] Définir un document de synthèse sur les 3 axes : livrables, coûts internes et externes et échéances, dans un format validé par le CTI et qui serve également de référence pour le suivi de la CGPP

[cf. constat 4] Demander que le CTI suive ce projet conformément à des méthodologies de gestion standardisées (PMI, Prince 2), qui puissent également être auditées selon un référentiel reconnu tel que le COBIT.

Pistes et modalités de mise en œuvre

[cf. constats 1 & 3] Etablir le format du document de synthèse n'a pas de coût significatif additionnel au projet et fait partie du cahier des charges du responsable du projet. Le mettre à jour se fait sous sa direction et de concert avec le CTI.

[cf. constat 2] Selon le type de scénario envisagé, mettre à jour le cahier des charges nécessiterait un investissement d'environ un mois de travail (160 heures) du responsable du projet avec l'aide de l'OPSI et du CTI.

Avantages attendus

[cf. constats 1 & 3] Grâce au document de synthèse, il sera aisé de réaliser qu'un nouveau projet de loi est nécessaire et obligatoire selon l'art. 55 de la LGAF, traitant des crédits complémentaires, avant la mise en production effective du projet.

[cf. constat 2] Grâce au cahier des charges, il sera possible de s'accorder sur les besoins à développer afin de permettre un chiffrage plus précis.

[cf. constat 4] Finalement, assurer un suivi selon le modèle COBIT permettra de disposer de processus documentaires de référence.

4.2.5 Observations de l'audité (Corps de Police)

La viabilité de la plate-forme informatique actuelle du service des contraventions n'est plus garantie par le CTI et le service informatique police. Il s'agit donc de faire entrer en production un premier module du projet MICADO en juin 2008 (date de livraison fournie par le CTI).

4.2.6 Observations de l'audité (CTI)

Concernant le constat 4, nous tenons à relever que les méthodes de gestion de projet appliquées par le CTI dans la conduite du volet informatique sont conformes aux standards en la matière définis par la norme CMMI. Ces méthodes partent d'un cahier des charges formel et dérivent ensuite les moyens nécessaires pour la réalisation du projet et le calendrier d'exécution. Dans le cadre du projet MICADO cette démarche n'a pas pu être exercée pleinement car, comme le met en évidence le rapport de la Cour, des changements organisationnels et de périmètre ont contraint le CTI d'adopter une conduite de la réalisation par itérations successives.

Nous partageons entièrement le point de vue de la Cour qui recommande l'abandon de la méthode par itérations en faveur d'un retour à une gestion de projet fondée sur un cahier des charges précis et rappelons que la même demande a été formulée par le CTI à des nombreuses reprises entre mai 2006 et ce jour. Nous considérons que la rédaction d'un tel cahier des charges par le SdC est un élément de réussite déterminant pour la suite du projet et ce quel que soit le périmètre visé pour la mise en production.

Nous partageons également l'avis de la Cour concernant la nécessité de mettre en œuvre un document de suivi de projet global, qui tient compte de l'ensemble des ressources engagées au projet (MOA, AMOA, MOE). A ce jour le CTI maîtrise ce type d'information pour la partie informatique et se déclare prêt à assister le responsable de projet désigné par le SdC dans l'élaboration de documents de synthèse comme le conseille le rapport (cf. 4.3.4 – Recommandations).

4.3 Structure organisationnelle du projet

4.3.1 Contexte

Séparément du fait que le crédit d'investissement a été consommé, **le projet est aujourd'hui bloqué** dans l'attente d'une décision concernant le choix de l'application informatique devant accueillir la comptabilité, soit sur un outil déjà développé et utilisé par l'administration cantonale, soit sur un outil dédié et sur mesure.

4.3.2 Constats

Absence d'arbitrage et de décision

- 1) Ni le Comité de Direction ni le Comité de Pilotage n'ont tranché à ce jour ou émis une recommandation pour dépasser le blocage. Une tierce partie est sollicitée alors que les éléments ne sont pas suffisamment formalisés et étayés. Ainsi, bien que les structures de discussion et de supervision existent, les rôles, responsabilités et pouvoirs de chacun ne sont pas suffisamment exercés.
- 2) Le recours à des tiers hors des différentes commissions et comités ad hoc, de même que le manque d'arbitrage, induisent des retards et donc le maintien de systèmes et de processus inadéquats au sein du SdC, ainsi que des coûts additionnels liés à la sous-utilisation des informaticiens, et une démotivation des équipes.

4.3.3 Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels** tiennent au fait que le SdC ne peut améliorer significativement la qualité de ses prestations tant que ce projet n'est pas réalisé, et utilise encore une application déjà qualifiée en 2000 de vétuste et inadéquate.

Le **risque financier** tient au fait qu'une tierce partie est sollicitée alors que les éléments ne sont pas suffisamment formalisés et étayés, ce qui provoquera une expertise coûteuse et/ou ne répondant pas clairement au problème. De même, les retards actuels impliquent des coûts additionnels liés à la sous-utilisation des informaticiens.

Le **risque de contrôle** est avéré puisque le projet est actuellement bloqué : les rôles, responsabilités et pouvoirs de chacun ne sont pas suffisamment définis.

Le **risque d'image** tient au fait que l'absence de décision a en plus un effet démobilisateur sur le personnel concerné par le projet.

4.3.4 Recommandations

Actions

[cf. constats 1 & 2] Le responsable de projet se doit de recueillir l'état d'avancement du projet selon le document de synthèse défini au point précédent,

Se référer aux instances décisionnelles qui doivent prendre leurs responsabilités

puis d'informer régulièrement, ou dès l'apparition d'un écart aux prévisions du projet, les deux comités.

En cas de nécessaire arbitrage, les divergences et les argumentations de chaque partie doivent être consignées par le chef de projet et adressées aux deux comités. Il est toutefois nécessaire de rappeler que par l'adoption en août 2000 du PL 8219, l'Etat s'est doté d'une solution logicielle unique et intégrée de gestion budgétaire, comptable et financière (Comptabilité Financière Intégrée – CFI). La Cour recommande donc qu'aucune application de type budgétaire, comptable et financière ne soit développée dès lors que la CFI peut répondre aux besoins mentionnés.

Utilisation maximale des applications existantes dès lors qu'elles peuvent répondre aux besoins

Dans le cas où la CFI ne pouvait répondre aux besoins de type budgétaire, comptable et financier dans le présent projet Micado, la Cour recommande que les deux comités, sur la base d'une documentation extrêmement circonstanciée et pertinente, soumettent leur proposition à la C2SIC, puis à la CGPP qui en répond devant le Conseil d'Etat.

Pistes et modalités de mise en œuvre

Cette recommandation n'a pas de coût additionnel significatif et fait partie du cahier des charges des cadres impliqués dans ce type de projet. La demande d'arbitrage par les deux comités doit être formalisée par le responsable du projet.

Avantages attendus

Ceci permet à l'instance décisionnelle de prendre une position formalisée en connaissance de cause. L'usage de l'outil CFI existant pour tout besoin de type budgétaire, comptable et financier permet des économies d'échelle et une cohérence pour l'ensemble des acteurs concernés par les fonctions financières au sens large.

4.3.5 Observations de l'audité (Corps de Police)

Lors d'une séance tenue le 3 mai 2007, le Département des Institutions a demandé à la police de veiller à ne pas dépasser l'enveloppe budgétaire prévue dans le projet de loi correspondant et à mettre en production une version "mini" (= premier module), à une échéance estimée au 1er semestre 2008.

Une éventuelle suite pourra être donnée au projet (version "midi" = deuxième module), sur la base d'une motivation détaillée fournie par la police. Ce complément entraînera vraisemblablement une demande de nouveau crédit.

4.3.6 Observations de l'audité (CTI)

Nous rappelons que le rôle du CTI dans un projet informatique est celui de "maître d'œuvre" (MOE) et qu'à ce titre le CTI doit répondre aux besoins exprimés par son client, en l'occurrence le Service des Contraventions. Dans ce contexte, le changement de direction du SdC - qui s'est accompagné d'une vision organisationnelle différente par rapport à celle qui avait été consignée dans les analyses détaillées établies en 2003/2004 - a constitué un élément perturbateur important. De plus, la décision unilatérale de l'OPSI de démarrer une analyse "procédures / processus" alors que la réalisation informatique était déjà en cours a entraîné une perte de maîtrise au niveau des spécifications : un nouveau concept a commencé à émerger en parallèle avec le développement informatique ce qui a eu comme corollaire le besoin de reformuler l'ensemble de la spécification détaillée de l'outil informatique.

4.4 Conclusion

4.4.1 Contexte conclusif

En guise de conclusion, la Cour rappelle que les dépenses externes réelles du projet Micado totalisent 2.7 millions à fin avril 2007 et atteindront même un minimum de 3.3 millions à fin 2007 en tenant compte des dépenses déjà engagées, et cela sans livraison de fonctionnalités.

Quant aux dépenses internes du CTI, elles totaliseront vraisemblablement 2.1 millions à fin 2007.

Pour mémoire, le projet voté en décembre 2000 prévoyait 2.4 millions de dépenses externes et 0.3 million de dépenses internes du CTI, pour une livraison complète en juin 2003.

<i>En millions de CHF</i>	Dépenses prévues selon PL 8316	Dépenses effectives et déjà engagées jusqu'au 31 décembre 2007
Coûts externes	2.4	3.3
Coûts internes du CTI	0.3	2.1
TOTAL	2.7	5.4

4.4.2 Constats conclusifs

La gestion de ce projet est un exemple d'illégalité, d'irrégularité comptable et de mauvais emploi des fonds publics

Le crédit initial était déjà dépassé au 30 avril 2007 et le sera encore plus largement d'ici la fin de l'année.

A la connaissance de la Cour, au 21 juin 2007 la Commission des Finances n'était toujours pas formellement informée de la situation.

En outre, si le projet devait être abandonné, l'ensemble des charges activées devrait être déprécié.

La Cour conclut que **le projet Micado ne respecte pas** :

- **la légalité** puisque le crédit initial est déjà dépassé à ce jour, et que les engagements pris font qu'il le sera encore davantage d'ici la fin de l'année. L'art. 55 de la LGAF n'est pas respecté.
- **la régularité des comptes**, puisqu'une partie des coûts externes est imputée sur le budget de fonctionnement du CTI (compte de fonctionnement) au lieu d'être activée (bilan).
- **le bon emploi des fonds à disposition**, puisqu'aucune fonctionnalité n'est en production à ce jour, malgré une dépense supérieure à la totalité du budget initial.

Pour sortir de l'illégalité actuelle (dépenses sans base légale, ni objectifs, ni délais de réalisation précis), il faudra une décision de poursuite du projet **impliquant une demande de crédit complémentaire voire le dépôt d'un nouveau projet de loi**, ou alors une décision d'abandonner le projet.



La poursuite du projet permettrait d'améliorer la situation au Service des Contraventions et de le doter de l'outil promis il y a sept ans.

4.4.3 Observations de l'audité (Corps de Police)

En attente de délai de garanties de délais de livraison du CTI.

4.4.4 Observations de l'audité (CTI)

Pas d'observations autres que celles déjà formulées.

5. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Priorité 1 = Fort 2 = Moyen 3 = Faible	Responsable	Délai au	Fait le
3.2.4	Gestion budgétaire Redéfinir les CR pour adéquation avec organigramme et responsabilités		Direction des finances DI ?		
3.2.4	Gestion budgétaire Budgéter les frais de formation et de dépenses générales sur les centres de responsabilités effectifs		Chef Service Financier	En cours dans PB 2008	
3.2.4	Gestion budgétaire Etablir un processus et un format de reporting consolidé pour le Corps de Police		Chef Service Financier	Possible dès accès donné par CFI	
3.3.4	Comptabilité Extractions donnant les montants totaux relatifs aux facturations, aux remises et annulations, aux paiements reçus avec la séparation amendes-émoluments, et par entité émettrice (ex : Gendarmerie, communes...).		Direction SdC	Mise en prod de MICADO complet.	
3.3.4	Comptabilité Extractions pour contrôle : a- liste des amendes d'ordre dont l'échéance saisie est supérieure à 2 mois. b- créer une table secondaire traçant les modifications et annulations		Direction SdC	Mise en prod de MICADO complet.	
3.3.4	Comptabilité Communiquer aux Communes les soldes dus à titre de rétrocession.		Direction SdC	Mise en prod de MICADO complet.	
3.4.4	Caisses Supprimer tout encaissement en liquide des amendes et contraventions au guichet du Service des Contraventions, au Service financier et service public ainsi qu'à tous les postes de police et d'agents municipaux.		Préavis négatif de la direction de la Police		
3.5.1	Débours au personnel et indemnités Régularisation de certaines indemnités.		RRH		
3.5.4	Débours au personnel et indemnités Supprimer le décaissement des débours dus au personnel et faire une avance. A Rembourser une fois par mois par l'OPE.		RRH & Chef Police Adjoint & OPE	01/01/08	
3.5.4	Débours au personnel et indemnités Supprimer les versements directs des indemnités de nuit et forfaitaires par le Service Financier du Corps de Police. A rembourser une fois par mois par l'OPE.		Chef Service Financier		

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Priorité 1 = Fort 2 = Moyen 3 = Faible	Responsable	Délai au	Fait le
3.6.4	Contentieux Créer un Service du Contentieux pour tout le Corps de Police et le positionner dans l'organigramme.		Chef Service Financier & Direction SdC	01/06/08	
3.7.4	Saisie de la facturation et recherche d'adresses Obtenir un accès direct aux différentes bases de données existantes à l'Etat et dans ses régions autonomes (Administration Fiscale Cantonale, les Services Industriels de Genève).		DI - SG Police	01/01/08 En cours	
3.8.4	Organisation et positionnement de la fonction financière Regrouper les fonctions financières de la Police sous une seule et même responsabilité transversale au sein de la Police et placée comme telle dans l'organigramme, et nommer un titulaire à ce poste avec un cahier des charges.		Chef Services Généraux & Chef Police Adjoint	01/06/08 Réorganisation prévue	
3.8.4	Organisation et positionnement de la fonction financière Produire un document expliquant les 19 postes administratifs occupés par des policiers et les éventuelles mesures de rectification.		RRH		
4.2.4	Document de suivi de projet Reprendre le cahier des charges du projet. Confirmer et formaliser les besoins métiers, les coûts, les délais et la pertinence du projet. Demander un crédit complémentaire, déposer un projet de loi ou abandonner le projet.				
4.2.4	Document de suivi de projet Définir un document de synthèse sur les 3 axes, livrables, coûts internes et externes et échéances dans un format validé par le CTI.				
4.2.4	Document de suivi de projet Demander que le CTI suive ce projet conformément à des méthodologies de gestion standardisées.				
4.3.4	Organisation du projet informatique Tenir à jour le document de synthèse (avancement du projet) et tenir informés les différents comités de direction et de pilotage du projet.				

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) Rapport 07-20 Observations N°	Arthur Andersen 1996 Analyse détaillée	Position de la CDC par rapport à ces points et/ou actions recommandées par la CDC
Facturation par les HUG (tests d'alcoolémie) et TPG (utilisation) non détaillée ou supportée	N° 18+19		CDC favorable à la recommandation de l'ICF
Compte bancaire non inclus dans la comptabilité	N° 20		CDC favorable à la recommandation de l'ICF
Les indemnités pour service de nuit et forfaitaires ne sont pas assujetties aux cotisations sociales; virement par l'OPE	N° 20		Observation également constatée par la CDC et reprise pour les points 3.5.1 & 3.5.2; ainsi que pour les actions 3.4 du présent rapport
Les amendes d'ordre (AO) et contraventions sont comptabilisées suivant le principe d'encaissement et non celui d'engagement.	N° 29+32+35		Observation également constatée par la CDC et reprise pour les actions 3.4 du présent rapport
Réconciliations et ajustements des comptes postaux et caisse non entrepris pour la clôture.	N° 25+26+30+34+37		CDC favorable à la recommandation de l'ICF
Valeurs d'inventaires (habillements, promotions et équipements lourds) non justifiées	N° 21+23+27+28		CDC favorable à la recommandation de l'ICF
Justification du solde d'un compte bancaire dont les titulaires étaient des cadres supérieurs et non l'Etat de Genève.	N° 31		CDC favorable à la recommandation de l'ICF
Justification de solde de certain compte (provision, fournisseur et avances) n'est pas faite ou après la clôture et n'est pas systématiquement gardée.	N° 22+24+36+38		CDC favorable à la recommandation de l'ICF
Mauvaises imputations comptables	N° 17		CDC favorable à la recommandation de l'ICF
Imputations internes non justifiables	N° 33		CDC favorable à la recommandation de l'ICF

Observations et recommandations des audits portant sur les mêmes entités et/ou thématiques	Inspection Cantonale des Finances (ICF) Rapport 07-20 Observations N°	Arthur Andersen 1996 Analyse détaillée	Position de la CDC par rapport à ces points et/ou actions recommandées par la CDC
Mise en place d'une procédure de recouvrement à l'Etat avec balance âgée		N° 13	CDC favorable à la recommandation Arthur Andersen, mais cela requiert de réaliser l'action 3.3.4 du présent rapport au préalable
Autonomiser le SDC sans relation avec la Police		N° 36	CDC défavorable, car le SdC gère une bonne partie de son volume d'affaires en étroite ligne avec la Police. Cependant une partie de l'actuel SdC serait transformé et autonomisé au niveau du contentieux (action 3.6.4 du présent rapport)
Formaliser le barème des contraventions		N° 36	Fait le 1.9.96 avec des fourchettes selon situation personnelle du contrevenant selon le SdC
Ventilation des recettes et charges selon leur source (comptabilité analytique)		N° 36	Fait par fournisseur mais pas par nature d'infraction après encaissement
Favoriser l'utilisation de système comme le Casio et éviter double saisie		N° 36	CDC favorable à un système électronique qui évite la double saisie et qui soit compatible avec l'équipement des gendarmes
Etablir une procédure de contentieux avec les juges pour convertir une contravention en jours d'arrêts		N° 36	Améliorations déjà apportées selon le SdC
Etablir un tableau Missions-tâches-heures sup. et le soumettre à la direction pour fixer les priorités		N° 35	CDC favorable à la recommandation Arthur Andersen. En test (projet COPP)
Identifier la finalité et le lieu des heures supplémentaires		N° 35	CDC favorable à la recommandation Arthur Andersen. En test (projet COPP)
Gestion budgétaire: redéfinir les CR pour adéquation avec organigramme et responsabilités			Actions 3.2.4 du présent rapport
Gestion budgétaire: budgéter les frais de formation et de dépenses générales sur les CR effectifs			Actions 3.2.4 du présent rapport

Observations et recommandations des audits portant sur les mêmes entités et/ou thématiques	Inspection Cantonale des Finances (ICF) Rapport 07-20 Observations N°	Arthur Andersen 1996 Analyse détaillée	Position de la CDC par rapport à ces points et/ou actions recommandées par la CDC
Gestion budgétaire: établir un processus et un format de reporting consolidé pour le Corps de Police			Actions 3.2.4 du présent rapport
Comptabilité: extractions donnant les montants totaux relatifs aux facturations, aux remises et annulations, aux paiements reçus avec la séparation amendes-émoluments, et par entité émettrice (ex.: Gendarmerie, communes...).			Actions 3.3.4 du présent rapport
Comptabilité: extractions pour contrôle : liste des amendes d'ordre dont l'échéance saisie est supérieure à 2 mois; créer une table secondaire traçant les modifications et annulations			Actions 3.3.4 du présent rapport
Comptabilité: communiquer aux Communes les soldes dus à titre de rétrocession.			Actions 3.3.4 du présent rapport
Caisses: supprimer tout encaissement en liquide des amendes et contraventions au guichet du Service des Contraventions, au Service financier et service public ainsi qu'à tous les postes de police et d'agents municipaux.			Actions 3.4.4 du présent rapport
Débours au personnel et indemnités: supprimer le décaissement des débours dus au personnel et faire une avance. A Rembourser une fois par mois par l'OPE.			Actions 3.5.4 du présent rapport
Contentieux: créer un Service du Contentieux pour tout le Corps de Police et le positionner dans l'organigramme.			Actions 3.6.4 du présent rapport
Saisie de la facturation et recherche d'adresses: obtenir un accès direct aux différentes bases de données existantes à l'Etat et dans ses régions autonomes (Administration Fiscale Cantonale, Services Industriels de Genève).			Actions 3.7.4 du présent rapport
Organisation et positionnement de la fonction financière: regrouper les fonctions financières de la Police sous une seule et même responsabilité transverse et placée comme telle dans l'organigramme du Corps de Police, et nommer un titulaire à ce poste avec un cahier des charges.			Actions 3.8.4 du présent rapport
Organisation et positionnement de la fonction financière: produire un document expliquant les 19 postes administratifs occupés par des policiers et les éventuelles mesures de rectification.		N° 35	Actions 3.8.4 du présent rapport

Observations et recommandations des audits portant sur les mêmes entités et/ou thématiques	Inspection Cantonale des Finances (ICF) Rapport 07-20 Observations N°	Arthur Andersen 1996 Analyse détaillée	Position de la CDC par rapport à ces points et/ou actions recommandées par la CDC
Document de suivi de projet: mettre à jour le cahier des charges du projet. Confirmer et formaliser les besoins métiers, les coûts, les délais et la pertinence du projet. Demander un crédit complémentaire, redéposer un projet de loi ou abandonner le projet.			Actions 4.2.4 du présent rapport
Document de suivi de projet: définir un document de synthèse sur les 3 axes, livrables, coûts internes et externes et échéances dans un format validé par le CTI			Actions 4.2.4 du présent rapport
Document de suivi de projet: demander que le CTI suive ce projet conformément à des méthodologies de gestion standardisées.			Actions 4.2.4 du présent rapport
Organisation du projet informatique: tenir à jour le document de synthèse (avancement du projet) et tenir informés les différents comités de direction et de pilotage du projet.			Actions 4.3.4 du présent rapport

7. DIVERS

7.1 Glossaire des risques

Typologie des risques adaptée au secteur public et aux entreprises contrôlées par l'Etat

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

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « possibilité qu'un événement survienne et nuise à l'atteinte d'objectifs ». La Cour identifie deux catégories de risques majeurs, à savoir le **risque opérationnel (1)** et le **risque financier (2)**. Ces deux risques majeurs recouvrent plusieurs autres risques selon leur nature et leur origine, qui se déclinent notamment en risques de **contrôle (3)**, de **fraude (4)**, de **conformité (5)** et **d'image (6)**.

1) Le risque opérationnel relève de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'Etat et de ses services ou entités, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies, sur l'activité courante, voire sur la poursuite de son activité

Exemples :

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

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

Exemples :

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

3) Le risque de contrôle relève de constatations qui touchent à une utilisation inadéquate ou à l'absence de procédures et de documents de supervision et de contrôle ainsi que de fixation d'objectifs, et qui peuvent avoir des conséquences sur le plan juridique, financier et opérationnel.

Exemples :

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

4) Le risque de fraude relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

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

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

Exemples :

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

6) Le risque d'image (également connu sous « risque de réputation ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'Etat et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

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



7.2 Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs au sein du Département des Institutions et en particulier du Corps de Police, ainsi que les collaborateurs au sein du Centre des Technologies de l'Information et de l'Inspection Cantonale des Finances (ICF) qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé le 4 juin 2007. Le rapport complet a été transmis au Corps de Police dont les observations remises le 21 juin 2007 ont été dûment reproduites dans le rapport.

En outre, la Cour a transmis au CTI la partie du rapport relative au projet Micado. Les observations du CTI, remises le 21 juin 2007, ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations des entités auditées.

Genève, le 26 juin 2007

Antoinette Stalder
Présidente

Stéphane Geiger
Magistrat titulaire

Stanislas Zuin
Magistrat titulaire