

N° 30 (DCTI) : audit de gestion, relatif à l'organisation et à la gestion financière des travaux de construction

rapport publié le 29 juin 2010

Sur les 31 recommandations émises par la Cour, toutes ont été acceptées. 6 ont été réalisées, 24 sont non réalisées au 30 juin 2012 et 1 est sans objet.

Relativement aux **6 recommandations mises en place**, des solutions ont pu être réalisées dans les domaines suivants :

- La prise en compte des erreurs du passé dans la rédaction du cahier des charges des concours.
- Une meilleure qualité dans l'établissement des devis généraux, notamment dans la précision des montants.
- L'utilisation de la méthode de la CFE dans la détermination et le suivi des coûts de la construction.
- La rédaction des cahiers des charges.

Parmi les **24 recommandations non réalisées au 30 juin 2012**, il est relevé que des améliorations doivent encore être apportées, notamment dans les domaines suivants :

- La concertation entre le pouvoir politique, la COPIN et l'OBA pour s'assurer que ce dernier est en mesure de répondre au volume des investissements.
- Les réconciliations des états financiers établis par les mandataires et les architectes de l'OBA avec la CFI.
- Le fait de déterminer si, pour certaines activités, le marché est en mesure de répondre aux sollicitations de l'OBA au vu du volume croissant des investissements.

- L'utilisation plus soutenue de l'expert technico-économique, ainsi que la définition de sa mission et de sa place dans le processus de construction.
- La réduction du temps de traitement des opérations.
- La rédaction et la mise en application des directives aux mandataires.
- La traçabilité des modifications apportées au projet initial et des contrôles effectués par le biais de visas apposés par les collaborateurs concernés.
- Clarifier la date de départ du délai de 24 mois pour boucler un crédit de construction et mise en place d'alerte sur les projets terminés depuis plus de douze mois.
- L'établissement de statistiques sur l'utilisation des fournisseurs par les chefs de projets et procédure d'évaluation des fournisseurs.
- La détermination du mode de rémunération des mandataires suivant le type de prestations fournies.
- Les éléments du système de contrôle interne.

Enfin, la **recommandation sans objet** concerne la formation d'un collaborateur à l'établissement des tableaux de bord extraits de la CFI (risque d'absence de suppléance), ce qui n'est plus nécessaire avec l'installation de GEInvest ; en effet, cette nouvelle application va permettre de restituer les données ressortant du module Project Accounting de la CFI d'une manière simplifiée et définies selon les besoins de l'OBA.

Une des explications au fait que peu de recommandations ont été mises en place est à rechercher dans les nombreux départs intervenus aux postes clés de l'Office des bâtiments (OBA) entre 2010 et 2011, et qui n'ont pas été repourvus rapidement ; cette situation a débouché sur une absence de suivi des recommandations, déjà relevée dans notre rapport annuel 2010-2011.

Le directeur actuel de l'OBA, entré en fonction début juin 2011, a défini un plan d'action « Proposition organisationnelle OBA » visant à mettre en place l'organisation et les outils nécessaires au bon fonctionnement de l'OBA dans lequel sont intégrées les recommandations émises par la Cour. Il en est résulté qu'au 30 juin 2011, les délais initiaux de réalisation des recommandations ont été retardés et ont été échelonnés entre le 30 septembre 2011 et le 31 décembre 2012.

Le plan d'action a débouché sur une nouvelle organisation de l'OBA qui a été approuvée par le Conseil d'Etat en avril 2012 ; elle inclut une redistribution des postes de travail avec la mise au concours de 11 postes dès le mois de mai 2012. Tous n'étant pas encore repourvus à fin août 2012, l'entrée en fonction de tous les collaborateurs ne sera effective qu'à la fin de 2012. Dès lors, la mise en œuvre de la nouvelle organisation ne pourra avoir lieu qu'au début de 2013, ce qui explique que les délais de mise en place des recommandations aient été révisés à nouveau et s'échelonnent désormais entre fin 2012 et 2014.

Comme l'année passée, cette situation est préoccupante, car au moment de la publication du rapport l'audité s'était engagé à mettre en place toutes les recommandations dans un délai de douze mois. Ainsi, les risques identifiés au moment de l'audit sont toujours présents : ceux liés à l'opérationnel (par exemple : l'absence de directives aux mandataires sur le site, la non-réduction de la durée de traitement des factures), ceux liés au financier (par exemple l'absence de réconciliation entre les états financiers, ce qui laisse ouvert le risque de double paiement des factures), ceux liés au contrôle (par exemple l'utilisation insuffisante des compétences de l'expert technico-économique), ou encore ceux liés à la conformité (par exemple les boucllements qui ne sont pas réalisés dans les délais légaux).

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)				Suivi par la Cour
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
4.1.4	Les directions de l'OBA et de la DIPA devraient être consultées par les conseillers d'Etat concernés afin d'anticiper au mieux les répercussions sur le volume de travail de l'administration (en l'occurrence la DIPA), en termes de ressources humaines et logistiques, permettant ainsi une meilleure planification. Utiliser les compétences et les connaissances de la COPIN pour alerter le conseiller d'Etat sur les risques.	2	CE/SG DCTI	(initial Fin 2010) 30.09.2012	En cours	Non réalisé au 30 juin 2012. Il n'y a pas à l'heure actuelle de concertation entre les différentes parties, y compris la COPIN.
4.1.4	Déterminer si le marché du travail est en mesure de répondre aux besoins de la DIPA.	3	DIPA/DSU RH	(initial Fin 2010) 30.03.2012 Révisé 30.03.2013	En cours	Non réalisé au 30 juin 2012. Une réflexion est en cours à l'OBA parce que plusieurs entreprises privées renoncent à travailler avec l'OBA en raison des procédures administratives auxquelles elles sont soumises.
4.2.4	Tenir compte des erreurs du passé lors de l'établissement du cahier des charges des concours.	1	DIPA (chefs de projets)	30.09.2010	Fait	Fait.
4.2.4	Indiquer le respect des conditions-cadres comme prioritaire, si ce n'est obligatoire, et pénaliser, voire refuser les projets qui ne sont pas conformes.	2	OBA / DIPA	(initial Délai à fixer selon entretien avec la FAI) 30.09.2012 Révisé 30.06.2013	En cours	Non réalisé au 30 juin 2012. Une nouvelle organisation de l'OBA a été approuvée par le Conseil d'Etat en avril 2012 qui prendra complètement effet au 1 ^{er} janvier 2013 avec tous les engagements de personnel prévus.

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)				Suivi par la Cour
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
4.3.4	Améliorer la précision des devis généraux de manière à permettre une meilleure planification des moyens financiers nécessaires.	1	DIPA (chefs de projets)	30.12.2010		Fait. Actuellement, l'écart tolérable est de 2 à 3%. En plus, les projets supérieurs à 2 millions sont revus par l'économiste de la construction.
4.4.4	Dans la mesure où la méthode par CFE se révèle être plus adéquate pour l'activité de construction, la Cour invite la direction des bâtiments à utiliser cette méthode et à abandonner celle des CFC.	2	DIPA/DSU Finances	Délai à fixer selon compatibilité avec la CFI et résultat de l'étude en cours		Fait. Les deux méthodes sont utilisées, mais les CFC restent d'actualité parce que la comptabilité de l'Etat (CFI) est toujours paramétrée sur les CFC et non pas sur les CFE.
4.5.4	Décrire, renforcer et intégrer de manière permanente la fonction d'expert technico-économique dans l'organisation de la DIPA. Responsabiliser l'intervention de l'expert technico-économique en décrivant les attentes du maître d'ouvrage et les obligations de l'expert qui lui sont associées.	2	OBA-DIPA	(initial Automne 2010) 31.12.2011 Révisé 30.06.2013	En cours	Non réalisé au 30 juin 2012. La fonction a été rattachée au nouveau Service Achats et Contractualisation. De plus, l'activité de l'expert sera définie par le responsable de ce service et non plus par les responsables de directions et/ou chefs de projets. Au 30 juin 2012, les modalités de fonctionnement restent à définir.
4.5.4	Décrire et consolider la place et l'intervention de l'expert technico-économique dans le processus de construction.	2	DIPA	(initial Automne 2010) 30.06.2012 Révisé 30.06.2013	En cours	Non réalisé au 30 juin 2012. Idem ci-dessus.

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)				Suivi par la Cour
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
4.5.4	Stipuler dans les contrats signés par le maître d'ouvrage avec le mandataire l'obligation de présenter le devis général et le décompte final selon les CFE et les CFC.	2	DIPA	30.05.2010	Documents modifiés le 11.05.2010	Fait.
4.5.4	Définir et décrire la méthodologie utilisée pour les analyses de l'expert.	2	DIPA	(initial Automne 2010) 30.06.2012 Révisé 30.06.2013	En cours	Non réalisé au 30 juin 2012. La fonction d'expert technico-économique a été rattachée au nouveau Service Achats et Contractualisation. De plus, l'activité de l'expert sera définie par le responsable de ce service et non plus par les responsables de directions et/ou chefs de projets. Au 30 juin 2012, les modalités de fonctionnement restent à définir.
4.5.4	Joindre l'avis de l'expert dans les projets de loi.	1	DIPA (chefs de projets)	Automne 2010) 31.12.2012	En cours	Non réalisé au 30 juin 2012. Le directeur de l'OBA considère que le devis général étant revu par l'expert technico-économique, il n'est pas nécessaire de mentionner expressément son avis dans le projet de loi. Toutefois, une révision de la fonction sera entreprise dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle organisation.

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
4.6.4	Réduire la durée de traitement des opérations dont une partie importante est imputable aux mandataires.	2	OBA/DSU finances/DF	(initial Fin 2010) 31.12.2011 Révisé 30.06.2013	En cours	Non réalisé au 30 juin 2012. Dans le cadre de la nouvelle organisation, un groupe de travail interdépartemental a pour but de revoir les procédures afin de réduire la durée de traitement des opérations. Dans le même temps, l'OBA teste le logiciel Facture Express afin de réduire les délais les plus longs.
4.6.4	Adapter les restitutions de la CFI aux besoins des collaborateurs de la DIPA ou mettre en place une application adéquate.	2	OBA/DSU finances/DF	(initial Juin 2011) 31.12.2011 Révisé 31.12.2012	En cours	Non réalisé au 30 juin 2012. L'installation et le déploiement de l'outil GEInvest va permettre d'obtenir les restitutions ressortant de la CFI pour les collaborateurs concernés.
4.6.4	Former un collaborateur de la DIPA à l'extraction des tableaux de bord destinés à la direction.	2	OBA	(initial Juin 2011) 31.12.2011		Sans objet. Cette recommandation n'est plus d'actualité puisque chaque collaborateur concerné pourra lui-même obtenir les informations recherchées dans GEInvest.

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)				Suivi par la Cour
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
4.6.4	Rechercher une solution afin d'établir des états de réconciliations entre les décomptes des mandataires et la CFI sur une base régulière.	2	DIPA Chefs de service / Chefs de projets	(initial Fin 2010) 31.12.2011 Révisé 30.06.2013	En cours	Non réalisé au 30 juin 2012. Le déploiement de GEInvest permettra aux collaborateurs de disposer des informations de la CFI et de ne plus travailler avec des états parallèles. Toutefois, il est nécessaire que l'OBA s'assure que tous les collaborateurs utilisent cet outil et de manière adéquate.
4.7.4	Clarifier la date de départ du délai de 24 mois.	2	DSU finances/DF	(initial Juin 2011) 31.12.2011 Révisé 31.12.2012	Non fait	Non réalisé au 30 juin 2012. Une action sera entreprise dans le cadre de la nouvelle organisation approuvée par le Conseil d'Etat en avril 2012 et qui sera opérationnelle début 2013. Comme GEInvest ne gère pas les dates, il est prévu de faire partir le délai à la date de la réception de la dernière facture du projet.
4.7.4	Réfléchir à une approche conjuguée entre les intervenants (par exemple le DCTI et le DIP) pour respecter le délai légal de manière à ce que son application soit uniforme pour tous les responsables de crédits. Mettre en place des alertes sur des projets de construction non bouclés après 12 mois.	2	OBA- DIP/DSU Finances/DF	(initial Fin 2010) 31.12.2011 Révisé 31.12.2014	En cours	Non réalisé au 30 juin 2012. Néanmoins, à titre d'information, la DGI envoie régulièrement à la DIPA la liste des projets non bouclés.

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)				Suivi par la Cour
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
4.8.4	La Cour invite la direction de l'OBA et de la DIPA à s'assurer que la rédaction des cahiers des charges (y compris la signature par les titulaires de postes) et l'établissement des processus seront réalisés dans un délai raisonnable, mais au plus tard à la fin de 2010.	1	DIPA	30.06.2010		Fait.
4.8.4	Afin de renforcer la mise en place de l'organisation, la Cour invite la direction de l'OBA à s'assurer que la rédaction et la mise en application des directives aux mandataires et aux collaborateurs de la DIPA soient respectées.	2	DIPA	(initial Fin 2010) 31.12.2012 Révisé 30.06.2013	En cours	Non réalisé au 30 juin 2012. Une action sera entreprise dans le cadre de la nouvelle organisation approuvée par le Conseil d'Etat en avril 2012 et qui sera opérationnelle début 2013.
	La Cour invite la direction de l'OBA à s'assurer de la traçabilité des modifications apportées au projet initial et des contrôles effectués par le biais de visas apposés par les collaborateurs concernés.	2	DIPA	(initial Fin 2010) 31.03.2012 Révisé 30.12.2014	En cours	Non réalisé au 30 juin 2012. Un projet est ouvert avec l'OSI, mais dont le financement n'est pas garanti à ce jour.
	La Cour invite la direction de l'OBA à mettre à disposition des collaborateurs en charge des appels d'offres et des soumissionnaires des directives qui expliquent le fonctionnement de la DIPA en matière de passation de marchés publics.	2			Achevé à fin avril 2010	Fait.

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)				Suivi par la Cour
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
4.8.4	Lors de la diffusion de la charte commune des valeurs, la faire signer par tous les collaborateurs concernés afin d'attester sa prise de connaissance.	2	OBA	(initial Selon calendrier SG) 31.12.2011	En cours	Non réalisé au 30 juin 2012. La charte de l'Etat a été transmise à tous les collaborateurs. Une charte de l'OBA a été rédigée mais elle doit encore être validée par le secrétaire général.
4.8.4	La Cour invite la direction de la DIPA à mettre en place les contrôles compensatoires nécessaires pour couvrir les risques non couverts (déficiency de contrôle) dans les meilleurs délais.	2	DIPA	(initial Fin 2010) 31.12.2011 Révisé 30.06.2013	Non fait	Non réalisé au 30 juin 2012. Bien que l'analyse des risques et la matrice des contrôles aient été établies, les contrôles compensatoires n'ont pas été mis en place pour les risques non encore couverts.

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)				Suivi par la Cour
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
4.8.4	<p>La Cour invite la direction de la DIPA et/ou de l'OBA à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - mettre à disposition des collaborateurs en charge des appels d'offres les listes des entreprises qualifiées selon les dispositions cantonales et à mettre en place un outil qui permette d'obtenir des données statistiques sur les fournisseurs qui soumissionnent. - mettre en place une procédure d'évaluation des fournisseurs. - mettre en place une structure qui permette de superviser et contrôler le déroulement des appels d'offres. 	2	OBA	(initial Juin 2011) 30.06.2012 Révisé 30.06.2013	En cours	Non réalisé au 30 juin 2012. Les collaborateurs ont à disposition la liste de l'OCIRT pour les entreprises ne respectant pas les dispositions légales. Cette recommandation figure dans les attributions du nouveau service achats en cours de création.
		2	OBA	(initial Juin 2011) 31.12.2012 Révisé 30.06.2013	En cours	Non réalisé au 30 juin 2012. Une action sera entreprise dans le cadre de la nouvelle organisation approuvée par le Conseil d'Etat en avril 2012 et qui sera opérationnelle début 2013.
		2	OBA	(initial Fin 2010) 31.12.2011 Révisé 30.06.2013	En cours	Non réalisé au 30 juin 2012. Une action sera entreprise dans le cadre de la nouvelle organisation approuvée par le Conseil d'Etat en avril 2012 et qui sera opérationnelle début 2013.
4.8.4	La Cour invite la DIPA à faire respecter les directives internes de manière à éviter tout risque de fraude ou d'octroi de mandat de faveur. Par ailleurs, des contrôles sont à effectuer pour empêcher de telles opérations.	2	DIPA	(Initial Fin 2010) 31.03.2012 Révisé 30.06.2013	En cours	Non réalisé au 30 juin 2012. Une action sera entreprise dans le cadre de la nouvelle organisation approuvée par le Conseil d'Etat en avril 2012 et qui sera opérationnelle début 2013.

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
4.8.4	Concernant le devis général du mandataire, considérant la source de conflit que représente la rémunération au décompte final, qui se traduit par des relations tendues entre le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre tout au long des travaux, la Cour invite la DIPA à procéder à un arbitrage systématique entre la rémunération du mandataire sur base forfaitaire, en pourcent du coût des travaux (décompte final) ou en fonction des heures effectives.	2	DIPA	(initial Fin 2010) 31.03.2012 Révisé 30.06.2013	En cours	Non réalisé au 30 juin 2012. Une action sera entreprise dans le cadre de la nouvelle organisation approuvée par le Conseil d'Etat en avril 2012 et qui sera opérationnelle début 2013.
	Concernant les travaux complémentaires, la Cour invite la DIPA à déterminer de manière plus précise la part des travaux comprise dans le contrat initial de celle liée à des travaux complémentaires pouvant faire l'objet d'une facturation distincte. Pour cette dernière, la Cour invite la DIPA à procéder à un arbitrage systématique entre la rémunération du mandataire sur base forfaitaire, en pourcent du coût des travaux (décompte final) ou en fonction des heures effectives.	2	DIPA	(initial Fin 2010) 31.03.2012 Révisé 30.06.2013	En cours	Non réalisé au 30 juin 2012. Une action sera entreprise dans le cadre de la nouvelle organisation approuvée par le Conseil d'Etat en avril 2012 et qui sera opérationnelle début 2013.

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)				Suivi par la Cour
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
4.8.4	La Cour invite la direction de la DIPA à mettre en place des outils de supervision, d'information et de communication pour assurer conseil et assistance à ses collaborateurs en vue de répondre à leurs demandes et d'améliorer leurs prestations et leur motivation. A ce titre, un collaborateur de la direction financière du DCTI, avec une expérience des métiers de la construction, est en charge de cet aspect.	2	DIPA	(initial Fin 2010) 31.12.2011 Révisé 30.06.2013	En cours	Non réalisé au 30 juin 2012. Une action sera entreprise dans le cadre de la nouvelle organisation approuvée par le Conseil d'Etat en avril 2012 et qui sera opérationnelle début 2013.
4.8.4	Une fois les étapes relatives aux quatre premières composantes du SCI mises en place, la DIPA est invitée à établir un suivi et une surveillance d'une part des processus liés aux projets de construction afin de vérifier notamment l'efficacité opérationnelle des contrôles clés, d'autre part de la connaissance des lois, règlements et directives pertinents par les acteurs concernés.	2	DIPA	(initial Fin 2011) 31.03.2012 Révisé 30.06.2013	En cours	Non réalisé au 30 juin 2012. Au vu du statut des précédentes recommandations.