

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°66

JUILLET 2013

AUDIT DE LEGALITE ET DE GESTION

DEPARTEMENT DES FINANCES

CENTRALE COMMUNE D'ACHAT



COUR DES COMPTES
RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

LA COUR DES COMPTES

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

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

Sont soumis au contrôle de la Cour des comptes :

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

Cour des comptes - 8 rue du XXXI-Décembre - CP 3159 - 1211 Genève 3
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch>

SYNTHESE

Étant donné les enjeux financiers, opérationnels et réglementaires de la gestion des achats, la Cour a lancé un audit de gestion de la Centrale Commune d'Achat de l'État de Genève (CCA). L'audit avait pour objectif d'apprécier de façon générale si le cadre de gouvernance, l'organisation et les modes de fonctionnement de la CCA sont adéquats pour qu'elle puisse atteindre ses objectifs dans le cadre réglementaire qui lui est fixé.

La CCA a été créée en janvier 2004 en remplacement de l'économat cantonal. Sa création répondait au souhait politique et administratif de centraliser et professionnaliser l'acte d'achat au sein d'une entité unique de l'administration et de permettre une gestion plus rigoureuse des moyens financiers.

Sa mission est de fournir des produits au meilleur rapport qualité/prix/service, tout en respectant les exigences légales en matière de marchés publics et en intégrant les critères du développement durable. Selon son règlement (RCCA, B 4 20.03), la CCA est chargée de procéder aux acquisitions de tous les biens mobiliers et fournitures ainsi que des services relevant de sa compétence pour les sept départements de l'administration cantonale, le pouvoir judiciaire et pour la chancellerie d'État. Elle peut également approvisionner les entités publiques et privées subventionnées selon les modalités définies par les parties.

De façon générale, l'audit de la Cour confirme le professionnalisme et la rigueur mis en œuvre par la CCA dans l'exécution des procédures d'achat qu'elle a définies dans le respect de la réglementation. La Cour relève également l'évolution positive des pratiques de la CCA en lien avec sa mission depuis sa création.

Le recours à la CCA permet à la fois d'obtenir des économies d'échelles substantielles et d'homogénéiser les pratiques d'achat sous couvert de règles communes et uniformes. De même, dans le cas particulier du secteur public, la centralisation des compétences permet d'avoir une unité de doctrine et favorise le respect de la réglementation des marchés publics.

Il ressort cependant de cet audit :

- la nécessité d'avoir une approche globale au niveau de l'État de la gestion des achats en termes notamment de politique et stratégie d'achat ainsi que de gestion des fournisseurs,
- un besoin de poursuivre la rationalisation et l'automatisation de certaines procédures et de repenser la logique d'achat et les règles actuelles qui génèrent un nombre important d'opérations manuelles,
- une évolution souhaitée vers une posture plus proactive vis-à-vis des clients internes afin notamment d'anticiper au maximum les besoins et de fédérer et mobiliser les énergies autour des achats.

Au-delà des éléments cités précédemment, la Cour des comptes considère que le rôle et le positionnement de la CCA comme élément d'une stratégie d'achat cantonale méritent d'être analysés.

En effet, la Cour note que la CCA n'a géré en 2011 qu'environ un dixième des demandes d'achats de l'État enregistrées dans l'outil informatique dédié à cet effet, de nombreux types d'achats (relatifs à la construction, à la gestion des bâtiments et des infrastructures, aux services ou à diverses études) étant de la compétence d'autres services. Par ailleurs, certains départements recrutent des profils possédant des compétences en matière juridique ou d'achat pour leurs propres achats départementaux.

Dès lors, la Cour s'interroge sur le fait que l'État ne poursuive pas une démarche de centralisation de la fonction achat afin de tirer pleinement profit des avantages d'une centrale.

Au vu de ce qui précède et de la nécessité de faire évoluer cette problématique, la Cour a émis 18 recommandations. Dans un premier temps et de façon prioritaire, la Cour des comptes recommande au Conseil d'État de clarifier sa vision, sa stratégie et sa politique en matière d'achat au sein de l'État de Genève et ainsi de préciser le rôle et les missions attendues de la CCA.



Cela devra permettre dans un deuxième temps de :

- confirmer ou infirmer le périmètre de la CCA notamment pour le petit État en termes de produits et services,
- revoir l'organisation et les moyens mis en œuvre afin d'adapter le processus d'achat dans son ensemble en fonction des rôles et responsabilités de chacun,
- adapter le cadre légal et réglementaire en conséquence,
- s'interroger sur l'opportunité d'étendre les prestations de la CCA à d'autres entités du grand État.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets. À cette fin, elle a invité le Conseil d'État, le DF et la Centrale Commune d'Achat à remplir le "tableau de suivi des recommandations et actions" qui figure au chapitre 8, et qui synthétise les améliorations à apporter et indique leur niveau de risque, le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

La Cour souligne la collaboration particulièrement constructive du Conseil d'État, du DF et de la Centrale Commune d'Achat dans le cadre de cet audit, de même que leur adhésion aux 18 recommandations. L'ensemble des rubriques du tableau a fait l'objet d'un remplissage adéquat par le Conseil d'État, le DF et la Centrale Commune d'Achat qui ont affiché leur volonté d'apporter les améliorations recommandées.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

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

TABLE DES MATIERES

Liste des principales abréviations utilisées	6
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	8
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT	9
3. CONTEXTE GÉNÉRAL	11
4. ANALYSE	15
4.1. Rôle et organisation de la CCA	15
4.1.1. Contexte	15
4.1.2. Constats.....	18
4.1.3. Risques découlant des constats.....	20
4.1.4. Recommandations.....	20
4.1.5. <i>Observations du Conseil d'État</i>	21
4.1.6. <i>Observations de la CCA</i>	22
4.2. Flux opérationnel d'achats	23
4.2.1. Contexte	23
4.2.2. Constats.....	27
4.2.3. Risques découlant des constats.....	29
4.2.4. Recommandations.....	29
4.2.5. <i>Observations de la CCA</i>	30
4.3. Relation clients	32
4.3.1. Contexte	32
4.3.2. Constats.....	35
4.3.3. Risques découlant des constats.....	36
4.3.4. Recommandations.....	36
4.3.5. <i>Observations de la CCA</i>	38
4.4. Relation fournisseurs.....	39
4.4.1. Contexte	39
4.4.2. Constats.....	43
4.4.3. Risques découlant des constats.....	44
4.4.4. Recommandations.....	45
4.4.5. <i>Observations du Conseil d'État</i>	46
4.4.6. <i>Observations de la CCA</i>	46
4.5. Pilotage et contrôle.....	48
4.5.1. Contexte	48
4.5.2. Constats.....	51
4.5.3. Risques découlant des constats.....	53
4.5.4. Recommandations.....	53
4.5.5. <i>Observations du Conseil d'État</i>	54
4.5.6. <i>Observations du département des finances</i>	54
4.5.7. <i>Observations de la CCA</i>	54
5. RECOMMANDATION CONCLUSIVE	56
5.1. <i>Observations du Conseil d'État</i>	57
5.2. <i>Observations de la CCA</i>	58
6. ANNEXE	59
7. RECUEIL DES POINTS SOULEVES PAR LES AUTRES AUDITS PORTANT SUR LES MEMES THEMES.....	61
8. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	64
9. DIVERS.....	74
9.1. Glossaire des risques	74
9.2. Remerciements	76

Liste des principales abréviations utilisées

AIMP	Accord intercantonal sur les marchés publics
CCA	Centrale commune d'achat
CFI	Comptabilité financière intégrée : la CFI est une solution logicielle unique, intégrée, multifonctions devant permettre de mettre en œuvre des règles de gestion budgétaires, comptables et financières communes à tous les départements de l'État.
CR	Centre de responsabilité qui correspond dans la plupart des cas au service d'un département.
DA	Demande d'achat : formalisation de l'expression d'un besoin en fournitures ou en prestations de service. Les demandes d'achats sont saisies dans la CFI avec l'outil unique d'achat.
DAME	Demande d'amélioration du système d'information
DARES	Département des affaires régionales, de l'économie et de la santé
DCTI	Département des constructions et des technologies de l'information
DF	Département des finances
DGFE	Direction générale des finances de l'État (DF)
DGM	Direction générale de la mobilité (DIME)
DGSI	Direction générale des systèmes d'information (ex-CTI), rattachée au DS
DIME	Département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement
DIP	Département de l'instruction publique, de la culture et du sport
DS	Département de la sécurité
DSO	Direction supports et Organisation (DF)
DU	Département de l'urbanisme (anciennement département des constructions et technologies de l'information).
ECDIP	Économat du DIP pour l'enseignement primaire et les cycles d'orientation (DIP)
ETP	Équivalent temps plein
IMAD	Institution genevoise de maintien à domicile (ex FSASD)
OBA	Office des bâtiments (DU)
OCIRT	Office cantonal de l'inspection et des relations du travail



OUA	Outil unique d'achat, outil informatique utilisé au sein de l'État de Genève pour gérer l'ensemble de ses engagements et de ses achats
RCCA	Règlement de la centrale commune d'achats (B 4 20.02) du 29 janvier 2004
RMP	Règlement sur la passation des marchés publics du canton de Genève

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Dans le cadre de son analyse des risques, la Cour a identifié le processus d'achat de l'État comme présentant des risques élevés, notamment en raison :

- du risque de **légalité**, principalement lié à l'application des procédures d'appel d'offres ;
- du risque **financier**, découlant de :
 - L'étendue des domaines d'achat et des marchés gérés par la CCA,
 - La négociation des prix avec les fournisseurs,
 - L'efficacité des moyens mis en œuvre pour le service rendu,
- du risque **opérationnel** lié à la capacité et à la performance de la CCA pour fournir les prestations attendues ;
- du risque **d'image**, découlant notamment des risques précédents et d'autres facteurs liés par exemple au choix des produits et des fournisseurs.

En conséquence, la Cour a lancé un audit général de gestion de la Centrale Commune d'Achat de l'État de Genève (CCA). L'audit doit permettre d'apprécier de façon générale si le cadre de gouvernance, l'organisation et les modes de fonctionnement de la CCA sont adéquats pour que cette entité puisse atteindre ses objectifs dans le cadre qui lui est fixé. Cet audit n'a pas pour objectif une revue détaillée du processus achat de l'État ni une analyse détaillée de l'ensemble des dispositifs de contrôle de la CCA.

La Cour a également décidé de ne pas :

- couvrir dans cet audit les activités en relation avec le processus d'achat, mais qui ne sont pas effectuées par la CCA telles que la gestion globale des fournisseurs de l'État, le contrôle des factures et la comptabilisation des achats réalisés par la DGFE ainsi que les paiements réalisés par le service de la trésorerie,
- étendre ses investigations aux entités du Grand État pouvant avoir une convention avec la CCA.

Dès lors qu'il appartient à la Cour notamment de s'assurer de la légalité des activités et des opérations, de la régularité des comptes, ainsi que du bon emploi des crédits, fonds et valeurs mis à disposition d'entités publiques et d'entités privées subventionnées, la Cour est compétente (art. 1 al. 2 LICC).

Ainsi, par lettre adressée le 7 juillet 2012 à M. David Hiler, conseiller d'État en charge du département des finances, la Cour l'a informé de sa décision de procéder à un audit de gestion de la centrale commune d'achat du canton de Genève (CCA).

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations **l'ensemble des rapports d'audits préalables** effectués par des tiers, tant internes qu'externes (rapports de l'Inspection cantonale des Finances, rapports de la Commission de Contrôle de Gestion du Grand Conseil, rapports de la Commission d'Évaluation des Politiques publiques, etc.), de même que les **plans de mesures P1 / P2 / P+ du Conseil d'État**, portant sur les mêmes thématiques que 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'État de Genève, la Cour a examiné la planification semestrielle des contrôles de l'Inspection cantonale des finances (ICF) et l'a informée de sa mission.

2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a conduit cet audit entre le 18 juillet 2012 et le 16 juin 2013 sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés ainsi qu'en menant des entretiens et des tests ciblés au sein de la CCA avec :

- le directeur général de la direction générale des finances de l'État,
- la directrice de la CCA,
- la responsable du service juridique de la CCA,
- la responsable du secteur administratif de la CCA,
- les acheteurs de la CCA,
- le personnel administratif de la CCA.

En outre, la Cour a sollicité des entretiens au sein du département des finances (Direction générale des finances de l'État et Direction supports et organisation) et des autres départements de l'État afin de compléter sa compréhension du processus d'achat et d'obtenir un retour sur les prestations rendues par la CCA.

Comme prévu par la loi qui la régit, 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 la mise en œuvre appréciée sous l'angle **du principe de proportionnalité**.

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.

2e phase : Préparation de l'audit

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

3^{ème} phase : Récolte d'informations

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

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

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

5^{ème} phase : Proposition de recommandations

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

6^{ème} phase : Rédaction du rapport

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

7^{ème} phase : Validation du rapport

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

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'audité.

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

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au chapitre 6 un tableau qui **synthétise les améliorations à apporter** et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **déla**i de réalisation.

3. CONTEXTE GÉNÉRAL

Historique et compétences

La centrale commune d'achat (ci-après CCA) a été créée en janvier 2004 en remplacement de l'économat cantonal. Sa création répondait au souhait politique et administratif de centraliser et professionnaliser l'acte d'achat au sein d'une entité unique de l'administration et de permettre une gestion plus rigoureuse des moyens financiers.

Sa mission est de fournir des produits au meilleur rapport qualité/prix/service, tout en respectant les exigences légales en matière de marchés publics et en intégrant les critères du développement durable.

De par le règlement de la centrale commune d'achats (RCCA, B 4 20.03), la CCA est chargée de procéder aux acquisitions de tous les biens mobiliers et fournitures ainsi que des services relevant de sa compétence pour les sept départements de l'administration cantonale et pour la chancellerie d'État.

Elle peut également approvisionner les entités publiques et privées subventionnées selon les modalités définies par les parties.

La CCA réalise les transactions commerciales et juridiques dans les domaines suivants :

- Fournitures administratives et papeterie
- Informatique et consommables informatiques
- Matériel pédagogique (y compris le matériel spécifique pour le sport, les arts appliqués, la physique-chimie...)
- Équipement général (matériel de conciergerie, vêtements de travail, électricité, électroménager...)
- Contrats de service (photocopieurs, transport, expertises, entretien, assurances...)
- Mobilier et déménagement
- Véhicules et audiovisuel

Le détail des produits et services traités par domaines d'activité est présenté en annexe.

Volume d'activité et périmètre

Au niveau de l'État de Genève (« Petit État »), les achats réalisés par la CCA correspondent à environ un dixième des achats du « Petit État » et représentent selon les années entre 115 et 170 millions de F. Cette faible proportion s'explique par le fait que les achats relatifs à la construction et à la gestion des bâtiments et des infrastructures, aux services (prestations intellectuelles) ou encore aux différentes études demandées pas les départements ne sont pas gérés par la CCA.

L'activité de la CCA pour l'année 2011 a représenté un volume d'achat de plus de 117 MF, 30'550 commandes envoyées et 23 appels d'offres publiés. La CCA gère par ailleurs une base de 1'315 fournisseurs et de plus de 6'800 articles.

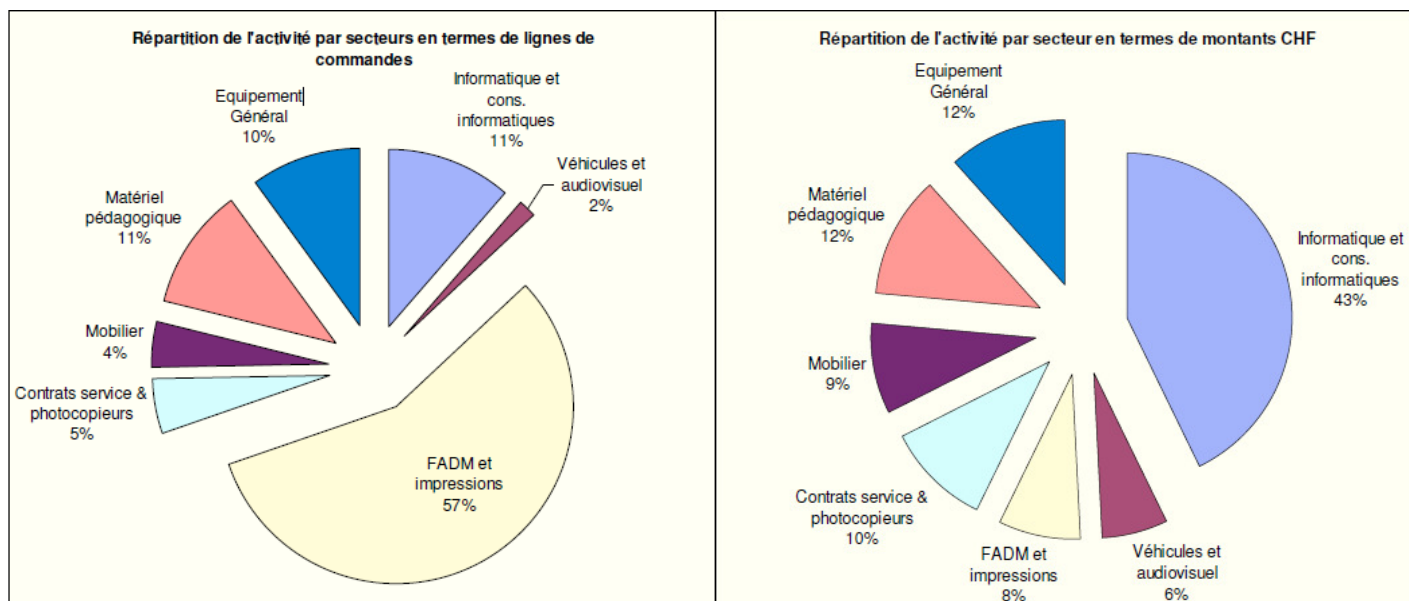
Les tableaux ci-dessous, extraits du rapport d'activité 2011 de la CCA, donnent une vue détaillée de cette activité.

Historique 2009-2010-2011

	2009	2010	2011
Volume d'achat en F	165'887'855	170'864'857	117'229'406
Variation par rapport à l'année précédente		3%	-31%
Nombre d'articles présent dans le catalogue de la CCA	4'690	5'272	6'801
Nombre de demandes d'achat traitées	18'379	18'850	18'275
Nombre de commandes envoyées	29'800	31'200	30'531
Nombre d'appels d'offre publics réalisés	18	34	23
Nombre de fournisseurs CCA	1075	1235	1315

L'exercice 2010 a vu une activité intense liée à la dernière année du crédit de programme 2007-2010 et à l'inverse l'activité s'est ralentie en 2011, première année du crédit de programme 2011-2014. Malgré cette baisse notable en 2011 du volume d'achat en F, le nombre de demandes d'achat est resté stable. De plus, la CCA a pu en 2011 mettre à jour son référentiel « articles » afin de proposer plus de 6'800 articles en catalogue.

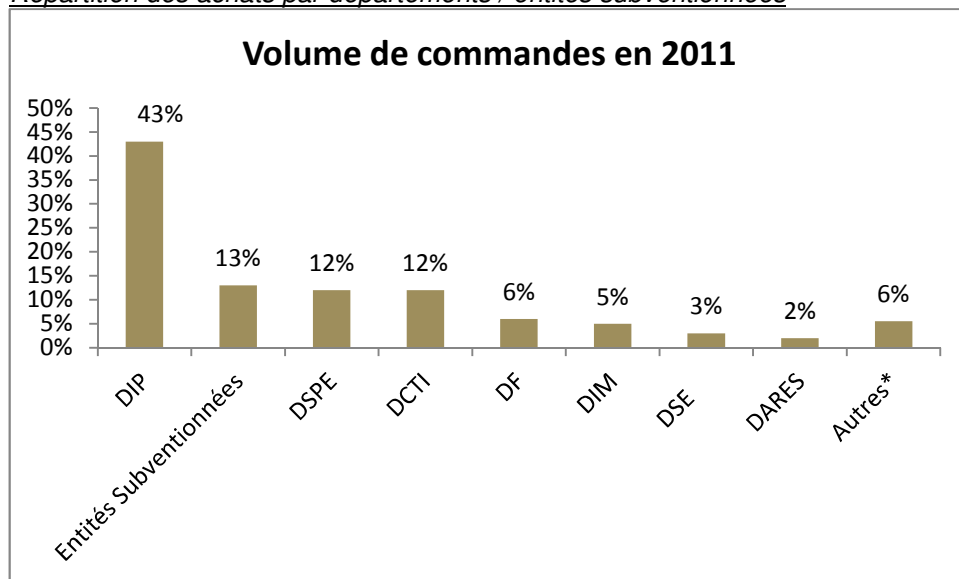
Répartition des achats par domaine d'activité



Source rapport d'activité 2011 CCA
 FADM est l'abréviation de fournitures administratives

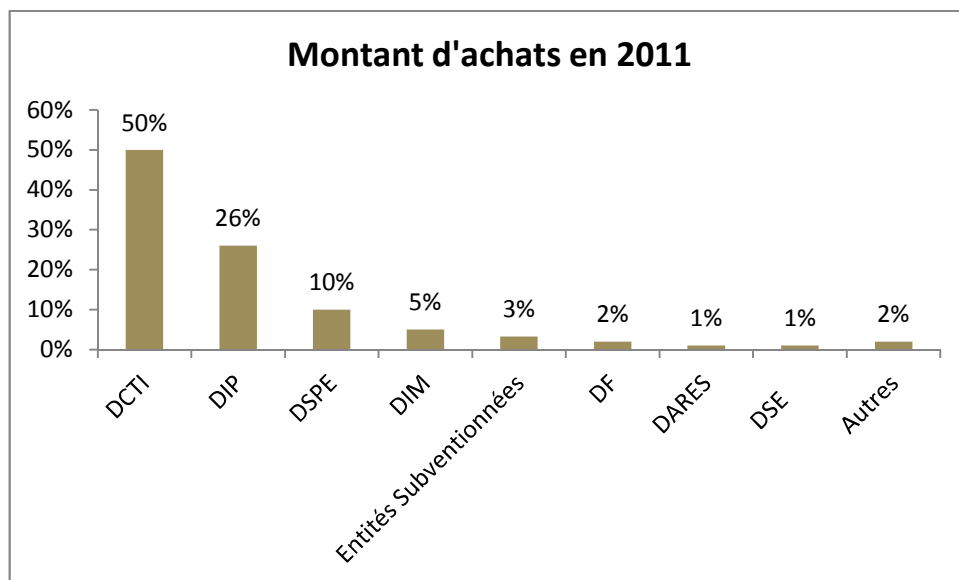
En 2011, 57 % des lignes de commandes de la CCA proviennent du secteur fournitures administratives et impressions, représentant 8 % de la valeur des lignes de commandes. Il s'agit d'achat de petit matériel de bureau de faible valeur (crayons, boîtes de rangement, papiers, etc.), mais consommé en grande quantité dans l'administration. À l'inverse, le matériel informatique représente 43 % en termes de valeur, mais seulement 11 % en termes de volume.

Répartition des achats par départements / entités subventionnées



* Le terme « Autres » regroupe les entités suivantes : le Pouvoir judiciaire, la Chancellerie, le Grand Conseil, la Cour des comptes ainsi que l'Assemblée constituante.

En 2011, le plus grand client de la CCA en termes de volume de commandes est le DIP. La CCA procède à tous les achats du matériel pédagogique pour les établissements du primaire, du cycle d'orientation et du postobligatoire. Les achats sont très variés (crayons, cahiers, etc. en passant par l'équipement des cantines et des classes spécialisées). Les produits pour les établissements du primaire sont majoritairement stockés à l'économat du DIP (ECDIP).



En 2011, le DCTI¹ représente le plus grand client de la CCA en termes de valeur. La CCA achète pour lui tout l'équipement du parc informatique de l'État. À noter

¹ Le DCTI était le département des constructions et des technologies de l'information avant le remaniement en juillet 2012 de la composition des départements et de leur attribution, consécutif à l'élection d'un nouveau conseiller d'État. Depuis, l'informatique est gérée dans le département de la sécurité (DS).

que les budgets informatiques ne sont pas dans les départements, mais sont centralisés au DCTI.

Évolution des frais de fonctionnement et du nombre de collaborateurs

Le budget de fonctionnement de la CCA est inclus dans le programme P03 « Gestion financière transversale et achats » et la prestation P03.03 « Acquisition des biens et services ».

	2009	2010	2011	2012
Budget de fonctionnement – en F	4'120'570	4'364'918	4'624'698	4'848'095
Frais réels de fonctionnement – en F	3'854'377	4'637'596	4'693'646	4'661'847
Evolution des frais de fonctionnement		20%	1%	-1%
Equivalent temps plein	30.8	35.1 (+1.5 Auxiliaire)	34.5 (+1.5 Auxiliaire)	33.2

En 2010, les frais réels de fonctionnement de la CCA ont augmenté de 20 %, une hausse qui s'explique par des mouvements de personnel générant des recrutements supplémentaires et le recours à des auxiliaires sur l'année.

4. ANALYSE

4.1. Rôle et organisation de la CCA

4.1.1. Contexte

Rôle de la CCA

Le RCCA est entré en vigueur le 29 janvier 2004. Il décrit la mission, les compétences, la structure et le fonctionnement de la CCA de la manière suivante :

- Mission :

« **Art. 1 Mission**

¹ La centrale commune d'achats (ci-après : centrale) est chargée de regrouper les besoins de l'administration en matière de fournitures et de services lorsque ces derniers relèvent de sa compétence.

² Elle procède aux acquisitions nécessaires dans le cadre d'une politique d'achat commune, rationnelle, efficace, économique, écologique et respectueuse des exigences imposées par la réglementation relative aux marchés publics.

³ Elle approvisionne également les entités publiques et privées subventionnées selon les modalités définies par les parties et le département de tutelle ou de surveillance. »

- Compétences :

« **Art. 3 En général**

¹ La centrale est chargée de procéder pour tous les départements, pour la chancellerie d'État et leurs services, à l'acquisition de tous les biens mobiliers, neufs ou d'occasion, et de toutes les fournitures (ci-après : fournitures) nécessaires au fonctionnement de l'administration cantonale.

² La centrale est également chargée de commander tous les travaux d'impression de l'administration cantonale. Sauf exception dûment justifiée, les graphistes mandatés par les départements, la chancellerie d'État ou leurs services ne peuvent se voir confier aucun travail d'impression.

³ En matière de services, la centrale est compétente pour les déménagements. De plus, elle exerce les compétences qui lui sont expressément attribuées.

Par ailleurs, le règlement mentionne à l'article 4 la liste d'un ensemble de biens et de services que les départements et la chancellerie d'État peuvent acheter directement sans passer par la CCA. Pour ces biens et services, la CCA délègue ses compétences d'acheteur. De plus, la CCA peut autoriser par écrit des achats dépendant de son périmètre de compétence. En 2011, ces « dérogations » ont représenté F 22.5 millions.

En 2006, le Conseil d'État s'est engagé à rétablir l'équilibre budgétaire à l'issue de la législature 2006-2009. Dans ce cadre, un plan de mesures a été mis en œuvre comme la mesure P1 29 qui « impose à toutes les entités « Grand État » de passer par une centrale d'achat pour l'ensemble de leurs fournitures ». À ce jour, cette mesure s'est traduite notamment par la passation de conventions entre la CCA et les entités suivantes :

- Le Pouvoir judiciaire,
- La Cour des comptes,
- L'Université de Genève,
- L'IMAD (ex. FSASD),
- L'Hospice général,

- La Haute École Spécialisée.

Organisation de la CCA

La CCA est un service de la direction générale des finances de l'État. Elle est placée sous la responsabilité d'une directrice et comptait 33,2 ETP à fin décembre 2012. Elle se compose des services suivants :

- **Le secteur administratif**, composé de 6,5 ETP, dont une cheffe de secteur. Il est responsable de la saisie et de l'envoi des commandes, du contrôle des écarts sur factures, de la relance des services pour les réceptions, de l'apurement des engagements, de l'administration des référentiels CCA.
- **Le service commercial**, composé d'acheteurs (« Acheteurs ²») au nombre de 16,8 ETP répartis dans 7 secteurs principaux : mobilier et déménagements, informatique et consommables, audiovisuel et véhicules, équipement général, fournitures administratives et impressions, matériel pédagogique, contrats de service.

Les activités de ce service consistent notamment à :

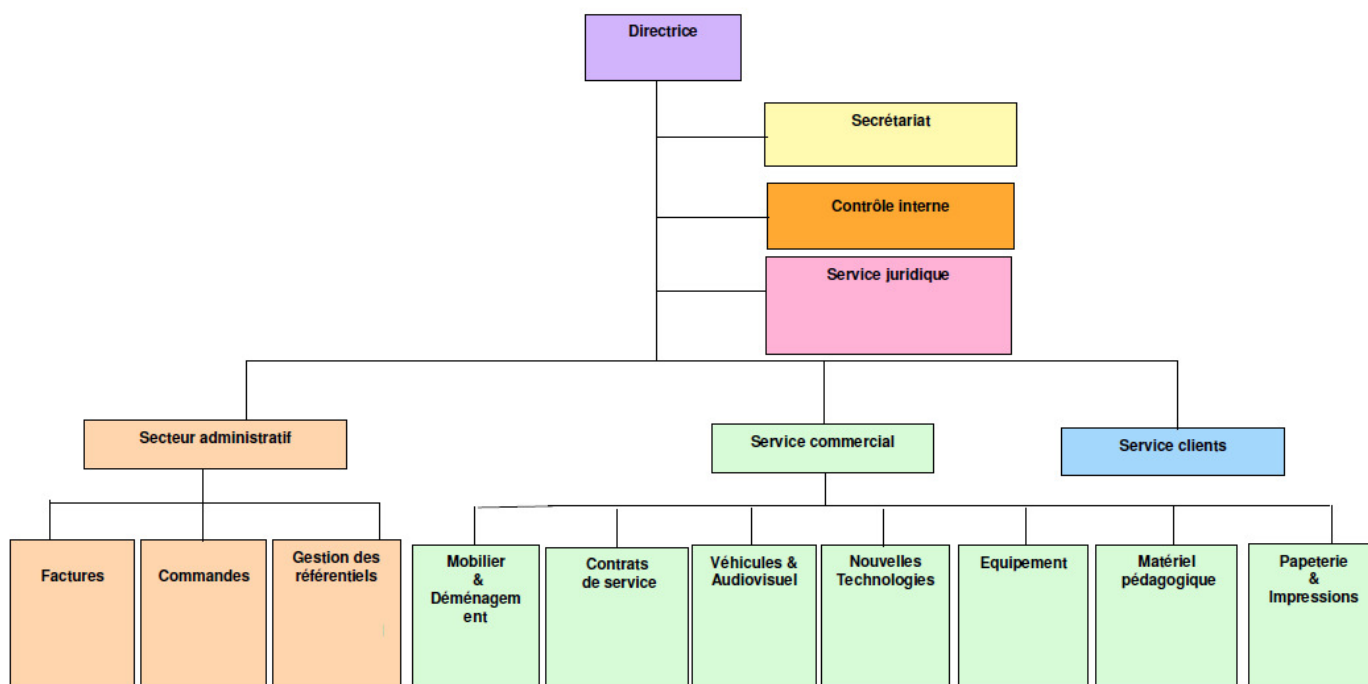
- Traiter, gérer, suivre les commandes, les confirmations de commandes, les livraisons et les délais de livraison,
- Traiter les demandes d'achat et préparer les commandes y relatives,
- Traiter les problèmes liés aux écarts de factures, commandes, offres et réceptions,
- Traiter et suivre les réclamations générées par les fournisseurs et les clients.

De plus, en amont de l'approvisionnement, les Acheteurs de la CCA doivent :

- Récolter, étudier et analyser les besoins en matière d'achat,
- Représenter la CCA auprès des clients,
- Réaliser les demandes d'offres, les appels d'offres publics et sur invitation ainsi que les attributions de marchés,
- Réaliser des études de marché fournisseurs et produits,
- Créer et gérer l'assortiment de produits génériques.

- **Le service clients**, composé de 2 ETP. Il est à la disposition des départements pour toutes réclamations et demandes d'informations; il procure conseils et assistance.
- **Le secrétariat**, composé de 2,5 ETP. Il est chargé, entre autres tâches, de la rédaction des courriers, de la gestion administrative des appels d'offres et du suivi du contrôle horaire.
- **Le contrôle interne**, confié à la cheffe du secteur administratif (0,4 ETP). Il assure la mise en place et la réalisation de différents contrôles, la création, la mise à jour et le suivi des procédures et modes opératoires et l'analyse des risques.
- **Le service juridique**, composé de 4 ETP, dont une cheffe de service. Il déploie une activité de conseil, de support et de suivi dans la mise en œuvre de la réglementation sur la passation des marchés publics, de l'agrément des fournisseurs, ainsi que pour tout autre aspect juridique.

² Ce terme se réfère à la fonction d'achat au sein de la CCA et non au demandeur à l'origine du besoin.



Fonctionnement de la CCA

Le RCCA décrit les principes de fonctionnement de la CCA comme suit :

« **Art. 9 Principes de fonctionnement** »

¹ La centrale est soumise aux règles régissant les marchés publics soit notamment l'accord intercantonal sur les marchés publics et ses dispositions genevoises d'application.

² La centrale adopte une politique d'achat conforme aux critères du développement durable, en favorisant notamment l'utilisation économe et rationnelle des ressources naturelles. Elle s'assure ainsi du rôle exemplaire de l'État et en renforce les effets en collaborant avec d'autres centrales d'achat.

³ Chaque fois que c'est possible, la centrale s'approvisionne auprès des ateliers genevois employant des personnes handicapées.

⁴ Dans les domaines de sa compétence, la centrale recherche l'utilisation la plus rationnelle, efficace et économique possible des deniers publics, notamment en prospectant et en suivant l'évolution des marchés, en regroupant les besoins, en rationalisant les achats et en recherchant les conditions commerciales les plus avantageuses.

⁵ Autant que possible, la centrale achète des fournitures normalisées, disponibles sur le marché. »

La CCA a également précisé certaines règles de fonctionnement dans d'autres documents internes, par exemple :

- « des règles de fonctionnement » du 30 mars 2004, en matière d'achats entre la CCA et les départements et la chancellerie qui précisent notamment que l'acte d'achat est un partenariat entre le service demandeur (expression du besoin) et la CCA (négociation commerciale).
- « une politique d'achat » datée du 17 décembre 2004 (revue le 26 juillet 2012) qui explique notamment des parties du règlement comme la politique de développement durable ou encore la politique d'enregistrement et/ou d'agrément des fournisseurs.

Par ailleurs, dans le cadre de son activité, la CCA interagit avec, ou est membre de certaines instances :

- Collège spécialisé finance,
- Collège spécialisé logistique,
- Maîtrise et optimisation du parc de véhicules de l'État (MOVE),
- Système de management environnemental (SME),
- Comité interdépartemental Agenda 21,
- Comité opérationnel de pandémie,
- Communauté d'intérêts écologie et marché (CIEM),
- Commission des moyens d'enseignement et des fournitures scolaires (COMEFÉ),
- Partenariat des achats informatiques romands (PAIR),
- Comité interdépartemental de coordination (CIC),
- Commission des fournitures scolaires de l'enseignement secondaire (CFSCO),
- Groupement des achats de fournitures scolaires (GRAFOUS).

4.1.2. Constats

- **Constat 1 : Absence de document formalisant la politique d'achat au niveau État**

La CCA a défini une politique d'achat en lien avec ses activités. Cette politique reprend notamment les exigences en matière de développement durable et la démarche d'agrément des fournisseurs mis en place par la CCA. Cette formalisation n'existe pas au niveau de l'État alors que 90 % des achats sont réalisés par d'autres entités que la CCA. En conséquence, ces autres entités n'appliquent pas forcément les mêmes règles que celles de la CCA et ne bénéficient pas de cadre formalisé d'exercice de l'activité d'achat.

Il est à noter cependant que le DF a émis plusieurs directives transversales en matière d'achat et d'approvisionnement, mais que celles-ci ne couvrent que les aspects budgétaires et les règles d'appels d'offres.

- **Constat 2 : Non-convergence entre la volonté du Conseil d'État et les objectifs de la CCA**

La volonté du Conseil d'État exprimée dans la mesure P1 29 est d'imposer à toutes les entités « Grand État » de passer par une centrale d'achat pour l'ensemble de leurs fournitures. Or le RCCA est plus limitatif et indique que la CCA approvisionne le « Petit État », les entités publiques et privées subventionnées selon les modalités définies par les parties et le département de tutelle ou de surveillance. La mesure du Conseil d'État a un périmètre plus grand, car elle ne se limite pas aux entités subventionnées, mais à toutes les entités du Grand État.

Par ailleurs, depuis 2010, la CCA a cessé sa démarche de prospection en vue d'étendre son périmètre d'intervention à d'autres entités du Grand État étant donné les contraintes budgétaires imposées par son département de rattachement. Dans le passé, en tant que centrale commune voulue par le CE conformément à la mesure P1 29, la CCA a signé des conventions avec des entités du Grand État.

- **Constat 3 : Documentation manquant de clarté et non à jour**

Les termes utilisés dans les différents documents structurant l'activité de la CCA peuvent paraître, dans certains cas, ambigus quant à la mission et aux compétences de cette centrale. À titre d'exemple,

- La question de savoir si la CCA doit avoir un rôle réactif ou proactif dans la détermination du besoin futur est laissée ouverte par le Règlement qui mentionne: (**RCCA – art. 1 al 1**) « La centrale commune d'achats (ci-après : centrale) est chargée de regrouper les besoins de l'administration en matière de fournitures et de services lorsque ces derniers relèvent de sa compétence. »

Le devoir de la CCA de regrouper les besoins peut être interprété comme le fait que la CCA est la récipiendaire des demandes d'achat et joue un rôle réactif ou qu'elle est un acteur proactif qui va au-devant des clients pour analyser les besoins exprimés au travers des budgets.

- Le Règlement ne mentionne qu'une petite partie des services pour lesquels la CCA est compétente. Le règlement n'indique en effet que les déménagements et les impressions en matière de services alors que la CCA achète d'autres types de services comme l'entretien des fleurs, la blanchisserie, la formation...

(**RCCA – art. 3 al 2 et 3**) «² La centrale est également chargée de commander tous les travaux d'impression de l'administration cantonale. (...)

³ En matière de services, la centrale est compétente pour les déménagements. De plus, elle exerce les compétences qui lui sont expressément attribuées. »

- Le périmètre de compétences de la CCA repose sur des natures comptables³ en lien avec le type d'achat. S'adressant à des utilisateurs non comptables, cette notion n'est sans doute pas la plus appropriée pour distinguer les achats.

(**Règles de fonctionnement – art. 1**) « L'ensemble des achats de l'administration centrale – impactant des natures et/ou sous-natures CCA – est de la compétence de ladite centrale. »

- Les critères de choix des fournisseurs ne sont pas hiérarchisés par le Règlement. Ainsi :

(**RCCA – art. 9 al 3**) «³ Chaque fois que c'est possible, la centrale s'approvisionne auprès des ateliers genevois employant des personnes handicapées. »

La CCA doit-elle acheter auprès des ateliers genevois employant des personnes handicapées indépendamment du coût, délai de livraison ... ?

De plus, alors que l'activité et l'environnement de la CCA ont évolué depuis sa création, le cadre documentaire (règlement, directives, règles de fonctionnement, procédures...) n'a pas été modifié en conséquence. À ce titre, la Cour a identifié que :

- La structure définie dans le règlement de la centrale commune d'achats est différente de la structure effective de la CCA. L'activité comptable a été transférée à la DGFE contrairement à ce qui est mentionné dans le règlement (RCCA – art. 8 al 2 et art. 23) et dans les règles de fonctionnement (art. 14).

³ Les natures comptables correspondent aux comptes numérotés à 8 positions utilisés pour l'élaboration de l'information financière de l'État.

- Les conditions financières demandées aux fournisseurs ne sont plus celles qui figurent dans la politique d'achat et dans les règles de fonctionnement en matière d'achats. Ainsi, le 2 % de rabais pour paiement dans les 30 jours n'est plus d'actualité.
- L'activité de gestion des contrats que réalise la CCA spécifiquement pour le DF n'est pas mentionnée dans le règlement comme étant une mission de la CCA.
- Les modes opératoires, règles de fonctionnement n'ont pas été modifiés suite à la fusion des outils informatiques I-Store et I-Proc dans l'Outil Unique d'Achat.

Enfin, certaines informations sont répétées dans différents documents (règlement, règles de fonctionnement, politique d'achats...) et ne sont pas hiérarchisées.

- **Constat 4 : Difficultés pour la CCA d'appliquer uniformément ses propres principes et règles d'achat**

La mission de la CCA telle que décrite dans l'article 1 RCCA n'est pas forcément assumée exclusivement par la CCA, mais également par d'autres acteurs. En effet, les commissions étatiques n'ont pas aujourd'hui défini les rôles et responsabilités de leurs membres (MOVE, COMEFE, Commission des C.O.).

Dans le cadre des associations inter-cantoniales, la CCA doit parfois se désolidariser des autres cantons qui ne respectent pas les règles des marchés publics. Avant 2011, il est arrivé que la CCA ne maîtrise pas l'ensemble du processus d'achat et qu'elle se soit vue imposer un produit et un fournisseur.

Cependant, dans la plupart des cas, la CCA maîtrise l'ensemble du processus et peut s'assurer que la mission décrite dans l'article 1 alinéa 2 est respectée. C'est ce qui se passe par exemple pour les fournitures de bureau.

4.1.3. Risques découlant des constats

Les risques de contrôle et de légalité tiennent à une réglementation qui n'est pas claire et qui n'a pas été mise à jour ou à l'incapacité de la CCA d'appliquer ses propres règles dans certaines circonstances.

Le risque opérationnel découle des difficultés pour la CCA d'appliquer uniformément ses propres principes et règles d'achat.

4.1.4. Recommandations

Actions

[cf. constat 1]

Le Conseil d'Etat est invité à formaliser une politique d'achat au niveau de l'Etat de Genève en précisant notamment les principes généraux devant être appliqués à l'ensemble des achats. La politique d'achat de la CCA ainsi que les directives transversales associées existantes devraient alors être modifiées dans la mesure nécessaire.

[cf. constats 2 à 4]

La Cour des comptes invite le Conseil d'État à clarifier la stratégie d'achat de l'État en lien notamment avec la mesure P1 29, le règlement et les objectifs de la CCA. En fonction de la stratégie retenue, le Conseil d'État devra apporter les corrections nécessaires au cadre légal et réglementaire.

Par ailleurs, le Conseil d'État devrait mettre à jour le règlement de la CCA et apporter les corrections nécessaires afin de préciser sans équivoque :

- le rôle de la CCA et des différents acteurs intervenant dans le processus d'achat,
- le périmètre d'intervention de la CCA en termes de clients et d'achat de produits et de services.

Une attention particulière devrait être portée à la hiérarchisation des informations afin de déterminer ce qui doit figurer dans le règlement de la CCA. Il convient en effet de distinguer les principes généraux, peu sujets à modifications, d'autres informations plus temporaires (comme le périmètre de chaque secteur d'achat), lesquelles devraient figurer dans des documents modifiables plus facilement et rapidement.

Avantages attendus

Meilleure communication et répartition des rôles entre les différents acteurs des achats.

4.1.5. Observations du Conseil d'État

Le Conseil d'État partage l'ensemble des recommandations de la Cour des comptes et prend position de la manière suivante :

Nécessaire refonte du règlement des achats, rôle et périmètre de la CCA

Le règlement de la CCA est rattaché à la loi sur la gestion administrative et financière de l'État (LGAF). L'actuelle LGAF étant devenue obsolète, une nouvelle LGAF a été adoptée par notre Conseil en 2012. L'examen de ce projet de loi par les commissions parlementaires arrive à son terme (3^{ème} débat) et cette loi devrait pouvoir être votée par le Grand Conseil à l'automne 2013 pour entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

Une fois cette loi adoptée par le Parlement, le Conseil d'État devra adopter les règlements d'application de la nouvelle LGAF qui remplaceront les actuels règlements sur les états financiers, les investissements, les achats, etc. Le règlement des achats subira une refonte complète. En effet, l'actuel règlement contient des dispositions qui relèvent des directives opérationnelles de la DGFE alors qu'il précise insuffisamment le sens à donner aux activités de la CCA. Cette refonte du règlement de la CCA ne se limitera donc pas à de simples amendements du règlement actuel.

Politique d'achat de la CCA à étendre au niveau de l'État

Le Conseil d'État accueille favorablement cette recommandation. La formalisation de cette politique d'achat pourra intervenir dans le cadre de la refonte du règlement sur les achats, en précisant les principes généraux devant être appliqués à l'ensemble des achats.

Point de situation sur la mesure P1-29 du Conseil d'État de 2006

La mesure P1-29 visait une baisse des prix d'achat et de la charge d'activité du domaine "achats" dans les entités du Grand État. La CCA a activement prospecté les établissements du Grand État jusqu'à fin 2010 et des conventions ont été signées avec l'UNIGE, l'IMAD, l'HG, les TPG et les HES. La mesure P1-29 a été bouclée par le Conseil d'État le 31.03.2010 et a fait l'objet d'une diffusion auprès des commissions parlementaires. Le rapport indique qu'en raison des moyens limités (informatique et effectifs), la démarche prospective auprès d'autres entités est suspendue. Depuis 2011, la CCA n'a plus activement prospecté les établissements du Grand État. Toutefois, la collaboration actuelle mise en place et les activités développées grâce à cette mesure se poursuivent.

4.1.6. Observations de la CCA

La CCA est d'accord avec les recommandations. La CCA sera donc une force de proposition pour contribuer à formaliser le contenu du futur règlement des achats et la politique d'achats au niveau de l'État, ainsi que pour clarifier les rôles et responsabilités en matière d'achats. L'élaboration d'une nouvelle pyramide documentaire (loi, règlement, directives) est en cours. En matière de délais, la CCA s'engage à adapter ses directives opérationnelles et les mettre en cohérence dans un délai de six mois après l'adoption du règlement des achats.

La CCA relève que si elle s'est vue imposer un produit ou un fournisseur dans le passé, ce n'est plus le cas aujourd'hui.

4.2. Flux opérationnel d'achats

4.2.1. Contexte

Les principes d'achat CCA

Les principes d'achat mis en place par la CCA reposent principalement sur la suppression de stocks de produits au niveau de l'État, ainsi que la possibilité de passer des achats à tout moment quelle que soit la quantité et le lieu de livraison.

Par ailleurs, l'État a mis en place un outil unique pour les achats (OUA) permettant de réaliser l'ensemble des opérations en lien avec l'achat de biens et services depuis la demande d'achat à la facturation. Cet outil est intégré à l'application comptable de l'État.

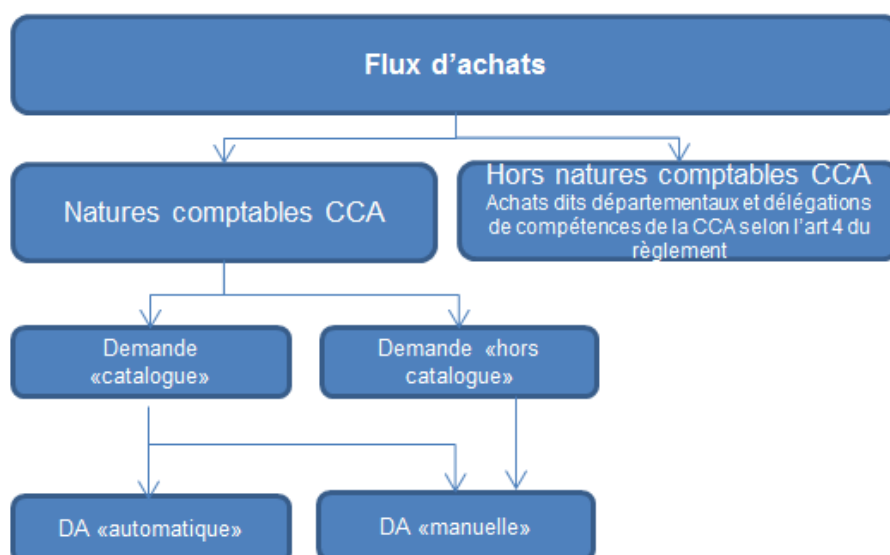
Les différents flux d'achats

Avec la mise en place de l'outil unique d'achat en février 2011, tous les achats de l'État sont gérés dans le même système.

Le flux d'achats peut suivre différents chemins en fonction :

- de la nature comptable des achats,
- du référencement ou non des articles (catalogue ou hors catalogue),
- de l'automatisation ou non du flux dans l'outil unique d'achat.

Par ailleurs, certains clients sollicitent la CCA pour des achats hors de sa compétence (contrat de service par exemple), car ils souhaitent bénéficier de l'expertise juridique de la CCA.



Les principales étapes et intervenants du processus d'achat CCA

- La demande d'achat (DA)

De façon générale, un achat est initié par un collaborateur d'un département à l'aide de l'Outil Unique d'Achat (OUA) sous forme de demande d'achat (DA).

Il faut distinguer l'achat de produits en catalogue de l'achat de produits hors catalogue. En effet, si l'article existe en catalogue, l'utilisateur le sélectionne et mentionne la quantité voulue et la date de livraison si souhaitée.

Le catalogue aura été défini préalablement par la CCA sur la base des contrats passés avec les fournisseurs. On trouve par exemple un catalogue pour les fournitures administratives, pour les biens informatiques... etc.

Si l'utilisateur ne trouve pas le bien qu'il souhaite dans le catalogue, il en fait part à la CCA afin qu'elle puisse effectuer la recherche du bien correspondant auprès du fournisseur approprié. Cela peut demander dans certains cas le lancement d'un appel d'offres auprès de plusieurs fournisseurs.

- La commande

La demande d'achat, une fois validée par le département, est transformée automatiquement ou manuellement en commande par la CCA.

Le traitement automatique ne concerne qu'un tiers des articles pour lesquels aucune information ou vérification par l'Acheteur n'est requise.

Pour les autres, l'Acheteur saisit tous les champs nécessaires pour la commande et va par exemple s'assurer que la date de livraison et les quantités souhaitées sont cohérentes avec les délais et le conditionnement négociés avec les fournisseurs.

Les commandes générées automatiquement ou manuellement sont imprimées, puis transmises à la cheffe du secteur administratif qui vérifie que :

- les adresses sont correctes (notamment l'adresse de facturation),
- les délais de livraison et les commentaires sont cohérents,
- les formulaires nécessaires ont été joints (par exemple le bon à tirer dans le cas d'une commande d'impression).

Les commandes sont ensuite transmises pour signature à la cheffe du service juridique et à la direction de la CCA. Le secrétariat envoie les commandes dûment signées aux fournisseurs par courrier, sauf pour quelques fournisseurs qui souhaitent les recevoir par courriel.

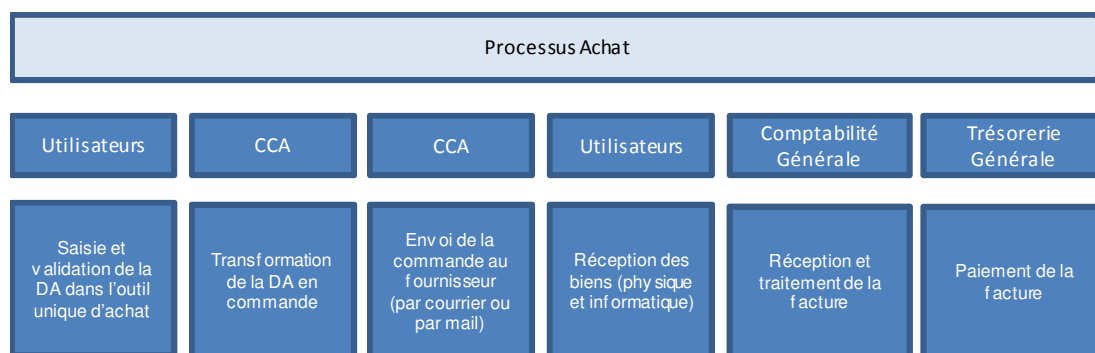
- La réception et la facturation

L'utilisateur reçoit un mail de notification l'informant que la commande a bien été traitée par la CCA avec le délai de livraison attendu.

La réception physique des biens est effectuée par l'utilisateur désigné dans les modalités de livraison. L'utilisateur doit également confirmer la réception de la commande dans l'OUA.

Les factures sont envoyées directement à la comptabilité générale de l'État. Le comptable scanne la facture et vérifie que les données sont correctement

remontées dans la CFI. Les factures comportant des écarts sont bloquées par le système. Un mail de notification est envoyé au secteur « factures » de la CCA pour traitement de l'écart. Il peut s'agir d'écarts entre la quantité commandée et la quantité reçue, entre le prix de la commande et le prix de la facture ou entre la quantité réceptionnée et la quantité facturée. Le secteur « factures » de la CCA fait une première analyse de l'écart et transmet le dossier à l'Acheteur si nécessaire. Ce dernier peut régler l'écart de par sa connaissance du dossier et contacter le fournisseur si nécessaire.



Les tableaux ci-dessous indiquent le nombre de DA traitées manuellement par les Acheteurs et la répartition catalogue / hors catalogue des commandes :

	2009	2010	2011
Nombre de demandes d'achat traitées manuellement	10'368	10'560	9'392
Nombre de demandes d'achat traitées automatiquement	8'011	8'290	8'883
Total	18'379	18'850	18'275

En 2011 - En ligne de commandes	Volume	Valeur
Catalogue	70%	25%
Hors Catalogue	30%	75%

La gestion du référentiel

Le secteur administratif s'occupe de l'administration et de la gestion informatique des articles, des catalogues d'articles, des photos et des catégories d'achat. Le catalogue comprend plus de 6'800 articles (+29 % par rapport à 2010).

La gestion du référentiel des articles comprend trois étapes principales :

- L'identification des catalogues et des articles devant figurer dans les catalogues

Les Acheteurs sont chargés d'identifier les articles qui peuvent constituer un catalogue. Pour cela, ils se basent sur les achats du passé, analysent les produits commandés et définissent un ou plusieurs marchés. Ils interagissent avec les départements pour définir précisément les articles à intégrer, une estimation des quantités et les modalités de livraison (délai, conditionnement...etc.). La création d'un catalogue peut aussi être de l'initiative des départements ou des commissions définissant les besoins des départements.

La tendance est de créer de plus en plus de catalogues pour d'une part simplifier les demandes d'achat pour les départements et d'autre part améliorer le temps de traitement de la demande d'achat par l'Acheteur, voire automatiser le flux. La création d'un catalogue complet est une procédure longue, car tous les articles figurant dans le catalogue font l'objet d'un appel d'offres et d'un contrat. Par exemple, la CCA travaille depuis plusieurs mois en collaboration avec l'Office des Bâtiments (OBA) afin de créer un catalogue « Électricité ». Les achats d'ampoules et autres petits matériels sont déjà effectués par la CCA, mais à travers des demandes d'achat hors catalogue.

Les catalogues permettent d'offrir une gamme standardisée et homogène pour l'ensemble de l'État. Les catalogues sont hiérarchisés en fonction des catégories d'achat. Certains catalogues sont restreints à des catégories d'utilisateurs ; c'est le cas des articles de la police et du matériel pédagogique. Il existe par exemple deux catalogues de base pour le matériel pédagogique : l'un comprend les articles destinés à l'ECDIP (écoles primaires et cycles d'orientation), l'autre, les articles destinés aux cycles d'orientation (hors ECDIP) et post-obligatoire (arts appliqués, travaux manuels, matériel de physique/science...).

- La création des articles dans le référentiel

Les articles sont ajoutés dans le référentiel par le secteur gestion des référentiels de la CCA. Le collaborateur reçoit de l'Acheteur toutes les informations nécessaires pour la création de l'article, notamment :

- la nature comptable liée à l'achat,
- le catalogue,
- la description courte qui est celle visible par l'utilisateur de l'outil unique,
- la description longue qui est reprise dans la commande,
- le prix négocié et le prix public,
- le délai de livraison négocié en jours ouvrés,
- le fournisseur.

Le numéro d'article est incrémenté manuellement. Les articles sont numérotés en fonction de leurs caractéristiques. Chaque fiche article doit être créée manuellement dans l'outil. Si certaines données peuvent être chargées en automatique telles que le prix CCA, le prix public, la description, d'autres comme les références des fournisseurs, les catégories d'achat, la nature comptable doivent être saisies manuellement.

- La mise à jour du référentiel

Le référentiel « articles » est mis à jour régulièrement (ajout ou suppression d'articles, modification des prix, etc.) en fonction des renouvellements de contrat et des nouveaux appels d'offres. En 2011, les mises à jour du référentiel représentaient 106 % des articles catalogue, ce qui équivaut à un remaniement complet de la base articles. Cette situation s'explique par la renégociation des prix suite à la baisse de l'euro.

Les Acheteurs font une analyse de l'historique des commandes afin de déterminer si l'assortiment proposé est toujours adéquat. Les biens non commandés sont supprimés du catalogue tandis que les biens hors catalogue commandés de manière régulière sont intégrés dans un catalogue.

Certains articles dont les prix varient très vite sont mis à jour tous les trois mois ; c'est le cas notamment des consommables informatiques (entre 300 et 400 articles). Les fournitures administratives (entre 700 et 800 articles) sont en revanche mises à jour tous les deux ans.

La mise à jour des articles suit le même processus que la création d'un article. Elle est demandée par l'Acheteur qui transmet toutes les informations nécessaires au secteur de la gestion des référentiels. Les articles sont mis à jour au coup par coup en fonction des demandes d'achat reçues. Il n'y a pas d'indication du numéro de contrat dans la fiche article qui permettrait d'identifier rapidement tous les articles d'un même fournisseur pour les mettre à jour. La CCA a fait une demande auprès du centre de compétence de la CFI afin de pouvoir relier les articles au contrat du fournisseur. Cette demande est en cours d'analyse.

4.2.2. Constats

- **Constat 1 : Définition et formalisation insuffisantes des règles de gestion des achats et du paramétrage de l'OUA**

La définition (ou formalisation) des règles de gestion des achats ou de règles d'utilisation et de paramétrage de l'OUA n'est pas suffisante pour une gestion efficace du flux d'achat. Cela engendre des traitements manuels souvent fastidieux de la part de la CCA, des écarts entre les commandes et les factures et peut venir fausser le calcul des économies.

À titre d'exemple,

- Pour certains articles de l'ECDIP, les unités de stockage et les unités de vente de l'ECDIP (feuilles, au mètre...) ne sont pas les mêmes que les unités d'achat utilisées par la CCA pour passer des commandes (ramettes, rouleaux...). Cela nécessite une conversion manuelle par l'Acheteur des unités d'achat des demandes d'achat en provenance de l'ECDIP. Ces conversions sont également à l'origine d'écarts dans le calcul des économies⁴.
 - Des articles sont créés en lots, d'autres à l'unité, ce qui peut engendrer dans certains cas des erreurs de calcul des économies.
 - Le prix public n'est pas toujours indiqué dans le référentiel « articles ». Cela peut impacter le calcul des économies réalisées.
 - Le système permet à l'utilisateur de saisir une date de livraison souhaitée. Cependant, aucune règle n'impose à l'utilisateur de
 - renseigner cette date ou
 - d'éviter de saisir une date antérieure à la validation ou un délai plus court que le temps d'approvisionnement indiqué dans le référentiel « articles ».
- Il n'y a pas de blocage du système si cette date est inadéquate.
- Le référentiel permet de renseigner le délai de livraison négocié avec le fournisseur. Or, aucune règle n'impose au service administratif de saisir systématiquement cette information dans le référentiel.
 - Le délai d'approbation d'une DA peut être de plusieurs semaines. De ce fait, il peut arriver que l'article sélectionné lors de la saisie de la DA ne soit plus disponible lors de la validation. Dans ce cas, l'Acheteur devra intervenir afin de rejeter la DA.

⁴ Le calcul des économies est traité au chapitre 4.5.

- **Constat 2 : Une mise à jour des référentiels pouvant être fastidieuse**

La mise à jour des articles est réalisée manuellement article par article. Cette mise à jour peut s'avérer fastidieuse lorsque la CCA doit apporter des modifications à un nombre important d'articles suite par exemple à un changement de prix de tous les articles d'un même fournisseur.

Dès lors, dans l'attente de la mise à jour complète des articles, action pouvant prendre plusieurs jours, les Acheteurs doivent vérifier les informations mentionnées sur les DA et demander éventuellement une adaptation avant de générer la commande.

- **Constat 3 : Une gestion des catalogues pouvant encore être améliorée**

La précision des catalogues est encore perfectible. Par exemple, l'attribution du dictaphone dans un catalogue d'audiovisuel est matière à discuter avec la DGSI, car un dictaphone peut être relié au réseau de l'État et faire partie du matériel informatique.

- **Constat 4 : Un processus consommateur de ressources**

Le flux achat nécessite un nombre important d'actions individuelles quel que soit le montant de la commande. Pour un achat en catalogue, la Cour a identifié un minimum de 19 opérations non automatiques entre la demande d'achat et le paiement de la facture. Pour les achats hors catalogues, les étapes sont encore plus nombreuses.

L'imprécision de certaines règles de gestion, par exemple la saisie du délai de livraison ou la gestion des unités, ne permet pas aujourd'hui l'automatisation de certaines tâches.

De même, l'envoi et l'archivage des commandes se font majoritairement de façon manuelle alors qu'un traitement et envoi électronique aux fournisseurs permettraient de simplifier le processus et de réduire la charge de travail des Acheteurs.

D'autre part, le flux important de DA (18 275 en 2011), de commandes (30 531 en 2011) et de factures (61 675 en 2011) résulte de la possibilité donnée aux clients de commander tout type de produit en catalogue, à tout moment et dans la quantité voulue afin de répondre à chaque utilisateur dans un délai très court.

Le nombre d'opérations nécessaires pour effectuer un achat multiplié par le volume de commandes génère une charge de travail importante d'autant que le processus reste très manuel.

Consciente de ces problèmes de flux, la CCA a fait des demandes de modifications du système informatique sans toutefois avoir réalisé une analyse complète du rapport coût-bénéfice des tâches actuelles et de l'impact des principes d'achat retenus.

- **Constat 5 : Un nombre important d'écarts à traiter**

Pour la période janvier – septembre 2012, le flux achat a engendré 14 % de lignes de factures en écart. Un premier traitement des écarts est réalisé par le service comptabilité. Cependant, dans 24 % des cas, les écarts détectés par la comptabilité sont transférés à la CCA pour être analysés et traités par le secteur

administratif de la CCA ou par les Acheteurs si nécessaire. Il peut s'agir, par exemple, d'un arrondi effectué par le fournisseur ou encore d'une commande partiellement facturée.

Dans près de 40 % des cas transférés à la CCA, les écarts sont inférieurs à 1 franc (soit 1.88 % des lignes de factures totales).

4.2.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** et le **risque financier** sont liés au temps passé :

- Par la CCA à réaliser des tâches manuellement alors qu'une automatisation pourrait être envisagée,
- Par les Acheteurs à faire des tâches administratives à faible plus-value comme vérifier les informations de demandes d'achat d'articles du catalogue au lieu de se focaliser sur les activités d'achat comme la veille fournisseurs et produits, la relation clients, le suivi de la qualité des produits,
- Par le service de la comptabilité, le secteur administratif et les Acheteurs à traiter un nombre très important d'écarts entre les factures et les commandes.

4.2.4. Recommandations

Actions

[cf. constats 1 à 4]

Afin de diminuer le nombre de traitements manuels effectués par les collaborateurs, la CCA doit rationaliser au maximum le processus d'achat en précisant ses règles de gestion et en l'automatisant.

Les règles de gestion doivent être établies compte tenu des montants engagés et des risques encourus. Elles doivent prescrire les contrôles que la CCA doit exécuter en fonction de la matérialité. Elles doivent également indiquer qui doit saisir les dates de livraison, le délai maximum dans lequel la DA doit être validée par le département.

L'automatisation du processus doit passer par une utilisation plus importante de l'outil et notamment des contrôles automatiques que l'outil pourrait faire en lieu et place des Acheteurs. Il s'agit notamment de vérifier si la date de livraison proposée par le client correspond avec le délai négocié avec le fournisseur, ou de vérifier si les articles sont toujours disponibles lors de la validation de la DA. L'automatisation complète de l'envoi des commandes aux fournisseurs permettrait de simplifier d'autant plus ce processus.

L'automatisation demande notamment que la charge de travail de la CCA soit répartie différemment et notamment que le travail en amont de la commande soit effectué avec rapidité et minutie. Il s'agira principalement de travailler sur la base articles pour que cette dernière soit la plus complète et à jour possible. Sans ce travail en amont, le gain lors du traitement de la DA sera perdu par des corrections ultérieures.

En fonction des choix opérés, l'organisation pourra être revue en fonction de la répartition des tâches.

Il est à noter par ailleurs que la CCA a déjà sollicité l'USI et la DGSI pour des demandes de modifications allant dans ce sens.

[cf. constat 4]

La Cour recommande à la CCA de mener une analyse du rapport coût-bénéfice des principes d'achat retenus aujourd'hui. Cette analyse devra notamment inclure :

- Une identification des attentes des clients notamment en lien avec le besoin de commander tout type de produit à tout moment,
- La possibilité de regrouper les DA, les commandes en fonction des délais de livraison souhaités,
- La possibilité d'obtenir des factures groupées de la part de certains fournisseurs si cela ne pénalise pas le contrôle a posteriori des factures,
- La révision de la chaîne d'opérations et de contrôles réalisés pour un achat afin d'automatiser au maximum ce qui peut l'être, notamment la partie traitement et envoi des commandes aux fournisseurs.

Cette analyse devra permettre à la CCA de confirmer ou d'adapter ses méthodes de travail et les principes d'achat proposés à ses clients et ses fournisseurs.

[cf. constat 5]

La Cour recommande à la CCA d'analyser les raisons des écarts actuels générés lors de la comparaison entre les factures et les commandes et de prendre les mesures correctrices pour en limiter leur nombre. Il sera certainement nécessaire de revoir le paramétrage du système sur le traitement des arrondis et le calcul des taxes et de discuter avec les fournisseurs des règles de facturation.

En matière de contrôle des écarts, un seuil de matérialité devrait être fixé pour les contrôles journaliers afin d'en limiter le nombre. Les contrôles journaliers pourraient être complétés de contrôles mensuels sur échantillonnage.

Avantages attendus

La rationalisation du flux dégagera du temps qui pourrait être dédié à des tâches à plus forte valeur ajoutée ou pour absorber un périmètre plus important que ce soit en termes de clients ou de produits/services.

Par ailleurs, une meilleure précision et mise en œuvre des règles de gestion entre la CCA, ses clients et ses fournisseurs permettrait de limiter le nombre d'écarts entre les commandes et les factures.

4.2.5. Observations de la CCA

Actions [cf. constats 1 à 4] :

La CCA est d'accord avec les recommandations de la Cour. La CCA a pour objectif de simplifier les flux opérationnels d'achats et réduire la charge administrative par l'automatisation du processus, pour autant que des ressources informatiques puissent être dégagées pour répondre aux demandes.

Automatisation du processus :

Comme la Cour l'indique dans sa recommandation et pour aller dans ce sens, la CCA a déjà demandé ces cinq dernières années à la direction des systèmes

d'information du DF (USI-DF), et par conséquent à la direction générale des systèmes d'information (DGSi), pour les développements informatiques nécessaires, une simplification et une automatisation du processus achat interne à la CCA au travers de demandes d'amélioration (DAME).

Pour mettre en œuvre cette recommandation, la CCA actualisera et complètera l'ensemble des demandes d'amélioration du système d'information d'ici au 31.12.2013, y compris la mise à jour informatisée des référentiels. La CCA ne peut en revanche s'engager sur les délais de mise en production de ces améliorations.

Actions [cf. constat 4] :

La CCA est d'accord avec cette recommandation de la Cour. Une analyse coût-bénéfice en vue de simplifier les méthodes de travail concernant (i) le besoin de commander à tout moment, (ii) la possibilité de regrouper les demandes d'achats ou les commandes en fonction des délais, (iii) la possibilité d'obtenir des factures groupées et (iv) l'automatisation des opérations, sera réalisée. Cette analyse impliquera également la direction finance-comptabilité de la DGFE et l'USI-DF (délai 30.06.2014). Les collègues spécialisés logistique et finance seront ensuite consultés et devront approuver les orientations retenues.

Actions [cf. constat 5] :

La CCA est d'accord avec cette recommandation. Depuis la mise en place de l'outil de gestion électronique des documents (GED lot 3) en juin 2012, plusieurs DAME ont été demandées à l'USI-DF. Une DAME globale sera transmise à l'USI-DF (délai au 30.09.2013).

À noter que l'analyse des écarts actuels générés lors de la comparaison entre les factures et les commandes a déjà été réalisée.

4.3. Relation clients

4.3.1. Contexte

Les clients de la CCA

Dans le cas de la CCA, la notion de « clients » correspond aux entités auxquelles la centrale offre des prestations de services. Il s'agit des départements de l'État et de certaines entités publiques ou privées qui ont passé une convention avec la CCA, comme mentionné au chapitre 3.

Les services fournis par la CCA sont gratuits.

La Cour n'a pas traité dans ses travaux le cas des entités qui ont passé une convention avec la CCA. Ainsi, les éléments ci-dessous ne concernent que les départements de l'administration cantonale, le Pouvoir judiciaire et la Chancellerie.

La relation « clients »

La relation clients varie selon la structure des départements, la nature des biens et des services achetés, mais également selon le type de prestations rendues par la CCA.

En effet, la gestion de certains achats tels que l'informatique est particulière, car la DGSi centralise pour l'ensemble des départements les achats et les budgets informatiques.

Par ailleurs, certains départements comme le DIP et la Police possèdent une structure d'économat jouant le rôle de relais entre la CCA et l'utilisateur final. Cela permet notamment de gérer certaines commandes et réceptions de manière centralisée et de tenir, à disposition des utilisateurs, un stock de produits adapté à leur mode de consommation.

Afin de répondre ou d'être à l'écoute de ses clients, la CCA a notamment mis en œuvre les éléments suivants :

- Un service clients permettant de traiter les demandes d'information et les réclamations des différents services de l'État et des entités conventionnées. Par exemple, le service répond à des questions sur la fonctionnalité de l'outil unique d'achat, sur un produit en catalogue, sur le délai de livraison ou sur la demande d'offre pour un produit hors catalogue. Le service clients dispose de 3 jours pour répondre aux demandes/réclamations et travaille avec les Acheteurs pour les problèmes plus complexes. L'outil Qualipark est utilisé par ce service pour répertorier et suivre sous forme de tickets les demandes ou réclamations.
- Un service commercial intervenant à la fois en amont dans la définition des besoins des départements, mais également tout au long du processus d'achat. Par exemple, les Acheteurs interviennent lors de demande d'information, de recherche d'un produit, de conseil pour répondre à un besoin, de demande d'offre et de gestion des écarts sur factures.

- Un service juridique pouvant apporter des conseils en matière de rédaction de contrats fournisseurs ou de procédures d'appel d'offres.
- Une participation régulière de la directrice de la CCA aux collèges spécialisés finance et logistique en présence des représentants de l'ensemble des départements. La CCA est également présente dans les différentes commissions en charge de définir les besoins en termes de matériel pour l'État.
- Un système de reporting régulier sur les achats effectués par les différentes entités clientes (rapport d'activité).

Les départements ont depuis une année à leur disposition un outil unique d'achat (OUA). Cet outil permet ainsi à un utilisateur de saisir et de valider les demandes d'achat et d'effectuer les réceptions. Aux dires des utilisateurs, l'OUA, après une phase d'apprentissage, apporte aujourd'hui satisfaction en termes de fonctionnalités et d'ergonomie et facilite le traitement des achats.

Enfin, cette relation clients est décrite par un ensemble de documents précisant le cadre et les modalités de fonctionnement de la gestion des achats en lien avec la CCA. Ce dispositif documentaire se compose notamment du règlement de la CCA, de la politique d'achat, des règles de fonctionnement en matière d'achats ou encore de directives.

L'identification des besoins en matière d'achat

Dans le cadre d'un processus d'achat, il est nécessaire de définir correctement le besoin, soit la qualité et quantité de biens et services dans un délai donné. Les attentes de l'utilisateur vis-à-vis d'un bien ou service peuvent être formalisées dans un cahier des charges. Ce dernier peut soit définir un besoin de manière détaillée (par exemple : achat d'un vélo) soit définir un besoin de manière plus large ou fonctionnelle (par exemple : moyen de locomotion pour se déplacer au centre-ville).

Conformément au règlement de la CCA, la mission de cette dernière est notamment de regrouper les besoins de l'administration en matière d'achat.

L'implication de la CCA dans la définition du besoin reste cependant variable. Elle peut être faible dans le cas où une commission ou un spécialiste métier a traité préalablement la définition du besoin. À l'inverse, la CCA peut être impliquée de manière active dans la définition des besoins comme pour les déménagements et l'achat de mobilier. Dans ce cas, les Acheteurs peuvent se déplacer dans les locaux des utilisateurs pour les conseiller sur les services et les articles les plus adéquats.

Par ailleurs, pour identifier et définir les besoins, la CCA s'appuie sur :

- L'historique des achats et la connaissance des Acheteurs

Les Acheteurs se basent sur l'activité d'achat des périodes antérieures et leur connaissance du volume de l'activité pour définir s'il existe un besoin qui pourrait faire l'objet d'un marché. Le bien ou service répondant à un besoin ou marché peut ainsi être défini de manière transversale comme par exemple le papier ou les enveloppes.

- Les commissions spécialisées métier et utilisateurs

Les utilisateurs peuvent, soit directement soit par le biais d'une représentation en commission, définir très précisément leurs besoins. Dans la mesure où elle peut affecter le processus d'achat (soumis à AIMP ou pas), la définition de certains besoins nécessite une compétence métier fine. Le groupe de maîtrise et d'optimisation du parc de véhicules de l'État (MOVE) rédige les cahiers des charges liés à l'achat de véhicules par exemple, tout comme le partenariat des achats informatiques romands (PAIR) définit et regroupe les besoins communs de ses membres en matière informatique. Pour les moyens d'enseignement, la définition des besoins (du produit, voire du fournisseur) est faite par des commissions ou des groupes référents au sein du DIP.

Les besoins informatiques en matériels et logiciels sont centralisés et analysés par la DGSi avant d'être communiqués à la CCA pour lancer le processus d'achat.

- Les demandes ponctuelles des départements pour des produits non référencés (« hors catalogue »)

Dans ce cas, le besoin est exprimé par une demande de l'utilisateur soit par courriel soit par contact téléphonique au service client. Une demande d'offre est alors générée afin que les Acheteurs concernés puissent rechercher le produit approprié (ex. : appareil technique pour une école spécialisée).

Le rapport annuel d'activité

La CCA produit chaque année un rapport d'activité mis à disposition de tous ses clients sur l'intranet de l'État. Ce rapport est le principal moyen de communication de la CCA sur son activité. Il comprend plus de 60 pages et décrit l'organisation et l'évolution de l'activité de la CCA sur l'année. Outre les chiffres de base sur le nombre de commandes, de lignes, de factures et leur répartition par secteur d'activité et par département, la CCA publie également ses indicateurs opérationnels.

On retrouve notamment dans le rapport d'activité :

- le nombre d'articles en catalogue,
- le temps de traitement d'une demande d'achat,
- le nombre de factures de régularisation⁵ et le nombre de factures non conformes⁶,
- le taux de commandes traitées automatiquement,
- le nombre de tickets (réclamations / informations) et leur temps de traitement,
- le nombre de contrats signés et d'appel d'offres,
- le nombre d'agrément avec les fournisseurs,
- le chiffre d'affaires avec les plus grands fournisseurs,
- le nombre de recours ainsi que les économies réalisées.

Une estimation globale des économies réalisées sur l'année est également présentée dans le rapport.

⁵ Les factures en régularisation correspondent à des achats effectués sans engagement préalable dans l'outil unique d'achat.

⁶ Les factures non conformes correspondent à des achats directs des services auprès des fournisseurs sur des champs de compétences réservés à la CCA.

4.3.2. Constats

- **Constat 1 : Une relation « clients » réactive plus que proactive**

La relation « clients » instaurée par la CCA est aujourd'hui plutôt réactive que proactive même si des initiatives existent au cas par cas. Il n'y a pas de démarche systématique proactive de rencontres et d'échanges avec les différents clients de la CCA.

En effet, au-delà des participations de la CCA aux différents collèges spécialisés, il n'y a pas de réelle discussion régulière entre la CCA et les départements afin de préciser, par exemple :

- Les attentes de chaque département,
- Le niveau de satisfaction par rapport aux prestations rendues,
- Les spécificités de chaque département : OBA, DGSI, DIP, Police ...
- Les problématiques rencontrées à la CCA et au sein des départements,
- Les objectifs et contraintes de la CCA en lien notamment avec les consignes et objectifs généraux propres au DF (réduction du nombre de postes et le refus d'étendre le périmètre de prestations proposées ou d'entités),
- Les exigences générales en matière d'achat par rapport au cadre légal et réglementaire, aux bonnes pratiques et à la stratégie de l'État,
- Les impacts opérationnels de telles ou telles pratiques d'achat.

Cette absence se traduit par des incompréhensions entre la CCA et les services en termes d'objectifs, de méthodes de travail, d'attentes mutuelles, de choix et de politique d'achat.

- **Constat 2 : Absence d'approche systématique d'identification et d'anticipation des besoins d'achat**

Le travail d'identification des besoins n'est pas un processus continu et avancé permettant une plus grande anticipation et qualification des volumes. La CCA n'a pas défini de procédure et de méthode d'identification systématique des besoins en termes d'achat de biens et services.

Ainsi, les Acheteurs n'ont pas d'outil permettant de regrouper les besoins et d'y répondre avec les meilleurs produits aux meilleures conditions. Cette démarche dépend essentiellement de l'expérience de l'Acheteur.

Par ailleurs, il n'existe pas de formalisation d'une analyse systématique et planifiée de l'ensemble des achats hors catalogue afin de déterminer si les articles en question devraient être standardisés et mis en catalogue.

De même, la CCA n'anticipe pas les besoins des départements sur la base des budgets.

- **Constat 3 : Relations clients insuffisamment formalisées**

La formalisation de la relation entre la CCA et les départements est faite principalement dans le règlement de la CCA et le document « Règle de fonctionnement en matière d'achats ».

Or cette réglementation ne régit pas la relation client dans son ensemble. Elle ne traite pas notamment du niveau d'exigence que les départements peuvent attendre de la CCA, par exemple

- Le niveau de service (délai pour traiter une DA, coût ou gratuité de la prestation de la CCA)
- Les règles de gestion des achats et d'utilisation de l'OUA (qui doit saisir une date de livraison...)
- Les responsabilités et garanties de la CCA et des clients.

Par ailleurs, comme évoquées au chapitre 4.1, ces règles ne sont pas entièrement à jour.

- **Constat 4 : Communication lacunaire**

Le rapport d'activité produit chaque année par la CCA met en avant son activité sur un plan principalement opérationnel (nombre de DA, d'appels d'offres, de contrats...), mais pas d'un point de vue stratégique (respect des AIMP, libération de ressources dans les départements...) ou du point de vue des clients (économies présentées par type de traitement de la DA et non par département).

Par ailleurs, certaines informations sont complexes et manquent de clarté pour le lecteur. Par exemple :

- Le volume d'activité pour un département est exprimé par rapport aux flux de DA gérés par la CCA et non par rapport aux achats réellement passés par les départements (engagement financier),
- Le calcul des économies qui n'est pas explicite.

4.3.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** est lié à l'utilisation de l'outil et au non-respect des règles de gestion engendrant des corrections ultérieures.

Le **risque d'image** est lié à une communication qui ne met pas en avant tous les avantages d'une centralisation des achats.

Le **risque financier** et le **risque de conformité** : à défaut de regroupement de besoins de divers utilisateurs, il n'y a pas d'identification de marché et donc pas d'assurance que les produits et prestations sont acquis aux meilleures conditions ou que le processus respecte les obligations légales relatives aux AIMP.

4.3.4. Recommandations

Actions

[cf. constat 1 et 4]

Au préalable, il est nécessaire d'identifier qui sont les clients de la CCA. Le terme de client englobe à la fois les responsables du département (Conseiller d'État et Secrétaire général), les responsables de services pouvant engager un achat, les responsables financiers et logistiques des départements, les demandeurs et les utilisateurs de l'OUA.

L'approche client doit être revue en termes d'organisation et de communication :

- Sur le plan de l'organisation, il s'agit d'intégrer des espaces d'échange plus directs avec les départements afin d'anticiper les besoins et les actions qui en découlent (appels d'offres, création de catalogues...). Pour cela, il sera nécessaire d'identifier qui sont les personnes de contact privilégié dans les départements et de définir les sujets à traiter, par exemple les délais de livraison, la composition du budget et les besoins spécifiques pour l'année à venir. En complément, il faudra définir la fréquence et la structure dans laquelle les échanges pourraient avoir lieu (commission ad hoc ou utilisation des collègues spécialisés existants).
- Sur le plan de la communication, le rapport annuel devrait mettre en avant les apports de la CCA en termes de qualité de service aux clients (garant du respect des procédures d'appel d'offres, création de catalogues, garantie de contrôle) et non seulement en termes d'économie.

De même, les prestations de la CCA, notamment le rôle gradué qu'elle peut jouer selon les secteurs d'achat ou les services, doivent être mieux communiquées aux utilisateurs. Le mode de communication pourrait notamment être le site intranet de la CCA.

[cf. constat 2]

La définition du besoin doit être faite en fonction des objectifs, de l'historique, mais également sur la base des budgets des départements. Après la validation du budget, il est nécessaire de revoir les départements pour identifier si des besoins exprimés dans les budgets ne doivent pas faire l'objet d'appels d'offres.

[cf. constat 3]

Le document « Règle de fonctionnement en matière d'achats » doit définir la qualité de service requise entre un prestataire et un client. Il décrit les attentes des parties, le contenu des prestations, les modalités d'exécution, les responsabilités des parties et les garanties, à savoir le niveau de service pouvant intégrer les notions de disponibilités, de délais, de performance, de mode de facturation et de pénalités.

[cf. constat 4]

La présentation du rapport annuel devra être revue pour le rendre plus lisible. La CCA est invitée à mettre en avant et à expliquer ses indicateurs opérationnels les plus importants (notamment le calcul des économies). Elle peut discuter avec les départements pour comprendre quelles sont les informations qui les intéressent vraiment (par exemple, les économies par département, le nombre de catalogues créés sur l'année, la durée du processus achat répartie par acteur...) et quels sont les modes de communication privilégiés (newsletter ? intranet ?).

La CCA peut fournir dans son rapport annuel des statistiques en matière de consommation afin de sensibiliser chaque département sur ses achats et consommations. Par exemple, la consommation de papier et de consommables informatiques par département pourrait être mentionnée.

4.3.5. Observations de la CCA

Actions [cf. constats 1 et 4] :

Organisation

La CCA est d'accord avec la recommandation de la Cour.

La CCA (directrice, acheteurs, service client) est en contact régulier avec les services de l'administration cantonale, qui peuvent, en tout temps, préciser leurs attentes. Les acheteurs se sont spécialisés au fil du temps par domaine afin de répondre précisément aux besoins spécifiques et de travailler avec le même langage que les services (DGSI, Police, etc.). La CCA détermine si une intervention "proactive" est nécessaire au cas par cas.

Communication et rapport annuel de la CCA

La CCA est d'accord avec la recommandation de la Cour. Le rapport annuel de la CCA sera complété pour l'exercice 2012 qui est retardé à juillet 2013 à cet effet.

Action [cf. constat 2] :

La CCA partage partiellement les actions envisagées par cette recommandation. Le Conseil d'État a confirmé (cf § 5.1.1) que la CCA est le récipiendaire des besoins de l'administration cantonale. Le budget de l'État n'est pas construit selon une base zéro reflétant une somme des besoins. D'autre part, l'expérience a montré que la majorité des services n'est pas en mesure de projeter avec précision les achats futurs au-delà des achats récurrents. La CCA souhaite s'en tenir aux rencontres annuelles prévues ci-dessus en matière d'anticipation des besoins. Pour mettre en œuvre cette recommandation, la CCA propose d'intégrer un point relatif à l'anticipation des besoins (récurrents et non récurrents) à la liste des sujets à aborder annuellement (dès l'exercice 2014) avec ses principaux clients.

Action [cf. constat 3] :

La CCA est d'accord avec cette recommandation et la mettra en œuvre.

Action [cf. constat 4] :

La CCA est partiellement d'accord avec cette recommandation. Le rapport annuel d'activité de la CCA est diffusé aux collègues spécialisés logistique et finance ainsi qu'aux secrétaires généraux. Il est disponible sur l'intranet CCA et accessible à l'ensemble de l'administration. Ce rapport a pour but d'informer les départements de l'activité de la CCA.

Il n'est toutefois pas possible d'établir de manière précise les économies par département (pour les achats hors catalogues), le système d'information ne le permettant pas actuellement (l'OUA ne permet pas d'ajouter les champs nécessaires).

4.4. Relation fournisseurs

4.4.1. Contexte

La CCA est responsable de la relation fournisseurs pour l'ensemble des achats qu'elle réalise pour le compte de l'État. L'article 15 du règlement de la CCA précise que « *la centrale est seule compétente pour tous les contacts commerciaux avec les fournisseurs* ».

Veille produits et fournisseurs

Les Acheteurs effectuent, notamment grâce à internet, une veille des fournisseurs, des produits, des technologies et des prix du marché. Des recherches plus poussées sont également réalisées au coup par coup pour répondre aux besoins d'un client.

Par ailleurs, les fournisseurs rencontrent régulièrement le service commercial de la CCA pour présenter leurs nouveaux produits. Les Acheteurs ne participent que rarement à des salons spécialisés, ce sont les fournisseurs eux-mêmes qui les informent des tendances du marché. Par exemple, le secteur des nouvelles technologies participe aux séances entre les grands fournisseurs du marché informatique et la DGSI.

Grâce aux informations recueillies, les Acheteurs disposent de connaissances des marchés permettant de sélectionner les produits et les fournisseurs à mettre en concurrence lors des appels d'offres.

Processus d'appel d'offres et de mise en concurrence

La CCA organise pour les marchés supérieurs à 100'000 F des appels d'offres sur invitation ou en procédure ouverte. Dans ce cadre, elle suit le règlement sur la passation des marchés publics (RMP) et notamment le chapitre 2 qui précise les éléments suivants :

- Art. 25 Publication.
- Art. 26 Contenu de l'avis d'appel d'offres.
- Art. 27 Contenu des documents d'appel d'offres.
- Art. 28 Spécifications techniques.
- Art. 29 Renseignements.
- Art. 30 Délais.

Pour les marchés inférieurs à 100'000 F, la CCA a mis en place une « Directive d'approvisionnement par secteur d'achat » qui décrit les règles générales de mise en concurrence des fournisseurs. Cette directive mentionne par exemple le nombre de fournisseurs à mettre en concurrence pour :

- Les appels d'offres sur invitation, « *au minimum 3 fournisseurs, mais dans tous les cas, tous les fournisseurs connus de la CCA, et dont la capacité à remplir le marché a été démontrée, sont sollicités tant que les marchés fournisseurs et produits le permettent* »,
- Les appels d'offres en gré à gré en fonction du domaine d'achat. Le tableau ci-dessous décrit les conditions à respecter :

Domaine d'achat	Minimum 2 fournisseurs	Minimum 3 fournisseurs	Minimum 4 fournisseurs	AIMP (RMP)
Papeterie (fournitures administratives)	0.05 à 50.-	>50.- et <50'000.-	>50'000	>100'000.-
Matériel pédagogique	0.05 à 50.-	>50.- et <100'000.-		>100'000.-
Equipement	00.5 à 300.-	>300.- et <100'000.-		>100'000.-
Impression	0.05 à 5'000.-	>5'000.- et <40'000.-	>40'000.- et <100'000.-	>100'000.-
Informatique/Audiovisuel	00.5 à 300.-	>300.- et <100'000.-		>100'000.-
Consommables informatiques	0.05 à 50.-	>50.- et <100'000.-		>100'000.-
Photocopieurs	00.5 à 500.-	>500.- et <20'000.-	>20'000.- et <100'000.-	>100'000.-
Mobilier	00.5 à 500.-	>500.- et <50'000.-	>50'000.- et <100'000.-	>100'000.-
Déménagements	* cas particulier			
Contrats de services	0.05 à 10'000.-	>10'000.- et <100'000.-		>100'000.-

Cette directive a été remplacée en mars 2013 par une instruction de service. Cette dernière prend en compte notamment la modification de seuil AIMP pour les contrats de service passant de 100'000 F à 150'000 F.

Dans le cadre des appels d'offres de gré à gré, le service commercial contacte les fournisseurs par téléphone ou par courriel.

La directive d'approvisionnement précise également que tout appel d'offres doit se faire par écrit et que les appels d'offres publics et sur invitation doivent être validés par le service juridique de la CCA. Le service juridique a donc pour tâches de préparer le dossier d'appel d'offres, d'ouvrir les offres, de décider de l'élimination, l'interruption, l'adjudication ou de la publication, d'informer les soumissionnaires non retenus et de rédiger le contrat.

Le service juridique a ainsi une vue globale de l'appel d'offres et peut s'assurer de la conformité avec la législation sur les marchés publics. Il incombe au service juridique de s'assurer que les seuils décrits dans le tableau ci-dessus sont respectés par la CCA lors de ses achats.

Gestion des contrats avec les fournisseurs

Un contrat est signé avec chaque fournisseur et traite des modalités d'exécution comme la passation de commande, le délai de livraison, la garantie, le service après-vente, les conditions de paiement. Les contrats sont signés pour une période généralement de un ou deux ans. L'Acheteur vérifie à l'échéance du contrat l'opportunité de le reconduire. Les contrats sont renouvelés d'année en année jusqu'à 5 ans maximum. La CCA ne dispose pas d'une application informatique spécifique pour suivre ses contrats, mais elle maintient la liste des contrats sous Excel. Les Acheteurs suivent manuellement leurs contrats et ajoutent un rappel dans leur calendrier trois mois avant l'échéance.

À l'heure actuelle, les contrats signés sont conservés au service juridique et une copie est transmise au service commercial. Les annexes comportant la liste des articles et leurs prix sont conservées par le service commercial et/ou laissées dans le dossier d'appel d'offres.

La CCA gère également les réclamations auprès des fournisseurs. Le suivi du dossier d'achat et la résolution d'un éventuel litige sont du ressort de l'Acheteur. Lorsqu'un client n'est pas satisfait de la prestation du fournisseur, il contacte le service clients de la CCA pour faire une réclamation. Un « ticket » est établi et transmis à l'Acheteur pour résolution (1385 tickets en 2011). Les réclamations fournisseurs peuvent être liées à une livraison à une mauvaise adresse, une erreur dans les quantités livrées, une marchandise non conforme à la commande, un non-respect de la date de livraison, etc. L'Acheteur contacte le

fournisseur pour discuter du problème et trouver une solution satisfaisante pour son client.

Les Acheteurs aident leurs clients à affiner le cahier des charges et s'occupent entièrement de l'appel d'offres. Les clients ne sont pas autorisés à contacter le fournisseur en direct pour passer commande. Par ailleurs, les fournisseurs ont été instruits de ne pas accepter les commandes en provenance des départements. Ce point est inclus dans les conditions générales de la CCA. La relation fournisseur est maintenue par la CCA sauf pour l'informatique où la DGSI rencontre régulièrement les fournisseurs. La DGSI peut être amenée à acheter des services informatiques auprès des mêmes fournisseurs que la CCA.

Le client est en contact direct avec le fournisseur uniquement pour la réception de la marchandise. Il vérifie la conformité de la marchandise avec la commande et procède à la réception informatique dans l'outil unique d'achat. Il laisse l'Acheteur s'occuper d'un éventuel écart entre la commande, la réception et la facture.

Les fournisseurs sont évalués par les Acheteurs notamment sur la base des réclamations reçues des clients. La CCA centralise dans son système de tickets Qualipark tous les problèmes liés aux commandes, dont ceux liés aux prestations des fournisseurs. En 2011, 3,2 % des commandes ont fait l'objet d'une réclamation liée à une erreur du fournisseur. Ces réclamations concernaient principalement le non-respect des délais de livraison et des livraisons partielles. Les fournisseurs sont en plus soumis à une procédure d'agrément.

Agrément des fournisseurs

La démarche d'agrément a été conçue avant la création de la CCA et a été formalisée dans le règlement de la CCA de 2004. L'État de Genève souhaite travailler avec des fournisseurs qui respectent les usages de leur branche et s'acquittent des charges sociales. C'est dans ce sens que le règlement de la CCA impose l'agrément des fournisseurs. L'agrément ne reconnaît pas au fournisseur la capacité de livrer des fournitures ou d'exécuter des prestations de services à l'État de Genève. Il s'agit d'une décision administrative qui confirme que la société a présenté les pièces sociales, à un moment donné, justifiant qu'elle s'acquitte des charges sociales.

La CCA a émis le 26 juillet 2012 une instruction de service relative à sa politique d'achat. Désormais, seuls les fournisseurs ayant réalisé au minimum 50'000 CHF de chiffre d'affaires avec la CCA et au minimum 2 commandes durant l'année précédente entrent dans le processus d'agrément. Ce processus est renouvelé tous les 2 ans du moment que les conditions de durabilité de la relation commerciale existent. L'agrément n'est cependant pas impérativement requis pour commercer avec la CCA.

Les articles 20 et 21 du règlement de la CCA indiquent les pièces à fournir pour qu'un fournisseur puisse être agréé par la CCA et être inscrit dans « le répertoire ». La centrale doit radier du répertoire tout fournisseur qui ne remplit plus les conditions ou lorsque « *ses qualifications professionnelles, commerciales ou financières* » ne sont plus satisfaisantes et doit informer le fournisseur de sa décision. Il est précisé que l'agrément ne signifie pas que le fournisseur a obtenu un marché et que cela ne le dispense pas de déposer son offre dans le cadre des appels d'offres publics.

La CCA demande à ses fournisseurs les 10 documents suivants (art 21 al.2 et al.3 RCCA) :

a) *extrait du registre du commerce;*



- b) extrait du registre des poursuites et faillites;*
 - c) déclaration indiquant l'effectif de la main-d'œuvre permanente;*
 - d) attestation justifiant que la couverture du personnel en matière d'assurances sociales est assurée conformément à la législation en vigueur au siège du fournisseur et qu'il est à jour avec le paiement de ses cotisations;*
 - e) attestation certifiant, pour le personnel travaillant sur territoire genevois :*
 - 1° soit que le fournisseur est lié par la convention collective de travail de sa branche, applicable à Genève,*
 - 2° soit qu'il a signé, auprès de l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail, un engagement de respecter les usages de sa profession en vigueur à Genève, notamment en ce qui concerne la couverture du personnel en matière de retraite, de perte de gain en cas de maladie, d'assurance accident et d'allocations familiales;*
 - f) attestation de l'autorité fiscale compétente justifiant que le fournisseur s'est acquitté de ses obligations en matière d'impôts à la source retenus sur les salaires du personnel soumis à cet impôt;*
 - g) déclaration du fournisseur s'engageant à respecter le principe de l'égalité entre femmes et hommes;*
 - h) déclaration du fournisseur s'engageant à respecter les principes du développement durable.*
 - i) références auprès desquelles la centrale peut s'assurer de la qualification professionnelle du fournisseur;*
 - j) bilans des trois exercices précédents.*
- Le fournisseur doit également s'engager à respecter et appliquer les conditions générales de la centrale.*

Il s'agit des mêmes documents que ceux demandés dans le cadre du règlement de passation des marchés publics (art 32 et 33 du RMP) avec en sus, la déclaration du fournisseur s'engageant à respecter les principes du développement durable, les références auprès desquelles la centrale peut s'assurer de la qualification professionnelle du fournisseur et les bilans des trois exercices précédents.

Les fournisseurs au sein de la CFI sont gérés par le secteur « Référentiel fournisseurs » de la direction finance et comptabilité de la DGFE. Ce secteur existe depuis novembre 2012 et a pour mission de gérer de manière centralisée toutes les modifications du référentiel fournisseur. Les départements et les services n'ont plus la possibilité de créer, mettre à jour ou supprimer les données sur les fournisseurs directement dans la CFI. Ils transmettent les informations à la comptabilité qui effectue les changements dans le référentiel. La désactivation d'un fournisseur peut être demandée par exemple par l'OCIRT⁷ en cas de non-respect de la législation sur le travail ou par la CCA en cas de refus d'agrément.

La CCA désactive les fournisseurs qui ne fournissent pas les pièces justificatives pour leur agrément après deux relances du service juridique. Le fournisseur est au préalable notifié par courrier puis bloqué dans la comptabilité de l'État. Cela signifie qu'aucun engagement ne peut être fait avec un fournisseur désactivé.

⁷ L'Office Cantonal de l'Inspection et des Relations du Travail (OCIRT) poursuit ses activités dans les domaines de la santé et la sécurité au travail, les relations au travail, le travail au noir, la main-d'œuvre étrangère, la médecine du travail, la formation, le répertoire des entreprises et le maintien de la paix sociale.

Il a notamment pour mission de :

- de veiller au respect de la législation sur les conditions de travail, contrôler le respect des directives en usage dans diverses branches économiques ;
- de veiller à l'application des dispositions légales de protection de la santé physique et psychique des travailleurs ;
- de contrôler les autorisations de travail dans les entreprises.

4.4.2. Constats

- **Constat 1 : Une procédure d'agrément des fournisseurs fastidieuse, limitée aux achats CCA et dont l'intérêt est discutable**

La démarche d'agrément des fournisseurs telle qu'elle est conçue aujourd'hui s'assimile davantage à une lourdeur administrative qu'à une plus-value pour l'État. Un travail long et fastidieux est nécessaire pour maintenir à jour le répertoire des fournisseurs de la CCA. Cette lourdeur a notamment engendré des retards dans les demandes d'agrément de certains fournisseurs sans pour cela impacter l'activité de la CCA, l'agrément n'étant pas bloquant pour passer une commande.

De plus, cette démarche se limite à la CCA et ne couvre pas tous les fournisseurs de l'État alors même que la majorité des achats se fait dans les départements hors CCA. Les fournisseurs les plus importants de l'État ne sont pas agréés, car ils sont hors champ de compétences de la CCA (entreprises de construction, de services...etc.).

Par ailleurs, cette démarche ne tient pas compte de l'évaluation de la performance du fournisseur lorsque celle-ci est connue.

- **Constat 2 : Une gestion des fournisseurs sans règles communes ni coordination en matière de désactivation**

Il n'existe pas aujourd'hui de critères et de règles communes de désactivation des fournisseurs au niveau de l'État. Ainsi, à titre d'exemple, la CCA peut désactiver un fournisseur qui n'a pas fourni les documents requis pour l'agrément. La base fournisseur étant partagée, cette décision peut affecter un département ayant recours à ce même fournisseur alors que ces règles d'agrément concernent exclusivement la CCA et pas le département pour ses propres achats.

- **Constat 3 : Absence d'évaluation systématique et régulière de la qualité des prestations rendues par les fournisseurs**

Selon le suivi des réclamations, peu de réclamations ont fait l'objet de litiges avec les fournisseurs. Les principaux points de discussion avec les fournisseurs concernent l'application de certaines clauses des contrats ou l'application des pénalités en cas de retard dans les délais de livraison.

Il demeure que la CCA n'a pas défini de processus standardisé d'évaluation de la qualité des prestations fournies.

- **Constat 4 : Non-prise en compte du rapport coût bénéfice lors de la mise en concurrence**

La directive d'approvisionnement (instruction de services) de la CCA oblige les Acheteurs à mettre en concurrence plusieurs fournisseurs dès un montant d'achat de 5 centimes. Cette dernière ne tient pas compte du rapport coût/bénéfice de la mise en œuvre de mises en concurrence dès le premier franc.

- **Constat 5 : Documentation des dossiers d'appel d'offres perfectible**

Les travaux de la Cour ont pu démontrer que la CCA respecte le RMP, cependant la Cour a identifié quelques dossiers d'appel d'offres insuffisamment documentés. À titre d'exemple, pour les procédures de gré à gré, la fiche d'attribution et le dossier ne contiennent pas toujours les éléments permettant de comprendre comment le choix s'est porté sur le fournisseur retenu.

Pour ces cas, la Cour des comptes a dû mener des entretiens complémentaires pour s'assurer que les risques étaient couverts. Ces travaux n'ont pas mis en évidence de cas de dysfonctionnement pouvant avantager un fournisseur.

- **Constat 6 : Gestion des contrats fournisseurs**

La CCA ne dispose pas d'une application informatique permettant de répertorier et de stocker électroniquement tous les contrats passés avec les fournisseurs. Cela ne permet pas d'avoir rapidement une vue globale de l'ensemble des contrats passés et des informations y relatives : liste des contrats par fournisseurs, objet du contrat, échéance, etc.

De plus, dans la plupart des cas, la partie principale du contrat (en version « papier ») est conservée par les juristes alors que l'annexe contenant les articles et les prix est gardée par les Acheteurs ou archivée dans les dossiers d'appels d'offres. Cette répartition rend peu aisé l'accès aux informations présentes et passées concernant les fournisseurs et ne permet pas d'avoir une vue globale des contrats par fournisseurs.

4.4.3. Risques découlant des constats

Le **risque de conformité** est avéré dans la mesure où la CCA ne respecte pas son règlement et sa politique d'achat en matière d'agrément et d'évaluation des fournisseurs de façon régulière. De plus, l'absence d'outil d'archivage et de suivi des contrats empêche la CCA d'avoir une vision globale des achats.

Le **risque opérationnel** découle d'achats auprès de fournisseurs n'ayant pas fait l'objet formel d'une évaluation et pouvant offrir des prestations ne répondant pas aux critères de qualité fixés. De plus, le blocage sans concertation d'un fournisseur peut engendrer l'incapacité d'exécuter un achat critique pour un département.

Le **risque d'image** tient au fait que la CCA contracte auprès de fournisseurs ne remplissant pas toutes les conditions nécessaires pour délivrer des prestations à l'État. De plus, la CCA et l'État peuvent être amenés à signer des contrats avec le même fournisseur, mais avec des conditions différentes.

4.4.4. Recommandations

Actions

[cf. constat 1]

Bien que vertueuse, la démarche d'agrément telle que mise en œuvre à la CCA est discutable. Aussi, la Cour invite-t-elle la CCA à revoir sa procédure d'agrément fournisseur. La CCA doit s'interroger sur le rapport coût/bénéfice d'une telle démarche. Pour cela, la CCA devra considérer les éléments suivants :

- Charge de travail propre à la mise en œuvre d'une telle procédure (délivrance de l'agrément et renouvellement),
- Intérêt de la démarche notamment si :
 - une grande partie des achats découle d'appels d'offres pour lesquels les mêmes documents sont également demandés,
 - seule la CCA applique cette démarche alors que d'importants fournisseurs de l'État ne sont pas concernés,
 - le statut de fournisseur agréé ne conditionne pas sa sélection lors d'un appel d'offres,
 - la qualité des prestations rendues par les fournisseurs existants n'est pas prise en compte dans cette démarche.

[cf. constat 2]

Au-delà de la mise à jour du référentiel fournisseur de façon centralisée par la DGFE, des règles communes de gestion des fournisseurs doivent être définies globalement au niveau de l'État afin que les départements, la CCA et l'OCIRT puissent travailler sur les mêmes bases.

La Cour invite ainsi le Conseil d'État à proposer des règles générales communes de gestion des fournisseurs et prescrire qu'elles devront notamment intégrer les éléments suivants :

- Critères de sélection d'un fournisseur,
 - Critère d'évaluation des prestations rendues par un fournisseur,
 - Conditions de désactivation d'un fournisseur,
 - Règles de communication et de coordination des modifications apportées au référentiel « fournisseurs »,
- et cas échéant, modifier le règlement en conséquence.

[cf. constat 3]

La CCA est invitée à définir et appliquer un processus d'évaluation de ses fournisseurs (qualifications professionnelles, commerciales et financières).

Le résultat de cette évaluation devrait être pris en compte lors de la sélection des fournisseurs dans les appels d'offres (hors procédure ouverte). Cette évaluation régulière et systématique permettra par ailleurs à la CCA de respecter son règlement sur ce point.

Une telle évaluation peut être fastidieuse si elle est menée de façon globale sur tous les fournisseurs, aussi, la CCA devrait-elle définir :

- les fournisseurs nécessitant une évaluation,
- la fréquence des évaluations,
- les critères d'évaluation (qualité des prestations, du conditionnement et de la livraison, respect des délais de livraison, réactivité face aux problèmes rencontrés, attitude du fournisseur...),

- les personnes participant à l'évaluation (les Acheteurs, les services financiers, les utilisateurs...),
- les outils à disposition (enquête de satisfaction, analyse de la base des tickets, table ronde...),
- le résultat de l'évaluation et ses conséquences,
- la communication des résultats de l'évaluation et des actions correctives à mettre en place (dans les cas extrêmes pouvant aller jusqu'à la radiation du répertoire).

[cf. constats 4 et 5]

La CCA est invitée à identifier les coûts internes que génèrent les actes d'achats (notamment le temps consacré à l'élaboration et formalisation des appels d'offres) afin d'adapter sa politique d'achat et de mise en concurrence. La CCA devra également s'assurer de l'homogénéité de la formalisation des dossiers d'appels d'offres.

[cf. constat 6]

La CCA est invitée à mettre en place un outil permettant une gestion efficace de ses contrats. L'opportunité d'utiliser l'application utilisée actuellement par la DGSJ devra de nouveau être étudiée.

4.4.5. Observations du Conseil d'État

Action [cf. constat 2] :

Règles communes de gestion des fournisseurs

Le Conseil d'État est partiellement d'accord avec la partie de la recommandation qui le concerne. Il n'intégrera dans le futur règlement des achats que des règles générales communes de gestion des fournisseurs. Celles-ci seront précisées dans les directives opérationnelles notamment pour ce qui concerne les critères de sélection des fournisseurs (hors appel d'offres ouvert ou sur invitation pour lesquels les critères sont propres au projet).

4.4.6. Observations de la CCA

Action [cf. constat 2] :

La CCA est entièrement d'accord avec la recommandation. Elle partage les constats et en particulier la lourdeur administrative que représente l'agrément des fournisseurs sans couvrir l'ensemble des fournisseurs de l'État.

Action [cf. constat 3] :

La CCA est d'accord avec le sens de cette recommandation, mais la mettra en œuvre avec d'autres moyens.

Actions [cf. constats 4 et 5] :

La CCA est d'accord avec les recommandations.

Actions [cf. constat 6] :

La CCA est partiellement d'accord avec cette recommandation. Si le périmètre de la CCA venait à s'étendre, cette recommandation sera mise en œuvre.

Inversement, si le périmètre de la CCA reste inchangé ou venait à être diminué, le fichier Excel actuel, qui comprend déjà tous les champs nécessaires (fournisseur, objet, échéance, suivi..), remplit pleinement sa mission de vision globale et de gestion des contrats. La CCA souligne que l'outil de gestion du service juridique de la DGSJ comprend une partie de gestion des contrats et qu'il a été présenté à la CCA. Cet outil a été jugé complexe et très lourd d'utilisation. La CCA effectuera une analyse coût-bénéfice afin de déterminer l'opportunité d'acquérir un nouvel outil.

En complément au deuxième paragraphe du constat n° 6, la CCA note que l'ensemble des contrats comprenant des annexes est archivé au service juridique de la CCA depuis 2011.

Enfin, la CCA souhaite apporter un complément au contexte (§ 4.4.1) décrit par la Cour : la veille des produits et des fournisseurs est réalisée par les entretiens et visites de fournisseurs, par des visites de foires, par le réseau et l'information recueillie par Internet. Le modèle de gestion des achats sans aucun stock induit un panel de fournisseurs pouvant livrer des quantités unitaires à n'importe quel moment et à toutes les adresses de l'État de Genève. De ce fait, les fournisseurs pouvant répondre à ces demandes sont majoritairement des distributeurs ou revendeurs. En conséquence, les salons internationaux réunissant principalement des fabricants ne sont pas adaptés. Les exigences de livraison demandent des fournisseurs localisés généralement en Suisse.

4.5. Pilotage et contrôle

4.5.1. Contexte

La CCA a mis en place différents niveaux de contrôle destinés à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation et l'optimisation de ses opérations, la fiabilité des informations financières, la conformité aux lois et réglementations en vigueur, la protection du patrimoine et des ressources ainsi que la lutte contre la fraude et la corruption.

Environnement de contrôle

L'environnement de contrôle constitue le fondement de tout élément de contrôle interne. Il définit l'environnement dans lequel les collaborateurs effectuent leurs tâches et assument leurs responsabilités. Il contient notamment l'expression de la mission, des objectifs et des valeurs de l'organisation, la structure et le fonctionnement des organes de gestion, les règles d'éthique et d'intégrité, les mesures prises pour assurer la compétence ainsi que le mode opératoire de la direction.

Outre le RCCA, la CCA a établi des directives, des procédures internes et une charte éthique des achats. Celle-ci reprend les valeurs de la CCA qui sont le professionnalisme, la rigueur, l'impartialité et l'intégrité. Elle définit les règles de comportement et d'éthique à respecter par chacun des collaborateurs et est signée par tous les collaborateurs de la CCA.

Objectifs et lien hiérarchique de la CCA

La directrice de la CCA rapporte hiérarchiquement au directeur de la DGFE au sein du département des finances (DF). La stratégie et les objectifs annuels de la CCA et de ses employés sont définis et discutés avec le directeur de la DGFE. Les objectifs de la CCA s'inscrivent dans les objectifs plus globaux du Département des finances. Ces objectifs globaux sont ensuite déclinés par la directrice pour les différents services et secteurs de la centrale. Les objectifs individuels des collaborateurs sont définis compte tenu des objectifs globaux de la CCA.

La CCA a ainsi défini, d'une part, un ensemble d'objectifs généraux, par exemple :

- La documentation des processus et des matrices de contrôles,
- L'amélioration du système d'information pour baisser les coûts administratifs,
- La simplification des processus administratifs,
- La communication interne et externe,

Et d'autre part, des objectifs opérationnels et qualitatifs, comme :

- le traitement d'une DA en un maximum de 5 jours,
- le traitement d'une réclamation en un maximum de 3 jours,
- un nombre de réclamations inférieur à 1'500 ou 4.5 % du total des commandes,
- un nombre moyen annuel de commandes par ETP de 850.

De plus, chaque année, des objectifs spécifiques peuvent être définis en accord avec la DGFE. Pour l'année 2012, l'objectif prioritaire fixé à la CCA était de proposer et de mettre en œuvre des mesures de simplification de l'activité pour générer des économies de charges de personnel et de dépenses générales. Ainsi, un ETP a été supprimé au sein de l'équipe des Acheteurs. Il a également

été demandé de refuser toute sollicitation supplémentaire de la part d'entités du Grand État en termes de gestion centralisée d'une partie de leurs achats.

Les objectifs annuels de la CCA ne sont pas discutés avec les autres départements de l'État en lien notamment avec les services attendus.

Séparation de fonction et contrôles opérationnels

Les règles de séparation de fonction ont pour objectif d'éviter qu'un même collaborateur cumule des fonctions relevant de l'opérationnel, de la protection des biens (conservation ou entretien des immobilisations, des stocks, des liquidités), de l'enregistrement comptable et du contrôle. Un tel cumul de fonctions favorise les erreurs, les fraudes et leur dissimulation.

La CCA a mis en place une séparation de fonction en lien avec les différentes opérations jugées incompatibles. Les Acheteurs par exemple ne passent pas de commandes et n'introduisent pas d'articles ni de fournisseurs dans les référentiels, ces tâches étant assurées par le secteur administratif.

La séparation de fonction et le principe des « quatre yeux » sont également appliqués au sein des départements pour les opérations qui les concernent (l'approbation de la demande d'achat par exemple) ainsi qu'au service de comptabilité générale lors de la réception des factures. Il existe dès lors un ensemble de contrôles tout au long du processus d'achat, de la demande d'achat à son règlement.

Le premier contrôle sur la demande d'achat est effectué chez le client. La demande d'achat est approuvée selon les règles d'approbation définies par le département. Tout engagement doit satisfaire au principe de double contrôle généralement pratiqué à l'État de Genève. Les limites des compétences d'engagement financier et les signatures complémentaires requises sont propres à chaque département. Par exemple, le DARES impose que chaque acquisition de biens d'investissement soit validée par le service financier en plus de l'approbation du chef de service concerné.

Des contrôles supplémentaires sur les demandes d'achat sont effectués dans le cas des biens informatiques. En plus de l'approbation au sein du département demandeur, la DGSi vérifie et approuve la demande d'achat avant la transmission à la CCA.

La CCA est responsable de la transformation en commande d'une demande d'achat saisie par le département dans l'OUA. Elle n'effectue pas de contrôle complémentaire quant à l'autorisation de la DA par le département.

Elle effectue un ensemble de contrôles afin de couvrir les risques propres à ses activités. Cela se traduit notamment par des contrôles au niveau de chacune des opérations et une revue systématique, par la direction, des commandes et des appels d'offres passés.

À ces contrôles manuels viennent s'ajouter des contrôles automatiques opérés par le système tout au long du flux achat, dont le contrôle budgétaire au moment de la validation de la demande d'achat. La demande d'achat ne peut aboutir si le budget est dépassé.

En complément des contrôles opérationnels réalisés dans le flux d'achat, un collaborateur au secteur contrôle interne de la CCA a la charge de vérifier le

respect des procédures, des directives et des modes opératoires à travers une dizaine de contrôles effectués ponctuellement.

Par exemple, un échantillon de commandes supérieures à 100'000 CHF est revu régulièrement pour s'assurer que les commandes ont bien fait l'objet d'un appel d'offres selon la loi sur les marchés publics. Des contrôles sur toutes les commandes en cours sont également effectués pour s'assurer en tout temps du respect de la directive interne de la CCA concernant l'attribution des marchés et les demandes d'offre. Le contrôle porte sur la présence des demandes d'offre dans le dossier et leur contenu, la conformité du nombre de demandes d'offres, la présence de toutes les offres reçues, la présence de la fiche d'attribution et des réponses contenues.

La matrice de contrôle interne contient également un ensemble d'indicateurs permettant d'effectuer un suivi de la qualité de l'activité de la CCA en vérifiant par exemple le temps de traitement des demandes d'achat manuelles, le temps de traitement des litiges, les commandes encore ouvertes.

Les résultats des contrôles sont consignés dans des fiches de synthèse et remis à la direction de la CCA pour prendre des mesures correctives si nécessaire.

Tableaux de bord mensuels

Les résultats des contrôles sont utilisés pour la préparation des tableaux de bord mensuels. Les tableaux de bord sont à destination de la direction et des collaborateurs de la CCA et reprennent les statistiques de l'activité du mois en termes de nombre de demandes d'achat, de commandes, de tickets et leur temps de traitement, de nombre de réclamations et leur origine, de nombre d'appels d'offres réalisés, de nombre de contrats signés, etc.

Trois indicateurs supplémentaires sont présentés à la DGFE. Il s'agit du nombre de réclamations et de son évolution sur l'année, du nombre d'appel d'offres et de contrats traités ainsi que du nombre de commandes et de son évolution sur l'année.

Les indicateurs sont préparés manuellement sur base d'extractions des bases de données. La CCA est actuellement en train de développer un outil informatique (BI Apps) pour faciliter la récupération des données et la préparation des tableaux de bord.

Les tableaux de bord permettent de suivre l'évolution de l'activité et de s'assurer de l'atteinte des objectifs définis par la CCA.

Performance et calcul des économies

Une estimation globale des économies réalisées sur l'année est présentée dans le rapport annuel d'activité.

Les objectifs fixés aux Acheteurs comprennent des montants d'économies à réaliser notamment lors des négociations avec les fournisseurs. Par exemple, en 2011, tous les prix des articles en catalogue ont été renégociés afin de bénéficier de la baisse de l'euro.

Les économies sur les articles en catalogue correspondent à la différence entre le prix public et le prix offert par le fournisseur à la CCA. Le prix d'achat de la CCA s'entend tous frais compris (livraison, emballage, déchargement... etc.)

ainsi que toutes taxes comprises (taxes douanières... etc.). Les départements peuvent se faire livrer à n'importe quelle adresse sous le délai de livraison négocié par la CCA et faire autant de commandes que nécessaire.

Pour les articles hors catalogue, les Acheteurs calculent dans un fichier Excel les économies obtenues entre le premier prix du fournisseur et l'offre négociée.

Afin d'évaluer la performance de la CCA, la Cour a souhaité la comparer à d'autres centrales d'achat. Les recherches menées à cet effet n'ont pas permis d'obtenir une comparaison pertinente sur les prix négociés avec les fournisseurs étant donné des contextes difficilement comparables en termes de volumes, d'activités, de produits, de contraintes politiques et géographiques.

4.5.2. Constats

- **Constat 1 : Une gestion des risques et du contrôle interne insatisfaisante**

La gestion des risques et du contrôle interne doit être menée en considérant l'ensemble du processus concerné. De même, la notion de séparation de fonctions jugées incompatibles doit être définie au niveau du processus, voire de l'organisation dans son ensemble et pas seulement au niveau d'une entité ne réalisant qu'une partie des tâches.

Aujourd'hui, les principes énoncés ci-dessus ne sont pas respectés et il est ainsi difficile d'avoir une assurance suffisante quant à la couverture complète de l'ensemble des risques du processus achat.

En effet, les contrôles sur le processus achat sont pensés par acteur (département, CCA, DGFE) et non globalement par rapport à l'ensemble des risques du processus d'achat. Cela a notamment pour effet d'avoir un nombre important de contrôles au sein de chaque organisation sans pour autant garantir que tous les risques sont couverts.

De même, le dispositif de contrôle en place est perfectible. À titre d'exemple,

- La matrice de contrôle interne suivie par la CCA ne reprend pas l'ensemble des contrôles existants pouvant être clés pour la couverture des risques d'achat par exemple, les contrôles automatiques (contrôle budgétaire, validation des DA...) ou de management (direction, principe des quatre-yeux...). De plus, cette matrice comporte des contrôles n'ayant pas trait aux risques d'achat, mais à la qualité et à la performance de l'activité de la CCA.
- Il est à noter également l'absence de lien entre la matrice de contrôle interne et les risques identifiés et mentionnés dans l'analyse de risque du processus achat.
- À défaut de chef de service commercial, le contrôle de la passation des commandes par les Acheteurs est réalisé par le secteur administratif. Or, le rattachement hiérarchique et les compétences de ce secteur ne sont pas adéquats pour effectuer ce contrôle.
- La revue systématique de toutes les commandes par la direction de la CCA peut être fastidieuse et sans réel intérêt s'agissant de montants très faibles.
- Le contrôle des écarts sur facture par le service administratif est dans la majorité des cas inutile étant donné les montants en jeu (quelques centimes).
- Le contrôle automatique mis en place au sein de l'OUA pour permettre une séparation de fonction stricte entre le « saisisseur » de la DA et le « valideur » n'est pas toujours appliqué. En effet, certains utilisateurs

possèdent le double rôle de saisie et de validation de la DA. De même, certains de ces utilisateurs ne possèdent pas les compétences financières requises pour valider l'achat en lien avec le budget. Le risque est cependant couvert au préalable par les départements via une procédure manuelle d'autorisation des DA sous la forme d'un bordereau qui, après signature, est communiqué à la personne en charge de saisir et valider la DA dans l'OUA.

- **Constat 2 : Divergence entre les objectifs actuels de la CCA et les objectifs initiaux de la mesure P1 29**

Les objectifs de la CCA sont fixés exclusivement par le Directeur de la DGFE sur base de consignes et objectifs généraux propres au DF. Il a été ainsi demandé en 2012 à la CCA de voir dans quelle mesure elle pouvait réduire son nombre d'ETP comme cela est le cas pour les autres services de l'État et de ne pas étendre son périmètre de prestations (produits et entités).

Ces objectifs sont divergents avec ceux fixés initialement par la mesure P1 29 du premier plan de mesure du Conseil d'État qui proposait d'offrir cette prestation d'achat à la fois au « Petit État », mais également aux entités du « Grand État » qui en feraient la demande.

Par ailleurs, les objectifs de la CCA ne sont pas discutés ou mis en regard des attentes des départements en termes de prestations rendues.

- **Constat 3 : Une évaluation discutable des économies réalisées par la CCA**

La Cour constate que la CCA n'a pas établi de directive explicitant les règles de calcul des économies. À ce jour, plusieurs méthodes de mesure sont utilisées en fonction des articles.

Les économies sur les articles en catalogue sont calculées en fin d'année. Elles correspondent à la différence entre le prix public et le prix offert par le fournisseur à la CCA lors de l'appel d'offres. Le prix public devrait être renseigné dans le système, mais cela n'est pas le cas pour tous les produits du catalogue. Cette absence vient biaiser le montant estimé de l'économie. De plus, la CCA ne tient pas compte systématiquement de l'évolution potentielle dans le temps du prix public initial.

Les économies sur les articles hors catalogue réalisées par les Acheteurs sont obtenues en comparant (selon le type d'achat et les informations disponibles) : (1) le prix obtenu avec le prix public ou (2) le prix obtenu avec le prix initialement offert par le fournisseur ou (3) le prix obtenu avec le prix offert par un autre fournisseur pour une proposition équivalente. Le calcul se fait au moment de chaque achat et le montant est reporté dans un fichier Excel. Il en résulte une non-homogénéité du calcul du montant de l'économie et un risque que certaines économies ne soient pas enregistrées dans le fichier.

De plus, le prix obtenu par la CCA s'entend tous frais compris (livraison, emballage, déchargement, etc.) alors que le prix public n'intègre généralement pas la livraison.

4.5.3. **Risques découlant des constats**

Le **risque financier** tient à la lourdeur du flux d'achat et la multitude de contrôles réalisés.

Le **risque de contrôle** tient à un environnement de contrôle non adapté au volume des opérations traitées par la CCA.

4.5.4. **Recommandations**

Actions

[cf. constat 1]

La CCA est invitée à repenser la chaîne de contrôles à mettre en place afin de couvrir les risques propres au processus d'achat. Ce travail ne pourra se faire qu'avec la collaboration des autres intervenants du processus, notamment les départements et la comptabilité.

Il est en effet primordial d'avoir une approche transversale et complète de la gestion des risques pour l'ensemble du processus d'achat indépendamment des intervenants.

Dans un deuxième temps, le dispositif de contrôle de chaque entité devra être adapté si nécessaire en fonction des activités de chacun.

En complément, la CCA devra compléter sa matrice de contrôle interne par les contrôles clés automatiques et manuels en place à ce jour au sein de la CCA et qui contribuent à la couverture des risques du processus achat et l'actualiser compte tenu des adaptations effectuées.

[cf. constat 2]

La Cour des comptes invite le Conseil d'État et le DF à clarifier les objectifs de la CCA notamment par rapport aux motivations initiales mentionnées dans la mesure P1 29 et les contraintes et exigences actuelles fixées par le DF.

Par ailleurs, la CCA et la DGFE sont invitées à tenir compte des attentes des départements en matière de prestations d'achat lors de la définition des objectifs annuels de la centrale.

[cf. constat 3]

La CCA est invitée à formaliser une méthode de calcul uniforme des économies et à s'assurer de la complétude, de la pertinence et de l'exactitude des informations contenues dans la base de données (prix publics à jour et comparables).

En complément, la CCA devrait étoffer son approche d'évaluation de sa performance économique par, à titre d'exemple,

- une comparaison des prix d'une année sur l'autre,
- la prise en compte d'autres facteurs que le prix ayant un impact sur le coût total, comme la durée de vie des produits, la fiabilité des fournisseurs, les coûts de maintenance, consommables et d'entretien, etc.

Avantages attendus

Une simplification et sécurisation du flux d'achat.
Une meilleure compréhension et visibilité du rôle et des activités de la CCA.

4.5.5. Observations du Conseil d'État

Actions [cf. constat 2] :

Mesure P1-29

Cf. réponse au point 4.1.5 relative à la mesure P1-29.

4.5.6. Observations du département des finances

Actions [cf. constat 2] :

Mesure P1-29

À l'heure actuelle, après réduction des effectifs à la DGFE en fonction des contraintes budgétaires, il a été effectivement demandé à la directrice de la CCA de suspendre l'activité de prospection de service à titre non onéreux à des établissements publics du grand État.

Par ailleurs, la direction de la DGFE pourra participer aux rencontres annuelles prévues dès l'exercice 2014 avec les principaux clients et en déduire des objectifs spécifiques répondant aux attentes soit de plusieurs départements, soit des principaux clients de la CCA.

4.5.7. Observations de la CCA

Actions [cf. constat 1] :

Processus transversal achats-fournisseurs

La CCA et la DFC partagent cette recommandation. L'ensemble des acteurs du processus achats doivent être impliqués en vue de définir les risques et les contrôles liés pour l'ensemble du processus transversal d'achat. Il s'agit d'un projet déjà planifié par la DGFE à un horizon de 1-2 ans.

Adaptation des processus internes à la CCA

Malgré les cas de manque de formalisme des contrôles opérés à la CCA, la Cour des comptes n'a détecté aucune fraude, collusion, mauvaise gestion des deniers publics ou non-respect des règles et principes en matière de passation des marchés publics.

Depuis août 2012, la CCA a revu l'ensemble de ses procédures et est en train de formaliser ses matrices de contrôle dans le cadre de l'atteinte du niveau 3 du système de contrôle interne. Dans ce cadre, certains contrôles seront renforcés dès l'arrivée d'un chef du service commercial.

Actions [cf. constat 3] :

La CCA est partiellement d'accord avec cette recommandation.
Compte tenu du nombre de domaines d'achats différents tenant compte des conditions d'achats (la durée de vie d'un produit, la qualité administrative et

organisationnelle, les coûts de maintenance et d'entretien) adaptées à chaque marché et intégrés dans le prix, il n'est pas possible d'en faire état dans un rapport d'activité.

À noter que le prix public n'existe pas systématiquement parce qu'il peut s'agir de fabrications spéciales ou que le fournisseur ne le pratique pas. Dès lors, les économies peuvent être sous-évaluées.

5. RECOMMANDATION CONCLUSIVE

L'intérêt de centraliser les achats n'est plus à démontrer : économie d'échelle, professionnalisation de l'activité et mutualisation des compétences, les atouts de ce type de démarche sont nombreux. Cette pratique très courante dans le secteur privé s'est fortement étendue depuis plusieurs années au secteur public.

Dans l'idéal, une centrale doit avoir le périmètre le plus large possible afin de bénéficier de volumes importants pouvant permettre une réduction des prix. Cette centralisation doit permettre d'obtenir une offre mieux adaptée aux besoins et aussi d'éviter une redondance des ressources, un éparpillement des compétences et une hétérogénéité des pratiques.

La mise en place d'une centrale d'achat apporte également la garantie que les règles et procédures sont appliquées de manière uniforme. De même, dans le cas particulier du secteur public, la centralisation des compétences facilite la compréhension et le respect de la réglementation des marchés publics.

Concernant l'État de Genève, la mise en place de la CCA avait pour objectif de centraliser et de professionnaliser l'acte d'achat au sein d'une entité unique de l'administration et de permettre une gestion plus rigoureuse des moyens financiers.

Cependant, bien que respectant son règlement et les compétences qui lui sont confiées, la Cour note que la CCA n'a géré en 2011 qu'environ un dixième (en montant) des demandes d'achats de l'État enregistrées dans l'OUA. De même, certains départements n'hésitent pas à recruter des profils possédant des compétences en matière juridique ou d'achat pour leurs propres achats départementaux.

Dès lors, la Cour s'interroge sur le fait que l'État ne poursuive pas une démarche de centralisation de la fonction achat afin de tirer pleinement profit des avantages d'une centrale d'achat.

Recommandations

Au-delà des éléments déjà cités dans les chapitres précédents de ce rapport, et pour toutes les raisons présentées ci-dessus, la Cour des comptes considère que le rôle et le positionnement de la CCA comme élément d'une stratégie d'achat cantonale méritent d'être analysés.

La Cour des comptes recommande ainsi au Conseil d'État de clarifier sa vision, sa stratégie et sa politique en matière d'achat au sein de l'État de Genève et ainsi de préciser le rôle et les missions attendues de la CCA.

Pour cela, la Cour invite le Conseil d'État à :

- demander à chaque département la réalisation d'un inventaire des achats réalisés hors CCA et des ressources et compétences existantes au sein du département en matière d'achat (Acheteurs, juristes),
- déterminer les économies potentielles d'un élargissement du périmètre de la CCA (produits, services ou entités),

En fonction du résultat de ces travaux, il conviendra alors de :

- confirmer ou infirmer le périmètre de la CCA notamment pour le Petit État en termes de produits et services,

- revoir l'organisation et les moyens mis en œuvre afin d'adapter le processus d'achat dans son ensemble en fonction des rôles et responsabilités de chacun,
- adapter le cadre légal et réglementaire en conséquence,
- s'interroger sur l'opportunité d'étendre les prestations de la CCA à d'autres entités du Grand État et les modalités de mise en œuvre. Cela devra être fait en coordination avec les autres acteurs cantonaux en matière d'achat.

Enfin, la Cour encourage fortement la CCA à poursuivre ses échanges avec d'autres centrales et entités publiques pour partager des informations (par exemple sur les prix et les marges des fournisseurs) et les pratiques appliquées, voire étudier les synergies possibles (par exemple, mutualisation des efforts pour les appels d'offres communs).

5.1. Observations du Conseil d'État

Le Conseil d'État prend acte avec satisfaction des conclusions de cet audit qui démontre que la CCA remplit sa mission dans le respect des règles en vigueur. Cet audit n'a pas détecté de fraudes, un manque de qualité des prestations, des achats non économes ou ne respectant pas le cadre fixé par les règlements de la CCA et des marchés publics. Le Conseil d'État est particulièrement attentif à ces aspects susceptibles de générer des risques d'image pour l'État.

Le Conseil d'État accepte la recommandation de la Cour des comptes de demander, d'ici la fin de l'année, à chaque département la réalisation d'un inventaire des achats réalisés hors CCA et des ressources et compétences existantes au sein des départements en matière d'achat. Les économies potentielles d'un élargissement du périmètre seront déterminées.

La nécessaire refonte du règlement des achats, après adoption de la nouvelle LGAF par le Parlement, précisera la politique d'achats de l'État et l'organisation des achats. Ce règlement d'application de la nouvelle LGAF précisera le rôle et les missions attendues de la CCA.

Au-delà des décisions que le Conseil d'État doit prendre en matière de centralisation de la fonction achat, la mission de la CCA doit déjà être précisée pour lui permettre de répondre aux recommandations de cet audit.

La mission de la CCA est de conseiller les services prescripteurs et demandeurs d'achats et de procéder aux achats correspondants sur la base des besoins exprimés ou d'un cahier des charges préparé en collaboration par le prescripteur. La CCA est donc le récipiendaire des demandes d'achats et doit acquérir des produits au meilleur rapport qualité/prix/service, tout en respectant les exigences légales en matière de marchés publics et des principes de développement durable qui seront définis dans le règlement des achats.

Par contre, le périmètre d'intervention de la CCA en termes de clients (administration cantonale, établissements publics) et d'achats de produits et de services (matériel pédagogique, équipements, etc.) devra être précisé dans le règlement des achats.

Une fois ce règlement des achats adopté par notre Conseil, les directives transversales de la DGFE et internes à la CCA, qui constituent la formalisation du système de contrôle interne (SCI) relatif au processus achats fournisseurs, devront être mises à jour dans le cadre du maintien de ce SCI.

Enfin, comme le relève la Cour, une première simplification du processus achats-fournisseurs a été réalisée en 2010-2011, ce qui a conduit par exemple à l'outil unique d'achats et la création de catalogues qui ont drastiquement réduit les insatisfactions des clients de la CCA. Il est prévu que la DGFE, dans le cadre des travaux actuels d'harmonisation et de simplification de tous les processus transversaux, reprenne ses travaux sur le processus achats-fournisseurs, ce qui devrait déboucher sur de nouvelles simplifications, des automatisations d'opérations manuelles, une réduction de la charge administrative et une homogénéisation des contrôles selon des critères de matérialité plus élevés que ceux pratiqués actuellement.

5.2. Observations de la CCA

La CCA est satisfaite que la Cour n'ait détecté aucun manquement aux règles et objectifs fixés.

La CCA partage la vision de la Cour des comptes quant à l'intérêt de centraliser les achats. Cette démarche apporte :

- une plus-value économique interne (rationalisation de l'organisation et harmonisation des procédures et systèmes d'information) et externe (acquisition à un meilleur prix)
- une professionnalisation des achats permettant de défendre les intérêts de l'État au niveau juridique (appels d'offres publics et contrats), commercial (qualité-prix des produits) et financier (prix d'acquisition), de son image et d'en limiter les risques.

La CCA a, depuis sa création par le Conseil d'État en 2004, œuvré dans le respect des règles fixées avec les ressources humaines, financières et informatiques dont elle a pu disposer. La CCA gère 93 % des achats qui entrent dans son périmètre actuel et réalise donc la mission qui lui a été confiée de "regrouper les besoins de l'administration".

La CCA est aujourd'hui reconnue par ses pairs comme une entité compétente et professionnelle. Cette reconnaissance se traduit par l'accroissement ces dernières années de son périmètre sur demande des services de l'administration ou de certaines entités subventionnées souhaitant déléguer leurs achats à la CCA, le souhait de certaines communes de recourir aux prestations de la CCA ou la sollicitation d'autres cantons dans le cadre de l'intégration des critères de développement durable dans les marchés publics. Comme le recommande la Cour, la CCA poursuivra ces échanges.

La CCA partage également le constat d'une nécessaire réforme du règlement des achats, de la définition d'une politique d'achats au niveau de l'État ainsi que de la clarification des rôles et responsabilités en matière d'achat. Elle fera ses meilleurs efforts pour demeurer une force de proposition sur ces trois sujets.

6. ANNEXE

Détail des produits et services par domaine d'activités

- Mobilier et déménagement :
 - Mobilier
 - Luminaire
 - Confection rideaux - voilages
 - Chariots industriels
 - Déménagements
 - Plantes
 - Coffres-forts, armoires sécurisées

- Contrats de service
 - Fontaines à eau
 - Transports de personnes et de fonds
 - Abonnements périodiques
 - Destruction de documents confidentiels
 - Annonces
 - Contrats photocopieurs
 - Assurances
 - Avocats, notaires
 - Accompagnement
 - Location de bombones de gaz
 - Expertises financières
 - Gestion cafétéria
 - Blanchisseries
 - Formation
 - Livraison et entretien de fleurs

- Véhicule et audiovisuel
 - Audiovisuel
 - Véhicules
 - Accessoires et pièces détachées véhicules
 - Plaques d'immatriculation
 - Signalisation routière lumineuse électrique
 - Réseaux audio, visio, télécoms
 - Duplication CD – DVD

- Nouvelles technologies
 - Hardware informatique
 - Software informatique
 - Consommables informatiques
 - Logiciels informatiques
 - Maintenance logiciels

- Equipement
 - Produits et matériel de conciergerie
 - Vêtements de travail / fonction
 - Machines
 - Vaisselle, ustensiles de cuisine
 - Composants électriques et électroniques
 - Electro ménager
 - Literie, linge de ménage
 - Electricité, piles
 - Livres
 - Cartons, emballages, caisses, recyclage



- Matériel médical et hygiène
- Armes
- Equipements routiers
- Matériel divers

- Matériel pédagogique
 - Matériel de sport, gymnastique, rythmique
 - Quincaillerie, outillage
 - ECDIP
 - Couture
 - Travaux manuels, arts appliqués
 - Livres, jouets, jeux, CD-DVD
 - Optique
 - Biologie, physique, chimie
 - Composants électriques, électroniques
 - Verrerie
 - Machines
 - Matériel pour les crèches

- Papeterie et impression
 - Fournitures administratives
 - Transparents
 - Papier
 - Timbres
 - Boîtes d'archives
 - Travaux d'impressions
 - Enveloppes
 - Cartes de visite et compliments
 - BVR, étiquettes autocollantes
 - Dossiers et fourres fabrication spéciale

7. 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 N° 08-24 Observation N°	Position de la CDC par rapport à ces points et/ou actions recommandées par la CDC
<p>Analyse formalisée des risques insuffisante L'analyse des risques entreprise par la CCA n'intègre pas certains risques importants qui découlent de sa mission. Au vu des lacunes relevées dans nos constats, il existe un risque que les contrôles mis en place par la CCA ne permettent pas de maîtriser les risques inhérents à son activité. Nous recommandons à la CCA de poursuivre et finaliser l'analyse et la gestion de ses risques.</p>	N° 5.1.1	Cf chapitre 4.5.2 constat 1
<p>Insuffisance de formalisation des activités de contrôle. Nous constatons que certaines procédures de gestion (achats de gré à gré) ne sont pas formalisées et que d'autres ne sont plus à jour. En outre, nous avons constaté que les règles prescrites par la direction pour les processus d'achats de gré à gré (moins de F 100'000,-) ne sont pas toujours respectées. Au vu de nos constats, il existe un risque potentiel que la CCA ne maîtrise pas les divers processus de son activité et qu'elle ne bénéficie pas des conditions appropriées pour les achats de gré à gré. Nous recommandons que la direction de la CCA complète les directives et mette en place les contrôles nécessaires pour garantir la maîtrise de ses processus.</p>	N° 5.1.2	Cf chapitre 4.4.2 constat 5
<p>Objectifs et indicateurs de performance. La CCA a formalisé des objectifs pour une partie de ses activités principales et annexes. De même, elle a mis en place divers indicateurs afin de mesurer l'atteinte de ses objectifs. Cependant, il manque des indicateurs importants et des valeurs cibles à atteindre.</p> <p>En conséquence, la CCA n'est pas encore en mesure d'évaluer l'ensemble de sa performance en regard des objectifs prédéfinis. Nous recommandons à la CCA de formaliser l'ensemble des objectifs et fixer les indicateurs permettant de les mesurer.</p>	N° 5.1.3	Cf chapitre 4.5.2 constats 2 et 3
<p>Absence de comparaison avec d'autres entités («benchmark») en termes de performance La comparaison des conditions d'achat obtenues avec d'autres entités du même type est un moyen de mesurer la performance que la CCA n'utilise que trop peu. Elle se prive ainsi d'une source d'information importante pour éventuellement négocier de meilleures conditions d'achat (hors marchés publics). Nous recommandons que ce type de démarche soit entrepris de manière plus systématique par la CCA.</p>	N° 5.1.4	Cf chapitre 5
<p>Traçabilité et suivi des offres entrantes La procédure actuelle (concernant les marchés de procédures de gré à gré de moins de F 100'000,-) ne permet pas d'exclure l'élimination accidentelle ou volontaire d'une offre reçue. En effet, à l'exception des procédures concernant le respect de la <i>Loi sur la passation des marchés publics</i>, les offres entrantes ne sont pas réceptionnées de manière centralisée et répertoriées systématiquement.</p> <p>Ainsi, lors de la décision d'achat, la direction de la CCA n'est pas en mesure de s'assurer que l'acheteur lui présente toutes les offres reçues et, de ce fait, que celle retenue est la plus adéquate. Nous</p>	N° 5.1.5	Cf chapitre 4.4.2 constat 5

recommandons à la CCA d'analyser la possibilité de mettre en place des contrôles lui permettant d'assurer l'intégralité et la traçabilité des offres reçues.		
<p>Compétence de la CCA en matière de services</p> <p>Hormis les cas de déménagement et de travaux d'impression, nous relevons que le règlement ne donne pas le pouvoir à la CCA de mettre en œuvre une démarche commune à l'ensemble de l'État en matière d'achats de services (par exemple, en les regroupant chaque fois que cela est nécessaire notamment en matière de sécurité et restauration). L'État risque de ne pas obtenir les meilleures conditions en fonction des volumes globalement acquis pour certains marchés de services. En outre, les principes sur la passation des marchés publics pourraient ne pas être respectés. Nous recommandons qu'en collaboration avec les départements, la CCA recense les marchés de services pouvant être mutualisés et mette en place les règles de gestion permettant d'obtenir les meilleures conditions d'achat dans le respect du règlement sur les marchés publics.</p>	N° 5.2.2	Cf chapitre 4.1.2 constat 3
<p>Délégation de compétences - Instructions à l'intention des départements et services</p> <p>La CCA n'a pas émis de directives à l'intention des départements et services qui contiennent les dispositions d'applications nécessaires pour faire respecter la politique commerciale de la CCA.</p> <p>Il n'est ainsi pas possible de s'assurer du respect d'une politique d'achat commune entre la CCA et les autres départements/services dans le cadre des délégations de compétences. Nous recommandons que la CCA formalise les instructions qui s'imposent.</p>	N° 5.3.1	Cf chapitre 4.1.2 constat 3
<p>Délais de traitement des demandes d'achats</p> <p>Il n'existe aucun délai prévu pour le traitement des demandes d'achats pour les biens ne faisant pas partie des catalogues de la CCA. Il existe le risque que les services de l'État reçoivent un bien commandé hors des délais qu'ils ont prévus. Nous recommandons que la CCA communique et s'engage sur les délais internes qui lui sont nécessaires pour les différentes opérations de gestion depuis la réception de la demande d'achat jusqu'à la commande au fournisseur.</p>	N° 5.3.3	Cf chapitre 4.3.2 constat 3
<p>Valorisation financière des achats prévus par les services dans le cadre du budget</p> <p>Selon le règlement qui gère l'activité de la CCA, dans le cadre de l'élaboration des budgets annuels, les services de l'État sont responsables d'établir leurs prévisions annuelles d'achats (en termes de volume).</p> <p>Ce même règlement prévoit que la CCA chiffre ces prévisions. Dans la pratique, le règlement n'est pas respecté, car la CCA n'intervient que dans de rares cas et, faute de ressources, n'est pas en mesure de le faire de manière généralisée.</p> <p>Nous recommandons à la CCA d'examiner cette problématique afin de déterminer l'opportunité de maintenir la réglementation actuelle.</p>	N° 5.4.1	Cf chapitre 4.3.2 constat 2
<p>Planification des achats en fonction des volumes prévus au budget</p> <p>La CCA planifie ses achats sur la base du chiffre d'affaires réalisé les années précédentes, mais ne tient pas compte des volumes d'achats futurs annuels ou pluriannuels.</p> <p>Cette manière de procéder engendre le risque que la CCA n'obtienne pas les conditions contractuelles correspondant aux volumes réellement acquis (notamment lors de fortes variations annuelles des volumes d'achats) et ne respecte pas les procédures sur la passation des marchés publics. Nous recommandons que la CCA prenne les mesures nécessaires lui permettant de connaître les besoins annuels, voire pluriannuels des services.</p>	N° 5.4.2	Cf chapitre 4.3.2 constat 2

<p>Agrément des fournisseurs La majorité des fournisseurs de la CCA, représentant plus de 80 % de son chiffre d'affaires 2007, n'a pas fait l'objet d'un agrément selon les termes édictés par le règlement. Par ailleurs, le manque de ressources ne permet pas à la CCA de vérifier de manière régulière si les fournisseurs agréés continuent à remplir les conditions requises.</p> <p>Le règlement n'est pas respecté et il n'est ainsi pas possible de s'assurer que les fournisseurs remplissent les conditions requises notamment en termes de prestations sociales et de développement durable.</p> <p>Nous recommandons que la CCA mette en place rapidement les mesures nécessaires en vue de respecter les dispositions du règlement.</p>	N° 5.5.	Cf chapitre 4.4.2 constat 2
<p>Groupement d'achats pour les entités subventionnées Le règlement stipule que la CCA «approvisionne également les entités publiques et privées subventionnées selon les modalités définies par les parties et le département de tutelle ou de surveillance». Par ailleurs, le Conseil d'État a, dans son premier plan de mesures, arrêté la mesure No 29 «Imposer à toutes les entités du «Grand État» (État et subventionnés) de passer par une centrale d'achat pour l'ensemble de leurs fournitures».</p> <p>Bien que la CCA nous ait informés avoir débuté la collaboration avec des entités subventionnées et que les analyses et les négociations en vue de procéder à l'approvisionnement d'autres entités se poursuivent, elle n'approvisionne pas de manière régulière une partie des principales entités subventionnées par l'État.</p> <p>La situation actuelle ne permet pas au «Grand État» d'obtenir les conditions liées aux volumes globalement acquis. Nous encourageons la CCA à poursuivre ses démarches.</p>	N° 5.6.	Cf chapitre 4.5.2 constat 2

8. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.1.4	cf. constat 1 Le Conseil d'État est invité à formaliser une politique d'achat au niveau de l'État de Genève en précisant notamment les principes généraux devant être appliqués à l'ensemble des achats. La politique d'achat de la CCA ainsi que les directives transversales associées existantes devraient alors être modifiées dans la mesure nécessaire.	3 1	Conseil d'État (cf 4.1.5 politique d'achats) CCA (directives transversales)	31.12.13 6 mois plus tard	
4.1.4	cf. constats 2 à 4 La Cour des comptes invite le Conseil d'État à clarifier la stratégie d'achat de l'État en lien notamment avec la mesure P1 29, le règlement et les objectifs de la CCA. En fonction de la stratégie retenue, le Conseil d'État devra apporter les corrections nécessaires au cadre légal et réglementaire. Par ailleurs, le Conseil d'État devrait mettre à jour le règlement de la CCA et apporter les corrections nécessaires afin de préciser sans équivoque : <ul style="list-style-type: none"> ○ le rôle de la CCA et des différents acteurs intervenant dans le processus d'achat, ○ le périmètre d'intervention de la CCA en termes de clients et d'achat de produits et de services. Une attention particulière devrait être portée à la hiérarchisation des informations afin de déterminer ce qui doit figurer dans le règlement de la CCA. Il convient en effet de distinguer les principes généraux, peu sujets à modifications, d'autres informations plus temporaires (comme le périmètre de chaque secteur d'achat), lesquelles devraient figurer dans des documents modifiables plus facilement et rapidement.	2 3	Conseil d'État (cf 4.1.5 mesure P1-29) Conseil d'État (cf 4.1.5 règlement des achats, objectifs de la CCA)	 31.12.13	26.06.13 (voir réponse du Conseil d'État)
4.2.4	[cf. constats 1 à 4] Afin de diminuer le nombre de traitements manuels effectués par les collaborateurs, la CCA doit rationaliser au maximum le processus d'achat en précisant ses règles de gestion et en l'automatisant.	2	CCA (cf 4.2.5 automatisation des processus)	31.12.13	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	<p>Les règles de gestion doivent être établies compte tenu des montants engagés et des risques encourus. Elles doivent prescrire les contrôles que la CCA doit exécuter en fonction de la matérialité. Elles doivent également indiquer qui doit saisir les dates de livraison, le délai maximum dans lequel la DA doit être validée par le département.</p> <p>L'automatisation du processus doit passer par une utilisation plus importante de l'outil et notamment des contrôles automatiques que l'outil pourrait faire en lieu et place des Acheteurs. Il s'agit notamment de vérifier si la date de livraison proposée par le client correspond avec le délai négocié avec le fournisseur, ou de vérifier si les articles sont toujours disponibles lors de la validation de la DA. L'automatisation complète de l'envoi des commandes aux fournisseurs permettrait de simplifier d'autant plus ce processus.</p> <p>L'automatisation demande notamment que la charge de travail de la CCA soit répartie différemment et notamment que le travail en amont de la commande soit effectué avec rapidité et minutie. Il s'agira principalement de travailler sur la base articles pour que cette dernière soit la plus complète et à jour possible. Sans ce travail en amont, le gain lors du traitement de la DA sera perdu par des corrections ultérieures.</p> <p>En fonction des choix opérés, l'organisation pourra être revue en fonction de la répartition des tâches.</p> <p>Il est à noter par ailleurs que la CCA a déjà sollicité l'USI et la DGSI pour des demandes de modifications allant dans ce sens.</p>	1	CCA (règles de gestion)	31.12.14 sous réserve des priorités de l'USI-DF	
4.2.4	<p>cf. constat 4</p> <p>La Cour recommande à la CCA de mener une analyse du rapport coût-bénéfice des principes d'achat retenus aujourd'hui. Cette analyse devra notamment inclure :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une identification des attentes des clients notamment en lien avec le besoin de commander tout type de produit à tout moment, • La possibilité de regrouper les DA, les 	2	CCA (cf 4.2.5)	30.06.14	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	<p>commandes en fonction des délais de livraison souhaités,</p> <ul style="list-style-type: none"> La possibilité d'obtenir des factures groupées de la part de certains fournisseurs si cela ne pénalise pas le contrôle a posteriori des factures, La révision de la chaîne d'opérations et de contrôles réalisés pour un achat afin d'automatiser au maximum ce qui peut l'être, notamment la partie traitement et envoi des commandes aux fournisseurs. <p>Cette analyse devra permettre à la CCA de confirmer ou d'adapter ses méthodes de travail et les principes d'achat proposés à ses clients et ses fournisseurs.</p>				
4.2.4	<p>cf. constat 5</p> <p>La Cour recommande à la CCA d'analyser les raisons des écarts actuels générés lors de la comparaison entre les factures et les commandes et de prendre les mesures correctrices pour en limiter leur nombre. Il sera certainement nécessaire de revoir le paramétrage du système sur le traitement des arrondis et le calcul des taxes et de discuter avec les fournisseurs des règles de facturation.</p> <p>En matière de contrôle des écarts, un seuil de matérialité devrait être fixé pour les contrôles journaliers afin d'en limiter le nombre. Les contrôles journaliers pourraient être complétés de contrôles mensuels sur échantillonnage.</p>	1	CCA (cf 4.2.5)	30.09.13	
4.3.4	<p>cf. constat 1 et 4</p> <p>Au préalable, il est nécessaire d'identifier qui sont les clients de la CCA. Le terme de client englobe à la fois les responsables du département (Conseiller d'État et Secrétaire général), les responsables de services pouvant engager un achat, les responsables financiers et logistiques des départements, les demandeurs et les utilisateurs de l'OUA.</p> <p>L'approche client doit être revue en termes d'organisation et de communication :</p> <ul style="list-style-type: none"> Sur le plan de l'organisation, il s'agit d'intégrer des espaces d'échange plus 	1 1	CCA (cf 4.3.5 organisation) CCA (cf 4.3.5 communication et rapport annuel 2012)	31.12.14 31.07.13	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	<p>directs avec les départements afin d'anticiper les besoins et les actions qui en découlent (appels d'offres, création de catalogues...). Pour cela, il sera nécessaire d'identifier qui sont les personnes de contact privilégié dans les départements et de définir les sujets à traiter, par exemple les délais de livraison, la composition du budget et les besoins spécifiques pour l'année à venir. En complément, il faudra définir la fréquence et la structure dans laquelle les échanges pourraient avoir lieu (commission ad hoc ou utilisation des collèges spécialisés existants).</p> <ul style="list-style-type: none"> Sur le plan de la communication, le rapport annuel devrait mettre en avant les apports de la CCA en termes de qualité de service aux clients (garant du respect des procédures d'appel d'offres, création de catalogues, garantie de contrôle) et non seulement en termes d'économie. <p>De même, les prestations de la CCA, notamment le rôle gradué qu'elle peut jouer selon les secteurs d'achat ou les services, doivent être mieux communiquées aux utilisateurs. Le mode de communication pourrait notamment être le site intranet de la CCA.</p>				
4.3.4	<p>cf. constat 2 La définition du besoin doit être faite en fonction des objectifs, de l'historique, mais également sur la base des budgets des départements. Après la validation du budget, il est nécessaire de revoir les départements pour identifier si des besoins exprimés dans les budgets ne doivent pas faire l'objet d'appels d'offres.</p>	1	CCA (cf 4.3.5)	31.12.14	
4.3.4	<p>cf. constat 3 Le document « Règle de fonctionnement en matière d'achats » doit définir la qualité de service requise entre un prestataire et un client. Il décrit les attentes des parties, le contenu des prestations, les modalités d'exécution, les responsabilités des parties et les garanties, à savoir le niveau de service pouvant intégrer les notions de disponibilités, de</p>	1	CCA (cf 4.3.5)	31.12.13 (suppression des règles de fonctionnement)	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	délais, de performance, de mode de facturation et de pénalités.			31.12.14 perception du niveau d'exigence)	
4.3.4	<p>cf. constat 4</p> <p>La présentation du rapport annuel devra être revue pour le rendre plus lisible. La CCA est invitée à mettre en avant et à expliquer ses indicateurs opérationnels les plus importants (notamment le calcul des économies). Elle peut discuter avec les départements pour comprendre quelles sont les informations qui les intéressent vraiment (par exemple, les économies par département, le nombre de catalogues créés sur l'année, la durée du processus achat répartie par acteur...) et quels sont les modes de communication privilégiés (newsletter ? intranet ?).</p> <p>La CCA peut fournir dans son rapport annuel des statistiques en matière de consommation afin de sensibiliser chaque département sur ses achats et consommations. Par exemple, la consommation de papier et de consommables informatiques par département pourrait être mentionnée.</p>	1	CCA (cf 4.3.5)	31.07.13 (rapport annuel 2012)	
4.4.4	<p>cf. constat 1</p> <p>Bien que vertueuse, la démarche d'agrément telle que mise en œuvre à la CCA est discutable. Aussi, la Cour invite-t-elle la CCA à revoir sa procédure d'agrément fournisseur. La CCA doit s'interroger sur le rapport coût/bénéfice d'une telle démarche. Pour cela, la CCA devra considérer les éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Charge de travail propre à la mise en œuvre d'une telle procédure (délivrance de l'agrément et renouvellement), • Intérêt de la démarche notamment si : <ul style="list-style-type: none"> • une grande partie des achats découle d'appels d'offres pour lesquels les mêmes documents sont également demandés, • seule la CCA applique cette démarche alors que d'importants fournisseurs de l'État ne sont pas concernés, • le statut de fournisseur agréé ne conditionne pas sa sélection lors d'un 	1	CCA (cf 4.4.6 agrément des fournisseurs)	31.12.13	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	<p>appel d'offres,</p> <ul style="list-style-type: none"> la qualité des prestations rendues par les fournisseurs existants n'est pas prise en compte dans cette démarche. 				
4.4.4	<p>cf. constat 2</p> <p>Au-delà de la mise à jour du référentiel fournisseur de façon centralisée par la DGFE, des règles communes de gestion des fournisseurs doivent être définies globalement au niveau de l'État afin que les départements, la CCA et l'OCIRT puissent travailler sur les mêmes bases.</p> <p>La Cour invite ainsi le Conseil d'État à définir des règles générales communes de gestion des fournisseurs et prescrire qu'elles devront notamment intégrer les éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> Critères de sélection d'un fournisseur, Critère d'évaluation des prestations rendues par un fournisseur, Conditions de désactivation d'un fournisseur, Règles de communication et de coordination des modifications apportées au référentiel « fournisseurs », <p>et cas échéant, modifier le règlement en conséquence.</p>	2	Conseil d'État (cf 4.4.5 règles de gestion des fournisseurs /règlement des achats)	31.12.13	
4.4.4	<p>cf. constat 3</p> <p>La CCA est invitée à définir et appliquer un processus d'évaluation de ses fournisseurs (qualifications professionnelles, commerciales et financières).</p> <p>Le résultat de cette évaluation devrait être pris en compte lors de la sélection des fournisseurs dans les appels d'offres (hors procédure ouverte). Cette évaluation régulière et systématique permettra par ailleurs à la CCA de respecter son règlement sur ce point.</p> <p>Une telle évaluation peut être fastidieuse si elle est menée de façon globale sur tous les fournisseurs, aussi, la CCA devrait-elle définir :</p> <ul style="list-style-type: none"> les fournisseurs nécessitant une évaluation, la fréquence des évaluations, les critères d'évaluation (qualité des prestations, du conditionnement et de la livraison, respect des délais de livraison, réactivité face aux problèmes rencontrés, 	1	CCA (cf 4.4.6 procédure d'évaluation de la qualité de la prestation des fournisseurs et sollicitation des départements)	31.12.13	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	<p>attitude du fournisseur...),</p> <ul style="list-style-type: none"> les personnes participant à l'évaluation (les Acheteurs, les services financiers, les utilisateurs...), les outils à disposition (enquête de satisfaction, analyse de la base des tickets, table ronde...), le résultat de l'évaluation et ses conséquences, <p>la communication des résultats de l'évaluation et des actions correctives à mettre en place (dans les cas extrêmes pouvant aller jusqu'à la radiation du répertoire).</p>				
4.4.4	<p>cf. constats 4 et 5</p> <p>La CCA est invitée à identifier les coûts internes que génèrent les actes d'achats (notamment le temps consacré à l'élaboration et formalisation des appels d'offres) afin d'adapter sa politique d'achat et de mise en concurrence. La CCA devra également s'assurer de l'homogénéité de la formalisation des dossiers d'appels d'offres.</p>	2	CCA (cf 4.4.6)	30.06.14	
4.4.4	<p>cf. constat 6</p> <p>La CCA est invitée à mettre en place un outil permettant une gestion efficace de ses contrats. L'opportunité d'utiliser l'application utilisée actuellement par la DGSI devra de nouveau être étudiée.</p>	1	CCA (cf 4.4.6 selon évolution du périmètre de la CCA prévu par le futur règlement des achats)	31.12.14	
4.5.4	<p>cf. constat 1</p> <p>La CCA est invitée à repenser la chaîne de contrôles à mettre en place afin de couvrir les risques propres au processus d'achat. Ce travail ne pourra se faire qu'avec la collaboration des autres intervenants du processus, notamment les départements et la comptabilité.</p> <p>Il est en effet primordial d'avoir une approche transversale et complète de la gestion des risques pour l'ensemble du processus d'achat indépendamment des intervenants.</p> <p>Dans un deuxième temps, le dispositif de contrôle de chaque entité devra être adapté si nécessaire en fonction des activités de chacun.</p>	2	CCA et direction finance comptabilité (cf 4.5.7 processus transversal achats-fournisseurs, processus internes à la CCA)	31.12.15	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	En complément, la CCA devra compléter sa matrice de contrôle interne par les contrôles clés automatiques et manuels en place à ce jour au sein de la CCA et qui contribuent à la couverture des risques du processus achat et l'actualiser compte tenu des adaptations effectuées.				
4.5.4	<p>cf. constat 2</p> <p>La Cour des comptes invite le Conseil d'État et le DF à clarifier les objectifs de la CCA notamment par rapport aux motivations initiales mentionnées dans la mesure P1 29 et les contraintes et exigences actuelles fixées par le DF.</p> <p>Par ailleurs, la CCA et la DGFE sont invitées à tenir compte des attentes des départements en matière de prestations d'achat lors de la définition des objectifs annuels de la centrale.</p>	<p>2</p> <p>1</p>	<p>Conseil d'État (cf 4.5.5 mesure P1-29)</p> <p>DGFE (cf 4.5.6 participation aux séances annuelles prévues avec les principaux "clients")</p>	<p>31.12.14</p>	<p>26.06.13</p>
4.5.4	<p>cf. constat 3</p> <p>La CCA est invitée à formaliser une méthode de calcul uniforme des économies et à s'assurer de la complétude, de la pertinence et de l'exactitude des informations contenues dans la base de données (prix publics à jour et comparables).</p> <p>En complément, la CCA devrait étoffer son approche d'évaluation de sa performance économique par, à titre d'exemple,</p> <ul style="list-style-type: none"> • une comparaison des prix d'une année sur l'autre, • la prise en compte d'autres facteurs que le prix ayant un impact sur le coût total, comme la durée de vie des produits, la fiabilité des fournisseurs, les coûts de maintenance, consommables et d'entretien, etc. 	<p>1</p>	<p>CCA (cf 4.5.7 formalisation du mode de calcul des économies)</p>	<p>31.12.13</p>	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
5	<p>Au-delà des éléments déjà cités dans les chapitres précédents de ce rapport, et pour toutes les raisons présentées ci-dessus, la Cour des comptes considère que le rôle et le positionnement de la CCA comme élément d'une stratégie d'achat cantonale méritent d'être analysés.</p> <p>La Cour des comptes recommande ainsi au Conseil d'État de clarifier sa vision, sa stratégie et sa politique en matière d'achat au sein de l'État de Genève et ainsi de préciser le rôle et les missions attendues de la CCA.</p> <p>Pour cela, la Cour invite le Conseil d'État à :</p> <ul style="list-style-type: none"> demander à chaque département la réalisation d'un inventaire des achats réalisés hors CCA et des ressources et compétences existantes au sein du département en matière d'achat (Acheteurs, juristes), déterminer les économies potentielles d'un élargissement du périmètre de la CCA (produits, services ou entités), <p>En fonction du résultat de ces travaux, il conviendra alors de :</p> <ul style="list-style-type: none"> confirmer ou infirmer le périmètre de la CCA notamment pour le Petit État en termes de produits et services, revoir l'organisation et les moyens mis en œuvre afin d'adapter le processus d'achat dans son ensemble en fonction des rôles et responsabilités de chacun, adapter le cadre légal et réglementaire en conséquence, s'interroger sur l'opportunité d'étendre les prestations de la CCA à d'autres entités du Grand État et les modalités de mise en œuvre. Cela devra être fait en coordination avec les autres acteurs cantonaux en matière d'achat. <p>Enfin, la Cour encourage fortement la CCA à poursuivre les échanges avec d'autres centrales et entités publiques pour partager des informations et étudier les éventuelles synergies possibles. La Cour relève en effet que la comparaison avec d'autres établissements permet de partager les pratiques et</p>	3	Conseil d'État (5.1 inventaire des achats réalisés hors CCA, des ressources et compétences existantes en matière d'achat)	31.12.13	
		3	Conseil d'État (cf 5.1 refonte du règlement des achats, formalisation d'une politique d'achats, clarification du rôle et des missions attendues de la CCA, ainsi que de son périmètre d'intervention)	31.12.13	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	éventuellement de mutualiser les efforts (appel d'offres commun, partage d'informations sur les prix et les marges des fournisseurs...).				

9. DIVERS

9.1. Glossaire des risques

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

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'État de Genève (version du 13 décembre 2006).

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

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

Exemples :

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

2) Les risques liés aux objectifs financiers relèvent de constatations qui touchent aux flux financiers gérés par l'État 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'État en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa rentabilité entraînant l'approbation du projet.

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

Exemples :

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

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

- absence de contrôle sur les bénéficiaires de prestations de l'État ;
- 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.

9.2. Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs de la CCA et des autres services qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé le 16 juin 2013. Le rapport complet a été transmis au directeur général des finances et à la directrice de la CCA et, pour les parties concernant le Conseil d'État, au secrétaire général du DF. Leurs observations remises le 3 juillet 2013 ont été dûment reproduites dans le rapport.

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

Genève, le 9 juillet 2013

François Paychère
Président

Isabelle Terrier
Magistrate titulaire

Myriam Nicolazzi
Magistrate suppléante

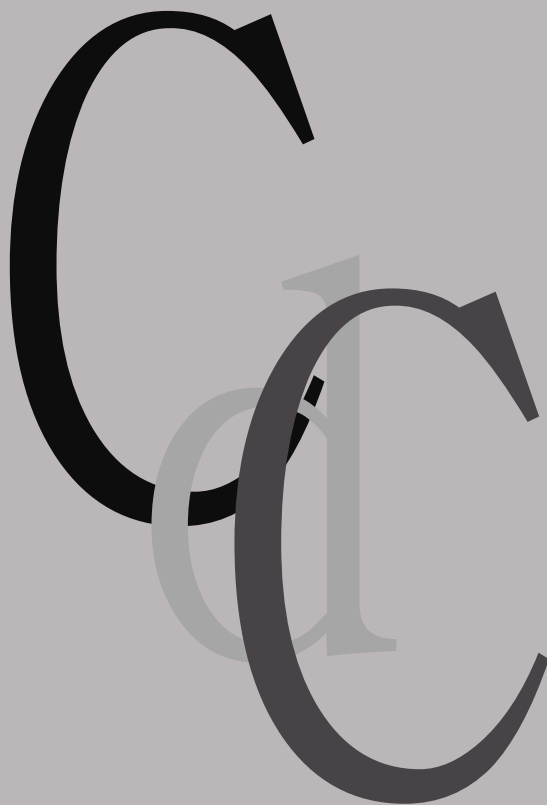
Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en contactant la Cour des comptes.

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.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations, mais n'accepte pas de communication anonyme.

Vous pouvez contacter la Cour des comptes par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes - 8 rue du XXXI-Décembre - CP 3159 - 1211 Genève 3
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch>



Cour des comptes - 8 rue du XXXI-Décembre - CP 3159 - 1211 Genève 3
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch>