

Date de dépôt: 18 octobre 2004

Messagerie

Rapport

**de la Commission des finances chargée d'étudier le projet de loi
du Conseil d'Etat abrogeant la loi sur l'économat de l'Etat (B 4 20)**

Rapport de M. Pierre Weiss

Mesdames et
Messieurs les députés,

Transformer l'économat cantonal, dont l'origine remonte à 1889, en une centrale commune d'achats (CCA) adaptée aux exigences de fonctionnement d'un Etat engagé dans un processus de modernisation de son fonctionnement, tel est le but poursuivi par le projet de loi 9168 que complète le règlement de la centrale commune d'achats (B 4 20.03)¹.

Ce but a été adopté sans opposition par la Commission des finances de ce Grand Conseil en sa séance du 8 septembre 2004. Celle-là était présidée par M. David Hiler et a bénéficié de l'apport de M^{me} Claire-Anne Wenger, chef du service juridique de la CCA, ainsi que de MM. Jean-Paul Pangallo, directeur du budget, et Emmanuel Piscetta, directeur de la CCA. A participé en outre aux travaux de commission M. Marc Perut, secrétaire scientifique de la Commission des finances. Le procès-verbal a été rédigé avec précision par M. Edouard Martin. Que tous soient remerciés de leur collaboration.

¹ Voir annexe 1.

Des raisons d'une abrogation...

Au début était un audit². Demandé, en automne 2002, par la présidente du Département des finances, son objectif était d'apprécier le fonctionnement et les performances de l'économat cantonal. Et en particulier de déterminer si l'économat était en mesure de s'adapter à l'entrée en vigueur de la comptabilité financière intégrée (CFI). Ses conclusions ? Une restructuration radicale était indispensable, débouchant sur une CCA « unique, professionnelle, prospective et performante »³, au fonctionnement transversal, qui regrouperait les achats de l'ensemble de l'administration pour la plus grande satisfaction des services ainsi que des entités publiques et subventionnées.

Au bout du compte : une amélioration des comptes, grâce notamment à « une réelle transparence des marchés et des procédures » et à « une gestion rationnelle, efficace et économique des rubriques budgétaires dédiées aux achats ». Cette gestion part de la définition de leurs besoins par les utilisateurs finaux, aidés si nécessaire par la CCA, et aboutit en des actes d'achats exécutés par la CCA, « seule compétente pour mener les transactions commerciales et juridiques ». Cela suppose un renforcement des compétences de la CCA par l'engagement de professionnels de l'achat, « une articulation plus performante des services et des procédures » ainsi qu'une intégration des flux financiers dans la CFI, ce qui en permet au passage un meilleur contrôle.

Le règlement B 4 20.03, dont l'adoption revient au Conseil d'Etat, en fonction de l'article 2, alinéa 1, de la loi sur l'exercice des compétences du Conseil d'Etat et l'organisation de l'administration (B 1 15), précisera, à la fin de novembre 2004, les dispositions de la CCA et légalisera son existence. A noter qu'à teneur de la B 1 15, la B 4 20 n'a pas à être remplacée par une nouvelle loi sur la CCA.

L'économat cantonal a eu une existence légale chaotique. Ainsi que le rappelle l'exposé des motifs, il a connu des difficultés de fonctionnement dès sa création, en 1889, jusqu'aux premières limites apportées à son activité, en 1905. En 1937 fut adoptée la présente loi B 4 20 « pour mettre l'économat en vigueur », en visant à un fonctionnement centralisé et rationnel. L'histoire ? Un éternel recommencement, du moins pour le cas d'espèce...

A noter qu'en 1997, en raison de l'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP) et des accords de l'OMC, le système de répartition équitable

² Cet audit constitue en quelque sorte une preuve par l'acte de l'utilité de tels instruments ainsi qu'une démonstration de la volonté de réforme de l'Etat par l'initiateur de la démarche (Note du rapporteur – NdR).

³ Les citations sont extraites de l'exposé des motifs du projet de loi 9168, pp. 2-7.

des commandes entre fournisseurs genevois et suisses établis à Genève depuis cinq ans au moins, dut être abrogé au profit d'un régime de concurrence⁴.

L'exposé des motifs qui procède encore à un examen détaillé de la loi B 4 20 rappelle encore qu'elle n'est ni « conforme à l'organisation actuelle de l'administration, ni à différentes normes du droit supérieur et qu'une toilette importante était de toute façon nécessaire, indépendamment de la constitution de la CCA »⁵. Au fond, à l'obsolescence de dispositions législatives répond une sanction sans appel : « Aucune disposition de la loi sur l'économat cantonal actuelle ne pourrait ou ne devrait être reconnue normative et conservée à ce titre dans le cadre d'une mise à jour. »

... à son adoption...

A problème clairement posé, réponse sans ambiguïté. Attentifs au résumé de la situation et aux explications de M^{me} Claire-Anne Wenger et de MM. Jean-Paul Pangallo et Emmanuel Piscetta, les commissaires ont posé des questions qui reçurent des réponses les rassurant, en général, pour le futur. Certaines furent toutefois à même de les inquiéter, notamment pour le passé.

Ainsi de la question du rapporteur sur les conséquences en termes de rationalisation des achats. Cette dernière se traduit non seulement en effectifs, mais aussi en dépenses. Les premiers ont été réduits de 61 à 47 (42 sans le personnel auxiliaire). Quant aux économies, elles sont estimées entre 15 et 16 millions de francs pour les mois de janvier à juillet 2004.

Fut confirmée l'existence d'un service de reproduction à l'université ; mais celui-là est la seule exception à l'impression des documents étatiques confiée dans la règle à des imprimeries privées.

Les termes de la collaboration entre la CCA et le Centre des technologies de l'information (CTI) furent aussi un objet de sérieuse préoccupation pour un commissaire. De la réponse donnée, il ressortait que, « pour des raisons de disponibilité, la CCA ne pouvait assurer la totalité des appels d'offres »⁶ et qu'elle fonctionnait *in casu* en tant qu'instance de conseil. Cette question méritant davantage d'éclaircissements sera reprise par la sous-commission informatique de la Commission des finances. Cette démarche est d'autant mieux venue que les commissaires apprirent, en réponse à la question posée

⁴ Le temps d'une allocation optimale des ressources était arrivé. (NdR)

⁵ Plus que de toilette, mentionnée dans l'exposé des motifs, c'est une véritable curée qui est ici proposée ! (NdR)

⁶ Extrait du procès-verbal de la Commission des finances.

par l'un d'entre eux, que les achats du CTI se montent à quelque 35 millions pour ce qui a trait aux ordinateurs personnels et aux licences des programmes informatiques, montant auquel il convient d'ajouter les contrats LES.

Au surplus, la CCA a ressenti le besoin « d'entreprendre en automne (2004) une campagne promotionnelle auprès des départements pour attirer l'attention des services sur le respect des principes dans le cadre des appels d'offre »⁷. Une propension non-systématique à collaborer a été soulignée par le directeur de la CCA.

...par un vote

Au bénéfice de ces explications et sans coup férir, **les commissaires votèrent l'entrée en matière puis adoptèrent le projet de loi 9168 par 13 voix (3 S, 2 Ve, 2 R, 2 PDC, 3 L, 1 UDC) sans opposition, avec 2 abstentions (AdG).**

Le rapporteur se permet de recommander à ce Grand Conseil d'en faire autant avec la célérité dont il peut être capable.

⁷ Ce qui laisse à penser que la concurrence parfaite tient encore, parfois, de l'idéal plutôt que de la réalité ! (NdR)

Projet de loi (9168)

abrogeant la loi sur l'économat de l'Etat (B 4 20)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Art. 1 Abrogation

La loi sur l'économat de l'Etat, du 2 juillet 1937, est abrogée.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la
Feuille d'avis officielle.

Règlement de la centrale commune d'achats

B 4 20.03

Le CONSEIL D'ETAT de la République et canton de Genève,
vu la loi sur l'exercice des compétences du Conseil d'Etat et l'organisation de
l'administration, du 16 septembre 1993;
vu la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du
7 octobre 1993;
vu la loi sur l'action publique en vue d'un développement durable
(Agenda 21), du 23 mars 2001;
arrête :

Chapitre 1 Mission et rattachement

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.

Art. 2 Rattachement

La centrale est un service du département des finances

Chapitre 2 Compétences

Art. 3 En général

¹ La centrale est chargée de procéder pour tous les départements, pour la chancellerie d'Etat et leurs services, à l'acquisition de tous les biens mobiliers, neufs ou d'occasion, et de toutes les fournitures (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'Etat 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.

Art. 4 Cas particuliers

¹ Les départements, la chancellerie d'Etat ou leurs services peuvent procéder à un achat direct, par délégation de compétences, dans les domaines suivants:

- a) les livres à l'unité;
- b) les CD ou DVD déjà gravés, (excepté ceux contenant des licences ou des programmes informatiques), les cassettes vidéo enregistrées
- c) les matières premières de type essence, gaz, bois, ferraille, etc;
- d) les organes ou produits spécifiques en matière de travaux de dissection;
- e) les produits toxiques, chimiques ou médicaux;
- f) l'outillage technique ou scientifique à l'unité;
- g) le petit matériel spécifique dans le cadre d'ateliers de reprographie et/ou de microfilmage;
- h) le matériel nécessaire aux réparations urgentes des machines, appareils pédagogiques ou véhicules, notamment dans les établissements d'enseignement professionnel;
- i) les commandes de services d'entretien des véhicules et machines dans le cadre de contrats d'entretien existants;
- j) les commandes de réparations hors garantie;
- k) les commandes d'achats de voyages professionnels;
- l) les cadeaux protocolaires et administratifs;
- m) les articles alimentaires ou denrées périssables.

² La centrale peut autoriser, sous la forme écrite, des achats directs à titre exceptionnel ou permanent dans d'autres cas, lorsque le bon fonctionnement du département, de la chancellerie d'Etat ou du service demandeur le justifie. L'accord écrit de la direction financière du département concerné ou de la chancellerie est nécessaire.

³ La centrale édicte les dispositions d'application nécessaires soit dans le cadre de directives générales soumises à l'approbation du Conseil d'Etat, soit dans le cadre d'une convention de fonctionnement bilatérale avec un département ou la chancellerie d'Etat.

Art. 5 Conditions

Les départements, la chancellerie d'Etat ou leurs services ne peuvent procéder à des achats directs au sens de l'article précédent qu'aux conditions cumulatives suivantes:

- a) s'approvisionner auprès des fournisseurs indiqués par la centrale ou auprès d'un fournisseur agréé par elle, sauf exception dûment justifiée et acceptée par la centrale;
- b) soumettre l'achat aux conditions commerciales et contractuelles négociées par la centrale;
- c) mentionner la rubrique budgétaire conforme aux décisions du Conseil d'Etat;
- d) appliquer la procédure de régularisation en vigueur.

Art. 6 Achats spécialisés

Pour les achats liés à des domaines scientifiques ou très spécialisés, identifiés comme tels par la centrale, le département concerné ou la chancellerie d'Etat peut désigner à la centrale le fournisseur de référence. La centrale demeure toutefois compétente pour les contacts et les négociations commerciales avec ce fournisseur et la passation de la (des) commande(s).

Art. 7 Exceptions

L'acquisition des fournitures destinées à être intégrées à un immeuble ou à un ouvrage de génie civil relève de la compétence du département chargé de ces domaines.

Chapitre 3 Structure et fonctionnement

Art. 8 Structure

¹ La direction de la centrale est assumée par un directeur secondé par un directeur adjoint.

² La centrale comporte les services suivants:

- a) le service financier;
- b) le service commercial;
- c) le service administratif;
- d) le service juridique;
- e) le secrétariat.

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'Etat et en renforce les effets en collaborant avec d'autres centrales d'achats.

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.

Art. 10 Fonctionnement interne

¹ La centrale conduit les procédures d'appel d'offres dans les domaines de sa compétence sur la base des besoins exprimés par les départements, la chancellerie d'Etat ou leurs services.

² Pour tous ses domaines de compétences, la centrale est l'instance de négociation, de signature et de gestion des contrats y relatifs. En outre, elle conduit les procédures contentieuses y relatives au nom du Conseil d'Etat.

Chapitre 4 Rapport avec les départements et la chancellerie d'Etat

Art. 11 Principes

¹ La centrale fournit aide et conseil aux départements, à la chancellerie d'Etat ou à leurs services pour définir et satisfaire de manière optimum leurs besoins.

² La centrale a la compétence d'imposer certains articles ou le fournisseur dans le cas des achats directs autorisés.

³ La centrale retire le mobilier, le matériel ou les machines inutilisés ou hors d'usage. Elle récupère ce qui peut l'être et détruit ce qui ne peut manifestement être remployé.

⁴ Exceptionnellement, elle a la faculté de vendre les objets ne pouvant plus être utilisés avec profit dans l'administration.

Art. 12 Procédures AIMP

La centrale, soit pour elle son service juridique, est l'instance de conseil et d'assistance pour l'ensemble des procédures d'appels d'offres publiques relatives à l'acquisition de fournitures et de services qui ne sont pas liées au domaine de la construction ou du génie civil.

Art. 13 Demande d'achat

¹ Les départements, la chancellerie d'Etat ou leurs services expriment leur demande d'achat en se limitant à définir leurs besoins, et, sauf circonstances particulières, sans indication de marque.

² Toutes les demandes d'achat adressées à la centrale doivent être établies sous la forme papier (réquisition) ou électronique en vigueur.

³ Elles doivent comporter les visas d'approbation définis par le département demandeur ou la chancellerie d'Etat et indiquer nécessairement la rubrique budgétaire concernée.

Art. 14 Vérifications

¹ Les départements, la chancellerie d'Etat ou leurs services doivent contrôler la conformité de l'achat au moment de la livraison, signer le bulletin de livraison ou communiquer immédiatement tout problème à la centrale afin de lui permettre d'intervenir rapidement auprès du fournisseur.

² Le délai de vérification de la marchandise est de 10 jours ouvrables dès la livraison. Dans ce délai, le service doit informer immédiatement la centrale de tout défaut découvert au cours de cette vérification. Les règles concernant la garantie restent réservées.

Chapitre 5 Rapport avec les fournisseurs

Art. 15 Principe

La centrale est seule compétente pour tous les contacts commerciaux avec les fournisseurs.

Art. 16 Etablissement d'un répertoire

¹ Pour rationaliser la recherche de ses fournisseurs en dehors des procédures publiques d'appels d'offres, la centrale est autorisée à créer un répertoire informatique des fournisseurs agréés.

² Ce répertoire est soumis aux dispositions relatives à la loi sur les informations traitées automatiquement par ordinateur, du 17 décembre 1981, et à son règlement d'exécution, du 22 décembre 1982.

³ Peuvent y être inscrits tous les fournisseurs ayant un domicile, leur siège ou une succursale dans le canton de Genève et travaillant dans les domaines de compétence de la centrale qui ont été admis au terme de la procédure d'agrément.

⁴ Les fournisseurs genevois, suisses et étrangers auxquels un marché a été attribué y sont inscrits d'office.

Art. 17 Contenu du répertoire

Pour chaque fournisseur inscrit, le répertoire contient les données suivantes :

- a) numéro d'identification;
- b) nom ou raison sociale;
- c) adresse;
- d) case postale;
- e) numéro de téléphone;
- f) numéro de télécopieur;
- g) adresse électronique;
- h) forme juridique;
- i) branche économique;
- j) numéro d'affiliation à la TVA
- k) numéro de CCP ou numéro(s) de compte(s) bancaire(s)
- l) données propres au registre du commerce;
- m) données de gestion propres au répertoire et qui ne peuvent être considérées comme confidentielles au niveau du fournisseur.

Art. 18 Mise à jour

Pour garantir la qualité et la pertinence des données contenues dans le répertoire, une mise à jour des données sera effectuée au fur et à mesure des modifications annoncées publiquement ou directement par le fournisseur.

Art. 19 Diffusion des données

Les données publiques du répertoire soit les données énoncées à l'article 17 lettres b à k, peuvent être transmises aux services de l'Etat, aux communes et aux établissements de droit public et privés subventionnés.

Chapitre 6 Agrément des fournisseurs**Art. 20 Documents à produire**

¹ Pour être agréé, le fournisseur doit remplir un questionnaire relatif aux données énoncées à l'article 17 et fournir les documents attestant de ses qualifications professionnelles, de sa capacité économique et financière ainsi que du respect de la législation sociale et des usages professionnels en vigueur à Genève.

² Il s'agit des documents suivants :

- 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.

³ Le fournisseur doit également s'engager à respecter et appliquer les conditions générales de la centrale.

Art. 21 Procédure

¹ Un fournisseur peut demander en tout temps à être agréé en produisant les documents énoncés à l'article 20.

² Si sa demande est admise et qu'il remplit les conditions de l'article 16 alinéa 3, il est inscrit dans le répertoire.

³ La centrale doit radier du répertoire un fournisseur qui ne remplit plus les conditions pour y être inscrit ou lorsque ses qualifications professionnelles, commerciales ou financières, appréciées objectivement par la centrale, ne sont pas ou plus satisfaisantes.

⁴ Le refus d'inscription ou la radiation est communiquée au fournisseur par voie de décision.

⁵ Le fait d'être inscrit dans le répertoire ne donne pas au fournisseur le droit de présenter une offre ou d'obtenir un marché. Il ne le dispense en aucun cas de déposer son offre dans le cadre d'un appel d'offres public en fournissant toutes les pièces demandées et en répondant à toutes les exigences requises.

Chapitre 7 Budget et comptabilité

Art. 22 Budget

¹ Les départements et la chancellerie d'Etat sont responsables d'établir leurs prévisions annuelles d'achats dans le cadre de l'élaboration du budget.

² La centrale chiffre ces prévisions.

³ Les départements et la chancellerie d'Etat restent responsables de l'utilisation des crédits qui leur sont alloués pour leurs fournitures.

⁴ Aucun engagement ou dépense ne peut être effectué par la centrale si le département concerné ou la chancellerie d'Etat ne dispose pas de la couverture financière effective.

Art. 23 Comptabilité

La centrale effectue les paiements selon la procédure en vigueur.

Chapitre 8 Dispositions finales et transitoires

Art. 24 Clause abrogatoire

Le règlement de l'économat cantonal, du 6 mai 1969, est abrogé.

Art. 25 Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur le lendemain de sa publication dans la Feuille d'avis officielle.

Art. 26 Modifications à d'autres règlements

¹ Règlement concernant la protection des applications et des systèmes informatiques dans l'administration cantonale, du 5 avril 2000 (B 1 15.01), est modifié comme suit :

Art. 5, al. 4, lettre e (nouvelle teneur)

e) la centrale commune d'achat soutient les organes compétents, dans le cadre de ses tâches, lors de l'acquisition de nouveaux produits;

- 10 -

* * *

² Le règlement sur l'organisation de l'administration cantonale, du 31 décembre 2001 (B 4 05.10), est modifié comme suit :

Art. 3 al. 1 lettre f (nouvelle teneur)

f) la centrale commune d'achats;

* * *

³ Règlement fixant les attributions des secrétaires généraux des départements, du 31 mai 1966 (B 4 05.14), est modifié comme suit :

Art. 5, al. 2 (nouvelle teneur)

² Il associe à ses travaux, le cas échéant, les services d'administration générale tels que l'office du personnel de l'Etat, le contrôle financier cantonal, le service d'organisation administrative, la centrale commune d'achat.

* * *

⁴ Règlement concernant les inventaires et l'assurance-incendie des biens de l'Etat, du 10 avril 1991 (B 4 25.04), est modifié comme suit :

Art. 12, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ En cas de sinistre, les indemnités des compagnies d'assurance sont payées à l'office du personnel, division des assurances sociales, qui en crédite le service intéressé, afin de leur permettre de remplacer ou de réparer le mobilier ou le matériel endommagé.

* * *

- 11 -

⁵ Règlement de l'enseignement secondaire, du 14 octobre 1998 (C 1 10.24), est modifié comme suit:

Art. 38, al. 2 (nouvelle teneur)

² Les instructions du département déterminent quels manuels sont prêtés ou laissés aux élèves.

* * *

⁶ Règlement sur l'administration de l'observatoire, du 9 novembre 1954 (C 3 20.04), est modifié comme suit :

Art. 3, al. 2 (nouvelle teneur)

² Il prépare la publication, par les soins de la centrale commune d'achats, d'un fascicule annuel consacré aux observations de météorologie et d'un fascicule annuel donnant les résultats des comparaisons des montres déposées à l'observatoire.

Certifié conforme

Le chancelier d'Etat : Robert Hensler