

Date de dépôt: 30 octobre 2006

Messagerie

- a) PL 9765-B Rapport de la Commission de contrôle de gestion chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat ouvrant un crédit d'investissement de 375 000 F pour l'équipement et l'ameublement des locaux des sites de la Haute Ecole de santé pour les filières des physiothérapeutes, diététiciennes et diététiciens, techniciennes et techniciens en radiologie médicale**
- b) M 1725 Proposition de motion de M^{mes} et MM. Elisabeth Chatelain, Ivan Slatkine, Francis Walpen, Christian Luscher, Alain Charbonnier, Véronique Pürro, Sylvia Leuenberger, Jean Rossiaud, Jacques Follonier, Marie-Françoise de Tassigny, Michel Forni, Guillaume Barazzone et Claude Marcet :
Efficiencie transversale DIP - HES - DCTI**

Rapport de M^{me} Elisabeth Chatelain

Mesdames et
Messieurs les député-e-s,

Ce rapport fait suite au rapport de la Commission des finances, rédigé avec brio par M. Renaud Gautier et déposé le 24 mars 2006. Ce rapport explique avec clarté les faits et sa lecture vous donnera tous les détails utiles.

Résumé des faits

Le projet de loi 9765 a été déposé le 11 janvier 2006 et demandait d'ouvrir un crédit d'investissement de 375 000 F pour l'équipement et

l'ameublement des écoles susmentionnées. Il est à relever immédiatement que la rentrée 2005 s'est effectuée dans ces locaux en septembre 2005. L'équipement et l'ameublement avait donc déjà été payés lors du dépôt du projet de loi, ce qui n'a pas eu l'heur de plaire à la Commission des finances et ce qui est compréhensible.

La Commission des finances a donc refusé d'entrer en matière sur le projet de loi 9765 à l'unanimité et a décidé de transmettre ce dossier à la Commission de contrôle de gestion afin que celle-ci puisse analyser diverses questions.

La Commission de contrôle de gestion a traité ce dossier lors des séances des 9, 16 et 30 octobre 2006 sous l'efficace présidence de M. Ivan Slatkine. Les procès-verbaux ont été rédigés avec précision par M^{me} Martine Bouilloux Levitre.

Abréviations utilisées

HES-ge :	Hautes Ecoles Spécialisées de Genève
HES-SO :	Hautes Ecoles Spécialisées de Suisse Occidentale
CEFOPS :	CEntre de FOrmation Professionnelle Santé-social
HEdS :	Haute Ecole de Santé
SAF's :	Services administratifs et financiers du DIP

Méthode de travail

Ce rapport répondra synthétiquement aux questions posées par la Commission des finances puis analysera ce « cas d'école » sous l'angle plus large de l'organisation de la gestion de l'Etat.

La Commission de contrôle de gestion a mandaté sa sous-commission chargée du DCTI pour analyser ce dossier et celle-ci a réalisé les auditions suivantes :

- 1) Le 8 mai 2006, en compagnie de la sous-commission chargée du DIP, audition de M. François Abbé-Decarroux, directeur général de la HES-ge, M^{me} Ana Gandara, responsable de la comptabilité financière, et M. Régis Hosennen, responsable de la comptabilité analytique.
- 2) Le 15 mai 2006, l'audition de MM. Mark Muller, conseiller d'Etat, Mark Schipperijn, directeur des ressources financières du DCTI, et François Reinhardt, secrétaire général du DCTI.

- 3) Le 19 juin 2006, l'audition de M. Gérard Robert, chef de la division de la maintenance.

Les procès-verbaux de ces séances ont été rédigés avec soin et compétence par Monsieur Raphaël Audria, assistant scientifique.

Questions de la Commission des finances

Qu'est devenu le matériel utilisé précédemment par la HES-ge ? Existe-t-il un inventaire ?

Un inventaire de l'équipement (mobilier et matériel) est en cours dans la HES-ge ainsi qu'un inventaire des surfaces.

Pour l'inventaire de l'équipement, la problématique rencontrée est l'existence de deux types d'immobilisations dans les écoles : des immobilisations achetées sur le compte de fonctionnement et des immobilisations acquises sur la base de projet de loi. Il est précisé qu'au niveau de l'inventaire et du système comptable, il n'y a actuellement rien de répertorié au niveau de ce qui est acquis par le biais de projet de loi.

Ce travail d'inventaire va être rapidement finalisé et lié avec une implémentation dans le module « immobilisations » d'Oracle pour les HES-SO, ce qui permettra d'inventorier les immobilisations d'une manière plus systématique.

Matériel lié au projet de loi 9765

Le matériel qui n'a pas été déménagé à la rue des Caroubiers est resté dans les locaux du boulevard de la Cluse, mis à disposition du CEFOPS qui lui aussi avait un urgent besoin de locaux pour la rentrée 2005.

Où le montant a-t-il été véritablement pris ?

Dans le cadre de ce projet de loi, il faut relever un manque de clarté entre de rôle de la direction de la HES-ge et celui de la HEdS, anciennement Le Bon Secours. La décision d'effectuer les dépenses avant le vote du projet de loi a été prise par la direction de la HEdS.

Les fonds utilisés pour l'achat de mobilier et de l'équipement sont des réserves « historiques » de la HEdS, donc du Bon Secours. Le montant total des achats pour le site des Caroubiers se monte à 441 575,85 F, donc plus élevé que le montant du projet de loi car l'audiovisuel n'a pas été inclus dans la demande de crédit, étant considéré par la HEdS comme faisant partie intégrante de ses charges de fonctionnement.

Les réserves constituées par la HEdS sont des réserves accumulées avant que l'école ne soit entrée dans le système HES. Elles diminuent puisqu'elles se montaient à 483 897 F à fin décembre 2005 contre 1 044 397 F à fin 2004.

Les lignes budgétaires des HES sont, lors du processus budgétaire, déterminées de façon à dissoudre les réserves.

Questions liées à la transformation du bâtiment (ne concernent pas directement le projet de loi 9765)

Pourquoi le propriétaire privé de l'immeuble prend-il un tiers des frais des travaux effectués ? Existe-t-il une procédure générale, une directive à ce sujet ?

Dans le cadre des travaux faits à la rue des Caroubiers, l'Etat a payé les travaux par le biais d'une enveloppe attribuée au DIP sur des rubriques d'investissements.

Les règles de répartition des travaux varient de cas en cas. M. Robert, chef de la division de la maintenance, précise qu'il existe une règle qui prévoit que lorsque le propriétaire n'a pas pu faire ses travaux d'entretien, les 18 ou 20% de la somme des travaux à effectuer sont payés par le propriétaire à titre d'entretien non exécuté.

Dans le cas du 25 rue des Caroubiers, le coût d'aménagement total des locaux est de 1 685 000 F et le propriétaire prend à sa charge 450 000 F.

En effet, lorsque l'Etat de Genève s'est intéressée au bâtiment en question, les travaux étaient arrêtés sur décision du propriétaire. La régie a toutefois admis que pour louer les surfaces, il était nécessaire de terminer les travaux qui relèvent du propriétaire et arrêtés à 450 000 F.

Selon M. Schipperijn, il s'agissait de locaux neufs avec « finitions au gré du preneur ». Ces locaux devaient être adaptés rapidement pour pouvoir les utiliser immédiatement.

Les 1 235 000 F restants correspondent aux travaux d'aménagement pour les installations spécifiques liées aux besoins de l'école de physiothérapeutes. Il s'agit d'investissements pour adapter des locaux aux besoins particuliers des utilisateurs, investissements qui se justifient par la durée du bail de trois ans avec un renouvellement de trois ans en trois ans.

D'une façon plus générale, selon M. Schipperijn, ce genre de travaux doit être considéré comme un investissement si c'est au-delà d'un exercice. Il précise toutefois qu'il n'existe pas de règles spécifiques de prise en charge, cette règle étant adaptable de cas en cas.

Pourquoi des travaux imputés sur une rubrique « rénovation et transformation immeubles enseignements secondaires » sont-ils à valoir sur l'enveloppe affectée aux travaux de maintenance ?

M. Robert explique que le terme « maintenance » doit se comprendre dans une acception très large puisque sa division gère toutes les actions nécessaires à l'adaptation, la rénovation, la transformation et l'entretien courant d'un bâtiment.

La notion de planification à terme permet de définir l'investissement tandis que la notion d'entretien courant définit le fonctionnement.

Il admet toutefois qu'il est des situations plus nuancées qui peuvent susciter des interrogations.

Il rappelle le rapport fait suite à la motion 1201 en mars 2000 où « selon le répertoire des constructions et équipements de l'éducation (PEB), le concept de maintenance est pris au sens le plus large ; il comprend de gros travaux de réparation et de rénovation ; en outre, la notion de maintenance englobe un grand nombre d'aspects relevant de la gestion des bâtiments. (...) Les tâches incombant à la division de la maintenance de la direction des bâtiments correspondent bien à ce concept. »

Dans le cas du 25 rue des Caroubiers, le Conseil d'Etat, en date du 22 juin 2005 a expressément autorisé le DAEL à engager les travaux sur la rubrique « rénovation et transformations immeubles enseignement secondaire » à valoir sur l'enveloppe affectée aux travaux de maintenance concernant les immeubles mis à disposition du DIP. (*Extrait du procès-verbal de la séance du Conseil d'Etat du 22 juin 2005.*)

Un déménagement relève-t-il des investissements ou du fonctionnement ? Accessoirement, comment la division de la maintenance gère-t-elle ce cas de figure ?

M. Robert, chef de la division de la maintenance, explique qu'un déménagement est considéré comme un investissement s'il s'inscrit dans le cadre d'un projet de loi. Un déménagement demandé hors projet de loi est considéré comme du fonctionnement.

M. Schipperijn précise qu'un déménagement est considéré comme du fonctionnement car, d'une part, c'est une dépense unique et d'autre part car ce n'est pas un actif qui peut être activé au bilan.

Dans le projet de loi 9765, les frais de déménagement proprement dits s'élèvent à 33 000 F.

Mesures prises à la HES-ge en lien avec le projet de loi 9765

M. Abbé-Decarroux, constatant à son entrée en fonction (1^{er} mars 2006) que la HEdS a pris l'initiative de dépenser pour de l'équipement sans que le projet de loi n'ait été voté, ni même déposé, a immédiatement apporté des correctifs en matière de procédure, de manière à ce que ce type de dysfonctionnement ne se produise plus.

Les démarches entreprises sont les suivantes :

- Désignation à la DG-HES-ge d'une personne chargée expressément d'assurer le suivi du dépôt d'un projet de loi, sa mise en œuvre ainsi que le contrôle du budget et des dépenses liées au projet de loi.
- Préparation d'une procédure à l'attention des directions des écoles HES pour compléter la procédure élaborée par le service budget des SAF.
- Préparation d'une procédure sur l'achat d'équipement hors PL à l'attention des écoles HES.
- Rappel aux directions des écoles HES fait le 11 avril 2006 quant à leurs devoirs en la matière et du rôle de la DG-HES-ge dans le dépôt des projets de lois.

Analyse de la situation par la Commission de contrôle de gestion

Il est à relever que suite aux deux séances de la Commission des finances traitant de cet objet et refusant d'entrer en matière, un rapport d'analyse a été effectué par le responsable du contrôle interne du DIP, M. Nicolas Gaillard. Ce document a été transmis à la sous-commission du contrôle de gestion par le directeur général de la HES-ge. L'objet de cette analyse était d'identifier le déroulement des opérations et des décisions liées au traitement du projet de loi et de mettre en évidence les responsabilités incombant à chaque niveau.

Ce document a permis à la sous-commission en charge de ce dossier d'élucider certains points encore flous mais a également permis de faire ressortir des questions d'ordre organisationnel.

Il ressort que la complexité de la prise de décision montre un processus long, compliqué, peu clair quant à la répartition des responsabilités et donc incompatible avec des exigences de gestion lorsqu'il s'agit d'organiser une rentrée avec un nombre plus élevé d'étudiant-e-s :

Explication et démonstration : chronologie et acteurs impliqués

- 2003 : projet de regrouper les différentes filières d'études de la HES santé-social. Le site choisi à l'époque était celui de Battelle.
- Octobre 2004 : le service de la gérance du DAEL a informé le DIP que les surfaces de Battelle ne seraient pas disponibles.
- 1^{er} décembre 2004 : le chef du DIP informe le DAEL de l'urgence de trouver une solution pour la rentrée 2005.
- Décembre 2004 : trois variantes de locaux sont proposées au DIP par le DAEL.
- Février 2005 : le service technique du DIP choisit une variante.
- Février 2005 : le DAEL informe que cette variante (qu'il avait lui-même proposée deux mois plus tôt, n.d.l.r. !) est d'un coût trop élevé.
- 24 mars 2005, le DAEL propose des locaux à la rue des Caroubiers.
- Fin avril 2005 : le service technique du DIP envoie son étude au DAEL et suite à celle-ci, le choix est définitivement porté sur les Caroubiers.

Entre le 4 mars 2005 et le 11 janvier 2006, date de l'adoption du projet de loi par le Conseil d'Etat, il y a 24 échanges liés au projet de loi 9765 entre les services et départements suivants :

- Service du budget du DIP,
- Services administratifs et financiers du DIP (SAF),
- DG-HES-ge,
- Haute Ecole de la Santé (HEdS),
- cellule d'expertise de l'Administration des Finances de l'Etat,
- CTI,
- DCTI,
- Service technique du DIP,
- DF.

Il faut remarquer qu'au passage, les étudiant-e-s sont entré-e-s dans les nouveaux locaux car les cours ont commencé en septembre 2005.

Dysfonctionnements relevés par la Commission de contrôle de gestion

L'analyse de ce projet de loi a permis de relever les dysfonctionnements suivants :

- La dépense a été effectuée sur un fonds de réserve de la HEdS ; le projet de loi devait permettre de réalimenter ce fonds. L'existence de tels fonds contrevient à la loi sur les indemnités et aides financières (LIAF D 1 11).
- Le projet de loi a été déposé alors que la dépense était déjà effectuée, ce qui contrevient aux principes de légalité et d'antériorité (LGAF D 1 05).
- La procédure d'attribution de locaux entre l'Etat et les HES est incompatible avec une prise de décision rapide. Le cas analysé démontre la lenteur du processus induit par le grand nombre d'intervenants.
- La répartition des tâches et des responsabilités des services techniques du DIP et du DCTI ne sont pas clairement définies et entraînent des retards dans la prise de décision.
- La distinction entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement n'est ni claire, ni univoque et ne permet donc pas une gestion comptable transparente.
- La comptabilisation des frais induits pour un déménagement n'est pas précise et est ainsi sujette à interprétation.

La Commission de contrôle de gestion, exerçant ses prérogatives de haute surveillance, ne s'octroie pas l'attribution ni la compétence de réorganiser l'Etat ; elle se permet par le biais de questions de demander la mise en place de procédures strictes lorsque les deniers publics sont sollicités.

Ce « cas d'école » ne peut être utilisé pour analyser toute la structure décisionnelle en vue de l'ouverture de classes, mais il reste que l'efficacité de l'Etat pourrait être améliorée à ce niveau.

Actuellement, des systèmes coordonnés de contrôle interne se mettent en place dans les départements. La Commission de contrôle de gestion, qui suit attentivement ces démarches, constate que certaines réticences existent encore mais remarque que le Conseil d'Etat, par le biais d'une formation des cadres, affirme une réelle volonté d'application de ces systèmes.

Ces procédures d'organisation et de vérification internes permettraient de mieux faire le lien entre des besoins identifiés (ouverture de classe à une date précise) et la satisfaction de ces besoins quand ceux-ci requièrent l'intervention de nombreuses instances.

Vote de la Commission sur le projet de loi 9765

La commission décide à l'unanimité de refuser l'entrée en matière pour le projet de loi 9765 et vous invite, Mesdames et Messieurs les député-e-s, à faire de même.

Vote de la Commission sur la motion

La Commission a décidé à l'unanimité de rédiger une motion afin d'éviter de tels dysfonctionnements à l'avenir et elle vous soumet ce texte en vous demandant, Mesdames et Messieurs les député-e-s, de renvoyer cette motion au Conseil d'Etat.

Projet de loi (9765)

ouvrant un crédit d'investissement de 375 000 F pour l'équipement et l'ameublement des locaux des sites de la Haute Ecole de Santé pour les filières des physiothérapeutes, diététiciennes et diététiciens, techniciennes et techniciens en radiologie médicale

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

Art. 1 Crédit d'investissement

Un crédit global de 375 000 F (y compris TVA et renchérissement) est ouvert au Conseil d'Etat pour l'équipement et l'ameublement des locaux des sites de la Haute Ecole de Santé pour les filières des physiothérapeutes, diététiciennes et diététiciens, techniciennes et techniciens en radiologie médicale.

Art. 2 Budget d'investissement

Ce crédit est inscrit au budget d'investissement dès 2006 sous la rubrique 34.50.00.506.63. Il se décompose de la manière suivante :

– Equipement informatique	41 000 F
– Mobilier, équipement	<u>334 000 F</u>
	375 000 F

Art. 3 Financement et charges financières

Le financement de ce crédit est assuré, au besoin, par le recours à l'emprunt dans le cadre du volume d'investissement « nets-nets » fixé par le Conseil d'Etat, dont les charges financières en intérêts et en amortissements sont à couvrir par l'impôt.

Art. 4 Amortissement

L'amortissement de l'investissement est calculé chaque année sur la valeur d'acquisition (ou initiale) selon la méthode linéaire et est porté au compte de fonctionnement.

Art. 5 Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat

La présente loi est soumise aux dispositions de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993.

Secrétariat du Grand Conseil

M 1725

Proposition présentée par la Commission de contrôle de gestion :

M^{mes} et MM. Elisabeth Chatelain, Ivan Slatkine, Francis Walpen, Christian Luscher, Alain Charbonnier, Véronique Pürro, Sylvia Leuenberger, Jean Rossiaud, Jacques Follonier, Marie-Françoise de Tassigny, Anne-Marie von Arx-Vernon, Guillaume Barazzone, Eric Ischi, Claude Marcet et Claude Jeanneret

Date de dépôt: 30 octobre 2006

Messagerie

Proposition de motion

Efficiencce transversale DIP - HES - DCTI

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- le projet de loi du Conseil d'Etat ouvrant un crédit d'investissement de 375 000 F pour l'équipement et l'ameublement des locaux des sites de la Haute Ecole de Santé pour les filières des physiothérapeutes, diététiciennes et diététiciens, techniciennes et techniciens en radiologie médicale ;
- le refus de la Commission des finances d'entrer en matière sur le projet de loi et la transmission de celui-ci à la Commission de contrôle de gestion ;
- la demande de la Commission des finances adressée à la Commission de contrôle de gestion d'examiner les dysfonctionnements apparus lors du traitement de cet objet ;
- les constatations de la Commission de contrôle de gestion lors de l'analyse de ces dysfonctionnements ;

- le refus de la Commission de contrôle de gestion d'entrer en matière sur le projet de loi,

invite le Conseil d'Etat

- à mettre en place une procédure simplifiée, efficace et efficiente d'attribution de locaux entre l'Etat et les HES précisant les attributions décisionnelles ;
- à clarifier, en particulier, les rôles respectifs du service technique du DIP et du DCTI (cf. mesure 70 du P1) ;
- à émettre une directive distinguant les dépenses d'investissement des dépenses de fonctionnement, notamment pour la division de la maintenance.
- à définir clairement les règles de comptabilisation pour les frais de déménagement ;
- à perfectionner les outils à sa disposition en matière de prévision des effectifs pour les HES.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les député-e-s,

Cette motion proposée par l'ensemble de la Commission de contrôle de gestion est liée au rapport sur le projet de loi 9765 auquel il vous est demandé de vous référer pour plus de détails.

En effet, suite à l'analyse de l'utilisation de réserves par la Haute Ecole de Santé (HEdS) pour financer l'achat de mobilier et d'équipement pour l'ouverture de classes, il est apparu des dysfonctionnements qui ont été étudiés en détails et dont voici la liste :

- La dépense a été effectuée sur un fonds de réserve de la HEdS ; le projet de loi devait permettre de réalimenter ce fonds. L'existence de tels fonds contrevient à la loi sur les indemnités et aides financières (LIAF D 1 11).
- Le projet de loi a été déposé alors que la dépense était déjà effectuée, ce qui contrevient aux principes de légalité et d'antériorité (LGAF D 1 05).
- La procédure d'attribution de locaux entre l'Etat et les HES est incompatible avec une prise de décision rapide. Le cas analysé démontre la lenteur du processus induit par le grand nombre d'intervenants.
- La répartition des tâches et des responsabilités des services techniques du DIP et du DCTI ne sont pas clairement définies et entraînent des retards dans la prise de décision.
- La distinction entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement n'est ni claire, ni univoque et ne permet donc pas une gestion comptable transparente.
- La comptabilisation des frais induits pour un déménagement n'est pas précise et est ainsi sujette à interprétation.

La Commission de contrôle de gestion souhaite que des procédures claires soient mises en place dans le cadre du système coordonné de contrôle interne et demande, par le biais de cette motion, à l'Exécutif de remédier aux dysfonctionnements qu'elle a constatés et d'en faire part au Grand Conseil dans le délai légal de six mois.

Elle vous demande donc, Mesdames et Messieurs les député-e-s, de réserver un bon accueil à cette motion et de la renvoyer au Conseil d'Etat.