# COUR DES COMPTES

*RAPPORT N° 156*

*DÉCEMBRE 2019*

**AUDIT DE GESTION**

# LES GRANDS PROJETS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

**COMMUNE DE CONFIGNON**

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. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques et assure la révision des comptes de l'État.

**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 visées par ses missions. La **Cour des comptes** peut également évaluer la **pertinence**, **l'efficacité** et **l'efficience** de l'action de l'État. 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 des entités concernées.

**Le champ d'application** des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes :

- l'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- les institutions cantonales de droit public ;
- les entités subventionnées ;
- les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- le secrétariat général du Grand Conseil ;
- l'administration du pouvoir judiciaire ;
- les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

**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 au cours de ses missions.

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 effet ni suite sont également signalés.

**Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.** Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

**Prenez contact avec la Cour** par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève
tél. 022 388 77 90
http://www.cdc-ge.ch/

# SYNTHÈSE

### *Le contexte général et la problématique visée par l'audit*

La Cour a reçu, en juin 2018, plusieurs communications citoyennes portant sur de possibles dysfonctionnements de la gestion administrative et financière de la commune de Confignon en lien avec la gestion des grands projets d'aménagement. Ces citoyens s'inquiétaient notamment de la situation financière de la commune qu'ils jugeaient préoccupante (déficits réguliers et endettement important) au regard des projets d'aménagement imposés à la commune par le canton (les Cherpines et Bernex). Ces grands projets vont en effet nécessiter des investissements communaux s'élevant à plus de 40 millions, sans parler des infrastructures sportives et culturelles prévues qui représenteront des montants plus élevés encore.

La commune de Confignon se trouve ainsi confrontée à de nombreux défis liés à son développement futur, du point de vue organisationnel, opérationnel et financier. L'objectif de l'audit a été de déterminer si la gouvernance, l'organisation, la gestion et les ressources de la commune garantissent une réalisation adéquate des grands projets d'aménagement du territoire et répondent à une utilisation efficiente des fonds publics. L'analyse de la Cour a tenu compte de la situation particulière de la commune de Confignon, qui doit gérer et conduire, avec le concours du canton et des autres communes concernées (Plan-les-Ouates et Bernex), deux grands projets d'aménagement qui, arrivés à leur terme, vont presque tripler sa population, alors qu'elle ne dispose que d'une administration restreinte et de moyens financiers limités.

### *Les éléments relevés par la Cour*

De manière générale, la Cour relève une forte implication des autorités communales et de l'administration sur ces grands projets d'aménagement du territoire. Cette implication a notamment permis de mettre en place une administration adéquate et une gestion efficace des dossiers. Ainsi la Cour a formulé des constats positifs, mais également des points d'amélioration visant principalement à réduire le risque financier pour la commune.

<u>Gouvernance et organisation de la commune</u>

La Cour a noté avec satisfaction que :

- Le Conseil administratif, conscient des enjeux des grands projets d'aménagement du territoire pour sa commune, est très impliqué et joue un rôle actif pour défendre les intérêts de Confignon. Il n'hésite pas à interpeller le Conseil d'État en cas de blocage ni à rechercher des solutions novatrices (comme des protocoles d'accords avec les promoteurs immobiliers privés) pour faire face à la situation particulière dans laquelle se trouve la commune ;
- La commune de Confignon a entrepris une réflexion sur l'organisation de son administration en lien avec les ressources existantes et le développement futur de la commune. Cette réflexion a abouti à une réorganisation en « pôles d'activités » dans des domaines spécifiques porteurs d'importantes politiques publiques, dont l'aménagement du territoire ;
- Confignon dispose d'outils informatiques facilitant la gestion quotidienne et la transmission des informations. La Cour tient à relever la qualité de la documentation et de l'informatisation des processus au regard de la taille de la commune ;
- La communication sur les grands projets d'aménagement est ouverte et adéquate, que ce soit auprès du Conseil municipal et ses commissions par la transmission d'informations clés et pertinentes ou auprès de la population par une communication participative via un forum d'échanges et l'organisation d'évènements autour de l'aménagement du territoire.

Cela étant, la Cour a identifié certains sujets nécessitant une réflexion plus élaborée de la part du Conseil administratif pour assurer la réussite des grands projets d'aménagement de son territoire. Il s'agit notamment de la stratégie pour le développement de l'écoParc, qui n'est pas suffisamment détaillée pour attirer les entreprises qui pourraient potentiellement s'installer dans cette zone. Il en résulte que le développement de cette zone est au point mort.

En termes de ressources humaines, la suppléance du responsable du pôle aménagement et durabilité n'est pas assurée. Cela génère un risque important pour Confignon de perdre une grande partie des connaissances et des compétences liées aux grands projets en cas d'absence ou de départ de ce collaborateur clé. En outre, l'administration communale n'a pas réalisé une analyse des compétences futures nécessaires à la commune pour gérer les grands projets d'aménagement lorsqu'ils seront entrés dans une phase opérationnelle.

Enjeux financiers

Le financement des deux grands projets d'aménagement est un enjeu important pour la commune de Confignon, notamment au regard de sa situation financière précaire. Il est ainsi important que la commune s'assure de disposer de données financières précises lui permettant d'évaluer les coûts d'investissement et de fonctionnement liés à la réalisation des nouveaux quartiers afin de rechercher les financements adéquats.

La Cour constate que le « planificateur financier » utilisé par Confignon, constitue une bonne base pour estimer les coûts et les recettes fiscales générés par la création des deux nouveaux quartiers, mais qu'il n'est pas suffisamment précis pour établir des prévisions financières utiles à la commune afin de piloter à court et moyen terme ses finances. Par exemple, il n'intègre pas la totalité des coûts à supporter par la commune pour les équipements culturels et sportifs, ni les coûts liés à la politique du logement, ni ceux liés aux mandats d'étude.

Confignon est une commune endettée (22 millions F à fin 2018) qui va devoir faire face aux nombreux investissements en matière d'équipements et d'espaces publics obligatoires (42 millions F nets, déduction faite des contributions qui devraient être perçues des fonds intercommunaux et des subventions). À cela s'ajoute le coût des équipements culturels et sportifs, dont le premier chiffrage se monte à plus de 100 millions F. Ces investissements font porter un risque financier significatif sur la commune de Confignon.

Enfin, la Cour constate qu'à l'heure actuelle, l'approche des autorités communales quant aux modalités de fonctionnement des futurs quartiers est basée essentiellement sur une logique de frontières communales, alors que les quartiers sont construits à cheval sur deux communes. Ce type de raisonnement n'est pas propice à la qualité de vie des futurs habitants et n'est pas efficient du point de vue de la bonne gestion des deniers publics.

### *Les axes d'amélioration proposés par la Cour*

La Cour a émis six recommandations à l'intention du Conseil administratif afin de l'aider à poursuivre le travail déjà fourni dans la gestion des grands projets d'aménagement.

En matière d'organisation de la commune, il s'agit notamment pour le Conseil administratif de prévoir une suppléance au poste du responsable du pôle aménagement et durabilité et d'établir une liste des tâches à réaliser par la commune dans le cadre des prochaines phases de développement des quartiers. Pour chacune des tâches identifiées, la commune devra évaluer si les compétences existent en interne, s'il convient de recourir à des mandataires externes ou de recruter des collaborateurs de manière pérenne ou sous contrat de durée déterminée. Ces éléments devront être chiffrés financièrement et intégrés dans les prochains budgets de la commune ainsi que dans les plans financiers des projets.

En outre, afin de répondre aux enjeux financiers soulevés par la construction des nouveaux quartiers, la Cour recommande au Conseil administratif :

- De définir une stratégie pour l'écoParc des Cherpines dans le but d'attirer des entreprises pouvant générer des recettes fiscales ;
- D'affiner les prévisions financières, notamment au regard des recettes fiscales attendues et d'intégrer aux plans financiers l'ensemble des dépenses d'investissement et de fonctionnement ;
- De réaliser une étude, en collaboration avec la commune de Plan-les-Ouates, afin de définir le nombre d'utilisateurs potentiels des infrastructures culturelles et sportives selon leur commune de domicile. Il s'agira, par la suite, de proposer une mutualisation des coûts d'investissement et de fonctionnement des installations avec les communes concernées ;
- D'identifier les synergies potentielles avec les communes avoisinantes pour l'exploitation des nouveaux quartiers.

La Cour souligne qu'un défi majeur des grands projets d'aménagement imposés à la commune de Confignon consiste à penser le fonctionnement et le financement des nouveaux sites selon une approche de quartier, et non pas selon les frontières communales. Cette réflexion est essentielle pour réussir à créer une identité propre aux quartiers concernés au-delà de l'appartenance à l'une ou l'autre des communes et pour s'assurer que tous les habitants jouissent d'un même accès aux prestations publiques. Une mutualisation des activités ressortant des différentes politiques publiques (écoles, petite enfance, voirie, sécurité, culture, sport, etc.) est à étudier sérieusement.

Vu les difficultés rencontrées par les communes en général, et Confignon dans le cas présent, pour mutualiser leurs coûts, la Cour considère que l'Association des communes genevoises (ACG) pourrait avoir un rôle à jouer afin d'encourager les communes dans cette démarche. À cet effet, la Cour a adressé, en date du 13 décembre 2019, un courrier à l'ACG l'invitant à se saisir de cette thématique.

## TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, 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 administratif à remplir le « Tableau de suivi des recommandations et actions » qui figure au chapitre 6, 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.

Les six recommandations ont été acceptées. Le tableau de suivi a été rempli de manière adéquate.

## OBSERVATIONS DE L'AUDITÉ

Sauf exception, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audité**. Elle estime qu'il appartient au lecteur de juger de la pertinence des observations formulées eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

# TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées ..... 8
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT ..... 9
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT ..... 10
3. CONTEXTE GÉNÉRAL ..... 12
3.1. Commune de Confignon ..... 12
3.2. Bases légales et réglementaires de l'aménagement du territoire ..... 15
3.3. Grands projets d'aménagement ..... 16
3.3.1. Présentation des grands projets ..... 16
3.3.2. Gouvernance des grands projets ..... 25
4. ANALYSE ..... 28
4.1. GOUVERNANCE ET ORGANISATION DE LA COMMUNE ..... 28
4.1.1. Contexte ..... 28
4.1.2. Constats ..... 30
4.1.3. Risques découlant des constats ..... 32
4.1.4. Recommandations ..... 32
4.1.5. Observations de l'audité ..... 34
4.2. ENJEUX FINANCIERS ..... 35
4.2.1. Contexte ..... 35
4.2.2. Constats ..... 41
4.2.3. Risques découlant des constats ..... 42
4.2.4. Recommandations ..... 42
4.2.5. Observations de l'audité ..... 44
5. CONCLUSION ..... 45
6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS ..... 47
7. DIVERS ..... 52
7.1. Glossaire des risques ..... 52
7.2. Remarques ..... 54

## Liste des principales abréviations utilisées

| | |
|---|---|
| ACG | Association des communes genevoises |
| CA | Conseil administratif |
| CAD | Commission aménagement et durabilité |
| CE | Conseil d'État |
| CM | Conseil municipal |
| COPIL | Comité de pilotage |
| DIRPRO | Direction de projet |
| DT | Département du territoire |
| ETP | Équivalent temps plein |
| FI | Fonds intercommunal |
| FIE | Fonds intercommunal d'équipement |
| FIDU | Fonds intercommunal pour le développement urbain |
| FTI | Fondation pour les terrains industriels de Genève |
| LAC | Loi sur l'administration des communes |
| LGZD | Loi générale sur les zones de développement |
| OCT | Office cantonal des transports |
| OU | Office de l'urbanisme |
| PDCn | Plan directeur cantonal |
| PDQ | Plan directeur de quartier |
| PLQ | Plan localisé de quartier |
| SAI | Service d'audit interne de l'État |
| SAFCO | Service des affaires communales |
| ZDIA | Zone de développement industriel et artisanal |
| ZIPLO | Zone industrielle de Plan-les-Ouates |

# 1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

La Cour a reçu, en juin 2018, plusieurs communications citoyennes portant sur de possibles dysfonctionnements concernant la gestion administrative et financière de la commune de Confignon et la gestion des grands projets d'aménagement. Ces citoyens s'inquiétaient notamment de la situation financière de la commune, qu'ils jugeaient préoccupante au regard des projets d'aménagement. En effet, en 2017 la commune avait un endettement brut important de 180 %[1] par rapport aux revenus annuels. Les comptes 2017 se sont clôturés avec un déficit de 2.2 millions F alors que la commune prévoyait un budget de 14 millions à l'équilibre[2]. En outre, Confignon s'est vu imposer par le canton deux grands projets d'aménagement du territoire prévus dans le plan directeur cantonal 2030 (les Cherpines et Bernex) qui pèseront sur ses finances. Par ailleurs, ces deux projets vont modifier fondamentalement le visage et l'administration de cette commune, en faisant passer sa population d'environ 4'600 habitants à fin 2018[3] à près de 12'000 habitants d'ici 2035[4].

La commune de Confignon se trouve ainsi confrontée à de nombreux défis pour son développement futur, tant du point de vue organisationnel et opérationnel que financier. Le moment apparaît donc particulièrement opportun pour s'intéresser à la gestion des grands projets d'aménagement du territoire par une commune de cette taille, situation unique sur le territoire genevois, avant même que les premières pierres des nouveaux quartiers ne soient posées, dans une démarche constructive et d'accompagnement.

Par lettre du 31 janvier 2019, la Cour des comptes a informé la maire de sa décision d'entreprendre un audit de gestion portant sur les grands projets de la commune de Confignon.

L'objectif de la mission a été de déterminer si la gouvernance, l'organisation, la gestion et les ressources de la commune garantissent une réalisation adéquate des grands projets d'aménagement du territoire et répondent à une utilisation efficiente des fonds publics. Les résultats des travaux de la Cour ont été organisés autour des thématiques suivantes concernant les grands projets :

- La gouvernance et l'organisation de la commune ;
- Les enjeux financiers.

La Cour n'a pas analysé la pertinence des grands projets des Cherpines et de Bernex ni évalué le contenu des plans directeurs de quartier (site, nombre de logements, types d'infrastructures). L'audit couvre uniquement les moyens mis en œuvre ou prévus par la commune de Confignon pour gérer ces deux grands projets d'aménagement du territoire.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations l'ensemble des rapports d'audit préalables effectués par des tiers, tant internes qu'externes, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Elle a ainsi pris connaissance du rapport d'août 2018 du service de l'audit interne de l'État de Genève (SAI) sur la gouvernance des projets d'aménagement du territoire.

[1] Un endettement brut par rapport aux revenus annuels compris entre 150 % et 200 % est considéré comme mauvais selon la recommandation n° 18 de la Confédération des directeurs cantonaux des finances.
[2] Source : rapport de l'organe de révision 2017
[3] Source : portrait statistique de Confignon publié sur le site internet de l'office cantonal de la statistique (4'646 habitants à fin 2018)
[4] Les prévisions des projets d'urbanisation des Cherpines et de Bernex-Est prévoient 7'156 habitants supplémentaires sur le territoire de Confignon (source : planificateur financier).

# 2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a réalisé ses travaux entre les mois de mars et octobre 2019. Elle a conduit cet audit sur la base des documents remis par la commune de Confignon et par les acteurs liés à l'aménagement du territoire (département du territoire, fondation pour les terrains industriels, mandataires, etc.). Elle a également mené plusieurs entretiens ciblés avec :

- Les membres du Conseil administratif (CA) ;
- Le président du Conseil municipal (CM) pour la période 01.06.2018-31.05.2019 ;
- Le secrétaire général en poste au début de l'audit et son successeur ;
- Le responsable du pôle aménagement de la commune de Confignon ;
- Le chef de service du secteur Drize-Rhône de la direction du développement urbain de l'office de l'urbanisme (OU) ;
- Le directeur général et des collaborateurs de l'office cantonal des transports (OCT) ;
- La directrice générale et une collaboratrice de la fondation pour les terrains industriels (FTI) ;
- Les membres du Conseil administratif et le secrétaire général de Plan-les-Ouates ;
- Un conseiller administratif de Bernex ;
- Des membres du fonds intercommunal du développement urbain (FIDU) ;
- Le directeur général et des collaborateurs de l'association des communes genevoises (ACG) ;
- Le mandataire ayant réalisé le planificateur financier ;
- L'administrateur président de GD Cherpines SA.

Par ailleurs, la Cour a eu un accès libre et permanent au système d'information de l'administration de la commune de Confignon pour consulter la documentation utile.

Comme prévu par sa base légale, la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. C'est ainsi que 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 ses travaux conformément à la loi sur la surveillance de l'État, à sa charte éthique et à ses procédures internes. Celles-ci s'inspirent des normes professionnelles en vigueur (normes ISSAI, NAS, IIA, ISA, ISACA), dans la mesure où elles sont applicables et compatibles avec la nature particulière de la mission.

En pratique, la méthodologie de la Cour des comptes est la suivante :

**1ère 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.

**2ème 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.

**3ème 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.

**4ème 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.

**5ème 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.

**6ème 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.

**7ème 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.

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 délai de réalisation.

# 3. CONTEXTE GÉNÉRAL

## 3.1. Commune de Confignon

### *Situation géographique*

Confignon a une superficie de 277 hectares répartie principalement en surfaces d'habitat et d'infrastructure (46 %), en surfaces agricoles (44 %) et en surfaces boisées (9 %)[5]. Confignon, traversée d'est en ouest par le cours d'eau de l'Aire, est limitrophe des communes de Bernex, Onex, Plan-les-Ouates et Perly-Certoux. Historiquement, les communes de Bernex, Onex et Confignon ne formaient qu'une seule entité. Confignon est devenue une commune autonome en 1851[6].

### *Population*[7]

À fin 2018, Confignon comptait 4'646 habitants répartis dans 2'582 habitations et logements, dont environ deux tiers se trouvaient dans des immeubles et un tiers dans des maisons individuelles ou maisons à plusieurs logements. La commune recensait 760 emplois en équivalents temps plein (ETP) sur son territoire. 91 % de ces emplois concernaient le secteur tertiaire, tandis que respectivement 2 % et 7 % concernaient les secteurs primaire et secondaire.

[5] Source : portrait statistique de Confignon publié sur le site internet de l'office cantonal de la statistique. Le 1 % restant correspond à des surfaces improductives.
[6] Source : http://ge.ch/noms-geographiques/geneve/commune/confignon
[7] Source : portrait statistique de Confignon publié sur le site internet de l'office cantonal de la statistique.

### *Organisation*

Le Conseil administratif (CA)

L'exécutif de la commune de Confignon est composé de trois membres élus pour une période de cinq ans conformément à l'art. 141 de la Constitution de la République et canton de Genève. Le titre de maire est attribué chaque année à l'un des conseillers administratifs. Les membres de l'exécutif se répartissent la présidence des dicastères de l'administration pour, en principe, toute la durée de la législature.

Pour la législature 2015-2020 et à la date du rapport, la répartition des dicastères était la suivante[8] :

- Monsieur Dinh Manh Uong, maire, en charge de l'aménagement, de l'environnement, du développement durable, des finances et de la gestion, du développement économique, de l'administration générale et de l'état civil ;
- Madame Élisabeth Gabus-Thorens, conseillère administrative, responsable de la politique intergénérationnelle, de la politique du logement, de la petite enfance et des écoles, de la politique de communication, des relations avec les sociétés communales, de l'intégration et des naturalisations, de la culture ainsi que des espaces publics et du paysage ;
- Madame Sylvie Jay, conseillère administrative, en charge des constructions, des travaux, des bâtiments, des équipements, des autorisations de construire, du cimetière, de la sécurité, de la mobilité et des transports ainsi que de la santé et du sport.

L'exécutif a des fonctions décisionnelles, dans les limites de la Constitution et des lois. Le CA est responsable de l'administration de la commune ainsi que de la gestion et de la conservation des biens communaux. Il étudie, à l'intention du Conseil municipal (CM), toutes les questions se rapportant aux intérêts de la commune et lui donne un préavis. Il lui soumet des projets de délibérations et exécute les décisions du CM.

Le Conseil municipal (CM)

Conformément à l'art. 5 de la loi sur l'administration des communes (LAC, B 6 05, du 13 avril 1984), le Conseil municipal de Confignon est composé de 19 membres. Comme l'exécutif, les membres du CM sont élus pour une période de cinq ans.

Les conseillers municipaux sont également membres des commissions chargées d'étudier en détail différents sujets tels que l'aménagement du territoire, la culture ou la finance. Il existe huit commissions au sein du CM de Confignon : aménagement et durabilité (CAD), culture, espaces publics et paysage (CCEP), mobilité, sécurité et sports (CMSS), constructions, équipement et voirie (CCEV), finances, gestion et développement économique (CFGDE), réclamations canton (CR), réclamations commune (CR), sociale, logement et communications (CSLC).

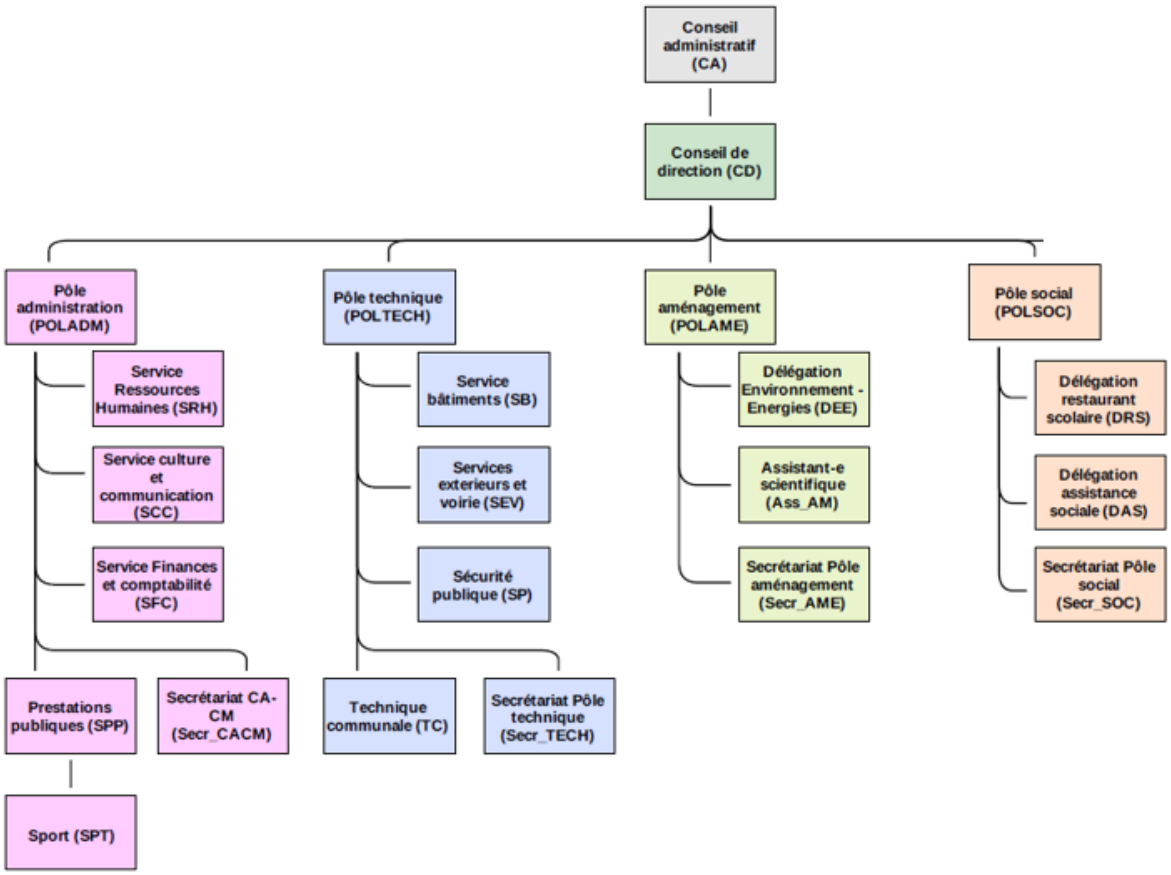
Le CM exerce les fonctions délibératives et consultatives prévues aux articles 30 et 30A de la LAC, notamment dans les domaines suivants : budget et fiscalité, préavis en matière d'aménagement du territoire, crédits budgétaires supplémentaires, statut du personnel, etc.

[8] Source : http://www.confignon.ch/fr/viepolitique/conseiladmin/conseiladministratif/

L'administration

En mars 2019, l'administration de la commune était composée de 37 collaborateurs, représentant 23.5 ETP. L'activité de la commune, organisée autour de quatre pôles d'activités (administration, technique, aménagement et social), est supervisée par un comité de direction auquel participent le secrétaire général et les chefs[9] de pôles.

Au début de l'audit (mars 2019), l'organisation de l'administration de la commune de Confignon se présentait de la manière suivante :




*Source : organigramme fourni par la commune (mars 2019)*

### *Données financières clés*

Depuis 2016, le budget annuel de fonctionnement de la commune s'est élevé en moyenne à 14 millions F. Confignon se situe dans le premier tiers des communes générant le moins de recettes fiscales par habitant. En 2018, chaque centime additionnel de l'impôt a généré 51.15 F par habitant, contre une moyenne de 74.53 F[10] dans les autres communes genevoises. En outre, Confignon est la sixième commune la plus endettée par habitant du canton de Genève. La dette brute par habitant s'élève à 5'045 F à Confignon contre une moyenne de 4'390 F dans les autres communes[11].

[9] Les termes relatifs à des fonctions, formulés au masculin, s'entendent aussi bien au féminin qu'au masculin.
[10] Source : données financières des communes genevoises publiées sur le site internet du SAFCO, fiscalité des communes, valeur du centime de l'impôt courant, 2018
[11] Source : données financières des communes genevoises publiées sur le site internet du SAFCO, statistiques des communes, dette brute par habitant, 2018

Les données financières synthétiques pour l'année 2018 se présentent de la manière suivante [12] :

Bilan

| En francs | Au 31 décembre 2018 |
|---|---|
| **ACTIFS** | **52'590'091** |
| Patrimoine financier | 16'269'594 |
| Patrimoine administratif | 36'320'497 |
| **PASSIFS** | **52'590'091** |
| Capitaux de tiers | 25'319'170 |
| Capital propre | 27'270'921 |

Compte de résultat

| En francs | Comptes 2017 | Comptes 2018 |
|---|---|---|
| Revenus d'exploitation | 12'280'898 | 14'599'221 |
| Charges d'exploitation | (14'891'508) | (15'134'586) |
| **Résultat d'exploitation** | **(2'610'610)** | **(535'365)** |
| Résultat financier | 403'100 | 554'558 |
| **Bénéfice (perte) de l'année** | **(2'207'510)** | **19'193** |

## 3.2. Bases légales et réglementaires de l'aménagement du territoire

La Cour cite dans ce chapitre les principales bases légales et réglementaires en matière d'aménagement du territoire.

### *Législation fédérale*

L'art. 75 de la **Constitution fédérale de la Confédération suisse** (RS 101, du 18 avril 1999) prévoit que « *la Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire. Celui-ci incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire* ».

La **loi fédérale sur l'aménagement du territoire** (LAT, RS 700, du 22 juin 1979) impose aux cantons d'établir :

- Un plan directeur, qui définit le développement territorial souhaité et détermine les mesures d'aménagement nécessaires en matière d'urbanisation, de transport, d'énergie, de gestion de l'espace rural et des milieux naturels. L'art. 8 al. 2 précise que « *les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement doivent avoir été prévus dans le plan directeur* » ;
- Un plan d'affectation, qui règle le mode d'utilisation du sol et délimite les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (art. 14).

### *Législation cantonale*

La **Constitution de la République et canton de Genève** (Cst-GE, A 2 00, du 14 octobre 2012) traite de l'aménagement du territoire à ses art. 163 à 166. L'État veille à ce que l'aménagement du territoire respecte les principes d'une « *agglomération compacte, multipolaire et verte* ». Il « *préserve la surface agricole utile et les zones protégées. Il organise le territoire dans une optique régionale transfrontalière et*

[12] Source : rapport de l'organe de révision pour l'exercice 2018

*favorise la mixité sociale et intergénérationnelle. Il assure un usage rationnel du sol en optimisant la densité des zones urbanisées* ». Par ailleurs, l'État « *garantit le développement d'espaces de proximité affectés à la pratique du sport, à la culture et aux loisirs* » et « *favorise la réalisation de quartiers durables* ».

La **loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire** (LaLAT, L 1 30, du 4 juin 1987) règle notamment les procédures d'élaboration du plan directeur cantonal, des plans directeurs localisés (communal ou de quartier) et des plans d'affectation du sol. Selon l'art. 10 al. 1, « *un plan directeur localisé fixe les orientations futures de l'aménagement de tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs communes. Il est compatible avec les exigences de l'aménagement du territoire du canton contenues dans le plan directeur cantonal* ».

La **loi générale sur les zones de développement** (LGZD, L 1 35, du 29 juin 1957) fixe les conditions applicables à l'aménagement et à l'occupation rationnelle des zones de développement affectées à l'habitat, au commerce et aux autres activités du secteur tertiaire. Elle prévoit notamment à son art. 4A la part de logements d'utilité publique à créer. La LGZD règle également la procédure d'élaboration des plans localisés de quartier (PLQ). Ces derniers contiennent, entre autres, l'implantation, le gabarit et la destination des bâtiments à construire ; les espaces libres tels que les places, promenades, espaces verts, places de jeux pour enfants ; les terrains réservés aux équipements publics ; la végétation à sauvegarder ou à créer ; le nombre de places de parcage et leur implantation ; les tracés des voies de communication.

***Compétences communales***

La **loi sur l'administration des communes** (LAC, B 6 05, du 13 avril 1984) prévoit à son art. 30 que le CM délibère sur les objets suivants qui concernent l'aménagement du territoire :

- La modification des limites du territoire de la commune ;
- Les plans d'utilisation et leurs règlements d'application ;
- Le préavis à donner sur la modification des limites de zones de constructions de la commune ;
- Le préavis à donner sur des projets de PLQ.

En outre, il statue, sous forme de résolution, sur le projet de concept de l'aménagement cantonal, le projet de schéma directeur cantonal ainsi que sur les plans directeurs localisés.

## 3.3. Grands projets d'aménagement[13]

### 3.3.1. Présentation des grands projets

Le **plan directeur cantonal** (PDCn°2030) est l'instrument central de la politique d'aménagement du territoire et il engage les autorités pour lesquelles il a force obligatoire. La première version du PDCn 2030 a été adoptée par le Grand Conseil en septembre 2013 et approuvée par le Conseil fédéral en avril 2015 avec certaines réserves concernant l'extension prévue des zones à bâtir au regard du respect du quota de surfaces d'assolement cantonal[14].

Le PDCn 2030 a fait l'objet d'une première mise à jour en septembre 2018. L'ampleur des extensions urbaines sur le territoire a notamment été revue à la baisse et les densités préconisées dans les grands

[13] L'ensemble de la documentation concernant le plan directeur cantonal, le schéma directeur, les fiches de mesures, etc. est disponible sur le site internet de l'État : https://www.ge.ch/document/1re-mise-jour-du-plan-directeur-cantonal-2030.
[14] On désigne par surface d'assolement les terres cultivables convenant le mieux à l'agriculture. Chaque canton est tenu d'assurer un contingent fixé par le Conseil fédéral.

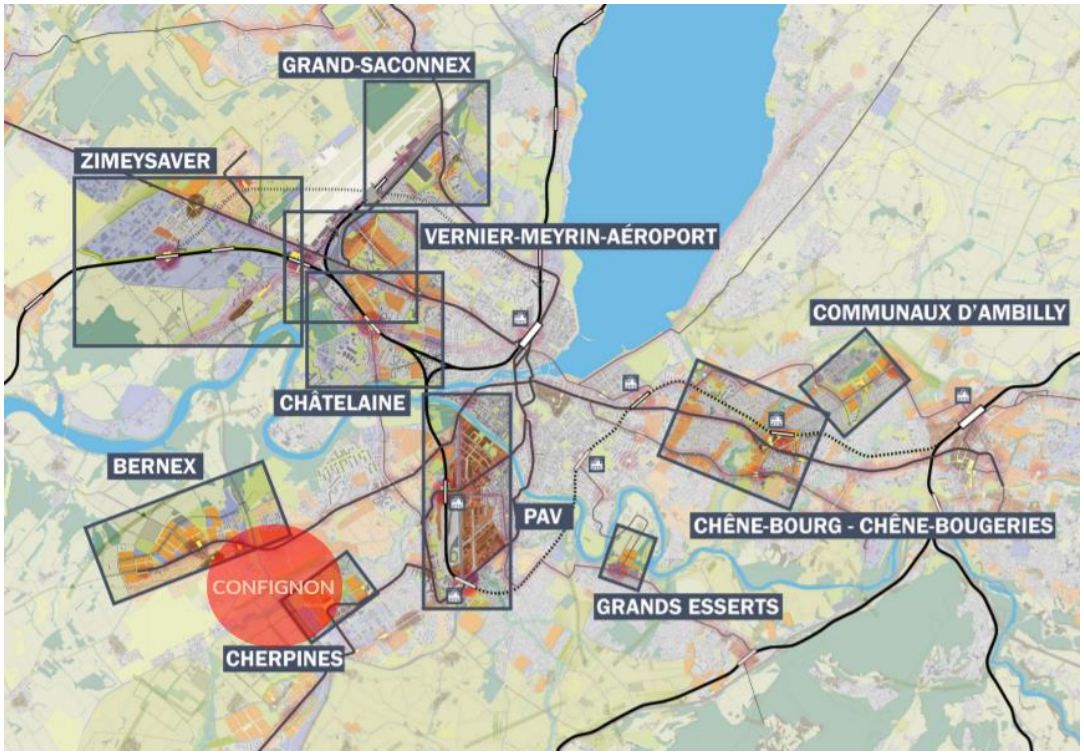
projets ont été réévaluées afin d'assurer une utilisation optimale du sol.[15] Le PDCn 2030 révisé a été adopté par le Grand Conseil en avril 2019 et a été transmis à la Confédération pour approbation en juin 2019[16]. À la date du rapport, la procédure d'approbation était toujours en cours.

Le PDCn 2030 inclut un **schéma directeur cantonal**, qui constitue le volet opérationnel du plan. Il précise les conditions de mise en œuvre de la politique d'aménagement à travers 45 fiches de mesures et 10 fiches de grands projets. La fiche A17 traite spécifiquement de la mise en œuvre des grands projets. Ces derniers sont définis comme des secteurs stratégiques de développement, qui contribuent de façon particulièrement significative à atteindre les objectifs du plan directeur cantonal. Ces secteurs d'extension urbaine sont porteurs d'enjeux majeurs en termes d'urbanisation, de mobilité et d'environnement. Dix périmètres ont été identifiés comme grands projets et font l'objet d'une démarche spécifique.

Les **grands projets** répondent, entre autres, aux principes suivants[17] :

- Un développement dense à caractère urbain ;
- Une situation à proximité des axes ou des nœuds urbains importants de transports collectifs ;
- Le développement d'une offre substantielle en logements, notamment d'utilité publique, en surfaces d'activités et en équipements publics ;
- Une approche coordonnée entre urbanisation, mobilité et environnement ;
- La construction de quartiers de qualité répondant aux piliers du développement durable ;
- La prise en compte du vieillissement de la population et de l'évolution des modes de vie.

À Genève, dix grands projets sont en cours et font l'objet de fiches spécifiques, dont deux sont situés en partie sur le territoire de la commune de Confignon : les Cherpines et Bernex. La carte ci-après permet de les situer géographiquement.




*Source : Carte des dix grands projets prioritaires, office de l'urbanisme, décembre 2013*

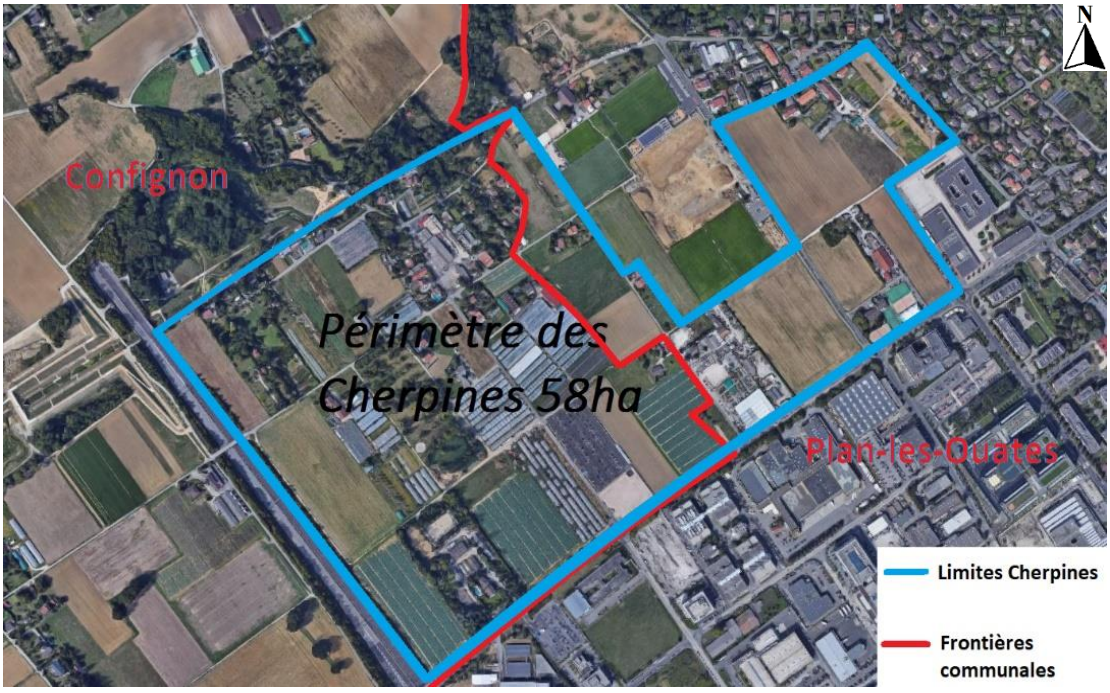
[15] Source : PDCn 2030, principes de densification, p63
[16] Source : https://www.ge.ch/consulter-plans-amenagement-adoptes/plan-directeur-cantonal
[17] Source : fiche A17 du PDCn 2030

***Les Cherpines***

Description du projet

Le quartier des Cherpines, d'une surface d'environ 67 hectares (initialement 58 hectares, augmentés de la zone sportive préexistante d'environ 9 hectares), se trouve sur le territoire des communes de Confignon et de Plan-les-Ouates. Il est délimité au sud par la route de base (quartier du vélodrome et la ZIPLO - zone industrielle de Plan-les-Ouates), à l'ouest par l'autoroute de contournement A1, au nord par le cours de l'Aire et à l'est par le quartier de villas des Verjus.

La carte ci-dessous permet de situer le périmètre des Cherpines.




*Source : Cour des comptes sur la base de la carte présentée sur le site internet de Plan-les-Ouates*

Suite à l'acceptation par référendum cantonal d'une modification de zone le 15 mai 2011, le plan directeur de quartier (PDQ) des Cherpines a été adopté par les Conseils municipaux de Confignon et Plan-les-Ouates le 18 juin 2013 et a été approuvé par le Conseil d'État (CE) le 2 octobre 2013. Le grand projet des Cherpines prévoit, d'ici 2035 et en extension sur la zone agricole, la réalisation d'environ 4'000 logements, 2'500 emplois et des équipements publics.

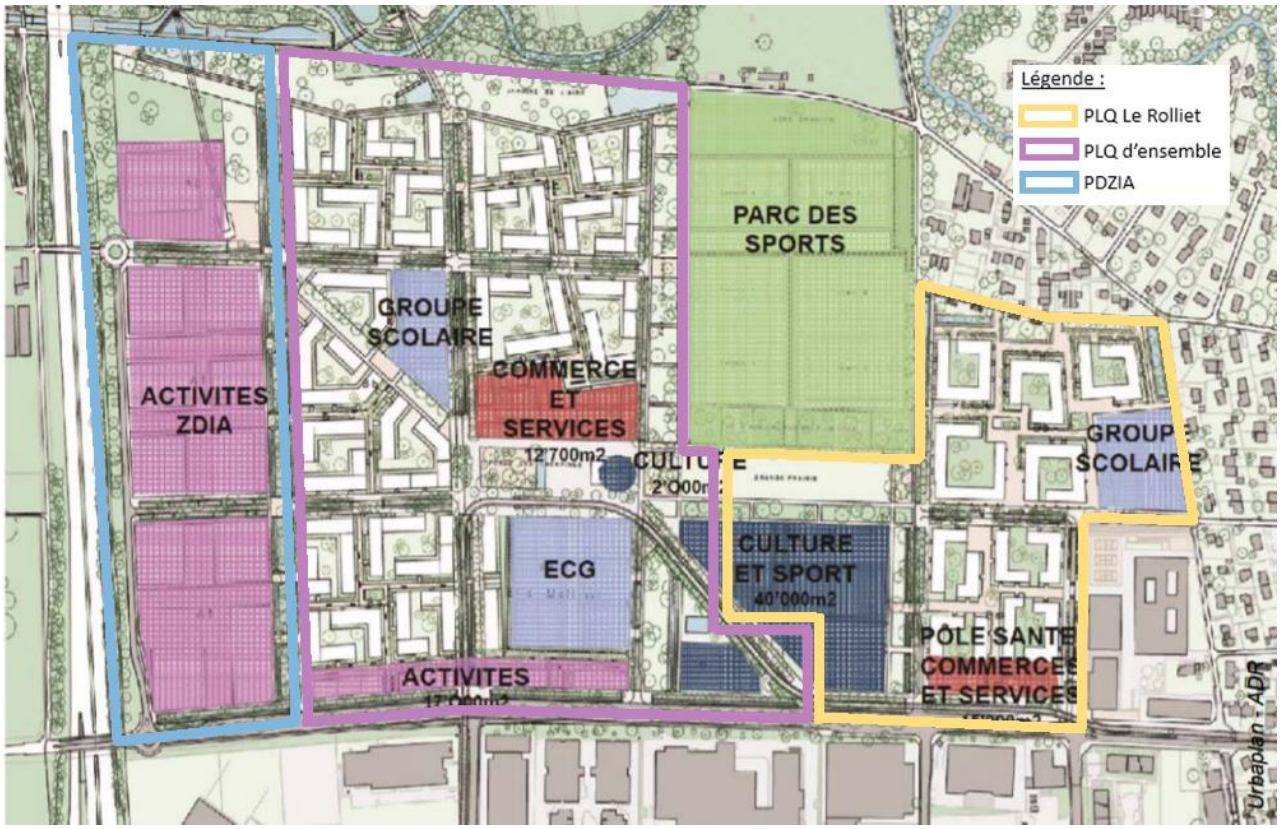
Le futur quartier sera un quartier mixte où cohabiteront différentes typologies de logements (loyers subventionnés et libres) avec des activités, des commerces, des écoles, un parc de sport et de loisirs, des jardins au bord de l'Aire. Un réseau de mobilité douce sera réalisé pour l'ensemble du quartier. Il sera desservi par le futur tram Genève/Saint-Julien, en prolongement de l'actuelle ligne 15[18].

[18] Source : https://www.ge.ch/dossier/nouveaux-quartiers/cherpines

Le PDQ des Cherpines inclut également une première programmation indicative des équipements sportifs et culturels. Les infrastructures prévues sont d'une large envergure et leur rayonnement dépasserait les communes de Confignon et de Plan-les-Ouates. Il est notamment prévu de réaliser les équipements suivants :

- Infrastructures sportives :
  - Un complexe de raquettes (tennis, badminton et tennis de table) ;
  - Un complexe nautique (piscine olympique avec tribunes, piscine de 25 m, fosse de plongée, terrain de beach-volley, etc.) ;
  - Une patinoire.
- Infrastructures culturelles :
  - Une salle des musiques actuelles ;
  - Une halle du cirque ;
  - Un centre comprenant une halle polyvalente, un espace d'expositions et des résidences pour les artistes (centre dénommé « la ruche »).

Le schéma ci-après permet de se représenter les différents espaces prévus au sein du futur quartier des Cherpines.




*Source : Séance d'information publique sur le grand projet des Cherpines du 15 novembre 2017*

Le futur quartier est divisé en trois zones distinctes :

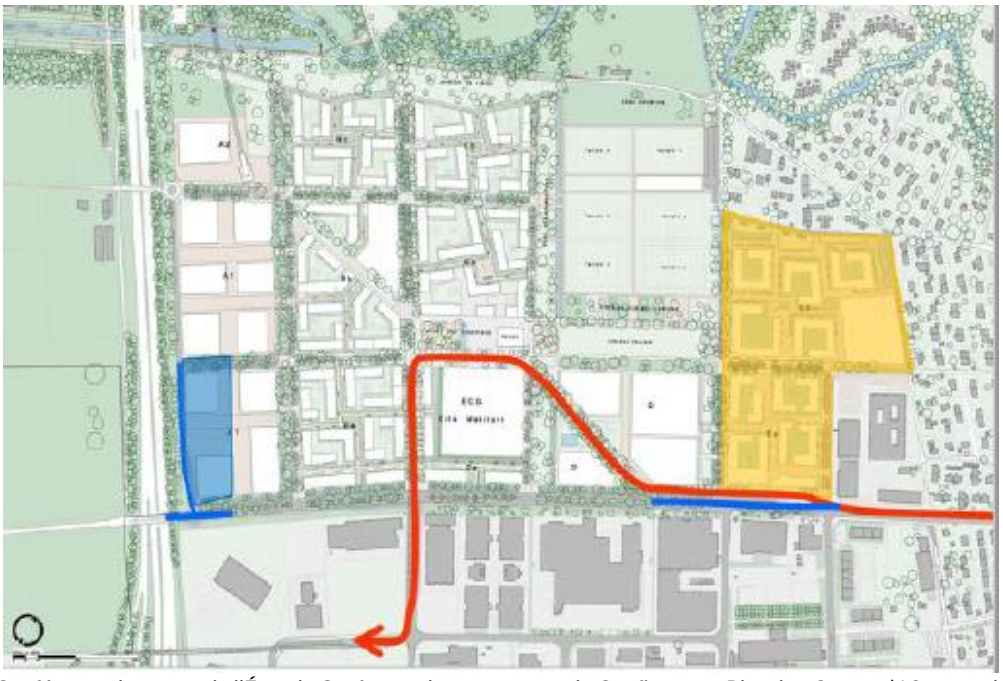
- **Le Rolliet**, situé exclusivement sur la commune de Plan-les-Ouates. Le PLQ a été adopté en avril 2018 par le CE après un préavis favorable du CM de Plan-les-Ouates en septembre 2017. Ce PLQ constitue la première étape du quartier des Cherpines. Il prévoit environ 1'000 logements, une école, une crèche, des activités et des commerces ainsi que des équipements sportifs. Un arrêt de tram est prévu à l'entrée du quartier ;
- L'**écoParc industriel**[19] situé dans une zone de développement industriel et artisanal (ZDIA) à l'ouest du secteur des Cherpines sur la commune de Confignon. Le plan directeur a été adopté par le CE en mai 2018 à la suite des préavis positifs des CM de Plan-les-Ouates et Confignon, respectivement en avril et mai 2017. Le plan directeur prévoit que l'écoParc soit développé par la Fondation pour les terrains industriels (FTI). Un potentiel de 1'300 emplois dans des activités industrielles et artisanales est prévu ;
- Le reste du périmètre, essentiellement sur la commune de Confignon, fait l'objet d'un « **PLQ d'ensemble »** en cours d'élaboration. Les réserves émises par la Confédération sur le plan directeur cantonal et la motion 2281[20] votée par le Grand Conseil ont imposé une densité plus forte aux Cherpines. Cela se traduit par un indice d'utilisation du sol (IUS)[21] compris entre 1.1 et 1.3 permettant la réalisation de 900 logements supplémentaires par rapport aux plans initiaux tous situés dans le PLQ d'ensemble. Environ 3'000 logements sont ainsi prévus dans ce périmètre. Dans un deuxième temps, des PLQ de détail par sous-périmètre seront établis pour préciser les constructions et les aménagements des espaces collectifs.

[19] Un écoParc industriel est un concept d'aménagement et de gouvernance incitant à une meilleure utilisation du sol et des surfaces par une optimisation des infrastructures, des équipements et des ressources. Il vise à concilier, sur les critères du développement durable, l'activité économique avec son environnement (source : https://www.fti.geneva.ch/ecoparcs/).
[20] La motion 2281 du 9 juin 2015, invite le Conseil d'État à revoir les minimas de densité prévus dans les périmètres des grands projets, dont les Cherpines, pour répondre aux réserves formulées par le Conseil fédéral.
[21] L'indice d'utilisation du sol (IUS) est le rapport entre la surface brute de plancher destinée aux logements et aux activités et la surface totale des terrains formant le périmètre du plan localisé de quartier, y compris les surfaces de circulation externe et de raccordement et les surfaces d'espace et d'équipements publics lorsqu'elles donnent des droits à bâtir (source : directive départementale 01-09_v1 sur les indices de densité et d'utilisation du sol).

Les étapes de construction[22]

Il est prévu que la construction du quartier des Cherpines se fasse en plusieurs étapes, chacune coordonnée avec l'offre de mobilité.

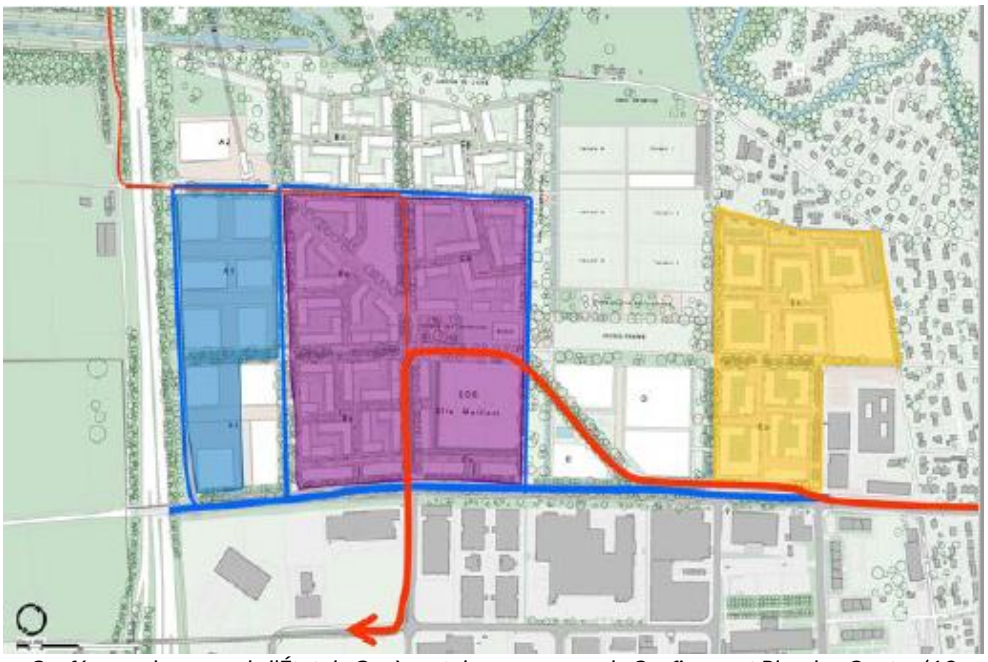
- **Étape 1** : l'urbanisation de la zone du Rolliet est liée à la mise en service du prolongement de la ligne 15 du tram depuis les Palettes et à l'aménagement de la route de base. Cela devrait ainsi permettre de desservir le quartier des Cherpines de manière concomitante à la livraison des premiers logements et des surfaces d'activités. L'arrivée du tram est prévue pour 2022 et la livraison des immeubles dès 2023.




*Source : Conférence de presse de l'État de Genève et des communes de Confignon et Plan-les-Ouates (13 novembre 2017)*

[22] Sources : conférence de presse de l'État de Genève et des communes de Confignon et Plan-les-Ouates du 13 novembre 2017 et convention relative à la coordination entre l'urbanisation et l'offre de mobilité aux Cherpines.

- **Étape 2** : le centre des Cherpines (PLQ d'ensemble) et l'écoParc ne pourront être réalisés qu'une fois l'étape 1 franchie et sous la condition supplémentaire de la mise en service d'une ligne de bus tangentielle depuis Bernex vers les gares du Léman Express.




*Source : Conférence de presse de l'État de Genève et des communes de Confignon et Plan-les-Ouates (13 novembre 2017)*

- **Étape 3** : la dernière phase du PLQ d'ensemble (les bords de l'Aire) ne sera mise en œuvre qu'une fois les deux premières étapes réalisées et sous la condition supplémentaire de la mise en service d'une mesure de transport public complémentaire (par exemple une télécabine), reliant les principaux axes de transports publics du canton, si possible depuis Bardonnex et en tous les cas depuis les Cherpines jusqu'à l'aéroport.

*Source : Conférence de presse de l'État de Genève et des communes de Confignon et Plan-les-Ouates (13 novembre 2017)*

- **Étape 4** : cette ultime étape consiste à étendre le réseau ferré du Léman Express jusqu'à Bernex en desservant les Cherpines pour une réalisation au-delà de 2035.

*Source : Conférence de presse de l'État de Genève et des communes de Confignon et Plan-les-Ouates (13 novembre 2017)*

Le phasage des étapes a été acté dans une convention relative à la coordination entre l'urbanisation et l'offre de mobilité aux Cherpines, signée en novembre 2017 par les conseillers d'État en charge de l'aménagement et des transports, le CA de Confignon et le CA de Plan-les-Ouates. La convention prévoit également la réalisation d'une étude relative aux mesures d'accompagnement visant à limiter les déplacements (locaux pour le télétravail, espaces de livraison à domicile en libre-service, centrale de mobilité avec mise à disposition de vélos électriques, autopartage).

Les enjeux liés à la mobilité sont importants pour le développement du futur quartier des Cherpines. Au moment de notre audit, des points importants n'étaient pas encore réglés, comme la mesure de transport envisagée entre les Cherpines et l'aéroport à la suite du refus du Grand Conseil en avril 2019 de financer le crédit d'étude d'une télécabine.

### *Bernex*

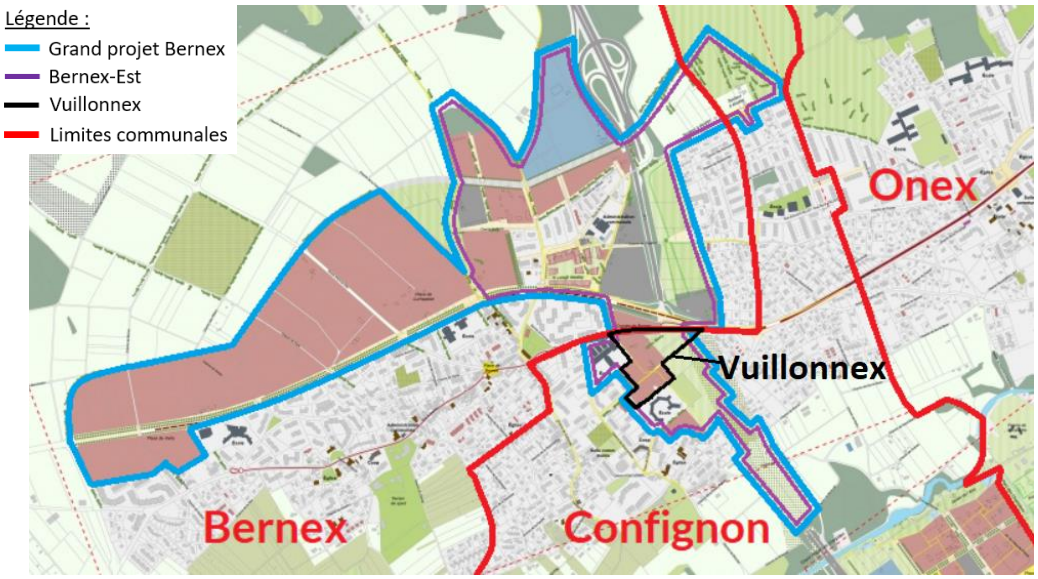
Description du projet[23]

Le **grand projet Bernex** s'étend sur près de 120 hectares le long du prolongement du tram 14 et en extension de la zone agricole. Il prévoit la réalisation de quelque 2'800 nouveaux logements et 2'550 emplois à l'horizon 2030. Le projet est traversé à l'Est par la bretelle autoroutière qui permet un raccordement direct sur le contournement de Genève.

Le secteur de **Bernex-Est** constitue la première étape du grand projet Bernex. La commune de Confignon n'est concernée par ce grand projet que pour le quartier du Vuillonnex qui se situe entièrement sur son territoire. Le plan directeur de quartier de Bernex-Est a été adopté par les CM de Confignon et Bernex en décembre 2016 et approuvé par le CE en avril 2017.

[23] Source : https://www.ge.ch/dossier/nouveaux-quartiers/bernex

La carte ci-après présente les différents périmètres du grand projet Bernex :




*Source : Cour des comptes*

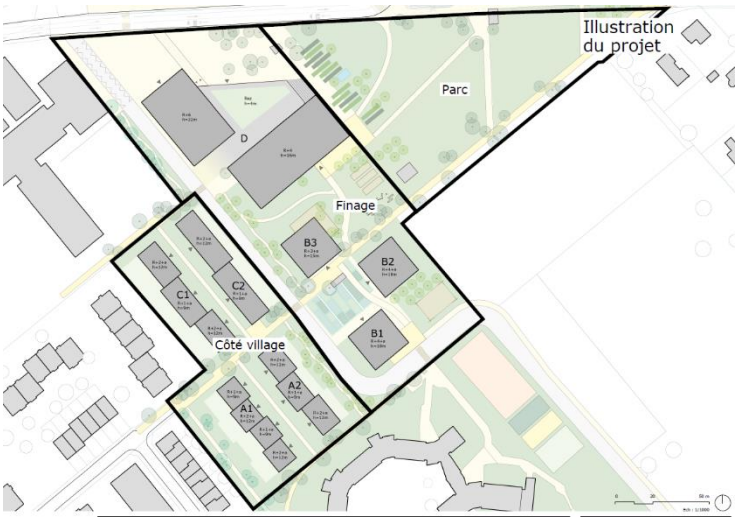
Quartier du Vuillonnex[24]

La commune de Confignon prévoit de construire au **Vuillonnex** un écoquartier de 180 logements incluant un équipement public communal intergénérationnel, un établissement médico-social, un immeuble avec encadrement pour personnes âgées, une crèche et des locaux de types associatif ou culturel. Des activités de services liées au domaine médical seront également réalisées. Un parc est prévu en direction de la route de Chancy, permettant de créer une continuité entre le quartier de Cressy et le village de Confignon. Une nouvelle ligne de bus tangentielle passera au cœur du nouveau quartier.

Des ateliers de concertation avec les habitants et les associations ont eu lieu entre septembre et novembre 2018, et une séance de restitution des différents ateliers s'est tenue en janvier 2019. Le PLQ est en cours d'élaboration.

[24] Source : https://www.ge.ch/dossier/nouveaux-quartiers/confignon-vuillonnex

Le schéma ci-dessous permet de représenter les différents espaces envisagés dans le quartier du Vuillonnex.




*Source : présentation de restitution des ateliers de concertation (24 janvier 2019)*

## 3.3.2. Gouvernance des grands projets

### *Gouvernance standardisée des grands projets*

La gouvernance des grands projets d'aménagement du territoire est placée sous la responsabilité du département du territoire (DT), et plus particulièrement de la direction du développement urbain (DDU) de l'office de l'urbanisme (OU). La DDU pilote la conception et la réalisation des grands projets. Concrètement, elle est responsable de mettre en œuvre le plan directeur cantonal (PDCn°2030) en élaborant les modifications de zone et les PLQ.

La gouvernance d'un grand projet peut être qualifiée de « gouvernance conjointe » dès lors que l'État et les communes concernées y sont parties prenantes. La conduite des grands projets s'appuie sur une organisation qui s'articule autour de trois échelons de responsabilités[25] :

- **Les décisions politiques :** elles sont prises par le Grand Conseil et le Conseil d'État sur la base des recommandations d'un comité du pilotage (COPIL). Pour les objets de compétence communale (par exemple les espaces publics, les écoles ou les crèches), les décisions sont prises par le Conseil municipal et le Conseil administratif.
- **La conduite stratégique :** elle est assurée par un COPIL réunissant les membres d'instances cantonales et communales, notamment les conseillers d'État des départements concernés[26], les conseillers administratifs des communes concernées, le directeur de la DDU et les différentes directions des offices cantonaux impliqués (par exemple l'office cantonal des transports). Le COPIL est une plateforme d'échanges qui s'appuie sur l'expertise des mandataires professionnels et sur les actions de concertation (ateliers de débat, tables rondes, etc.). Il n'est pas une instance décisionnelle, mais formule des recommandations à l'attention des autorités compétentes.

[25] Source : fiche A17 du PDCn 2030
[26] Département du territoire et département des infrastructures

- **L'élaboration technique** : elle est assurée par une direction de projet (DIRPRO), présidée par le chef de projet de l'OU, et réunit des représentants des principaux services techniques cantonaux et communaux concernés. La DIRPRO organise la concertation, pilote la production des études et supervise les mandataires. Sa mission est de faire produire les documents utiles permettant la prise de décision par les autorités compétentes.

Ainsi il existe, pour les grands projets, une gouvernance standardisée impliquant les différentes parties prenantes au sein notamment du COPIL et de la DIRPRO, qui permet la prise de décisions stratégiques et opérationnelles. Cette gouvernance participative est également ancrée dans les différentes conventions signées par l'État et les communes. Ces éléments de gouvernance, qui sont de la responsabilité du canton, ne font pas partie du périmètre de cet audit. La Cour rappelle que tant le service d'audit internet de l'État de Genève (SAI)[27] que la Cour[28] ont, par le passé, identifié des potentiels d'amélioration concernant la gouvernance des projets d'aménagement du territoire (notamment en lien avec la mise en place d'un manuel de projet et d'outils permettant une communication transparente, une disponibilité des informations clés en tout temps et une traçabilité de l'évolution du projet).

### *Spécificités de la gouvernance du grand projet des Cherpines*

En sus des éléments standards détaillés ci-dessus, la gouvernance du grand projet des Cherpines s'est vu adjoindre un partenaire opérationnel, la société GD Cherpines SA regroupant les propriétaires fonciers et les promoteurs immobiliers. Une convention tripartite (canton, communes de Confignon et de Plan-les-Ouates, et GD Cherpines SA) a été signée en avril 2018 et formalise l'accord trouvé sur le pilotage, la réalisation et le financement des démarches nécessaires à la concrétisation de la deuxième étape du quartier des Cherpines. Dans cette convention, l'État et les communes ont délégué à GD Cherpines SA une série de tâches liées à la réalisation des études obligatoires (par exemple le concept énergétique territorial, le schéma des eaux) et des PLQ de détail sur les différentes parcelles du PLQ d'ensemble. En outre, GD Cherpines SA s'occupera également de proposer une répartition équitable des droits à bâtir entre les propriétaires. GD Cherpines SA est en principe invitée au COPIL et dispose d'un représentant à la DIRPRO.

La création de GD Cherpines SA, structure unique dans le cadre d'un grand projet, fait suite à la demande du magistrat cantonal en charge de l'aménagement du territoire de n'avoir qu'un seul interlocuteur lors des discussions entre les autorités et les propriétaires fonciers.

<u>ÉcoParc industriel des Cherpines[29]</u>

La gouvernance et la gestion de l'écoParc sont définies dans le règlement directeur de la zone de développement industriel et artisanal (PDZIA). La Fondation pour les terrains industriels de Genève (FTI) est chargée de la gestion de la zone comprise dans le périmètre de la zone. En particulier, elle assure la direction, la coordination et la réalisation de l'équipement sur fonds public du périmètre de la ZDIA, ainsi que la mise en valeur des terrains. Elle est notamment chargée de coordonner les travaux d'équipement de la zone (gestion et évacuation des eaux, alimentation en eau et électricité, poteaux d'incendies, éclairage public, etc.), c'est-à-dire de réaliser les infrastructures qui seront financées par la taxe d'équipement. En outre, la FTI conduit, conjointement avec le département du territoire et en accord avec les communes de Confignon et Plan-les-Ouates, les négociations en vue de l'acquisition des terrains et les remaniements fonciers nécessaires à l'aménagement de l'écoParc.

[27] Rapport n° 18-20 du SAI, audit de gestion, gouvernance des projets d'aménagement du territoire, août 2018.
[28] Rapport n° 97, audit de gestion et financier relatif au projet Praille Acacias Vernets (PAV) – phase de mise en œuvre, publié en février 2016, librement disponible sur le site internet de la Cour (www.cdc-ge.ch).
[29] Source : règlement directeur de la zone de développement industriel et artisanal « écoParc industriel des Cherpines ».

### *Spécificités de la gouvernance du grand projet de Bernex*

La gouvernance du grand projet de Bernex est également composée des éléments standards détaillés ci-dessus. En outre, l'État et les communes de Bernex et Confignon se sont accordés, en juin 2019, sur une feuille de route conjointe instaurant un principe de coordination entre l'urbanisation et le déploiement de l'offre en mobilité.

# 4. ANALYSE

L'analyse ci-après tient compte de la situation particulière de la commune de Confignon qui doit gérer et conduire, avec le concours du canton, deux grands projets d'aménagement qui, arrivés à leur terme, vont presque tripler la population de la commune, alors qu'elle ne dispose que d'une administration restreinte et de moyens financiers limités.

La Cour a analysé d'une part la gouvernance, l'organisation et la communication mise en place par Confignon pour gérer et suivre les grands projets et, d'autre part, les enjeux financiers liés à la réalisation de ces grands projets.

La Cour a choisi de présenter le résultat de ses travaux de la façon suivante :

- Gouvernance et organisation de la commune (chapitre 4.1) ;
- Enjeux financiers (chapitre 4.2).

## 4.1. GOUVERNANCE ET ORGANISATION DE LA COMMUNE

### 4.1.1. Contexte

***Définition de la stratégie***

Le Conseil administratif (CA) est l'organe stratégique de la commune et définit les objectifs des politiques publiques. L'établissement d'une stratégie et d'objectifs est nécessaire pour permettre aux autorités communales et à l'administration de déterminer dans quelle direction orienter leurs actions pour satisfaire les attentes des habitants. Une fois les buts visés par la commune définis, le CA doit s'assurer de disposer des moyens nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie (par exemple les compétences des collaborateurs et les moyens logistiques).

Concernant les grands projets, le CA de Confignon défend une politique générale visant à construire des nouveaux quartiers respectant les principes du développement durable et offrant une mixité sociale et une diversité d'activités. Les quartiers sont pensés pour intégrer différentes catégories de logements, des emplois, des activités culturelles et sportives et des animations. Plus particulièrement pour les Cherpines, la commune a travaillé, en concertation avec les commissions du Conseil municipal, les représentants des associations de Confignon et les habitants, à l'établissement d'un guide de politiques publiques. Ce document[30] intègre notamment les futures perspectives communales en matière d'action sociale, de culture, de sports et loisirs, de mobilité et de voirie pour le quartier des Cherpines.

En matière de **politique du logement**[31], le CA de Confignon a défini les objectifs suivants : acquisition de 20'000 m2 de terrain et construction de 200 logements, dont 30 % de coopératives d'habitation. Ces objectifs devront permettre d'offrir des logements à la population de Confignon à des prix abordables et de garantir la mixité sociale dans les nouveaux quartiers. Une analyse des moyens possibles pour atteindre ces objectifs a été réalisée par l'administration. Par ailleurs, l'analyse met également en évidence les incidences de la politique du logement sur les autres prestations publiques. Par exemple, une politique du logement très active en faveur des jeunes couples aura des

[30] Source : guide des politiques publiques aux Cherpines, disponible sur le site internet de la commune http://www.confignon.ch/fr/confignon/confignonnew/cherpines/
[31] Source : document interne à la commune « politique du logement – analyse de la situation communale et lignes d'action »

conséquences sur les futurs coûts d'investissement et de fonctionnement dans les crèches et les écoles.

En matière de **développement économique**, le CA a signé en 2010 une convention de partenariat avec la Fondation pour les terrains industriels de Genève (FTI) afin de définir conjointement une stratégie de développement pour le secteur des Cherpines. Confignon délègue à la FTI la compétence de la représenter auprès de toute entité privée pour la mise en valeur du périmètre de la zone de développement industriel et artisanal (ZDIA) et de piloter le développement du futur périmètre sur les plans administratif, financier, urbanistique, juridique et environnemental, en y associant un représentant de la commune. Dans un courrier du Maire de Confignon à la FTI du 25 juin 2019, la vision de la commune pour l'écoParc industriel des Cherpines est exposée. La commune souhaite y voir implanter des industries à forte valeur ajoutée, des activités en extension de la zone horlogère de Plan-les-Ouates ainsi que des sociétés dans le domaine de la *biotech* ou de la *cleantech*.

### *Rôles et responsabilités*

Le Conseil administratif (CA)

Les **conseillers administratifs** allouent approximativement un tiers de leur temps de travail à la commune. En participant notamment aux différentes séances du COPIL, aux séances publiques et techniques, les grands projets occupent une grande partie de l'activité des conseillers administratifs au sein de la commune. Le conseiller administratif responsable du dicastère de l'aménagement estime consacrer les deux tiers de son activité aux grands projets. Les autres membres du CA consacrent également de nombreuses heures aux grands projets, notamment pour la définition des politiques culturelles et sportives.

Le CA se réunit tous les jeudis après-midi pour le traitement des dossiers. Sont présents à ses séances hebdomadaires le secrétaire général et les responsables de pôle selon les besoins et les thèmes traités. La thématique de l'aménagement est généralement abordée lors de chaque séance de l'exécutif.

La Commission aménagement et durabilité (CAD)

La **commission aménagement et durabilité** (CAD) du Conseil municipal traite toutes les questions liées à l'aménagement du territoire puis émet des préavis à l'attention du Conseil municipal. Cela peut concerner des thématiques telles que l'augmentation de la densité dans le quartier des Cherpines, le plan directeur communal, etc. En fonction des sujets abordés, le responsable du pôle aménagement et durabilité et, si nécessaire, des collaborateurs de l'État ou des mandataires viennent présenter les résultats de leurs études à cette commission.

Le pôle aménagement et durabilité

Comme indiqué au chapitre 3.1, la commune de Confignon est organisée, depuis 2017, autour de quatre pôles d'activités : administration, technique, aménagement et durabilité, social.

Confrontée à des défis majeurs d'aménagement du territoire, la commune s'est dotée d'un **pôle aménagement et durabilité** afin de mener et suivre les projets d'aménagement sur son territoire. Le rôle de ce pôle est de soutenir techniquement le CA dans le cadre des grands projets d'aménagement, notamment sur les aspects d'urbanisme, d'environnement, de foncier et financier. Concrètement, le pôle aménagement et durabilité a principalement les responsabilités suivantes :

- Coordonner les grands projets (participation aux DIRPRO et aux différents groupes de travail) ;
- Tenir informé le CA de l'avancement des grands projets ;
- Réviser et suivre le plan directeur communal ;

- Participer à tout autre projet d'aménagement du territoire sur Confignon (par exemple : plan de site du vallon de l'Aire, réalisation de promenades thématiques).

Le pôle est composé :

- D'un responsable du pôle à plein temps, qui travaille quasi exclusivement sur les grands projets ;
- D'une déléguée à l'environnement et l'énergie à 70 %, qui s'occupe principalement des aspects de développement durable, notamment des questions liées à la gestion des déchets et d'énergie au sein de la commune. Elle est amenée à travailler sur les grands projets de manière très occasionnelle si des questions touchent son domaine de compétence ;
- D'une assistante de direction à 10 %.

Un poste d'assistant scientifique à 50 % a été inscrit au budget 2019, comme le mentionne l'organigramme présenté en page 11. Sa mission devait consister à aider le responsable de pôle dans la gestion des grands projets et à participer activement à la communication liée à ceux-ci. Après réflexion, le Conseil administratif a décidé de ne pas pourvoir le poste tel que défini initialement et de reporter l'engagement en 2020, avec un poste à 80 % qui comprendra un cahier des charges élargi.

***Communication à la population***

La commune a mis en place différents canaux pour informer les habitants de Confignon de l'avancement des grands projets d'aménagement du territoire :

- Site internet de Confignon. Une page du site internet de la commune est dédiée à la thématique de l'aménagement du territoire. Elle présente notamment les grandes lignes des deux grands projets de Confignon ;
- Magazine communal, le « Confi'lien ». Confignon publie tous les trimestres un magazine communal reprenant les évènements marquants. La thématique de l'aménagement du territoire y est régulièrement abordée ;
- Site internet dédié « Confignonforum » créé en 2017. La commune de Confignon a désiré mettre en place un outil dynamique et participatif. C'est ainsi que s'est développé le site www.confignonforum.ch, pour échanger plus facilement avec les associations et les habitants sur les grands projets d'aménagement du territoire. La commune a notamment publié les vidéos des ateliers de concertation du PLQ Vuillonnex.
- « Festival de l'aménagement ». La commune a organisé, en novembre 2019, un « festival de l'aménagement » qui comprenait une exposition de dix jours permettant de découvrir de manière interactive les grands projets ainsi qu'une séance publique durant laquelle les autorités de Confignon présentaient les grands projets d'aménagement du territoire.

### 4.1.2. Constats

***Constat 1 : Un Conseil administratif impliqué et conscient des enjeux des grands projets***

La Cour relève positivement que les membres du Conseil administratif (CA) de Confignon sont très impliqués et jouent un rôle actif dans le développement des grands projets pour défendre les intérêts de Confignon. À titre d'illustration, le Conseil administratif n'hésite pas à aborder les sujets sensibles tels que le financement des grands projets ou la mobilité pendant les séances du COPIL et à interpeller le Conseil d'État par courrier lorsque cela est nécessaire pour débloquer des situations et permettre l'avancement des dossiers.

En outre, la Cour constate que le CA a une vision claire des enjeux liés aux grands projets d'aménagement de son territoire, notamment en matière de financement et de mobilité. Pour

répondre au mieux aux enjeux, les membres du CA sont proactifs et sont à la recherche de solutions novatrices. Par exemple, afin de s'assurer de disposer rapidement de droits à bâtir, sans avoir à débourser immédiatement les fonds, la commune a signé des protocoles d'accord avec les promoteurs immobiliers privés, dans lesquels elle renonce à l'exercice de son droit légal de préemption[32] en contrepartie d'un droit d'emption[33] spécifique portant sur 10 % des droits à bâtir des parcelles acquises par ces derniers. Ainsi, Confignon s'assure de pouvoir acheter des parcelles aux promoteurs lorsqu'elle en aura la volonté et les moyens financiers. Par ailleurs, pour favoriser la population communale, les protocoles d'accord prévoient que dans chacun des immeubles construits, jusqu'à 20 % des appartements à louer seront initialement attribués, à dossier équivalent, aux habitants de la commune de Confignon et que pour 80 % des logements en PPE, les promoteurs donneront durant les trois premiers mois de commercialisation la préférence à l'acquisition aux habitants de la commune.

Enfin, les travaux effectués par la Cour montrent que le Conseil administratif transmet les informations clés et pertinentes au Conseil municipal et à ses commissions, ce qui permet des débats constructifs et éclairés concernant les grands projets et, de manière plus générale, l'aménagement du territoire.

***Constat 2 : Une stratégie pour le développement de l'écoParc industriel pas clairement définie***

La vision de la commune pour développer l'écoParc industriel des Cherpines n'est pas suffisamment claire et détaillée. À titre d'illustration, les éléments de stratégie ressortant du courrier envoyé à la FTI par la commune peuvent amener à des compréhensions différenciées, voire contradictoires (par exemple, la notion « d'industries à forte valeur ajoutée » est très subjective). En outre, la stratégie n'a pas été déclinée en objectifs et plans d'action. Ainsi, il n'existe pas de message clair envoyé à la FTI, aux services de l'État ainsi qu'aux entreprises qui pourraient potentiellement s'installer dans l'écoParc. Il en résulte que le développement de cette zone est aujourd'hui au point mort, malgré la convention signée dès 2010 avec la FTI et l'entrée en vigueur du plan directeur au printemps 2018.

***Constat 3 : Une organisation tournée vers le futur***

La Cour constate de manière positive que la commune de Confignon a entrepris une réflexion sur l'organisation de son administration en lien avec les ressources existantes et le développement futur de la commune. Cette réflexion a conduit l'exécutif à réorganiser, dès 2017, l'administration de Confignon avec la mise en place de « pôles d'activités » dans des domaines spécifiques porteurs d'importantes politiques publiques, dont l'aménagement du territoire. Cette organisation permet à la commune d'envisager un développement de son administration en lien avec l'avancement des grands projets et l'arrivée progressive de nouveaux habitants.

Par ailleurs, la Cour relève positivement que Confignon dispose d'outils informatiques lui facilitant la gestion quotidienne et la transmission des informations. À titre d'illustration, l'administration utilise les logiciels suivants :

- « Optimiso », qui permet de décrire l'organisation interne et de gérer la documentation relative aux activités de la commune (processus, procédures, instructions, etc.) ;
- « Therefore », qui est utilisé pour gérer électroniquement l'ensemble des documents de la commune (courriers reçus, PV de séances, plans d'aménagement, etc.).

[32] Un droit de préemption est un droit accordé à une personne privée ou à une collectivité publique d'acquérir en priorité sur toute autre personne dès que le propriétaire manifeste sa volonté de vendre. L'art. 3 de la loi générale sur le logement prévoit que les biens-fonds faisant l'objet d'une modification des limites de zone et ceux situés en zone de développement sont grevés d'un droit de préemption au profit de l'État et des communes intéressées.
[33] Un droit d'emption donne à son titulaire le pouvoir d'acquérir ultérieurement le bien aux conditions fixées dans le contrat.

La Cour souligne qu'un tel niveau de documentation et d'informatisation des processus est rare et remarquable pour une commune de cette taille.

***Constat 4 : Un risque de perte de compétences clés***

La Cour relève que les compétences du responsable du pôle aménagement et durabilité ont été reconnues par l'ensemble des acteurs rencontrés. Les connaissances, l'expérience et la disponibilité de ce collaborateur sont des atouts pour la commune de Confignon et lui permettent aujourd'hui de mener à bien ses grands projets d'aménagement du territoire. Cependant, à ce jour, les connaissances et les compétences sont concentrées principalement sur un seul collaborateur. La Cour constate qu'aucune suppléance n'est assurée pour le moment. Cela génère un risque important pour Confignon de perdre une grande partie des connaissances et des compétences liées aux grands projets en cas d'absence ou de départ de ce collaborateur clé.

***Constat 5 : Une absence d'analyse des compétences futures***

Si la commune dispose, à l'heure actuelle, des compétences nécessaires pour copiloter les grands projets aux côtés de l'État, elle en aura besoin de nouvelles lorsque les projets seront entrés dans une phase opérationnelle. Par exemple, pour suivre la construction des nouveaux quartiers, des compétences en ingénierie civile ou en architecture seront fortement utiles. Or, la commune n'a pas réalisé d'analyse en fonction des différentes phases de réalisation des grands projets pour identifier les tâches à réaliser, les compétences y relatives puis évaluer la meilleure manière d'acquérir ces compétences (recrutement de collaborateurs, externalisation par l'octroi de mandats, etc.).

***Constat 6 : Une communication ouverte et innovante sur les grands projets***

La Cour constate que la communication sur les grands projets d'aménagement du territoire auprès de la population est ouverte et innovante. En effet, la population a la possibilité d'être informée et de donner son avis sur les grands projets grâce aux différents canaux de communication offerts par l'administration. La Cour relève de manière positive qu'au-delà des canaux traditionnels (site internet, magazine communal), Confignon a voulu une communication participative au travers de la mise en place d'un forum d'échange et l'organisation d'un « festival de l'aménagement ».

### 4.1.3. Risques découlant des constats

Le **risque financier** est lié à une stratégie économique insuffisamment définie pour l'écoParc des Cherpines, retardant à la fois la réalisation de la zone industrielle et les recettes fiscales escomptées.

Le **risque opérationnel** tient à la concentration des compétences et des connaissances des grands projets sur une personne clé et à l'absence de suppléance. En outre, le risque opérationnel peut découler, à moyen terme, d'un manque de compétences dans des domaines liés à la maîtrise d'œuvre (architecture, ingénierie civile, etc.).

### 4.1.4. Recommandations

***Recommandation 1 (cf. constat 2) : définir une stratégie complète pour l'écoParc et la communiquer***

Conscient de l'importance de l'écoParc pour les finances communales et des difficultés liées à sa réalisation, le Conseil administratif a sollicité du canton la mise en place d'un groupe de travail réunissant les différentes parties prenantes afin d'approfondir les souhaits de la commune pour

déboucher sur une stratégie. La Cour recommande au **Conseil administratif** de poursuivre son travail au sein de groupe afin de définir et de formaliser rapidement une stratégie pour l'écoParc industriel des Cherpines. Une stratégie claire est indispensable pour la commune pour défendre ses intérêts dans un contexte compétitif et sera un atout pour solliciter les entreprises ciblées et accueillir celles qui souhaitent s'y installer.

***Recommandation 2 (cf. constat 4) : prévoir une suppléance au poste de responsable du pôle aménagement et durabilité***

Compte tenu des enjeux liés aux grands projets, la Cour recommande au **Conseil administratif** de prévoir une suppléance au poste du responsable du pôle aménagement et durabilité. Cette suppléance pourra être exercée par un collaborateur actuel ou futur (par exemple l'assistant scientifique). Le cas échéant, la commune devrait être particulièrement attentive aux profils de nouveaux collaborateurs afin qu'ils puissent notamment assumer cette tâche de suppléance.

***Recommandation 3 (cf. constat 5) : anticiper les besoins futurs de l'administration pour la réalisation des quartiers***

La Cour recommande au **Conseil administratif** d'établir la liste des tâches à réaliser dans le cadre des prochaines phases de développement des nouveaux quartiers. Pour chacune des tâches identifiées, il s'agira pour la commune d'évaluer si les compétences existent en interne, s'il convient de recourir à des mandataires externes ou de recruter des collaborateurs de manière pérenne ou sous contrat de durée déterminée. Ces éléments devront être chiffrés financièrement et intégrés dans les prochains budgets de la commune et les plans financiers des projets (cf. recommandation 4). Il conviendra également d'évaluer l'opportunité de mutualiser certaines dépenses avec les communes de Plan-les-Ouates et Bernex (cf. recommandation 6).

### 4.1.5. Observations de l'audité

*Recommandation 1 :* ☒ *acceptée* ☐ *refusée*

*Commentaires éventuels :*

Le Conseil administratif est conscient de l'importance de participer activement à la définition de la stratégie de l'Ecoparc Cherpines. Toutefois, il tient à souligner le rôle prépondérant de l'Etat dans les stratégies à mettre en place dans les zones industrielles qui ne dépendent pas uniquement des communes mais principalement du canton, autorité disposant des compétences et des relations spécifiquement dans ce domaine d'activités. Ce point de vue est d'ailleurs partagé par certains magistrats des communes disposant d'importantes zones industrielles, avec lesquels le Conseil administratif a eu récemment l'occasion d'échanger sur ce sujet.

C'est ainsi que la commission EcoParc (Commune, FTI, Département cantonal du développement économique, Office de l'urbanisme) a été créé en novembre 2019 pour définir la politique d'implantation des entreprises sur l'EcoParc des Cherpines et les modalités de viabilisation du foncier.

*Recommandation 2 :* ☒ *acceptée* ☐ *refusée*

*Commentaires éventuels :*

L'annonce pour l'engagement d'un urbaniste-aménagiste est publiée en novembre 2019. Cet engagement est destiné à suppléer le responsable du pôle aménagement et prendre en charge certaines planifications liées aux Grands projets. Par rapport au poste initialement prévu, le cahier des charges a été revu et davantage précisé.

*Recommandation 3 :* ☒ *acceptée* ☐ *refusée*

*Commentaires éventuels :*

Selon le schéma d'organisation et le plan budgétaire décennal de la commune, il est prévu de s'adjoindre l'aide nécessaire d'assistants au maître d'ouvrage pour la réalisation des futurs quartiers. À ce jour, par exemple, le bureau CBRE accompagne la commune dans le cadre du projet Vuillonnex pour identifier les coûts de réalisation (hors espaces publics).

Le planificateur financier tient compte des ressources humaines qui seront nécessaires au sein de l'Administration dès que les quartiers existeront. Il s'agit d'une première esquisse des besoins en personnel communal. Le Conseil administratif s'engage à affiner davantage les besoins en ressources humaines pour la commune tant pour la mise en œuvre des quartiers que pour la gestion ultérieure. Il tient à souligner qu'il s'agit de prévisions qui seront en continuelle évolution en fonction des positions qui seront décidées avec l'ensemble des partenaires.

## 4.2. ENJEUX FINANCIERS

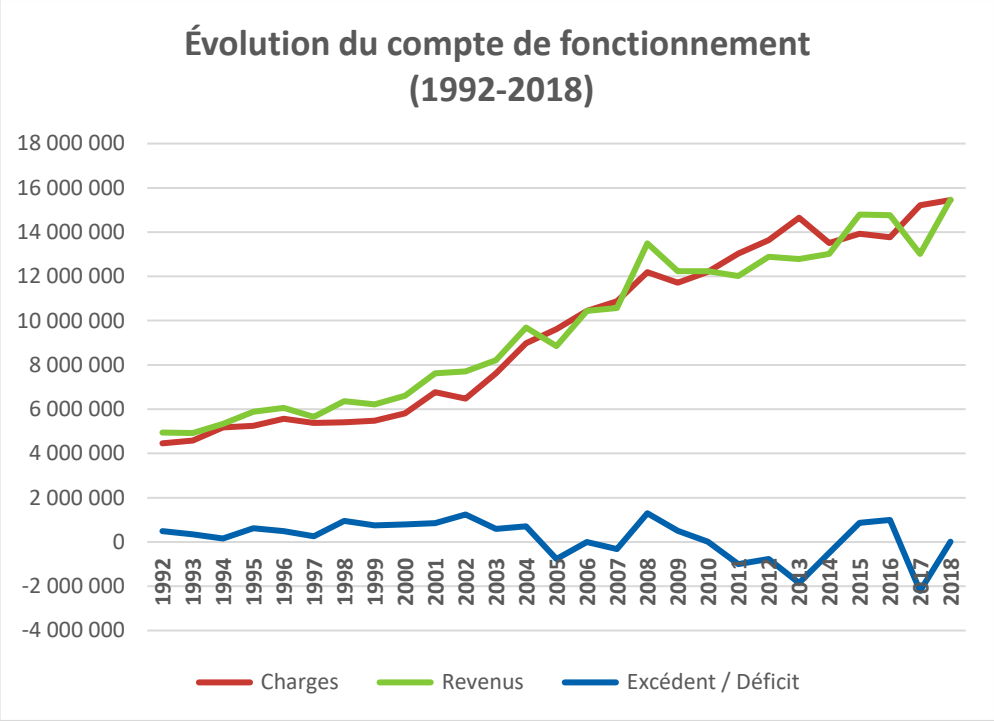
### 4.2.1. Contexte

***La situation financière de Confignon***[34]

Les graphiques présentés ci-dessous permettent d'avoir une vue synthétisée de l'évolution de la situation financière de Confignon sur les vingt-cinq dernières années, et notamment de faire le lien avec les précédents projets d'aménagement et gros investissements qu'elle a financés.

Compte de fonctionnement

Les revenus et les charges de la commune de Confignon sont en hausse constante et atteignent près de 15 millions F en 2018. Depuis une quinzaine d'années, le résultat du compte de fonctionnement de Confignon est fluctuant et est régulièrement négatif avec un déficit moyen annuel de 0.2 million F sur cette période. L'année 2017 a été particulièrement difficile avec un déficit de plus de 2 millions F, expliqué d'une part par des recettes fiscales plus basses que prévues de 1,3 million F et, d'autre part, par des charges de personnel supérieures de près de 1 million F à ce qui avait été budgété en raison du plan d'accompagnement à la retraite anticipée et du taux d'absentéisme. L'année 2018 voit le compte de résultat revenir à l'équilibre.



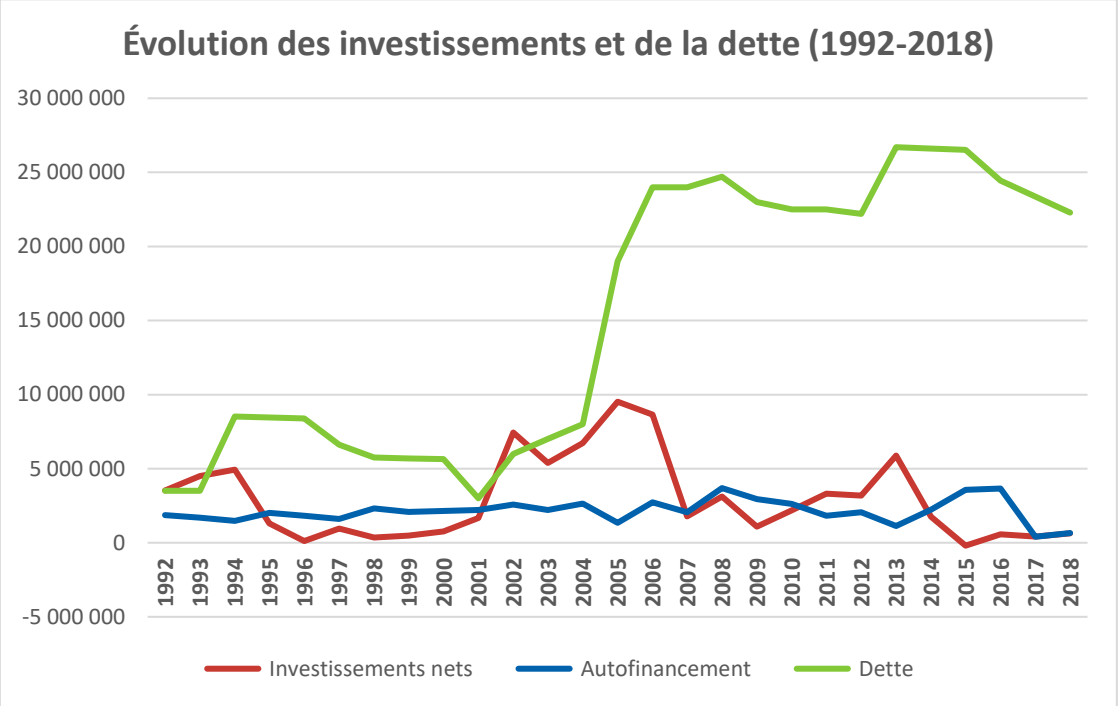

*Source : graphique de la Cour sur la base des statistiques publiées par le service des affaires communales*

[34] Les données proviennent des états financiers de la commune et figurent dans les statistiques publiées par le service des affaires communales (SAFCO). L'ensemble des données est disponible sous le lien suivant : f

Compte d'investissement et capacité de financement

Confignon a fortement investi au milieu des années 2000 pour la construction du quartier de Cressy et son école (dépenses nettes d'investissement de 6.7 millions F en 2004, 9.5 millions F en 2005 et 8.6 millions F en 2006). Cela a débouché sur une forte hausse de la dette de la commune (24 millions F dès 2005, soit un endettement brut par rapport aux revenus annuels de près de 250 %). Le niveau de la dette a ensuite été stable, puis a connu une augmentation en 2013 avec le financement des investissements liés à la rénovation de la place du village (investissements nets de 5.9 millions F en 2013).

Depuis 2015, la volonté politique a été de rembourser la dette à hauteur de 1 million F par année. Cela a permis de ramener la dette à 22 millions F fin 2018, soit un endettement brut par rapport aux revenus annuels de 146 %. Les dépenses nettes d'investissements ont été faibles ces deux dernières années (0.5 million F en moyenne) et correspondent à la capacité actuelle d'autofinancement de la commune[35].




*Source : graphique de la Cour sur la base des statistiques publiées par le SAFCO*

### *Les fonds intercommunaux*

Plusieurs fonds intercommunaux, créés sous la forme de fondations de droit public, ont pour but d'aider les communes à financer les nouveaux quartiers et les projets d'équipement. Placés sous la supervision de l'Association des communes genevoises, ces fonds mettent à disposition des communes genevoises, sous certaines conditions, des fonds dans le cadre des investissements liés à des projets de développement de logements et de zones industrielles. Les fonds intercommunaux qui pourront contribuer au financement des deux grands projets de Confignon sont présentés dans les paragraphes qui suivent.

[35] La capacité d'autofinancement se définit comme la somme des amortissements, plus ou moins l'excédent de revenus ou de charges (source : définition du service des affaires communales).

Fonds intercommunal du développement urbain (FIDU)[36]

Le FIDU, créé en 2016, a pour but de soutenir financièrement les communes pour la construction d'infrastructures publiques rendues nécessaires pour l'accueil de nouveaux logements. Il vise à répartir entre les communes l'effort financier exigé par le développement du canton. Il s'agit d'un mécanisme de compensation financière entre les communes qui construisent des logements et celles qui n'en construisent pas.

La contribution annuelle au FIDU a été fixée à 25 millions F (2 millions provenant du Canton et 23 millions des communes). La part de chaque commune est calculée en fonction de la valeur de production du centime additionnel, avec une contribution annuelle maximale fixée à 7 millions F.

L'attribution des financements se fait selon deux modalités complémentaires, chacune représentant environ la moitié des fonds versés :

- Une attribution forfaitaire de 7'000 F pour tout logement produit, quel que soit le nombre de pièces ou la nature du propriétaire (commune, fondation communale, privé) et déduction faite des logements démolis. Seules les constructions dans les zones villas sont exclues de ce mécanisme. La contribution est « automatique » en fonction des statistiques de l'office cantonal de la statistique, revue par le département du territoire et ne requiert aucune action de la commune ;
- Une attribution pour les projets d'infrastructures réalisés dans le cadre d'un développement urbain amenant de nouveaux logements, pour les communes qui en font la demande. Le financement est réservé aux équipements communaux dont la réalisation est exigée par les prescriptions légales (telles que les écoles) ainsi qu'aux espaces publics (essentiellement les espaces verts). Par exemple, le FIDU contribue à hauteur de 700'000 F par nouvelle classe construite dans une nouvelle école et à hauteur de 350'000 F par nouvelle classe construite en extension d'un établissement existant. Concernant les espaces publics, la contribution est de 50 F par m2 créé.

Fonds intercommunal (FI)[37]

Le FI, créé par la loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité (LRPFI, B 6 08, du 3 avril 2009), est chargé de participer, entre autres, au financement des investissements et dépenses de fonctionnement relatifs à des prestations de caractère intercommunal ou assumées par une seule commune, mais bénéficiant aux habitants d'autres communes. Il est alimenté à hauteur de 23 millions F par année par des contributions des communes calculées en fonction de la valeur de leur centime additionnel.

Le FI finance notamment les investissements et/ou les frais de fonctionnement des installations culturelles et sportives présentant un important effet de débordement. Il finance également la création de chaque nouvelle place de crèche (5'000 F par place).

Fonds intercommunal d'équipement (FIE)[38]

Le FIE, institué par l'art. 3B de la loi générale sur les zones de développement (LGZD), a pour but de prélever et gérer les taxes d'équipements, ainsi que d'en attribuer le produit. Il octroie aux communes qui lui en présentent la demande un financement jusqu'à concurrence de 75 % des coûts du projet d'équipement. Les montants alloués par le FIE sont notamment destinés à financer les voies de

[36] Sources : PL 11783, loi sur le FIDU et son règlement, statuts du FIDU
[37] Source : Rapport d'activité du FI
[38] Sources : Statut et règlement du FIE

communication publiques (accès routiers, cyclistes et piétons) et sont plafonnés aux montants standards de 7'000 F par m2 de voie de communication publique.

### *Les enjeux financiers des grands projets*

Le développement des grands projets nécessite de la part des communes concernées des investissements importants en matière d'infrastructures (routes, espaces publics, crèches, écoles, installations sportives et culturelles) auxquels vont s'ajouter des charges de fonctionnement. Ces investissements, qui sont à réaliser avant l'arrivée des premiers habitants, représentent un enjeu de taille pour les collectivités publiques qui doit être estimé et planifié au fur et à mesure de l'avancement des projets.

Pour disposer d'une estimation de l'impact sur les comptes de la commune de Confignon des charges (compte de fonctionnement) et des investissements induits par les grands projets des Cherpines et du Vuillonnex sur les prochaines années, l'État a mandaté, sur demande de la commune de Confignon, une société externe. Celle-ci utilise un instrument appelé « **planificateur financier** », outil qui a déjà été utilisé dans d'autres projets d'envergure comme le PAV.

Le planificateur intègre notamment :

- Les coûts d'investissement des différentes infrastructures publiques (éléments routiers, espaces verts, groupe scolaire, crèches, etc.) ;
- Les charges de fonctionnement (intérêts, amortissements, entretien, salaires, etc.) ;
- Les contributions des tiers aux coûts d'investissement (fonds intercommunaux, subvention du projet d'agglomération, etc.) ;
- Une estimation des revenus fiscaux (personnes physiques, actifs non-résidents, personnes morales, taxe professionnelle, taxes sur les plus-values foncières, etc.).

Les données utilisées dans le planificateur se basent sur des hypothèses et données fournies par le canton (l'office de l'urbanisme, l'office cantonal du logement et de la planification financière, l'administration fiscale cantonale) et la commune.

Un scénario de référence a été élaboré avec une arrivée des premiers habitants prévue dès 2022 pour Vuillonnex et 2023 pour les Cherpines, et sans intégrer les coûts liés aux équipements sportifs et culturels. Plusieurs variantes ont également été étudiées en prenant en compte : un phasage différent de l'arrivée des premiers habitants, l'intégration des infrastructures culturelles et sportives aux Cherpines, une modification des taux d'intérêt, la modification éventuelle de l'art. 4A de la LGZD39, une augmentation du centime additionnel, des recettes fiscales provenant d'autres zones industrielles.

Une première version du planificateur a été établie en 2014. Les résultats étaient peu encourageants avec un compte de fonctionnement négatif jusqu'en 2055 et une dette qui culminait à 120 millions F et qui s'élevait encore à de plus de 70 millions F en 2064. Une variante incluant les infrastructures culturelles et sportives décrites au chapitre 3.3.1 n'était pas envisageable en 2014, car elle aggravait encore davantage la dette et le déficit.

Le planificateur financier a ensuite été mis plusieurs fois à jour pour prendre en compte l'évolution des projets, notamment la densification du quartier des Cherpines et la création du fonds intercommunal

[39] Le Conseil d'État a déposé, en avril 2017, un projet de loi prévoyant une modification de l'art. 4A de la LGZD concernant la répartition des logements. La proposition prévoit une simplification du dispositif et propose que les catégories de logements à construire soient réparties en trois portions : un tiers pour des logements d'utilité publique (LUP), un deuxième tiers pour des logements locatifs destinés à la classe moyenne et le solde laissé au libre choix de celui qui réalise le programme (source : PL 12093). Le PL est en attente de traitement par le Grand Conseil.

de développement urbain (FIDU). Ces évolutions ont permis de prendre en compte un accroissement des recettes fiscales et des contributions de tiers au financement des projets.

La dernière version du planificateur financier date de juillet 2019 et comporte deux pistes : le scénario de référence et le scénario qui intègre le coût des infrastructures sportives et culturelles, dont les résultats sont présentés ci-dessous :

Scénario de référence

Le tableau[40] ci-dessous détaille les coûts d'investissement bruts pour la création des quartiers des Cherpines et du Vuillonnex, et les contributions de tiers, principalement par les fonds intercommunaux. Il ressort que l'investissement net, à la charge de Confignon, est évalué à près de 43 millions.

| En francs | Investissement brut | Contribution de tiers (3) | Investissement net |
|---|---|---|---|
| **Équipements de surface** | **64'851'665** | **45'103'215** | **19'748'450** |
| Dont éléments routiers (1) | 45'263'815 | 33'186'365 | 12'077'450 |
| Dont éléments verts (2) | 19'587'850 | 11'916'850 | 7'671'000 |
| **Équipements publics** | **60'770'833** | **37'870'958 (4)** | **22'899'875** |
| Dont le groupe scolaire | 54'000'000 | 16'800'000 | 37'200'000 |
| Dont les crèches | 6'770'833 | 325'000 | 6'445'833 |
| **TOTAL scénario de base** | **125'622'498** | **82'974'173** | **42'648'325** |
| *Dont Cherpines* | *116'291'865* | *74'701'823* | *41'590'042* |
| *Dont Vuillonnex* | *9'330'633* | *8'272'350* | *1'058'283* |

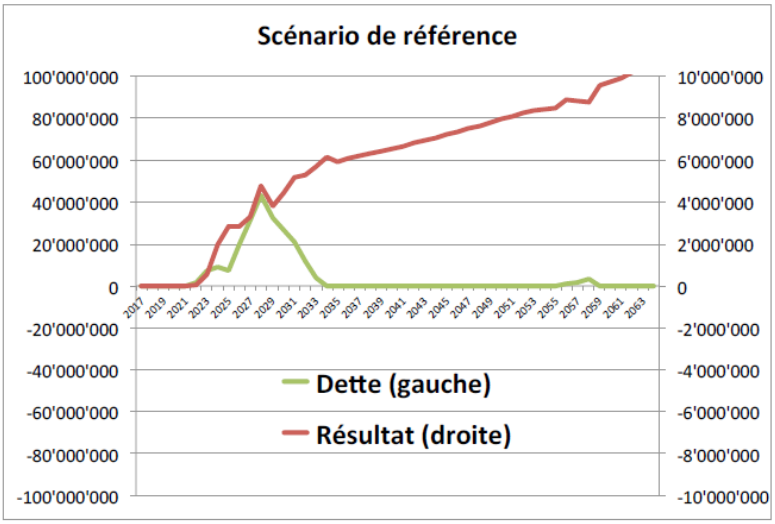
*Source : tableau établi par la Cour sur la base des éléments inclus dans le planificateur financier, version finale, juillet 2019*

(1) Les éléments routiers intègrent notamment la place des Cherpines et l'adaptation de la route de base.
(2) Sont inclus dans les éléments verts : les jardins de l'Aire, les parcs, les aires de jeux, etc.
(3) Les contributions de tiers correspondent aux subventions et taxes dont peut bénéficier la commune de Confignon. Il s'agit notamment des fonds intercommunaux (FIDU, FIE, FI), des subventions cantonales et des fonds fédéraux liés au projet d'agglomération.
(4) Au-delà des contributions pour la réalisation du groupe scolaire et des crèches, ce montant inclut également la contribution du FIDU pour les logements créés, soit plus de 19 millions pour les Cherpines et 1.7 million pour le Vuillonnex.

En sus des investissements, les coûts de fonctionnement liés à l'exploitation des nouveaux quartiers (entretien des parcs et espaces verts, restaurant scolaire, collaborateurs supplémentaires, etc.) ont été estimés dans le planificateur financier à 8'675'076 F par année (dont 8.3 millions F pour les Cherpines et 0,3 million F pour le Vuillonnex).

Le graphique ci-dessous montre l'évolution du résultat du compte de fonctionnement et de la dette communale attribuable aux projets des Cherpines et du Vuillonnex selon le planificateur financier[41]. Le compte de résultat n'est jamais négatif et la dette culmine à environ 40 millions F pour être totalement remboursée dès 2034.

[40] Les chiffres de ces tableaux ressortent du planificateur financier et n'ont pas fait l'objet d'un contrôle de la part de la Cour.
[41] Il ne s'agit pas d'une estimation de la dette et du résultat global de la commune de Confignon, mais uniquement de la dette et du résultat imputables aux grands projets.




*Source : le planificateur financier, version finale, juillet 2019*

Scénario intégrant les infrastructures culturelles et sportives

Comme présenté au chapitre 3.3.1, le PDQ des Cherpines prévoit la construction d'infrastructures sportives et culturelles d'envergure. Le planificateur financier fait état d'investissements supplémentaires pour Confignon de 98.5 millions F pour les infrastructures des Cherpines auxquelles s'ajoutent 2.5 millions F pour celles du Vuillonnex, soit 101.5 millions F au total :

| Infrastructures culturelles et sportives | En francs |
|---|---|
| Équipements culturels (1) | 22'500'000 |
| Piscine et patinoire (1) | 60'000'000 |
| Complexe de raquettes (1) | 16'500'000 |
| Tennis et Clubhouse du Vuillonnex | 2'500'000 |
| **Total investissement brut** | **101'500'000** |

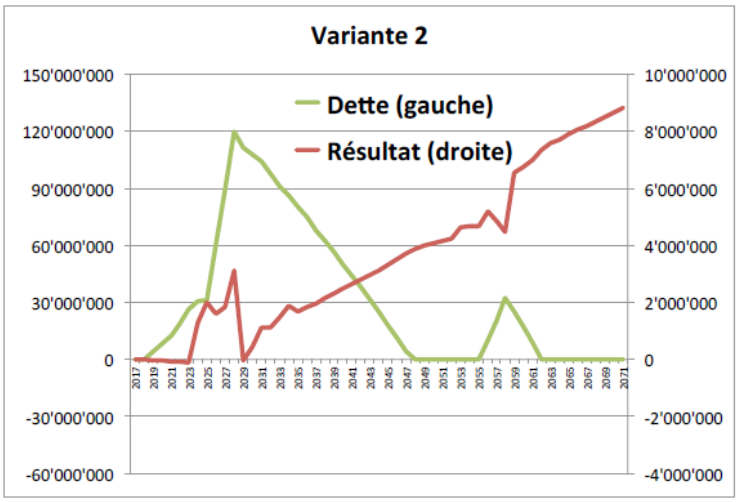
*Source : tableau établi par la Cour sur la base des éléments inclus dans le planificateur financier, version finale, juillet 2019*

(1) Ces montants correspondent à 50 % des coûts totaux. Le planificateur financier fait l'hypothèse que 50 % des infrastructures sont financées par Confignon et 50 % par Plan-les-Ouates. Les montants présentés sont ceux correspondant à la part de Confignon.

Le planificateur financier ne prend en compte que 61 % du montant de 101.5 millions F, soit 61 millions F, ce qui correspond à la proportion des habitants des nouveaux quartiers par rapport à la future population totale de Confignon[42]. Il en va de même pour le calcul des charges de fonctionnement des infrastructures culturelles et sportives dont seuls 61 % des coûts ont été inclus dans le planificateur, soit 0,8 million F par an.

[42] Comme indiqué précédemment, le planificateur financier a été établi afin d'évaluer l'impact des grands projets sur les comptes de la commune. Il a été décidé de ne pas inclure dans le planificateur financier la totalité des coûts des infrastructures sportives et culturelles, considérant qu'elles bénéficieront à l'ensemble des habitants de la commune et, par conséquent, seule la quote-part des habitants des nouveaux quartiers devait être pris en compte. Dans tous les cas, la commune devra financer la totalité de ces coûts et pas uniquement la quote-part des nouveaux habitants.

Le graphique ci-dessous montre l'évolution du résultat du compte de fonctionnement et l'évolution de la dette de la commune en tenant compte des infrastructures culturelles et sportives telles que décrites dans le paragraphe précédent :




*Source : Planificateur financier, version finale, juillet 2019*

Avec cette variante, la dette culmine à 120 millions F et le résultat du compte de fonctionnement reste positif, à l'exception des premières années (de 2019 à2023) ainsi que durant l'année 2029. Le planificateur financier montre que les déficits de ces années seront très faibles et facilement compensés par les excédents générés durant les autres années.

### 4.2.2. Constats

***Constat 7 : Des données financières insuffisantes***

L'utilisation du planificateur financier constitue une bonne base pour estimer les coûts d'investissement, les coûts de fonctionnement et les recettes fiscales générés par la création des deux nouveaux quartiers. Cependant, il n'est pas suffisamment précis pour établir des prévisions financières utiles à Confignon pour piloter à court et moyen terme ses finances parce que les éléments suivants ne sont pas intégrés dans les calculs :

- La totalité des coûts à supporter pour les équipements culturels et sportifs (le planificateur ne prévoit que 61 % des coûts, correspondant au pourcentage des nouveaux habitants, voir note de bas de page n° 42) ;
- Les coûts liés à la politique du logement que souhaite poursuivre Confignon. Si la commune envisage de devenir propriétaire, elle devra prendre en considération les coûts d'achat de terrains, de construction des immeubles et, dans une moindre mesure les coûts de fonctionnement liés à ces immeubles. Elle pourra certainement bénéficier des fonds LUP de l'État si les immeubles remplissent les conditions ;
- Les coûts liés aux mandats d'études ;
- L'impact de la réforme de la fiscalité des entreprises (RFFA) sur les futures recettes fiscales.

Il en résulte que les autorités communales ne disposent pas actuellement d'une information financière complète et précise pour gérer les grands projets dans les prochaines années. En effet, le planificateur financier a un horizon de près de 50 ans, et il existe une incertitude intrinsèque quant à la réalisation de prévisions financières à une telle échéance. Il existe notamment une incertitude importante sur le

profil des futurs habitants des nouveaux quartiers et, par conséquent, sur les recettes fiscales qu'ils généreront pour la commune.

***Constat 8 : Un financement incertain des infrastructures culturelles et sportives***

Confignon est une commune endettée (22 millions F à fin 2018) qui va devoir faire face à de nombreux investissements en matière d'équipements et d'espaces publics obligatoires (42 millions F), mais également en matière d'infrastructures pour soutenir ses politiques publiques, notamment dans les domaines sportifs et culturels. Les infrastructures culturelles et sportives envisagées, actuellement intégrées dans le planificateur financier, sont importantes et coûteuses (voir chapitre 3.3). Bien qu'il soit prévu que ces infrastructures soient cofinancées avec Plan-les-Ouates, le coût très important de ces équipements fait porter un risque financier significatif sur la commune de Confignon (plus de 100 millions F d'investissements supplémentaires à la charge de la commune).

***Constat 9 : Absence de modalités de fonctionnement des futurs quartiers***

Bien que la Cour intervienne en amont de la réalisation des grands projets, elle constate qu'actuellement, les discussions avec les exécutifs communaux de Plan-les-Ouates et de Bernex font peu écho à une gestion intercommunale des futurs quartiers. À l'heure actuelle, le raisonnement quant aux modalités de fonctionnement des futurs quartiers est basé essentiellement sur une logique de frontières communales, et cela peut nuire à la qualité de vie des futurs habitants. Par exemple, tous les habitants pourraient ne pas avoir accès aux mêmes conditions aux équipements publics (crèches, maison de quartier, etc.) selon la localisation de leur immeuble. Un raisonnement par quartier est d'autant plus important que les Cherpines seront excentrés par rapport au centre du village de Confignon.

### 4.2.3. Risques découlant des constats

Le **risque financier** est lié à des prévisions financières insuffisamment précises quant à l'impact de la construction des nouveaux quartiers et de l'arrivée des nouveaux habitants sur les comptes de la commune. Le risque financier découle également des projets de construction d'infrastructures sportives et culturelles d'envergure dont le financement est actuellement incertain.

Un **risque d'image** existe dès lors que les futurs habitants d'un même quartier peuvent avoir des conditions d'accès différenciées aux infrastructures publiques du quartier (par exemple une crèche) à cause d'un respect strict des frontières communales.

### 4.2.4. Recommandations

***Recommandation 4 (cf. constat 7) : affiner les prévisions financières***

Conscient des qualités, mais aussi des limites du planificateur financier, le Conseil administratif a constitué un groupe de travail à l'interne de la commune pour établir des prévisions financières et un budget plus complet pour les prochaines années.

Afin de prendre des décisions basées sur des estimations les plus précises possibles, la Cour recommande au **Conseil administratif** de poursuivre les travaux entrepris pour affiner les prévisions financières et de confier au groupe de travail les tâches suivantes :

- Une fois que la stratégie du CA sera définie quant au profil des entreprises qu'il souhaite attirer dans l'écoParc (cf. recommandation 1), se rapprocher des économètres de l'AFC pour obtenir une simulation d'estimations fiscales prenant en compte la réforme de la fiscalité des entreprises ;
- Afin de déterminer l'impact fiscal et économique de la construction de nouveaux quartiers sur les recettes fiscales des communes (écart entre les prévisions et la réalité, profil économique des habitants, coûts de fonctionnement, etc.), capitaliser sur l'expérience et le recul des communes ayant créé des nouveaux quartiers (par exemple les Vergers à Meyrin) ;
- Lister et estimer l'ensemble des dépenses d'investissements et de fonctionnement non prévues dans le planificateur financier, telles que les coûts de mandats d'étude, les coûts de la politique du logement, l'intégralité des coûts d'investissement des infrastructures culturelles et sportives, afin de les prendre en compte dans les prévisions financières ;
- Le cas échéant, intégrer les contributions des autres communes intéressées aux infrastructures culturelles et sportives (cf. recommandation 5).

### *Recommandation 5 (cf. constat 8) : mutualiser les coûts des infrastructures sportives et culturelles avec d'autres communes*

Les infrastructures sportives et culturelles actuellement envisagées aux Cherpines attireront certainement un public au-delà des communes de Confignon et de Plan-les-Ouates (effet de débordement). La Cour recommande au **Conseil administratif**, en collaboration avec la commune de Plan-les-Ouates, de réaliser une étude afin de définir le nombre d'utilisateurs potentiels de ces infrastructures et leur commune de domicile. Il s'agira, par la suite, de proposer une mutualisation des coûts d'investissement et de fonctionnement des installations avec les communes concernées.

Si nécessaire, le CA pourrait amener ce débat au sein de l'ACG avec des éléments concrets de l'étude pour faciliter la recherche de financement commun.

À défaut d'un financement assuré, le Conseil administratif devra redimensionner les infrastructures sportives et culturelles prévues aux Cherpines.

### *Recommandation 6 (cf. constat 9) : profiter des synergies possibles avec d'autres communes dans les coûts de fonctionnement*

D'un point de vue de l'efficacité et de la bonne gestion de l'argent public, certaines activités de fonctionnement des futurs quartiers (gestion des crèches, de la police municipale, des maisons de quartier, de la voirie, etc.) devraient être prévues à l'échelle du quartier et mutualisées entre différentes communes, notamment aux Cherpines qui est à cheval sur Confignon et Plan-les-Ouates.

Dès que les coûts de fonctionnement liés à l'exploitation des nouveaux quartiers seront précisés (voir recommandation no 4), la Cour recommande au **Conseil administratif** d'identifier les synergies potentielles avec les communes avoisinantes. Il s'agira par la suite d'inciter les exécutifs de ces communes à développer une intercommunalité ou tout autre mode de gestion permettant de fonctionner selon une logique de quartier et gagner en efficience (par exemple, des appels d'offres en commun pour les prestataires, des conventions de coordination et de financement, une mutualisation du personnel).

### 4.2.5. Observations de l'audité

*Recommandation 4 :* ☒ *acceptée* ☐ *refusée*

*Commentaires éventuels :*

Le planificateur financier a déjà fait un premier exercice dans l'évaluation des recettes fiscales émanant des nouveaux logements et des nouveaux emplois dans les grands projets. Néanmoins, le Conseil administratif est conscient qu'il s'agit d'une première estimation qui se base sur des quartiers similaires en zone de développement. Ce planificateur devra faire l'objet de mises à jour au gré des précisions dans les investissements prévus pour les programmes dans l'écoparc et dans la zone de développement en s'appuyant sur les retours des autres grands projets réalisés.

Le groupe de travail interne a déjà débuté cette planification et va continuer ses tâches dans ce sens. Un premier plan des investissements décennal a été édité. Le groupe intègrera les charges et recettes de fonctionnement dans le plan quadriennal qui sera revu pour chaque exercice.

La société CBRE est actuellement mandatée par la commune pour l'accompagner dans la planification fine des investissements nécessaires et la rentabilité du projet Vuillonnex. Ses travaux permettront d'affiner le plan décennal.

*Recommandation 5 :* ☒ *acceptée* ☐ *refusée*

*Commentaires éventuels :*

Le Conseil administratif tient à souligner que le travail a déjà commencé en ce sens avec la commune de Plan-les-Ouates tant pour le sport que pour la culture. Un premier sondage a été réalisé auprès des communes avoisinantes pour connaître leurs intérêts sur ces infrastructures. Cependant, il est nécessaire d'insister sur le fait que ceci dépend également de la volonté des différentes parties et n'est pas uniquement tributaire de la volonté de la commune de Confignon.

Un travail similaire a été entamé avec les communes de Bernex et d'Onex pour le grand projet Bernex Est afin de trouver des synergies en matière de culture.

*Recommandation 6 :* ☒ *acceptée* ☐ *refusée*

*Commentaires éventuels :*

Le Conseil administratif tient à souligner que le travail a déjà commencé en ce sens avec la commune de Plan-les-Ouates pour l'ensemble des politiques publiques. Dans ce cadre, les deux Conseils administratifs se réunissent régulièrement pour envisager des synergies fonctionnelles et financières pour la gestion du quartier des Cherpines.

Cependant, il est à souligner encore une fois que l'intercommunalité dépend de la volonté des différentes parties et n'est pas uniquement tributaire de la volonté de la commune de Confignon.

# 5. CONCLUSION

La mission de la Cour a consisté à analyser la manière dont Confignon gère les grands projets d'urbanisation qui ont une incidence sur son fonctionnement depuis le milieu des années 2000. Ces projets ont la particularité pour Confignon d'être chacun à cheval sur deux communes : les Cherpines avec Plan-les-Ouates et Bernex avec la commune de Bernex. Lorsque les projets seront arrivés à leur terme, Confignon comptera plus de 12'000 habitants, qui seront répartis sur plusieurs sites distincts (Centre du village, Cressy, les Cherpines et le Vuillonnex).

La situation de Confignon est singulière par rapport aux autres communes qui participent à des grands projets d'urbanisation (par exemple, Meyrin, Vernier, Thônex). En effet, Confignon a la particularité d'être une commune de taille moyenne (moins de 5'000 habitants actuellement) avec peu d'entreprises installées sur son territoire. En outre, sa situation financière est précaire, puisqu'elle est fortement endettée à la suite de la construction du quartier de Cressy et qu'elle présente régulièrement un compte de résultat déficitaire. Enfin, elle ne dispose pas de réserves de recettes fiscales, car son centime additionnel est élevé (taux de 47).

Les grands projets vont nécessiter, à charge de la commune, des investissements colossaux s'élevant à plus de 40 millions pour les prochaines années, sans parler des infrastructures sportives et culturelles prévues qui représenteront des montants plus élevés encore. L'arrivée des nouveaux habitants va donc augmenter considérablement les charges de fonctionnement.

Face à cette situation extraordinaire pour une commune de la taille de Confignon, l'État s'est montré jusqu'à maintenant à l'écoute des besoins et des attentes de la commune en prenant en compte ses spécificités, dans une certaine mesure. Par exemple, la création du FIDU devrait permettre à Confignon de l'aider à financer les équipements publics obligatoires liés au développement urbain. Il n'en reste pas moins que la situation financière de Confignon va nécessiter une réflexion plus poussée de la part du canton et de la commune pour trouver les fonds nécessaires permettant d'offrir des prestations publiques adéquates aux nouveaux habitants.

Cela étant, un des grands défis des grands projets les Cherpines et Bernex consiste à penser le fonctionnement et le financement des nouveaux sites selon une approche quartier, et non pas selon les frontières communales, comme c'est encore le cas actuellement. Ceci est particulièrement important, car les quartiers prévus sont éloignés du centre historique et administratif des communes concernées.

Cette réflexion vise à créer une identité propre aux quartiers concernés au-delà de l'appartenance à l'une ou l'autre des communes concernées et à s'assurer que tous les habitants des nouveaux quartiers jouiront d'un même accès aux prestations publiques. Une mutualisation des activités ressortant des différentes politiques publiques (écoles, petite enfance, voirie, sécurité, etc.) est à étudier sérieusement. Cette mutualisation doit également se réaliser entre les communes directement concernées[43], mais également de manière élargie avec des communes dont les habitants vont bénéficier d'installations publiques, notamment sportives et culturelles. En outre, la loi sur l'administration des communes (LAC, B 6 05, du 13 avril 1984) prévoit la possibilité de constituer des groupements intercommunaux ou des communautés de communes pour que deux ou plusieurs communes unissent leurs efforts afin d'assumer en commun certaines tâches ou politiques publiques.

[43] Par exemple, les communes de Corsier, Hermance et Anières ont créé une conférence intercommunale sous la dénomination « CoHerAn » afin d'harmoniser les prestations et rationaliser les coûts dans certains domaines (service technique, sport, etc.).

Vu les difficultés rencontrées dans cette démarche visant une mutualisation des coûts par les communes, et Confignon dans le cas présent, la Cour considère que l'Association des communes genevoises (ACG) pourrait avoir un rôle à jouer, comme elle l'a fait pour la création du fonds intercommunal de développement urbain. À cet effet, la Cour a adressé, en date du 13 décembre 2019, un courrier à l'ACG l'invitant à se saisir de cette thématique.

# 6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

| **No 156 Audit de gestion – Gestion des grands projets de la commune de Confignon** | Mise en place (selon indication de l'audité) | | | |
|---|---|---|---|---|
| Recommandation/Action | Risque[44] | Resp. | Délai au | Fait le |
| ***Recommandation 1 (cf. constat 2) : définir une stratégie complète pour l'écoParc et la communiquer***<br><br>Conscient de l'importance de l'écoParc pour les finances communales et des difficultés liées à sa réalisation, le Conseil administratif a sollicité du canton la mise en place d'un groupe de travail réunissant les différentes parties prenantes afin d'approfondir les souhaits de la commune pour déboucher sur une stratégie. La Cour recommande au **Conseil administratif** de poursuivre son travail au sein de groupe afin de définir et de formaliser rapidement une stratégie pour l'écoParc industriel des Cherpines. Une stratégie claire est indispensable pour la commune pour défendre ses intérêts dans un contexte compétitif et sera un atout pour solliciter les entreprises ciblées et accueillir celles qui souhaitent s'y installer. | 3 | Conseil administratif | 31.05.20 | |
| ***Recommandation 2 (cf. constat 4) : prévoir une suppléance au poste de responsable du pôle aménagement et durabilité***<br><br>Compte tenu des enjeux liés aux grands projets, la Cour recommande au **Conseil administratif** de prévoir une suppléance au poste du responsable du pôle aménagement et durabilité. Cette suppléance pourra être exercée par un collaborateur actuel ou futur (par exemple l'assistant scientifique). Le cas échéant, la commune devrait être particulièrement attentive aux profils de nouveaux collaborateurs afin qu'ils puissent notamment assumer cette tâche de suppléance. | 4 | Conseil administratif | 31.03.20 | |

44 *Niveaux de risques : 1 = Mineur, 2 = Modéré, 3 =Significatif, 4= Majeur.*

| **No 156 Audit de gestion – Gestion des grands projets de la commune de Confignon** | Mise en place (selon indication de l'audité) | | | |
|---|---|---|---|---|
| Recommandation/Action | Risque[44] | Resp. | Délai au | Fait le |
| ***Recommandation 3 (cf. constat 5) : anticiper les besoins futurs de l'administration pour la réalisation des quartiers***<br><br>La Cour recommande au **Conseil administratif** d'établir la liste des tâches à réaliser dans le cadre des prochaines phases de développement des nouveaux quartiers. Pour chacune des tâches identifiées, il s'agira pour la commune d'évaluer si les compétences existent en interne, s'il convient de recourir à des mandataires externes ou de recruter des collaborateurs de manière pérenne ou sous contrat de durée déterminée. Ces éléments devront être chiffrés financièrement et intégrés dans les prochains budgets de la commune et les plans financiers des projets (cf. recommandation 4). Il conviendra également d'évaluer l'opportunité de mutualiser certaines dépenses avec les communes de Plan-les-Ouates et Bernex (cf. recommandation 6). | 2 | Conseil administratif | 31.12.20 | |

| No 156 Audit de gestion – Gestion des grands projets de la commune de Confignon | Mise en place (selon indication de l'audité) | | | |
|---|---|---|---|---|
| Recommandation/Action | Risque[44] | Resp. | Délai au | Fait le |
| ***Recommandation 4 (cf. constat 7) : affiner les prévisions financières***<br><br>Conscient des qualités, mais aussi des limites du planificateur financier, le Conseil administratif a constitué un groupe de travail à l'interne de la commune pour établir des prévisions financières et un budget plus complet pour les prochaines années. Afin de prendre des décisions basées sur des estimations les plus précises possibles, la Cour recommande au **Conseil administratif** de poursuivre les travaux entrepris pour affiner les prévisions financières et de confier au groupe de travail les tâches suivantes :<br>• Une fois que la stratégie du CA sera définie quant au profil des entreprises qu'il souhaite attirer dans l'écoParc (cf. recommandation 1), se rapprocher des économètres de l'AFC pour obtenir une simulation d'estimations fiscales prenant en compte la réforme de la fiscalité des entreprises ;<br>• Afin de déterminer l'impact fiscal et économique de la construction de nouveaux quartiers sur les recettes fiscales des communes (écart entre les prévisions et la réalité, profil économique des habitants, coûts de fonctionnement, etc.), capitaliser sur l'expérience et le recul des communes ayant créé des nouveaux quartiers (par exemple les Vergers à Meyrin) ;<br>• Lister et estimer l'ensemble des dépenses d'investissements et de fonctionnement non prévues dans le planificateur financier, telles que les coûts de mandats d'étude, les coûts de la politique du logement, l'intégralité des coûts d'investissement des infrastructures culturelles et sportives, afin de les prendre en compte dans les prévisions financières ;<br>• Le cas échéant, intégrer les contributions des autres communes intéressées aux infrastructures culturelles et sportives (cf. recommandation 5). | 3 | Conseil administratif | 31.12.21 | |

| No 156 Audit de gestion – Gestion des grands projets de la commune de Confignon | Mise en place (selon indication de l'audité) | | | |
|---|---|---|---|---|
| Recommandation/Action | Risque[44] | Resp. | Délai au | Fait le |
| ***Recommandation 5 (cf. constat 8) : mutualiser les coûts des infrastructures sportives et culturelles avec d'autres communes***<br><br>Les infrastructures sportives et culturelles actuellement envisagées aux Cherpines attireront certainement un public au-delà des communes de Confignon et de Plan-les-Ouates (effet de débordement). La Cour recommande au **Conseil administratif**, en collaboration avec la commune de Plan-les-Ouates, de réaliser une étude afin de définir le nombre d'utilisateurs potentiels de ces infrastructures et leur commune de domicile. Il s'agira, par la suite, de proposer une mutualisation des coûts d'investissement et de fonctionnement des installations avec les communes concernées.<br><br>Si nécessaire, le CA pourrait amener ce débat au sein de l'ACG avec des éléments concrets de l'étude pour faciliter la recherche de financement commun.<br><br>À défaut d'un financement assuré, le Conseil administratif devra redimensionner les infrastructures sportives et culturelles prévues aux Cherpines. | 3 | Conseil administratif | 31.12.22 | |

| **No 156 Audit de gestion – Gestion des grands projets de la commune de Confignon** | Mise en place (selon indication de l'audité) | | | |
|---|---|---|---|---|
| Recommandation/Action | Risque[44] | Resp. | Délai au | Fait le |
| ***Recommandation 6 (cf. constat 9) : profiter des synergies possibles avec d'autres communes dans les coûts de fonctionnement***<br><br>D'un point de vue de l'efficacité et de la bonne gestion de l'argent public, certaines activités de fonctionnement des futurs quartiers (gestion des crèches, de la police municipale, des maisons de quartier, de la voirie, etc.) devraient être prévues à l'échelle du quartier et mutualisées entre différentes communes, notamment aux Cherpines qui est à cheval sur Confignon et Plan-les-Ouates.<br><br>Dès que les coûts de fonctionnement liés à l'exploitation des nouveaux quartiers seront précisés (voir recommandation no 4), la Cour recommande au **Conseil administratif** d'identifier les synergies potentielles avec les communes avoisinantes. Il s'agira par la suite d'inciter les exécutifs de ces communes à développer une intercommunalité ou tout autre mode de gestion permettant de fonctionner selon une logique de quartier et gagner en efficience (par exemple, des appels d'offres en commun pour les prestataires, des conventions de coordination et de financement, une mutualisation du personnel). | 3 | Conseil administratif | 31.12.22 | |

# 7. DIVERS

## 7.1. Glossaire des risques

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 profitabilité 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.

## 7.2. Remarques

L'audit a été terminé en novembre 2019. Le rapport complet a été transmis au Conseil administratif le 14 novembre 2019 pour observations. Les observations de l'audité ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations de l'audité.

Genève, le 13 décembre 2019

| | | |
|---|---|---|
| Sophie FORSTER CARBONNIER<br>Magistrate titulaire | Isabelle TERRIER<br>Magistrate titulaire | Myriam NICOLAZZI<br>Magistrat suppléant |

**Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.**

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone,
courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève
tél. 022 388 77 90
www.cdc-ge.ch
info@cdc-ge.ch