

**COUR DES COMPTES**

RAPPORT N°90

JUIN 2015

**AUDIT DE GESTION**

**GOUVERNANCE DE LA FONDATION DES  
IMMEUBLES POUR LES ORGANISATIONS  
INTERNATIONALES (FIPOI)**

## 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.

**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, fax ou courrier électronique.

## Rappel chronologique

La fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) est une fondation de droit privé sans but lucratif, créée conjointement par la Confédération suisse et l'État de Genève. Elle dépend donc du canton et de la Confédération à raison d'un financement par moitié. Elle a pour but de faciliter l'implantation d'organisations internationales.

En janvier 2015, le Contrôle fédéral des finances, organe de révision de la FIPOI, a saisi la Cour des comptes d'une demande d'analyse de la gouvernance de la FIPOI.

Par lettre du 21 janvier 2015 adressée au Président du Conseil de fondation de la FIPOI, la Cour l'a informé de sa décision de procéder à un audit de gestion de la FIPOI avec pour objectif d'examiner les principales thématiques liées à la gouvernance globale de la FIPOI.

L'audit a été conduit entre les mois de janvier et mai 2015, les entretiens avec les collaborateurs de la FIPOI ayant tous été réalisés sur une période de sept semaines (de février à mars). Sans remettre en cause la qualité des prestations fournies aux organisations internationales par les différents collaborateurs de la FIPOI dont l'examen ne fait pas partie du périmètre du présent audit, les analyses de la Cour font ressortir d'importantes lacunes au niveau de la gouvernance de la FIPOI, notamment de l'éthique.

Le Président et le Vice-président de la FIPOI ont été informés oralement du contenu des constats et des recommandations de la Cour des comptes le mardi 19 mai 2015. À cette occasion, une présentation confidentielle synthétisant les principaux constats et recommandations leur a été remise et les modalités de transmission du projet de rapport discutées (date de transmission, délai pour la position de l'audité, modalités de diffusion du rapport final). Lors de cet entretien, la Cour a confirmé au Président et au Vice-Président qu'elle acceptait leur demande, formulée lors des entretiens d'audit menés au mois de mars 2015, de restreindre la diffusion du projet de rapport puis du rapport finalisé en raison du risque d'image pour la FIPOI.

Le vendredi 22 mai 2015, le projet de rapport a été remis au Président et au Vice-Président de la FIPOI sous forme d'un exemplaire personnel et strictement confidentiel, comme convenu. Le délai imparti pour recevoir les observations du Conseil de fondation de la FIPOI était fixé au 8 juin 2015, tout en réservant la possibilité d'une rencontre le mercredi 27 mai ou le jeudi 4 juin 2015.

Le jeudi 4 juin 2015, le Président et le Vice-président de la FIPOI ont transmis par porteur un courrier à la Cour indiquant qu'ils souhaitaient élargir la diffusion du projet de rapport aux autres membres du Conseil de fondation.

Le vendredi 5 juin 2015, la Cour a répondu favorablement (par voie électronique et par courrier postal confidentiel) au Président et le Vice-président de la FIPOI quant à la diffusion du rapport auprès des autres membres du Conseil de fondation et s'est offerte de l'assurer. Dans ce courrier, la Cour a également pris bonne note de leur demande d'organiser une séance le jeudi 18 juin ou le lundi 22 juin 2015.

Le lundi 15 juin, la Cour a reçu les observations préliminaires du Président et du Vice-Président du Conseil, lesquels précisaient avoir rédigé ces observations après consultation du directeur de la FIPOI.

Le lundi 22 juin 2015, la Cour a rencontré le Président et le Vice-président de la FIPOI après qu'ils ont exprimé le désir d'annuler cette séance par courriel du 19 juin 2015. La Cour a appris à cette occasion que les membres du Conseil de fondation n'avaient pas encore reçu le projet de rapport. Elle a à cette occasion fait remarquer au Président et Vice-président que la transmission du projet de rapport au directeur de la FIPOI constituait un bris de la confidentialité. Lors de cette séance, le Président et Vice-Président ont indiqué souhaiter obtenir un délai complémentaire à mi-octobre 2015 pour remettre les observations de l'audité.

Le même jour, la Cour a informé le Président et le Vice-président de la FIPOI qu'un délai reportant le traitement du tableau de suivi des recommandations à la mi-octobre ne serait sans doute pas acceptable.

La Cour leur a également réitéré sa disponibilité pour présenter le rapport au Conseil de fondation lors de sa séance du 25 juin 2015.

Le vendredi 26 juin 2015, le Président et le Vice-président de la FIPOI ont informé la Cour par courriel du fait que le Conseil de fondation avait été saisi, lors de sa séance du 25 juin, de la question de l'audit de la Cour des comptes et que le projet de rapport ainsi que les observations préliminaires du Président et du Vice-Président du 15 juin avaient notamment été soumis aux membres du Conseil. La Cour a également été informée que les membres du Conseil avaient mené une première discussion sur les constats et les recommandations du projet de rapport d'audit, qu'ils allaient maintenant étudier en détail ces documents et qu'ils exprimaient leur souhait d'avoir sur cette base un échange avec la Cour sur les résultats de l'audit. Dans ce courriel du 15 juin le Président et Vice-Président du Conseil ont également rappelé que la prochaine séance ordinaire du Conseil de fondation aurait lieu le 2 octobre mais que le Conseil de fondation envisageait toutefois l'organisation d'une séance extraordinaire qui serait dédiée exclusivement à la question de l'audit et qui pourrait être agendée, au gré des disponibilités de la Cour et de celles des membres du Conseil, à une date plus rapprochée.

Le même jour, la Cour a fait part de ses disponibilités pour une telle rencontre le 30 juin, les 6 et 7 juillet ou encore les 13, 14, 17 ou 18 août 2015. La Cour précisait également qu'il y avait lieu toutefois de finaliser le rapport dans l'intervalle, le délai usuel pour les dépôts des observations de l'entité auditée étant de dix à quinze jours. En conséquence, elle priait le Président et Vice-Président de la FIPOI d'indiquer d'ici au lundi 29 juin à midi s'ils souhaitaient :

- (a) L'insertion des observations préliminaires du Président et du Vice-président du conseil de fondation de la FIPOI dans le rapport (observations préliminaires du 15 juin 2015) ;
- (b) La mention dans le rapport du dépôt simultané des observations et du tableau de suivi des recommandations à l'issue d'une rencontre avec l'ensemble des membres du conseil de fondation.

Il leur était également rappelé que faute de détermination, le rapport serait enrichi des observations du Président et du Vice-président ainsi que des contre-observations de la Cour.

Le lundi 29 juin 2015, le Président et Vice-Président de la FIPOI ont notamment indiqué faire le choix de la « variante a ».

Ce rapport contient donc les observations préliminaires du Président et du Vice-Président émise sur la base de la prise de position initiale de la direction ainsi que les contre-observations de la Cour (voir chapitre 5). Le tableau de suivi des recommandations du chapitre 6 n'a donc pas été complété par la FIPOI.

## TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées .....	6
1. CADRE ET CONTEXTE .....	7
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT .....	9
3. CONTEXTE GÉNÉRAL .....	11
3.1. Missions et prestations de la FIPOI.....	11
3.1.1. Historique et bases légales .....	11
3.1.2. Missions et prestations .....	11
3.2. Organisation et secteurs d'activités de la FIPOI .....	13
3.2.1. Organisation .....	13
3.2.2. Chiffres clés .....	15
3.2.3. Les secteurs d'activités de la FIPOI .....	15
3.3. Gouvernance .....	17
3.3.1. Définition.....	17
3.3.2. Gouvernance de la FIPOI.....	17
4. ANALYSE .....	19
4.1. Organisation .....	19
4.1.1. Contexte .....	19
4.1.2. Constats.....	20
4.1.3. Risques découlant des constats .....	21
4.2. Stratégie .....	21
4.2.1. Contexte .....	21
4.2.2. Constats.....	23
4.2.3. Risques découlant des constats .....	25
4.3. Gestion des risques .....	26
4.3.1. Contexte .....	26
4.3.2. Constats.....	27
4.3.3. Risques découlant des constats .....	28
4.4. Conformité aux bases légales et réglementaires .....	29
4.4.1. Contexte .....	29
4.4.2. Constats.....	29
4.4.3. Risques découlant des constats .....	30
4.5. Information et communication .....	31
4.5.1. Contexte .....	31
4.5.2. Constats.....	31
4.5.3. Risques découlant des constats .....	32
4.6. Surveillance ( <i>monitoring</i> ).....	33
4.6.1. Contexte .....	33
4.6.2. Constats.....	35
4.6.3. Risques découlant des constats .....	38
4.7. Intégrité et éthique.....	39
4.7.1. Contexte .....	39
4.7.2. Constats.....	40
4.7.3. Risques découlant des constats .....	43
5. RECOMMANDATIONS CONCLUSIVES.....	44
5.1.1. <i>Observations préliminaires du Président et du Vice-Président du Conseil de fondation du 15 juin 201547</i>	
6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS .....	57
7. DIVERS.....	62
7.1. Glossaire des risques .....	62
7.2. Remarques .....	64

## Liste des principales abréviations utilisées

CE	Conseil d'État
CDC	Cour des comptes
CDF	Contrôle fédéral des finances
CICG	Centre International de Conférences, Genève
FIPOI	Fondation des immeubles pour les organisations internationales
IAF	Immeuble administratif de l'avenue de France
IAV	Immeuble administratif de Varembé
LSurv	Loi sur la surveillance de l'État
OI	Organisations internationales
SCI	Système de contrôle interne

## 1. CADRE ET CONTEXTE

La fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) est une fondation de droit privé sans but lucratif, créée conjointement par la Confédération suisse et l'État de Genève. Elle dépend donc du canton et de la Confédération à raison d'un financement par moitié. Elle a pour but de faciliter l'implantation d'organisations internationales. La fondation est placée sous la surveillance de l'autorité de surveillance des fondations de la Confédération et fait également partie des organismes placés sous la surveillance du département présidentiel du Conseil d'État selon l'article 2 du règlement sur l'organisation de l'administration cantonale du 11 décembre 2013 (ROAC, B 4 05.10).

En janvier 2015, le Contrôle fédéral des finances, organe de révision de la FIPOI, a saisi la Cour des comptes d'une demande d'analyse de la gouvernance de la FIPOI.

À teneur des art. 34 et 38 de la loi sur la surveillance de l'État du 13 mars 2014 (LSurv - D 1 09), les contrôles menés par la Cour des comptes portent notamment sur les organismes placés sous la surveillance d'un département et sur les entités subventionnées quant à la qualité de leur gestion et de leur efficience au regard des buts qui leur sont assignés et des moyens dont elles disposent.

Le canton de Genève contribue au but de la FIPOI par une dotation à son capital et par la cession de droits de superficie, outre la surveillance exercée par un département.

Ainsi, par lettre du 21 janvier 2015 adressée au Président du Conseil de fondation de la FIPOI, la Cour l'a informée de sa décision de procéder à un audit de gestion de la FIPOI.

Cet audit a pour objectif principal d'examiner les principales thématiques liées à la gouvernance globale de la FIPOI. Dans ce cadre, la Cour s'est penchée sur :

- L'organisation de la FIPOI (Conseil de fondation, commissions et Comité de direction) ;
- La stratégie ;
- La gestion des risques ;
- La conformité aux bases légales et réglementaires (loi sur l'État hôte, statuts de la fondation, règlement sur les procédures d'adjudication des marchés) ;
- L'information et la communication ;
- La surveillance (monitoring) ;
- L'intégrité et l'éthique.

La Cour a notamment décidé de ne pas inclure dans son analyse les points suivants :

- L'audit financier de la FIPOI, considérant que la révision annuelle des comptes est réalisée par le Contrôle fédéral des finances ;
- L'analyse des processus et opérations détaillée de la FIPOI : processus RH, processus lié aux revenus, etc.

Ces thèmes pourront faire l'objet d'audits ultérieurs de la Cour.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations **l'ensemble des rapports d'audits préalables** effectués par des tiers, tant internes qu'externes (rapports du Service d'audit interne, rapports de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil, etc.), portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Dans le cas présent, la Cour a identifié plusieurs rapports d'audits spécifiques préalablement effectués par le Contrôle fédéral des finances ainsi que par plusieurs cabinets externes dont elle a pris connaissance et tenu compte dans son analyse.



---

## 2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT

La Cour a conduit cet audit entre les mois de janvier et mai 2015 sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés ainsi qu'en menant des entretiens ciblés notamment avec :

- Le président du Conseil de fondation de la FIPOI ;
- Le vice-président du Conseil de fondation de la FIPOI ;
- Un membre du Conseil de fondation de la FIPOI ;
- Un observateur du Conseil de fondation de la FIPOI ;
- Un membre de la commission financière de la FIPOI ;
- Deux membres de la commission technique de la FIPOI ;
- Le directeur de la FIPOI ;
- Le directeur adjoint de la FIPOI ;
- Les quatre chefs de division de la FIPOI ;
- Une sélection représentative du fonctionnement de la FIPOI de 24 collaborateurs ;
- Le Contrôle fédéral des finances ;
- Des entreprises externes à la FIPOI actives dans le domaine immobilier.

La Cour a conduit son audit conformément aux **normes internationales d'audit** et aux **codes de déontologie** de l'International Federation of Accountants (IFAC) et de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), dans la mesure où ils sont applicables aux missions légales de la Cour.

Il est à relever que la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**.

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

### **1<sup>ère</sup> 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.

### **2<sup>ème</sup> phase: Préparation de l'audit**

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

### **3<sup>ème</sup> phase: Récolte d'informations**

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

### **4<sup>ème</sup> phase: Vérification et analyse de l'information**

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

**5<sup>ème</sup> phase: Proposition de recommandations**

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

**6<sup>ème</sup> phase: Rédaction du rapport**

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

**7<sup>ème</sup> 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. Missions et prestations de la FIPOI

##### 3.1.1. Historique et bases légales

La fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) est une fondation de droit privé sans but lucratif, créée en 1964 par la Confédération et le canton de Genève. Son capital est constitué par une dotation de 100'000 F versés à parts égales par la Confédération et le canton de Genève. La FIPOI a pour but principal de mettre divers immeubles dans le canton à la disposition de bénéficiaires institutionnels, à condition qu'ils jouissent d'un statut privilégié conformément à la loi fédérale du 22 juin 2007 sur l'État hôte (LEH, RS 192.12).

Selon l'art.2 des statuts de la fondation, cela concerne :

- a) les organisations intergouvernementales (art. 2, al. 1, let. a, LEH) ;
- b) les institutions internationales (art. 2, al. 1, let. b, LEH) ;
- c) les secrétariats ou autres organes créés par un traité international (art. 2, al. 1, let. i, LEH) ;
- d) les tribunaux internationaux (art. 2, al. 1, let. k, LEH) ;
- e) les organisations internationales quasi gouvernementales (art. 2, al. 1, let. c, LEH).

À titre exceptionnel, elle peut fournir des locaux d'accueil aux bénéficiaires institutionnels suivants, tels qu'ils sont définis dans la LEH, s'ils jouissent d'un statut privilégié conformément à la LEH:

- a) les conférences internationales (art. 2, al. 1, let. h, LEH);
- b) les commissions indépendantes (art. 2, al. 1, let. j, LEH);
- c) les tribunaux arbitraux (art. 2, al. 1, let. l, LEH) ;
- d) les autres organismes internationaux (art. 2, al. 1, let. m, LEH).

La FIPOI peut, également à titre exceptionnel, mettre à disposition ou louer des locaux d'accueil à d'autres rencontres internationales se déroulant dans le canton de Genève, ainsi qu'à des organisations internationales non gouvernementales (art. 24, al. 2, LEH).

La FIPOI est placée sous la surveillance de l'autorité de surveillance des fondations de la Confédération (art. 84 du code civil suisse du 10 décembre 1907 CC, RS 210 et 2 des statuts).

##### 3.1.2. Missions et prestations

Afin de faciliter l'implantation et le développement des organisations internationales intergouvernementales dans le canton de Genève, la FIPOI :

- construit, gère et entretient des bâtiments administratifs et de conférences qu'elle met à disposition des organisations intergouvernementales et exceptionnellement des organisations non gouvernementales ;
- met à disposition des organisations intergouvernementales le financement de leur siège à Genève et les conseille dans l'organisation du projet, la construction et l'exploitation de leur projet.

Les moyens financiers sont mis à disposition par la Confédération, et les terrains par l'État de Genève.

Depuis sa création, la FIPOI a financé la construction ou l'acquisition d'immeubles pour une valeur de plus d'un milliard de francs. Les investissements en termes de travaux de maintenance ou d'entretien des bâtiments dont elle a la charge sont couverts par les loyers payés par les organisations internationales. La plupart de ces travaux sont confiés à des entreprises genevoises.

**Bâtiments financés par la FIPOI**

- CERN, CICR, FISCR, OIT, OMM, OMPI, OMS, ONUSIDA, UICN, UIP, UIT, OMC.

**Bâtiments propriété de la FIPOI**

- CCI (CNUCED/OMC), CICG, HCR, Immeuble administratif de Varembe (IAV), Maison internationale de l'environnement (MIE 1et 2), Parking Place des Nations, salle William Rappard (salle de conférence de l'OMC), Immeuble administratif de l'Avenue de France (IAF).

**Bâtiments gérés par la FIPOI**

- Centre William Rappard (OMC), Palais Wilson (HCDH).

Il convient de préciser que les activités de la FIPOI vont être amenées à se développer de manière importante ces prochaines années. La Cour fait, entre autres, référence aux projets suivants :

- Financement de la Confédération : la Confédération a prévu d'octroyer une enveloppe d'environ deux milliards sur dix ans environ pour la rénovation des bâtiments des organisations internationales ;
- Reprise de la gestion de la Pastorale par la FIPOI : le domaine de la Pastorale, propriété de l'État de Genève, s'étend sur une parcelle de 8'000 m<sup>2</sup>. Il se compose de cinq édifices, dont une maison de maître, qui abritent un certain nombre d'organisations au service de la Genève internationale. À la demande de l'État de Genève, la FIPOI étudie actuellement la reprise de la gestion de ce domaine ;
- Fusion entre la FIPOI et la fondation du centre international de Genève (FCIG) : en 2013, des études préalables ont démarré pour examiner la faisabilité d'un rapprochement entre la FIPOI et la fondation du centre international de Genève (FCIG) permettant des synergies entre les deux fondations. Elles poursuivent en effet les mêmes buts, la FCIG s'occupant de mettre à disposition des infrastructures immobilières pour les organisations non gouvernementales (ONG). Les études se sont poursuivies en 2014 et 2015.

## 3.2. Organisation et secteurs d'activités de la FIPOI

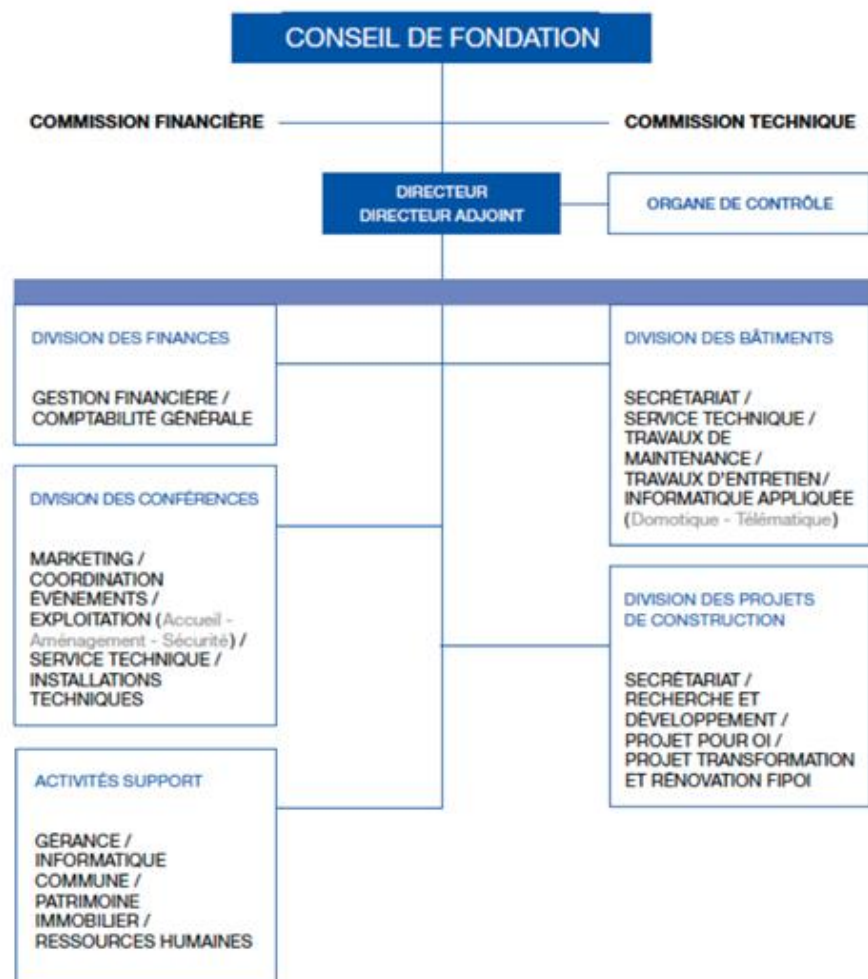
### 3.2.1. Organisation

La FIPOI est administrée par un Conseil de fondation de six membres désignés par le Conseil fédéral et par le Conseil d'État du canton de Genève. Selon l'article 9 des statuts, « le Conseil de fondation est l'organe suprême de la fondation. Il est investi de tous les pouvoirs nécessaires à l'administration de celle-ci ».

Les organes de la fondation sont (voir chapitre 3.3.2) :

- Le Conseil de fondation ;
- La Direction de la fondation ;
- La Commission financière ;
- La Commission technique ;
- L'Organe de révision.

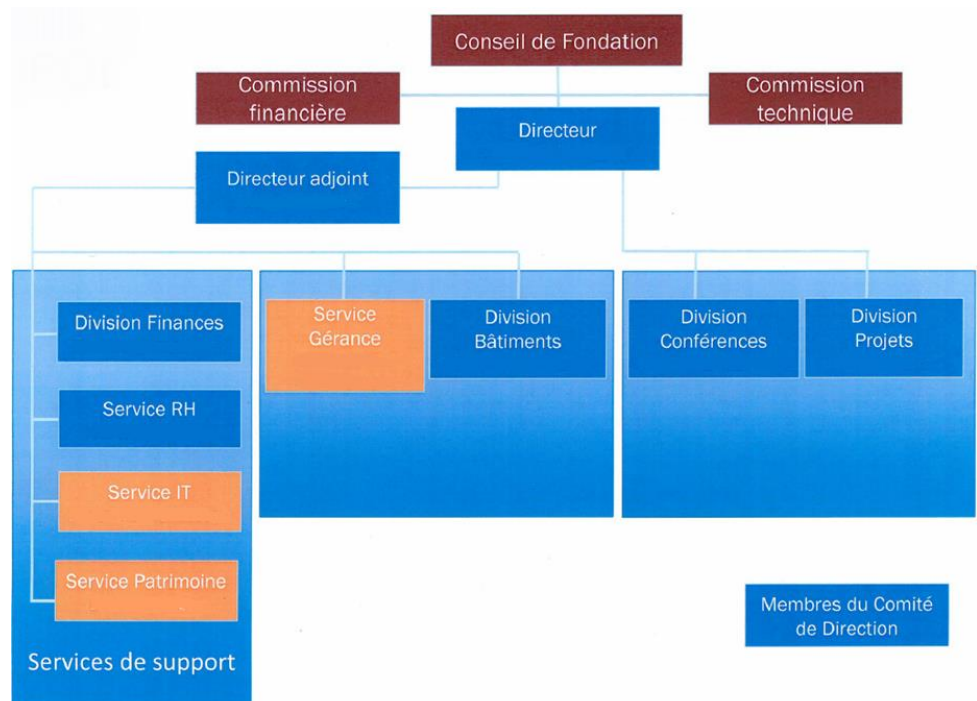
L'organisation de la FIPOI est la suivante selon l'organigramme en vigueur à fin 2014 :



À fin décembre 2014, la FIPOI employait 50 personnes pour un total de 48.46 équivalents temps plein (ETP) selon la répartition suivante :

- La direction : 3 ETP ;
- La division projets et constructions : 1 ETP
- La division bâtiments : 16.4 ETP ;
- La division conférences : 18.66 ETP ;
- La division finances : 3.8 ETP ;
- Les activités de support (IT, gérance, RH) : 5.6 ETP.

Un nouvel organigramme a été validé par le Conseil de fondation en date du 27 mars 2015, il se présente comme suit :



### 3.2.2. Chiffres clés

Le volume d'activité annuel de la FIPOI s'élève à 33 millions de F. Le volume d'investissement annuel oscille entre 6 et 30 millions de F.

Le compte de profits et pertes se présente comme suit pour les exercices 2012 et 2013 :

CHF	2013	2012
<b>Produits d'exploitation</b>	<b>33'602'570</b>	<b>32'671'755</b>
Recettes de locations	21'842'110	21'751'874
Recettes de prestations aux tiers	3'987'630	3'038'231
Autres produits et redevances	2'015'876	1'835'436
Contributions en nature	5'756'954	6'046'214
<b>Charges d'exploitation</b>	<b>-30'453'388</b>	<b>-31'184'955</b>
Personnel	-6'874'949	-8'182'438
Entretien	-2'890'722	-3'107'751
Assurances, droits de superficie	-1'518'081	-1'606'033
Energie, nettoyage	-2'113'075	-2'422'243
Administration, informatique	-595'129	-638'472
Relations publiques, marketing	-274'575	-172'403
Autres charges d'exploitation	-2'774'624	-1'411'035
Amortissements	-13'412'233	-13'644'580
<b>Résultat d'exploitation</b>	<b>3'149'182</b>	<b>1'486'800</b>
<b>Résultat financier</b>	<b>-1'140'527</b>	<b>-919'781</b>
Produits financiers	7'503'001	18'688'105
Charges financières	-8'643'528	-19'607'886
<b>Résultat de l'exercice</b>	<b>2'008'655</b>	<b>567'019</b>

### 3.2.3. Les secteurs d'activités de la FIPOI<sup>2</sup>

#### Gérance immobilière

La FIPOI est propriétaire de dix immeubles d'une surface brute de plancher de 185'350 m<sup>2</sup> et d'une valeur d'assurance de 793 millions de F, elle gère et entretient par ailleurs deux bâtiments d'une surface de 16'000 m<sup>2</sup>. Ses principaux locataires et clients sont le Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'homme (HCDH), le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) le Centre du commerce international (CCI), le programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Association européenne de libre-échange (AELE), pour ne citer qu'eux.

<sup>2</sup> Source : <http://www.fipoi.ch>

### Financement

Dans le cadre de la politique d'accueil de l'État hôte (Confédération suisse et canton de Genève), la FIPOI contribue à financer les constructions des organisations internationales intergouvernementales et, exceptionnellement, des ONG à Genève par la mise à disposition de prêts sans intérêts remboursables en 50 ans.

Lorsque l'organisation ne dispose pas de moyens financiers adéquats, le Conseil de fondation de la FIPOI propose un financement au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Les crédits sont ensuite, sur demande du Conseil fédéral, votés par les Chambres fédérales suisses et mis à disposition de la FIPOI.

La FIPOI prête alors ces fonds aux organisations par contrat de droit privé. Elle est également chargée de vérifier que leur utilisation correspond aux fins convenues.

En règle générale, l'État de Genève met par ailleurs à disposition le terrain nécessaire aux constructions en droit de superficie gratuit pour 50 ans, directement auprès de l'organisation, ou par l'intermédiaire de la FIPOI.

### Salles de conférences

La FIPOI gère et exploite deux centres de conférences :

- Le Centre international de conférences, Genève (CICG) qui dispose de 21 salles de conférences, d'une capacité de 20 à 2'200 places, et de 4'000m<sup>2</sup> de surface d'exposition ;
- Le Centre de conférences de Varembé (CCV) qui dispose de 5 salles de conférences d'une capacité de 20 à 200 places.

### Entretien et maintenance

La FIPOI réalise les travaux d'entretien et de maintenance des bâtiments dont elle a la charge. Les travaux nécessitant des compétences spécifiques et ceux de grande importance sont confiés à des entreprises locales.

Les frais d'exploitation, de maintenance et d'entretien des immeubles sont couverts par les loyers payés par les organisations internationales.

Les frais de location des organisations internationales concernant la salle William Rappard et le Centre International de Conférences, Genève sont partiellement pris en charge par la Confédération suisse par le biais d'une contribution.

### Constructions d'immeubles

La FIPOI facilite la réalisation des projets de construction des organisations internationales. En accord avec l'organisation internationale, elle devient maître d'ouvrage, maître d'ouvrage délégué ou conseiller.

Que ce soit pour un immeuble destiné à la location à une/plusieurs organisation(s) internationale(s), à la vente à une organisation internationale, au financement d'un immeuble qu'une organisation internationale construit, la FIPOI est associée aux différents projets.



### **3.3. Gouvernance**

#### **3.3.1. Définition**

Le terme gouvernement d'entreprise (ou gouvernance) correspond à un large éventail de définitions selon les contextes structurels et culturels, ainsi que les cadres légaux. Les Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne (Normes) définissent le gouvernement d'entreprise comme : « *le dispositif comprenant les processus et les structures mis en place par le Conseil afin d'informer, de diriger, de gérer et de piloter les activités de l'organisation en vue de réaliser ses objectifs.* » (MPA 2110-1)

Ainsi, une bonne gouvernance doit permettre de répondre aux objectifs suivants :

- promouvoir des règles d'éthique et des valeurs appropriées au sein de l'organisation ;
- garantir une gestion efficace des performances de l'organisation, assortie d'une obligation de rendre compte ;
- communiquer aux services concernés de l'organisation les informations relatives aux risques et aux contrôles ;
- fournir une information adéquate au Conseil, aux auditeurs internes et externes et au management, et assurer une coordination de leurs activités.

#### **3.3.2. Gouvernance de la FIPOI**

##### Conseil de fondation

Le Conseil de fondation de la FIPOI se réunit généralement trois fois par année.

Pour l'organisation des séances du conseil de fondation, l'ordre du jour est préparé par le directeur. Il est systématiquement revu et validé par le Président et le Vice-Président du Conseil de fondation avant l'envoi à l'ensemble des membres du Conseil.

L'ordre du jour ainsi que les documents qui seront discutés en séance sont envoyés aux membres du Conseil par courrier A. L'ensemble doit être reçu par les membres du Conseil sept jours avant la séance.

##### Direction de la fondation

La direction de la FIPOI est assurée par un directeur et un directeur adjoint.

Le directeur adjoint est chargé notamment de la mise en place du système de contrôle interne de la FIPOI et des divisions et services ci-après :

- Division des finances ;
- Service des ressources humaines ;
- Service informatique ;
- Service du patrimoine immobilier ;
- Divisions des bâtiments.

La direction de la fondation a mis en place un Comité de direction composé de 8 membres :

- Le directeur ;
- Le directeur adjoint ;
- Le chef de division finances ;

- Le chef de division conférences ;
- Le chef de division projets et constructions ;
- Le chef de division bâtiments ;
- Le chef du service technique de la division bâtiment ;
- La responsable des ressources humaines.

Le Comité de direction se réunit tous les 15 jours.

#### Commissions financière et technique

Les commissions techniques et financières se réunissent généralement trois fois par année.

Elles analysent au préalable, dans leur champ de compétences respectif, l'ensemble des dossiers devant être avalisés par le conseil de fondation. Plus particulièrement, la commission financière se prononce notamment préalablement sur toutes les propositions émanant du conseil de fondation ou de son directeur : budget, planifications financières, comptes, gestion financière, etc.

La commission technique, quant à elle, assiste entre autres le directeur pour les questions de construction, d'entretien, de rénovation et de transformations des bâtiments de la FIPOI. Pour les immeubles à construire et pour d'importantes transformations, lorsque la FIPOI agit en qualité de maître d'ouvrage, la commission peut se voir déléguer des compétences de la part du conseil de fondation, telles que l'approbation de la structure de l'organisation de projet proposée par la Direction ou l'autorisation de l'engagement d'une nouvelle phase de projet.

Elles sont également réunies une fois par année au sein de la commission conjointe.

L'ordre du jour ainsi que les documents qui seront discutés en séance sont envoyés aux membres du Conseil par courrier A. L'ensemble doit être reçu par les membres des commissions sept jours avant la séance. Il en va de même pour la commission conjointe.

#### Organe de révision

Conformément à l'article 15 des statuts de la FIPOI, le Contrôle fédéral des finances (CDF) assure le contrôle annuel des comptes de la fondation. Un rapport est établi chaque année à l'intention du conseil de fondation et de l'autorité de surveillance.

## 4. ANALYSE

L'analyse de la Cour a couvert les principaux risques liés aux processus de gouvernance, présentés selon les thématiques suivantes :

- L'organisation de la FIPOI (Conseil de fondation, commissions et comité de direction) ;
- La stratégie ;
- La gestion des risques ;
- La conformité aux bases légales et réglementaires ;
- L'information et la communication ;
- La surveillance (monitoring) ;
- L'intégrité et l'éthique.

Au vu des constats relevés et de la nécessité de faire évoluer la gouvernance de la FIPOI dans son ensemble, la Cour a uniquement émis des recommandations conclusives qui figurent au chapitre 5.

### 4.1. Organisation

#### 4.1.1. Contexte

##### Organes

Les organes prévus par les statuts de la FIPOI sont <sup>3</sup> :

- Le Conseil de fondation ;
- La Commission financière ;
- La Commission technique ;
- La direction de la fondation ;
- L'organe de révision.

Le rôle du Conseil de fondation est précisé à l'article 9 des statuts :

- « a) édicter les prescriptions nécessaires pour assurer l'activité de la fondation, en particulier les règlements intérieurs ;
- b) nommer le directeur ou éventuellement son remplaçant ;
- c) représenter la fondation envers les tiers ;
- d) approuver le budget et prendre acte de la planification financière ;
- e) faire dresser à la fin de chaque année civile un bilan de l'actif et du passif et un compte de pertes et profits, selon les règles en matière de comptabilité commerciale, ainsi qu'un rapport de gestion. Ces comptes et le rapport de gestion sont transmis après approbation par le Conseil de fondation, à l'autorité de surveillance dans le semestre suivant la clôture de l'exercice ;
- f) statuer sur toutes acquisitions, cessions ou locations d'immeubles, ainsi que la constitution de droits de superficie et d'autres droits réels ;
- g) statuer sur les prêts à la construction et à la rénovation ainsi que sur les emprunts ;
- h) statuer sur la constitution de gages immobiliers sur les biens de la fondation ;
- i) statuer sur les conditions de location ou de sous-location des locaux ;
- j) statuer sur l'acceptation de dons et legs ;
- k) adopter la politique d'engagement du personnel et fixer le statut et l'échelle de traitement du personnel ;
- l) désigner les personnes autorisées à représenter et obliger la fondation vis-à-vis des tiers et leur conférer le droit de signature individuelle ou collective.

<sup>3</sup> Selon l'article 7 des statuts de la FIPOI

*m) assurer la planification des besoins des bénéficiaires institutionnels, conformément aux buts de la fondation ».*

Les attributions de la commission financière sont quant à elles précisées dans le « Règlement financier et de la commission financière de la FIPOI ». Les attributions de la commission technique sont indiquées dans le « Règlement de la commission technique de la FIPOI ».

Ces deux commissions sont également réunies une fois par année au sein de la commission conjointe. Cette « fusion des deux commissions » n'est pas prévue dans les statuts de la fondation. Elle permet toutefois de traiter et d'échanger sur des thèmes communs.

#### Organisation opérationnelle

Afin d'assurer sa gestion opérationnelle, la FIPOI dispose notamment d'un directeur et d'un directeur adjoint. En outre, elle est organisée autour des divisions suivantes<sup>4</sup> :

- Division des conférences ;
- Division des bâtiments ;
- Division des projets de construction
- Division des finances ;
- Service de gérance ;
- Activités de support (informatique, ressources humaines et patrimoine immobilier.)

Une proposition de modification de l'organigramme a été présentée par la direction au Conseil de fondation le 5 décembre 2014 ; elle a finalement été validée le 27 mars 2015 et fait l'objet du premier constat ci-dessous.

#### Principes du système de contrôle interne (SCI)

Le directeur de la FIPOI a approuvé, en février 2010, le document intitulé « Principes du système de contrôle interne » (entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2010). Ce document a pour but de définir le SCI de la FIPOI. Il précise notamment que « *Le SCI de la FIPOI privilégie une approche axée sur les risques et les contrôles-clés. [...] le SCI est introduit et optimisé uniquement dans les processus importants pour les rapports financiers. Par processus importants pour les finances, on entend ceux relatifs aux domaines suivants :*

- Revenus ;
- Projets ;
- Achats et charges ;
- Salaires et charges du personnel ;
- Trésorerie et finances ;
- Technologie de l'information ».

### **4.1.2. Constats**

#### Réorganisation motivée par des relations interpersonnelles difficiles ou des compétences problématiques et non par une analyse d'efficacité

1 Les modifications de l'organigramme de la FIPOI début 2015 sont dues à des relations interpersonnelles difficiles entre certains cadres ainsi qu'à des problèmes de compétences en matière de gestion, et non à des analyses d'efficacité.

---

<sup>4</sup> Au 31 décembre 2014

Il en découle par exemple que les problèmes de compétences ne sont pas traités de manière à améliorer la qualité de la gestion. À titre d'illustration, un poste d'expert a été spécifiquement créé pour l'ancien chef de division des bâtiments, dont les compétences en matière de gestion ont été remises en question selon les conclusions d'un mandataire externe (Emmenegger Compétences Conseils - ECC).

#### Insuffisances dans la documentation relative aux aspects organisationnels

- 2 La Cour constate que la documentation interne nécessaire à une bonne gouvernance de la FIPOI n'est pas complète, certains processus importants mentionnés dans « les principes du SCI » de la FIPOI n'étant pas formalisés. Par exemple, concernant le processus relatif aux projets de construction, les différentes étapes internes à la FIPOI ne sont pas décrites (étude, phase de réalisation, suivi, etc.) ce qui augmente la difficulté d'assurer une gestion adéquate des activités clés de la FIPOI.

La FIPOI a défini dans le document intitulé « Principes du système de contrôle interne » que « *Tout risque ou dysfonctionnement identifié par un collaborateur doit être porté à la connaissance du membre de la Direction concerné afin que des mesures correctives soient prises* ». Cependant, ce document ne prévoit pas qui doit être contacté lorsque le membre de la direction concerné est l'auteur du dysfonctionnement. De même, la saisine du Conseil de fondation n'est pas précisée, ce qui peut conduire des collaborateurs à saisir les organes de contrôle au lieu dudit Conseil

- 3 De même, la Cour observe que la documentation interne (directive, règlement, processus, procédure) ne mentionne généralement pas les éléments suivants de manière uniforme et aisément compréhensible :
- La date de validation ;
  - La date d'entrée en vigueur ;
  - L'entité chargée de la validation (Conseil de fondation, direction, chef de division, etc.) ;
  - La précision quant aux collaborateurs ou divisions à qui est destiné le document.

### **4.1.3. Risques découlant des constats**

Les faiblesses organisationnelles relevées entraînent un **risque financier, opérationnel, d'image et de contrôle**, notamment de par la mise en place d'un organigramme ne se basant pas sur les besoins opérationnels de la FIPOI.

## **4.2. Stratégie**

### **4.2.1. Contexte**

#### Principes généraux

D'une manière générale, une organisation définit sa stratégie sur la base des éléments suivant : sa mission (sa raison d'être), sa vision (ambition pour les années à venir), ses valeurs (philosophie) et ses objectifs ou orientations stratégiques.

Les objectifs doivent être définis à tous les niveaux de l'organisation (organisation, division / service, collaborateurs). Selon les bonnes pratiques, les objectifs doivent notamment être spécifiques (suffisamment précis pour être compris sans explications supplémentaires), associés à des indicateurs afin d'en mesurer les résultats et accompagnés d'un délai.

### Stratégie au sein de la FIPOI

Au sein de la FIPOI, des « orientations » approuvées par le Conseil de fondation sont définies par les différentes divisions dans le cadre de l'élaboration du budget annuel et de la planification financière à cinq ans. Voici quelques exemples « d'orientations » :

- Optimiser la gestion administrative de la gérance (budget 2015, gérance) ;
- Garantir l'équilibre financier pour chaque immeuble propriété de la FIPOI (planification financière 2015-2019, gérance) ;
- Prévoir le développement du CICG d'un point de vue technologique (budget 2015, conférences) ;
- Suivre le projet de rénovation du BIT (budget 2015, projets) ;
- Soutenir les organisations internationales dans le cadre des projets de rénovation (projet 2015, bâtiments) ;
- Poursuivre le projet d'implémentation d'une gestion électronique des documents (projet 2015, direction, finance, activités de support).

Dans le cadre des entretiens individuels de fin d'année, des objectifs individuels sont fixés aux collaborateurs de la FIPOI en fonction de leur niveau hiérarchique. Il peut s'agir, par exemple, de diminuer les coûts d'une division ou encore de mettre à jour les plans des immeubles propriétés de la FIPOI.

La division Conférences a défini dans un document de deux pages intitulé « *notre charte éthique* » sa mission, sa vision, ses valeurs (professionnalisme, expérience, partage, etc.) et ses engagements (mettre tout en œuvre pour réussir chaque événement, privilégier la qualité, les relations et les échanges, etc.)

### Immeuble administratif de Varembe (IAV), immeuble administratif avenue de France (IAF) et Maison de la Paix

L'immeuble administratif de Varembe (IAV), construit en 1969 et propriété de la FIPOI, est situé à proximité immédiate de la Place des Nations et du centre international de conférences de Genève (CICG). Il abrite trois administrations suisses, trois organisations internationales et une organisation intergouvernementale. La surface locative s'élève à 5'465 m<sup>2</sup> pour une surface totale de 12'500 m<sup>2</sup>.

Le 6 décembre 2013, le Conseil de la FIPOI a donné son accord pour la construction d'une extension de l'IAV pour une surface locative d'environ 5'000 m<sup>2</sup> pour un coût prévu entre 22.5 et 24.5 millions (selon la construction ou non d'un attique) financé par les fonds propres de la FIPOI et par un emprunt bancaire. Cette extension a pour but de répondre aux principaux besoins des organisations internationales et contiendra une crèche au rez-de-chaussée pouvant accueillir environ 48 enfants. La construction de l'extension a débuté en 2015 et devrait s'étendre jusqu'en 2017. Des réflexions sont en cours concernant un éventuel déménagement de la représentation suisse auprès de l'ONU (DFAE<sup>5</sup>) et du SECO<sup>6</sup> (DEFR<sup>7</sup>) de l'IAV vers l'extension de l'IAV.

<sup>5</sup> Département fédéral des affaires étrangères.

<sup>6</sup> Secrétariat d'État à l'économie.

<sup>7</sup> Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche.

L'immeuble administratif avenue de France (IAF) est un bâtiment propriété de la FIPOI mis en exploitation en novembre 2011. Le coût total de construction s'est élevé à environ 50 millions et a été financé à hauteur de 40 millions par un prêt hypothécaire. La surface locative s'élève à 9'840 m<sup>2</sup> pour une surface totale de 16'185 m<sup>2</sup>. Les missions diplomatiques et les organisations non gouvernementales représentent la plus grande partie des occupants de cet immeuble. Devant les difficultés rencontrées à louer certaines surfaces (l'objectif de 80 % des surfaces louées pour la 2<sup>ème</sup> année d'exploitation n'était pas atteint), le Conseil de fondation a approuvé lors de la séance du 22 juin 2012 l'élargissement du champ des locataires aux administrations publiques et aux clients privés.

Le bâtiment de la Maison de la Paix a été inauguré en octobre 2014 après trois ans de travaux. Le site a sa base sur l'avenue de France et sa pointe dirigée vers l'avenue de la Paix et le Palais des Nations. Le bâtiment appartient à l'institut de hautes études internationales et du développement (IHEID) et accueille diverses institutions actives dans le domaine de la politique de la paix et de la sécurité (centre de politique de sécurité, Genève (GCSP), centre international de déminage humanitaire, Genève (CIDHG), etc. La réalisation de la Maison de la Paix est le fruit d'un partenariat public-privé entre l'IHEID, fondation de droit privé, les autorités publiques et les mécènes. La Confédération suisse et le canton de Genève ont apporté une contribution financière à titre d'investissement universitaire d'environ 78 millions (dont 42.9 millions par le canton de Genève dans le cadre de la loi L 10407).

#### **4.2.2. Constats**

##### Stratégie non formalisée et objectifs au niveau de l'organisation non définis

- 4 Il n'existe pas de plan systématisé par la direction pour l'ensemble de la FIPOI permettant de faire le lien entre mission, vision, valeurs et objectifs ou orientations stratégiques<sup>8</sup>.

Dans ce cadre, la grande majorité des collaborateurs rencontrés par la Cour ont indiqué ne connaître ni la vision, ni les valeurs ou encore les objectifs stratégiques de la FIPOI ce qui augmente entre autres la difficulté d'assurer une cohérence transversale dans les activités de la FIPOI.

- 5 De même, la Cour relève que la direction de la FIPOI n'a ni défini, ni communiqué au niveau de l'organisation ses objectifs stratégiques<sup>9</sup>. Dès lors, faute d'une réflexion stratégique appropriée, la direction n'est pas en mesure de s'assurer que les ressources de la FIPOI soient gérées de la manière la plus efficiente possible. Cette situation est d'autant plus problématique dans un contexte où les activités de la FIPOI vont être amenées à se développer ces prochaines années (octroi par la Confédération d'une enveloppe d'environ deux milliards sur dix ans environ pour la rénovation des bâtiments des organisations internationales, projet de fusion avec la FCIG, etc.).

---

<sup>8</sup> À l'exception de la division conférences qui a formalisé sa mission, sa vision, ses valeurs et ses engagements.

<sup>9</sup> Des objectifs (appelées « orientations ») sont définis mais uniquement au niveau des différentes divisions et des collaborateurs de la FIPOI.



---

Faiblesses en matière de stratégie immobilière et de stratégie de communication

- 6 Les faiblesses suivantes ont été relevées en matière de stratégie :
- Alors que les travaux de construction de l'extension de l'IAV ont débuté, aucun plan de commercialisation des surfaces n'avait encore été élaboré au moment de l'audit par la direction de la FIPOI ce qui ne lui permet pas de s'assurer de manière adéquate que cette extension bénéficiera d'un taux de location suffisant. Selon les informations fournies à la Cour par la direction de la FIPOI, des réflexions sont en cours concernant un éventuel déménagement de la représentation suisse auprès de l'ONU et du SECO de l'IAV vers l'extension de l'IAV. Il n'y a cependant pas encore de projet concret en la matière. Par ailleurs, même si le projet locatif venait à se réaliser, il ne résoudrait pas réellement la question de la commercialisation, car l'occupation de l'extension de l'IAV par la Confédération se ferait au détriment de celle de l'IAV (« création » de surface vacante au sein de l'IAV) ;
  - Des surfaces vacantes ont été constatées au sein de l'IAF dès 2012 du fait notamment de la concurrence directe entre ce bâtiment et celui de la Maison de Paix, situé à environ trois minutes à pied de l'IAF (moins de 50 mètres). Afin de louer ces surfaces vacantes, la FIPOI a été contrainte d'élargir son « champ de location » aux administrations publiques et aux clients privés. Cette situation illustre des faiblesses en matière de stratégie de commercialisation et de prise en compte de la « concurrence » qui pouvait être exercée par d'autres bâtiments.
  - Bien que ce point soit de moindre importance, la Cour relève néanmoins que la stratégie de communication de la FIPOI via ses rapports d'activité est « locale »<sup>10</sup> alors que son champ d'activité et ses interlocuteurs sont internationaux.

Orientations définies au niveau des divisions ne respectant pas les bonnes pratiques

- 7 Les « orientations » par division définies dans le cadre du budget ou de la planification à cinq ans ne sont pas conformes aux bonnes pratiques liées à l'établissement d'objectifs. Par exemple, certaines orientations du budget 2015 sont insuffisamment spécifiques pour permettre d'exercer des responsabilités concrètes : « *pérenniser l'organisation du personnel de la division* » (division conférences), « *poursuivre le projet RH et implémenter de nouveaux concepts* » (direction, division finances, activités de support), « *rechercher l'équilibre financier dans la mesure du possible* » (division conférences). Par ailleurs, la quasi-totalité des « orientations » par division ne sont pas associées à des indicateurs. Ainsi, il n'est pas possible d'en mesurer les résultats ou d'en connaître les délais.

Objectifs individuels non quantitatifs

- 8 Certains objectifs individuels fixés dans le cadre des entretiens de fin d'année ne sont pas mesurables. Par exemple, il peut être demandé à un chef de division de diminuer les coûts de sa division sans que ne soient fixés d'objectifs précis en francs ou en pourcentages. Ainsi, il n'est pas possible d'en mesurer les résultats ou d'en connaître les délais.

---

<sup>10</sup> Ses rapports d'activité sont uniquement disponibles en français sur son site internet.



### **4.2.3. Risques découlant des constats**

L'absence de stratégie adéquate formalisée et communiquée au sein de la FIPOI entraîne un **risque opérationnel et de contrôle**. Cela augmente substantiellement la difficulté de délivrer des prestations de manière cohérente, efficace et efficiente.

Il existe également un **risque d'image** (à l'interne et à l'externe) en raison du manque de lisibilité de la stratégie de la FIPOI.

Le **risque financier** tient à une utilisation inefficace des ressources (surfaces vacantes dans le cadre de l'exploitation des bâtiments, etc.).

## 4.3. Gestion des risques

### 4.3.1. Contexte

#### Principes généraux

« La gestion des risques est une approche systématique et planifiée, constituée par un ensemble d'activités, de règles et d'outils utilisés par une organisation par rapport à ses risques financiers et non financiers. Le but ultime de la gestion des risques est de constituer un outil d'aide à la décision. Ses objectifs principaux sont de permettre à une organisation d'identifier et d'évaluer les risques ayant un impact sur sa mission et de l'aider à les gérer de manière conforme à son appétence »<sup>11</sup>.

S'agissant de bonne gouvernance, un Conseil de fondation doit savoir où se situent les risques au sein de son organisation et ce qui est entrepris pour les maîtriser. Pour ce faire, il doit établir le concept de gestion des risques applicable à la fondation et veiller à ce qu'il soit mis en œuvre de manière satisfaisante par la direction.

#### Règlement sur la gestion des risques de l'État de Genève

L'article 11 alinéa 4 du règlement sur la gestion des risques (RGR, D 1 09.10), prévoit que les entités du périmètre de consolidation, dont la FIPOI, doivent transmettre au 30 novembre de chaque année à leur département de tutelle et au responsable de la gestion globale des risques de l'État de Genève son inventaire et sa cartographie des risques, structurés selon les instructions fournies par le responsable de la gestion globale des risques de l'État de Genève.

#### Analyse des risques de la FIPOI

Au sein de la FIPOI, les principes à mettre en œuvre en matière de gestion des risques ont été définis dans le document « *principes du système de contrôle interne (SCI)* » (entré en vigueur en mars 2010). Il y est notamment précisé que les processus, risques et contrôles doivent être convenablement documentés et que « *l'actualité et l'exhaustivité de l'inventaire des risques doivent être vérifiées dès 2010 chaque 2<sup>ème</sup> trimestre de l'exercice, et des adaptations doivent être effectuées si nécessaire* ». En outre, il y est indiqué que le directeur adjoint doit veiller à ce que l'inventaire des risques de la FIPOI soit toujours actuel.

Selon les informations fournies à la Cour, dans la pratique l'inventaire des risques de la FIPOI est mis à jour de manière annuelle par le comité de direction (en fin d'année). Il est suivi par chaque chef de division sous la supervision du directeur adjoint.

Le résultat de l'inventaire des risques est présenté annuellement, sous la forme d'une cartographie des risques stratégiques, au Conseil de fondation ainsi qu'à la commission financière et à la commission conjointe.

<sup>11</sup> Source : Concept de gestion des risques pour l'État de Genève : [http://www.ge.ch/conseil\\_etat/2009-2013/ppresse/doc/pointdepresse-20131002/annexe1.pdf](http://www.ge.ch/conseil_etat/2009-2013/ppresse/doc/pointdepresse-20131002/annexe1.pdf)

#### 4.3.2. Constats

9 L'inventaire des risques de la FIPOI n'est pas fiable. En effet, il présente des incohérences entre certains risques identifiés, leurs causes et les mesures à prendre pour traiter le risque. Ces incohérences augmentent notamment la difficulté d'établir et de mettre en œuvre une stratégie adéquate pour la FIPOI. À titre d'illustration, la Cour présente les principales lacunes relevées sur 4 risques FIPOI 2014 :

- FIPOI R01 « Incapacité de répondre aux attentes des organisations internationales en ce qui concerne les travaux de rénovation de leurs bâtiments » : la cause du risque selon l'inventaire réside dans la « Mission attribuée à la FIPOI par la Confédération et l'État de Genève » et la mesure à prendre pour réduire le risque est un « Suivi régulier au niveau de la direction » sur les travaux de rénovation des bâtiments. Or, un « suivi de la direction » sur les travaux de rénovation des bâtiments n'est pas de nature à influencer la cause de ce risque, à savoir « Mission attribuée par la Confédération et l'État de Genève ». En outre, il est surprenant que par rapport aux futurs défis en matière de prêts à la rénovation aux organisations internationales, l'inventaire des risques indique que la conséquence d'une survenance de ce point induirait un « *risque d'image principalement* ». En effet, la survenance du risque engendrerait également des conséquences opérationnelles et financières importantes.

En cours d'audit, le directeur adjoint a indiqué à la Cour qu'une des mesures initiées pour diminuer ce risque était l'augmentation du nombre de postes au sein de la division constructions (trois ressources au total étant prévues à terme), mais que cette mesure n'avait pas été documentée au niveau de l'inventaire des risques. Ceci confirme l'inadéquation d'éléments remontés pour pallier ce risque dans l'analyse annuelle des risques ;

- FIPOI R03 « Non-respect de la procédure interne d'adjudication des mandats » : la cause du risque selon l'inventaire est induite par une « *Décision politique* » et la mesure à prendre pour réduire le risque est l'établissement d'une nouvelle procédure d'adjudication (validée le 5 décembre 2014 par le Conseil de fondation) ainsi que des contrôles aléatoires de la part de la direction. Or, l'audit de la Cour fait ressortir des faiblesses importantes non pas de la « qualité » de l'ancienne procédure, mais au niveau de la mise en concurrence des fournisseurs et du respect de la procédure d'adjudication définie (se référer également aux chapitres 4.4 et 4.6). De plus, la Cour note qu'aucun contrôle aléatoire n'a encore été mis en œuvre sur ce risque.

Par ailleurs, il est surprenant que la cause principale identifiée dans l'inventaire soit une « *Décision politique* », les projets internes de la FIPOI ne devant en principe pas être sujets à du « *management override*<sup>12</sup> ». Finalement, la conséquence citée dans l'inventaire, à savoir « *Impact sur le fonctionnement de la FIPOI* », n'est pas en cohérence avec le risque identifié dès lors que l'impact est surtout d'ordre financier pour la FIPOI. De plus, l'impact sur la délivrance de la prestation et l'impact financier qui sont évalués comme étant actuellement « faibles » minimisent l'impact réel du risque ;

---

<sup>12</sup> Dans la pratique économique, le terme anglais « *management override* » définit les cas où les instances dirigeantes utilisent leur pouvoir décisionnel afin de contourner les contrôles internes d'une organisation.

- FIPOI R04 « Reporting/tableaux de bord des activités/immeubles défaillants » : la cause du risque selon l'inventaire réside dans un « *Système de reporting défaillant* » et l'inventaire indique que le risque résiduel est accepté. Il n'y a donc aucune action à prendre selon l'inventaire. Or, l'audit de la Cour fait ressortir des faiblesses importantes au niveau du reporting (se référer également au chapitre 4.5) ;
- FIPOI R07 « Non prise en compte des coûts réels de prestations » : la cause du risque selon l'inventaire réside dans un « *Contrôle interne défaillant* ». Le risque est évalué comme « mineur » et l'inventaire indique que le risque résiduel est accepté. Il n'y a donc aucune action à prendre citée dans l'inventaire. Or, l'audit de la Cour fait ressortir des faiblesses importantes au niveau du SCI et du reporting (se référer également aux chapitres 4.5 et 4.6). En outre, la cause du risque n'est pas identifiée correctement et ne permet donc pas de gérer le risque de manière adéquate. À titre d'exemple, des causes telles qu'un suivi des activités et/ou une comptabilité analytique non adéquats paraissent être plus en lien avec le risque identifié par la FIPOI (se référer également aux chapitres 4.5 et 4.6).

### **4.3.3. Risques découlant des constats**

Les **risques opérationnels, de contrôle financier et de fraude** découlent des faiblesses importantes dans la gestion des risques de la FIPOI qui ne lui permettent pas de s'assurer d'une maîtrise suffisante de ces risques par rapport à son activité.

## 4.4. Conformité aux bases légales et réglementaires

### 4.4.1. Contexte

#### Règlement sur les procédures d'adjudication des marchés traités par la FIPOI

La direction de la FIPOI a élaboré le règlement sur les procédures d'adjudication des marchés traités par la FIPOI afin de régir « *la passation de tous les marchés d'achats de biens, de services ou de services de construction, par la FIPOI dans tous les cas où les dispositions de droit fédéral, inter-cantonal ou cantonal sur les marchés publics, sont inapplicables. Il a pour but, dès lors que la FIPOI n'est pas une autorité adjudicatrice mais un adjudicateur privé, d'organiser la procédure suivie par la FIPOI à titre privé de manière similaire à celle prévue en droit cantonal par le Règlement sur la passation des marchés publics (RS/GE L 6 05.01 ; RMP), tout en tenant compte des spécificités des activités de la FIPOI* ».

Ce règlement a été validé par le Conseil de fondation et est entré en vigueur le 27 juin 2013.

Le tableau ci-dessous présente les seuils définis par la FIPOI en matière de marchés publics :

Types de procédure	Marchés de fournitures	Marchés de services	Marchés de construction	
			Second œuvre	Gros œuvre et génie civil
Procédure de gré à gré	jusqu'à 100 000 F	jusqu'à 150 000 F	jusqu'à 150 000 F	jusqu'à 300 000 F
Procédure sur invitation	jusqu'à 250 000 F	jusqu'à 250 000 F	jusqu'à 250 000 F	jusqu'à 500 000 F
Procédure ouverte / Procédure sélective	dès 250 000 F	dès 250 000 F	dès 250 000 F	dès 500 000 F

### 4.4.2. Constats

#### Non-respect du règlement sur les procédures d'adjudication des marchés traités par la FIPOI

10 La Cour a pu constater que pour plusieurs marchés, il n'y a pas eu d'appel d'offres en procédure ouverte, ce qui est contraire au règlement sur les procédures d'adjudication des marchés traités par la FIPOI. À titre d'illustration, la Cour présente les exemples suivants :

- La prestation de nettoyage des bâtiments MIE1 et MIE2 (avec le fournisseur SERCONET) n'a pas fait l'objet d'un appel d'offres en procédure ouverte ou sélective (marché d'environ 450'000 F TTC en

2014) mais d'une adjudication de gré à gré sans mise en concurrence. Cette procédure d'adjudication aurait pu être réalisée dès 2013 (lors de l'entrée en vigueur du règlement) sachant que les contrats signés en 2009 étaient valables pour un an, renouvelables tacitement d'année en année ;

- Les prestations d'entretien annuel du CICG (avec le fournisseur AFIG), ont fait l'objet, en 2014, d'une procédure sur invitation alors que selon la valeur des prestations adjudgées (montant de 298'000 F HT), une procédure ouverte ou sélective aurait dû être réalisée. Il a été indiqué à la Cour que l'adjudication de ce marché a été réalisée sur invitation sur la base du montant des facturations de l'année précédente (inférieur à 250'000 F pour l'année 2014). Cependant, la Cour relève que dès la réception des offres, la FIPOI aurait dû arrêter la procédure en cours, et recourir à une procédure ouverte ou sélective.

#### Absence de définition de marchés

11 La FIPOI n'a pas défini les éléments à prendre en considération pour déterminer un marché de manière uniforme. Par exemple, la prestation d'entretien annuel du CICG a été considérée comme constitutive d'un seul marché, adjudgé à un prestataire (la société AFIG), alors que ce même prestataire effectue des prestations de nettoyage auprès d'autres divisions de la FIPOI. Le chiffre d'affaires de ce prestataire avec la FIPOI représente un montant d'environ 700'000 F pour l'année 2014.

#### **4.4.3. Risques découlant des constats**

Le **risque de conformité** est avéré, car des marchés n'ont pas été attribués selon une procédure d'appel d'offres ouverte ou sélective.

Le **risque de conformité** existe également lorsque la valorisation du marché de services ou de fournitures n'est pas déterminée de manière correcte et peut conduire l'entité à utiliser une procédure qui n'est pas celle requise par le règlement sur les procédures d'adjudication des marchés traités par la FIPOI.

Le **risque de contrôle** avéré tient à l'absence de directive interne et de procédure d'identification systématique des marchés qui ne permet pas de procéder de manière efficace à des opérations de vérification de l'application des dispositions du règlement ad hoc de la FIPOI et, le cas échéant, à des actions correctives.

Le **risque financier** tient au fait que l'utilisation d'une procédure sur invitation ou de gré à gré prive l'adjudicateur d'offres plus concurrentielles..

Le **risque de fraude** tient aux faiblesses constatées au niveau des mises en concurrence des marchés.

## **4.5. Information et communication**

### **4.5.1. Contexte**

#### Principes généraux

Une information et une communication adéquates sont essentielles au bon fonctionnement d'une organisation. L'information communiquée peut concerner aussi bien des aspects financiers que qualitatifs des opérations. Pour être utile, elle doit être pertinente, communiquée à temps et aux bons destinataires.

#### Comptabilité analytique

Afin de déterminer notamment la rentabilité par activités et par immeubles, la FIPOI a mis en place une comptabilité analytique. Celle-ci se décline selon deux axes :

- Par activités :
  - Gérance ;
  - Conférences ;
  - Bâtiments ;
  - Frais de structure ;
  - Genève internationale ;
- Par immeubles :
  - Centre international de conférences de Genève (CICG) ;
  - Parking de la place des Nations (PPN) ;
  - Immeuble administratif de Varembe (IAV) ;
  - Salle William Rappard (SWR) ;
  - Immeuble administratif avenue de France (IAF) ;
  - Immeuble administratif de Montbrillant (IAM)
  - Centre du commerce international (CCI) ;
  - Maison internationale de l'environnement 1 (MIE 1) ;
  - Maison internationale de l'environnement 2 (MIE 2) ;
  - Immeuble administratif avenue de France (IAF).

Ces deux axes de comptabilité analytique sont présentés au Conseil de fondation et ses deux commissions.

### **4.5.2. Constats**

#### Absence de communication adéquate relative aux activités opérationnelles

12 La Cour observe que la direction, ainsi que les différentes divisions et services n'établissent pas de tableaux de bord sur des éléments opérationnels (objectifs, indicateurs clés liés aux activités, etc.). Cette absence d'indicateurs et de tableaux de bord augmente la difficulté d'assurer un pilotage adéquat des activités.

#### Circulation insuffisante de l'information

13 La Cour constate que la circulation des informations présente des faiblesses importantes au sein de la FIPOI :

- La division conférences n'a pas été informée que des locaux étaient disponibles au sein du bâtiment de l'avenue de France (IAF), alors que certains de ses clients ont fait part de demandes de location de longue durée (voir chapitre 4.2) ;

- En l'absence d'un retour systématique sur les travaux demandés par les locataires au service de gérance de la FIPOI, ce dernier n'est pas en mesure d'effectuer un suivi adéquat des travaux ;
- Les contrats de maintenance et les plans des bâtiments ne sont pas aisément disponibles (par exemple pour les collaborateurs de la division Bâtiments). Un meilleur accès à ces informations permettrait notamment de vérifier plus facilement que les travaux de maintenance prévus dans les contrats sont bien effectués et qu'ils ne sont pas facturés « à double ».
- Les décisions prises par le Conseil de fondation ne sont pas systématiquement communiquées, dans la mesure de leur pertinence, par la direction auprès des collaborateurs concernés ;
- Les règlements, directives et procédures sont mis à disposition des collaborateurs dans l'application Allegro. Néanmoins, ces documents ne font pas l'objet d'une présentation adéquate par la direction pour les activités et les tâches clés afin de s'assurer que les collaborateurs se sont véritablement appropriés les changements. À titre d'exemple, la Cour a pu noter une méconnaissance, voire des carences dans la connaissance de documents clés tels que le règlement sur les procédures d'adjudication des marchés traités par la FIPOI (voir chapitre 4.4) ;
- Malgré la séance organisée par la direction à la suite de la dénonciation anonyme de 2014 et aux licenciements en découlant, les entretiens menés par la Cour font ressortir qu'un grand nombre de collaborateurs estime ne pas avoir reçu une information claire sur les conclusions des différents audits et mandats de conseils ainsi que sur les modifications à apporter en termes de « comportement » face aux questions de conflits d'intérêt potentiels.

#### Faiblesses au niveau de la comptabilité analytique

14 La comptabilité analytique par « activités » de la FIPOI (Gérance, Conférences, Bâtiments, Frais de structure, Genève internationale) ne permet pas à ce jour d'avoir une vision suffisamment fiable des charges et revenus imputables aux différentes activités et bâtiments de la FIPOI. En effet, la Cour observe notamment que :

- Dans les comptes 2014, aucun frais de structures n'a été imputé à l'activité « Genève internationale » alors que la mise en œuvre de celle-ci bénéficie, par exemple, des services transversaux fournis par la division finances et des services ressources humaines et « informatique ». Cette manière de procéder impactait artificiellement à la baisse les charges imputées à la Genève internationale ;
- Les frais de structures imputés aux différents bâtiments et activités de la FIPOI ne sont pas représentatifs de leurs coûts réels. À titre d'illustration, certaines charges refacturées aux clients de la division Conférences sont prises en compte pour calculer les frais de structures imputables à cette division. Cette manière de procéder impacte artificiellement à la baisse les charges imputées aux autres bâtiments de la FIPOI et fausse les résultats par immeuble.

#### **4.5.3. Risques découlant des constats**

Les risques **opérationnels, de contrôle et d'image** tiennent à une communication non adéquate ne permettant notamment pas de transmettre l'ensemble de l'information aux acteurs concernés. Par ailleurs, les faiblesses relevées en matière de collaboration entre les différentes divisions ne permettent pas de s'assurer d'un traitement adéquat des prestations à délivrer.



## 4.6. Surveillance (*monitoring*)

### 4.6.1. Contexte

#### Principes généraux

D'une manière générale, l'objectif principal de la surveillance au sein d'une organisation est de fournir au Conseil et à la direction un état des lieux relatif à l'atteinte ou non des objectifs qui ont été fixés. La surveillance permet ainsi au Conseil et à la direction de prendre les décisions en temps opportun. En outre, elle est un moyen de responsabiliser les collaborateurs et permet à l'organisation d'améliorer en continu sa performance.

#### Suivi des heures / activités des collaborateurs

Au sein de la FIPOI, les collaborateurs qui travaillent dans l'opérationnel saisissent leurs heures de travail dans l'outil Allegro. En règle générale, cela concerne les collaborateurs de la division des bâtiments qui n'ont pas une fonction administrative ainsi que les collaborateurs de la division des conférences travaillant aux services accueil, technique et exploitation. Ces heures sont validées par leur supérieur hiérarchique. Au sein de la division des bâtiments, les heures des collaborateurs sont ventilées par bâtiment (Centre International de Conférences, Genève — CICG, immeuble administratif de l'avenue de France — IAF, etc.) et par tâche (maintenance, projet, etc.).

#### Mandats d'audit et de conseil récents

À la fin de l'année 2013, la FIPOI a mandaté une société externe (Emmenegger Compétences Conseils — ECC) afin de :

- « développer un concept de gestion du capital humain adapté au contexte et aux enjeux de la FIPOI et permettant de soutenir sa stratégie institutionnelle ;
- Faire évoluer sa culture d'entreprise afin de développer un environnement de travail dynamique, positif, solidaire et suscitant l'engagement ».

Un rapport de synthèse « état des lieux » relatif aux travaux a été remis à la direction de la FIPOI par cette société externe (ECC) le 30 avril 2014.

Après une pesée des intérêts, le Conseil de fondation a effectué une diffusion restreinte de ce rapport. S'agissant d'un choix en opportunité du Conseil de fondation, la Cour ne se prononcera pas sur ce point.

Le 26 juin 2014, le directeur de la FIPOI et le président du Conseil de fondation ont été informés par la mission suisse qu'à la mi-juin 2014, le Contrôle fédéral des finances (organe de révision de la FIPOI) avait reçu une dénonciation anonyme écrite à l'encontre de la FIPOI. Afin de vérifier la véracité des allégations anonymes et à la demande du Président et du Vice-Président du Conseil de fondation, le directeur de la FIPOI, en collaboration avec un avocat, a procédé dès le lendemain à un certain nombre d'auditions. Plusieurs vérifications ont démontré que ces allégations étaient fondées. Des sanctions ont été prises, notamment à l'égard des collaborateurs concernés (deux licenciements ordinaires et deux avertissements écrits). Les éléments identifiés par la direction portaient notamment sur les points suivants :

- Travaux octroyés à une société dont l'épouse d'un collaborateur était l'administratrice ;
- Mandats donnés à une société détenue par un collaborateur travaillant à temps partiel pour la FIPOI ;

- Une comptable de la fondation avait été nommée gérante d'une société à responsabilité limitée qui fournissait des services à la FIPOI.

Afin de s'assurer qu'aucun autre problème du même type ne subsiste au sein de la FIPOI, une autre société externe (BDO) a été mandatée par la direction dès août 2014 afin de s'assurer que la FIPOI n'avait pas subi de préjudice financier, de détecter d'autres cas et que les mesures prises permettaient d'éviter d'autres conflits d'intérêts potentiels. L'audit mené par cette société externe (BDO) s'est déroulé en trois phases :

- Analyse d'un échantillon de contrats spécifiques (contrats en lien avec les trois prestataires de service de la division des conférences mis en cause dans le cadre de la dénonciation anonyme) ;
- Identification d'autres conflits d'intérêts potentiels : entretiens avec les personnes habilitées à engager la fondation, recherche sur les personnes concernées et leurs proches et analyse des éventuels contrats alloués aux personnes proches ;
- Appréciation des règlements et directives internes de la FIPOI.

Un rapport de synthèse relatif aux travaux précités a été remis à la direction de la FIPOI le 24 septembre 2014.

Au cours de l'année 2014, l'ancien responsable de la division des bâtiments a mandaté une troisième société externe (Swissnova). L'objectif de la mission était de mettre en place une « *cohésion d'équipe et une vision partagée afin de renforcer l'équipe actuelle autour d'un même projet (fédérer), la motiver et la préparer aux changements à venir* ». Il s'agissait notamment de faire face aux « *différents enjeux futurs qui attendent la FIPOI, particulièrement la division des bâtiments, dans le but de répondre et d'anticiper de manière performante aux besoins de la fondation* ». Un rapport de synthèse relatif aux travaux menés par cette société externe a été remis au responsable ad intérim de la division des bâtiments en mars 2015.

#### Systeme de contrôle interne (SCI)

Le document intitulé « *principes du système de contrôle interne (SCI)* » met notamment en évidence les principes suivants :

- « *La FIPOI définit le SCI comme l'ensemble des activités, méthodes et mesures, ordonnées par le Conseil de fondation et la direction, qui servent à garantir un déroulement conforme de la marche de la FIPOI* » ;
- « *Le SCI est appliqué dans l'ensemble de l'entreprise* » ;
- « *Un rapport sur le SCI est transmis une fois par an au Conseil de Fondation* » ;
- « *Le SCI est introduit et optimisé uniquement dans les processus importants pour les états financiers [...] : revenus, projets, achats et charges, salaires et charges de personnel, trésorerie et finances, technologies de l'information* » ;
- « *Le Conseil de fondation veille à l'existence d'un SCI efficace dans l'entreprise* » ;
- « *La direction définit les exigences en matière de SCI et prend les mesures organisationnelles permettant son exploitation et son évaluation efficaces* ».

#### Mise en concurrence des prestataires

La mise en concurrence des prestataires (demande de plusieurs offres) fait partie des bonnes pratiques en matière de gestion, notamment afin de s'assurer que les prix et qualités proposés sont les meilleurs possibles (recherche de la meilleure offre). Une surveillance adéquate doit permettre de s'assurer que l'organisation met en œuvre une saine concurrence entre les prestataires.

---

### Contrats avec les fournisseurs

Selon les bonnes pratiques, il est d'usage que les relations entre deux entreprises portant sur des éléments significatifs soient formalisées via un contrat écrit afin notamment de traiter la question des obligations réciproques de chacune des parties. Une surveillance adéquate doit permettre de s'assurer que l'organisation gère ses relations contractuelles avec ses fournisseurs de manière à minimiser les risques juridiques potentiels.

### **4.6.2. Constats**

#### Insuffisances en termes de gestion et de surveillance

15 L'audit de la Cour fait ressortir que la gestion et la surveillance exercées par la direction de la FIPOI présentent de nombreuses faiblesses. À titre d'illustration, la Cour observe que :

- La direction ne joue pas suffisamment son rôle de « pilote », ce qui a notamment pour conséquence de favoriser un fonctionnement très cloisonné (chaque division et service fonctionne principalement en « autogestion » sans qu'une transversalité adéquate n'ait été mise en place au sein de la FIPOI).
- La culture de gestion de la FIPOI ne correspond pas à ce que l'on est en droit d'attendre d'une organisation qui doit gérer des enjeux importants pour la Genève internationale. En effet, les éléments à disposition de la Cour font ressortir une prise en compte inadéquate de la notion d'efficience dans l'utilisation des ressources de la FIPOI (voir également le chapitre 4.2). Par exemple, des demandes de poste complémentaires sont faites sans analyse détaillée suffisante.
- La direction n'a pas une connaissance suffisante du fonctionnement des différentes divisions et services de la FIPOI et ne s'implique pas de manière adéquate dans la gestion de l'entité. À ce propos, plusieurs collaborateurs rencontrés ont notamment indiqué effectuer des tâches qui auraient dû être assumées par la direction. Par exemple, une demande de subvention auprès de la Confédération a été gérée directement par un chef de division, faute de quoi le financement en question n'aurait certainement pas été obtenu ;
- Plusieurs insuffisances ont été relevées en matière de gestion financière. En particulier, la direction n'a pas budgété un montant de 900'000 F dans le cadre du plan financier relatif à l'équipement de la future salle de conférence de l'extension de l'IAV (voir également le chapitre 4.7). Par ailleurs, la direction financière n'est pas suffisamment impliquée par la direction sur les aspects financiers relatifs aux grands projets de la FIPOI (extension de l'IAV, projet de fusion avec la FCIG, etc.). Elle ne peut donc pas jouer son rôle de « conseil » et de « vérificateur ». Ceci constitue une faiblesse importante de gouvernance dans la mesure où la FIPOI n'est pas en mesure de s'assurer que les projets significatifs de la FIPOI sont suffisamment « challengés » du point de vue financier.

16 Des insuffisances ont également été constatées dans la gestion et la surveillance exercées par le responsable ad intérim de la division des bâtiments. En particulier :

- Le responsable ad intérim de la division des bâtiments effectue une surveillance insuffisante du travail réalisé par les techniciens de la division alors même que ces derniers disposent d'une grande autonomie dans l'organisation de leur travail.

À titre d'exemple, il n'est pas possible d'avoir une vision complète et fiable du travail effectué par ces techniciens (voir également constats 17 et 18 ci-dessous) ;

- Il n'y a pas de revue annuelle du chiffre d'affaires réalisé avec chaque fournisseur de la division des bâtiments, et des mises en concurrence ne sont pas effectuées de manière systématique. En conséquence, il est difficile d'identifier des marchés potentiels et de s'assurer que les prestations sont obtenues aux meilleures conditions qualité-prix possible (voir également le chapitre 4.4) ;
- Les contrôles prévus sur les prestations réalisées par les fournisseurs (rapports de travail attestant que les travaux ont été réalisés « *selon les règles de l'art* ») ne sont pas toujours correctement documentés. Il est ainsi difficile de s'assurer aisément que les prestations fournies ont bien été réalisées ;
- Les conclusions des mandataires externes (ECC et Swissnova) font ressortir que le responsable ad intérim de la division des bâtiments doit évoluer en ce qui concerne la gestion afin d'être en mesure d'assumer cette fonction.

#### Lacunes dans le suivi des activités et des heures des collaborateurs

17 Les collaborateurs « administratifs » de la FIPOI (cadres de la division des conférences et des bâtiments, service IT, etc.) ne saisissent pas leurs heures dans le système Allegro. Pour ces derniers, la vérification des heures se base donc essentiellement sur la « confiance ». Au vu de la surveillance inadéquate exercée par la direction, cette manière de procéder ne permet pas d'effectuer un contrôle approprié des principes relatifs au temps de travail défini dans le règlement du personnel de la FIPOI.

18 À la suite de vérifications des relevés d'activité des collaborateurs de la division bâtiments, plusieurs anomalies ont été relevées par la Cour : erreurs dans certains soldes d'heures supplémentaires, heures non saisies, heures saisies dans une rubrique « aucune<sup>13</sup> », heures affectées à des immeubles sans que le bien-fondé de ces affectations n'ait pu être démontré à la Cour, etc. Cela illustre notamment une absence de contrôle adéquat réalisé sur l'affectation du temps de travail des collaborateurs, alors que ces relevés d'activités sont utilisés dans le cadre de la comptabilité analytique pour les répartitions des charges entre les différents immeubles.

19 Pour les collaborateurs de la division des bâtiments utilisant l'outil Allegro, la tâche « *maintenance* », qui représente près de 90 % des heures annuelles totales saisies dans l'outil, est trop générique et ne permet donc pas de suivre de manière pertinente l'activité des collaborateurs en question.

#### Lacunes dans la gestion des mandats d'audit et de conseil

20 La Cour a relevé les lacunes suivantes dans la gestion et le suivi des mandats d'audit et de conseil récents attribués par la FIPOI :

- Concernant l'audit BDO, les travaux détaillés n'ont porté que sur la division des conférences. Aucun contrôle détaillé n'a donc été effectué pour d'autres services ou divisions, tels que la division des bâtiments ou des projets de constructions qui présentent pourtant de manière intrinsèque des risques élevés en matière de fraude (compte tenu du domaine d'activités).

---

<sup>13</sup> 246 heures saisies dans cette rubrique en 2013 et 353 heures en 2014 pour l'ensemble des collaborateurs de la division bâtiments renseignant Allegro.

Par ailleurs, c'est le directeur adjoint de la FIPOI qui a géré ce mandat alors qu'il était directement mis en cause dans le cadre de la dénonciation anonyme adressée au Contrôle fédéral des finances en raison de l'utilisation des ressources de la FIPOI à des fins privées. Or, les travaux de la Cour font ressortir des pratiques non adéquates en la matière (voir le chapitre 4.7). ;

- Concernant la gestion du mandat Swisnova, la Cour observe que la direction de la FIPOI n'y a pas été associée. C'est en effet le responsable de la division bâtiments puis le responsable ad intérim qui ont directement géré ce mandat. Vu les faiblesses en matière de gestion relevées par le mandat de la société ECC au niveau de la division bâtiments, cette absence d'implication de la direction ne permet pas de gérer de manière adéquate la possibilité que :
  - o Certaines constatations négatives relatives à la gestion de la division puissent être minimisées ;
  - o Le périmètre du mandat puisse être modifié de manière à ne pas couvrir certains aspects importants.
- Aucun suivi détaillé formalisé n'avait été effectué par la direction de la FIPOI avant que la Cour n'adresse une demande en début d'audit quant à l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations (sociétés externes ECC et BDO). Par ailleurs, en date de l'audit, très peu de recommandations émises par ces deux sociétés externes ont été mises en place par la direction<sup>14</sup>. Compte tenu de l'importance de certains points soulevés et des engagements pris par la direction pour les résoudre (par exemple en matière d'organisation ou de « culture d'entreprise »), les points évoqués ci-dessus constituent des lacunes manifestes en matière de surveillance.

#### Lacunes dans les activités de surveillance visant à s'assurer de la mise en place d'un SCI

- 21 Les activités de surveillance exercées par la direction et le Conseil de fondation visant à s'assurer de la mise en place d'un SCI au sein de la FIPOI présentent des lacunes. En particulier, la Cour a relevé qu'en non-conformité avec les « principes du SCI » de la FIPOI, le Conseil de fondation ne reçoit pas de rapport annuel sur le SCI. Dans les faits, en 2014, seuls les risques stratégiques de la FIPOI ont été transmis au Conseil. Par ailleurs, la direction n'a pas encore mis en place des activités de contrôle suffisantes visant à s'assurer qu'un SCI est mis en œuvre de manière adéquate dans l'ensemble de la FIPOI. En effet selon les informations à disposition de la Cour, les vérifications de la direction n'ont débuté qu'en 2014 et ont porté uniquement sur les « matrices des risques et contrôles » relatives aux processus « achats et charges » et « revenus ». De plus, les contrôles réalisés ne sont pas formalisés ce qui rend impossible une vérification a posteriori de leur mise en œuvre effective.

#### Mises en concurrence des prestataires insuffisantes

- 22 La Cour constate que les entreprises ne sont pas suffisamment mises en concurrence pour les achats de biens et services effectués pour la FIPOI. En particulier, sur un échantillon de cinq prestations analysées<sup>15</sup> relatives à

<sup>14</sup> Concernant l'audit BDO daté de septembre 2014, seule une recommandation sur six a été mise en œuvre à fin mars 2015, alors que les délais fixés dans le rapport d'audit étaient prévus pour le 31.12.2014. Concernant le mandat de la société ECC daté du 30 avril 2014, seules deux recommandations sur 18 ont été mises en œuvre à fin mars 2015.

<sup>15</sup> Pour des montants de prestations annuelles allant d'environ 80'000 F à plus de 700'000 F.

l'entretien des bâtiments de la FIPOI, seule une prestation avait été mise en concurrence en 2014. Par ailleurs, aucune mise en concurrence n'a été réalisée pour le mandat de recherche de sociétés privées dans le cadre de la location des surfaces de l'IAF (voir le chapitre 4.2). Ces absences de mise en concurrence ne permettent pas de s'assurer que les prix et qualités proposés par les prestataires soient les meilleurs possibles.

#### Absence de contrat

23 La Cour constate que des contrats ne sont pas systématiquement signés avec certains fournisseurs de la FIPOI. En particulier, sur un échantillon de cinq prestations analysées<sup>16</sup> relatives à l'entretien des bâtiments de la FIPOI, seules deux prestations avaient fait l'objet d'un contrat écrit avec le fournisseur. En l'absence de contrat écrit, les obligations réciproques de chacune des parties ne sont pas clairement définies, ce qui pourrait poser problème notamment en cas de litige.

### **4.6.3. Risques découlant des constats**

Il existe un **risque opérationnel, de contrôle et d'image**, en l'absence d'une gestion et d'une surveillance adéquates des activités de la FIPOI.

Le **risque financier** tient à une mise en concurrence insuffisante des fournisseurs et à l'absence d'implication de la direction financière dans certains projets stratégiques de la FIPOI.

Le **risque financier et de contrôle** tient à l'absence de contrats signés avec certains fournisseurs.

Le **risque de fraude** ne peut être exclu compte tenu des faiblesses relevées dans le présent chapitre.

Il existe un **risque de conformité**, car « *les principes du SCI* » ne sont pas respectés.

---

<sup>16</sup> Pour des montants de prestations annuelles allant d'environ 80'000 F à plus de 700'000 F.



## 4.7. Intégrité et éthique

### 4.7.1. Contexte

#### Principes généraux

L'évaluation de la gouvernance au sein d'une structure nécessite une analyse des principaux éléments qui la constituent, dont la dimension « **intégrité/éthique** ».

Il s'agit du « code de conduite » mis en place et appliqué au sein d'une organisation. Il est fondé sur des priorités et des valeurs servant à atteindre les objectifs fixés par l'organisation (par exemple, la défense des intérêts publics, le respect du principe d'égalité de traitement, le respect de l'égalité homme-femme).

#### Éléments du « code de conduite » à la FIPOI

Les éléments relatifs au « code de conduite » des employés de la FIPOI sont définis dans plusieurs documents différents. La Cour liste ci-dessous quelques éléments importants :

- Le document « *principes du système de contrôle interne (SCI)* » précise, entre autres, que « *tout risque ou dysfonctionnement identifié par un collaborateur doit être porté à la connaissance de membre de la Direction concerné afin que des mesures correctives soient prises* ».
- Le règlement sur les procédures d'adjudication des marchés traités par la FIPOI précise aux articles 12 et 15 que « *le principe de l'égalité de traitement doit être garanti à tous les candidats et soumissionnaires et dans toutes les phases de la procédure* » et que « *les personnes appelées à préparer ou à participer à une procédure de passation de marché doivent se récuser si elles ont un intérêt personnel dans l'affaire* ».
- La directive relative aux avantages ou cadeaux reçus de la part de tiers stipule que « *l'employé ne doit ni accepter, ni solliciter ou se faire promettre des dons ou autres avantages pour lui-même ou pour d'autres personnes dans l'exercice d'activités procédant du contrat de travail.* » Il y est également précisé que « *Dans le cadre de partenariat, l'acceptation de cadeaux ou d'avantages peut compromettre l'égalité de traitement des soumissionnaires. C'est pourquoi, dans un souci d'équité et de transparence lors de la procédure d'appel d'offres aucun avantage ou cadeau quel qu'il soit ne sera autorisé. Si le membre du personnel en relation d'affaires entretient des rapports et des liens étroits avec l'un des soumissionnaires (lien familial, connaissance...) qui pourraient compromettre l'équité et la transparence susmentionnées, il devra en référer immédiatement à son supérieur. En tous les cas, les membres du personnel s'engagent à respecter une concurrence équitable et loyale en matière d'appels d'offres en tout genre.* »

En cours d'audit, cette directive a été modifiée (validée par le Conseil de fondation en date du 27 mars 2015) afin notamment de préciser qu'il est « *interdit au personnel de la FIPOI de fournir des prestations à titre privé à eux-mêmes, à des autres collaborateurs de la FIPOI ou à des tiers sur leur temps de travail. L'utilisation des ressources de la FIPOI est également interdite en dehors du temps de travail. [...]* ».

- Le règlement du personnel de la FIPOI précise aux articles 12 et 15 que « *le principe de l'égalité de traitement doit être garanti à tous les candidats et soumissionnaires et dans toutes les phases de la procédure* » et que « *les personnes appelées à préparer ou à participer à une procédure de passation de marché doivent se récuser si elles ont un intérêt personnel dans l'affaire* ».
- Des « codes d'éthique » sont signés entre la FIPOI et les entreprises mandatées par la division bâtiments. Ces codes précisent notamment que « *l'entreprise s'engage à ne pas solliciter les collaborateurs de la FIPOI par un quelconque intéressement et à refuser toutes sollicitations de la part des collaborateurs de la FIPOI* ».

#### **4.7.2. Constats**

##### Sélection des fournisseurs

24 Les éléments du présent constat sont issus d'entretiens ciblés menés par la Cour.

Le directeur s'ingère directement en faveur de certains prestataires dans des sélections de fournisseurs effectuées par les divisions de la FIPOI. Les demandes du directeur portent également sur l'intégration de certaines sociétés lors de demandes d'offres auprès de plusieurs entreprises. Dans les faits, ces demandes pour favoriser certaines entreprises en particulier sont toujours orales. À titre d'illustrations, la Cour peut citer les cas suivants :

- Projet OMC, marché de plâtrerie portant sur un montant d'environ 2.7 millions de F : le directeur est intervenu pour que l'entreprise A obtienne le mandat et pour que des paiements de factures soient effectués en faveur de cette société alors qu'elles n'avaient pas encore été reçues par la comptabilité. En outre, il convient de signaler que l'offre de cette société était 13.41% moins chère que celle des concurrents, ce qui soulevait déjà, selon un expert de la FIPOI, des interrogations sur la capacité de mener ce « *mandat* » à terme. Dans les faits, cette société n'a pas donné satisfaction quant à la qualité des prestations rendues ;
- Projet d'extension de l'IAV, honoraires d'architecte portant sur un montant de plus d'un million de F : initialement, le directeur a demandé à l'architecte B d'effectuer une petite étude préalable de quelques jours, puis s'est assuré que les différentes études précédant l'avant-projet lui soient confiées. Ainsi, au moment d'effectuer un appel d'offres pour l'avant-projet, la FIPOI n'avait pas d'autre choix du point de vue de l'efficacité que de poursuivre avec l'architecte B. Le choix a donc été délibérément « verrouillé » par les demandes initiales du directeur ;
- Travaux de sécurisation de l'OMC, marché de jardinage et revêtements de surface portant sur un montant d'environ 1.7 million de F : selon le tableau d'adjudication initial, ce marché aurait dû être attribué à l'entreprise C. Dans les faits, le directeur a contacté directement et uniquement l'entreprise D afin que celle-ci puisse abaisser son offre initiale et lui permettre ainsi de remporter le marché. Il convient également de noter que le tableau d'adjudication final a fait l'objet d'une modification à la hausse du montant de l'offre initialement la moins disante sans qu'aucune explication ait pu être fournie à la Cour ;



- Projet IAF, marché pour la façade du bâtiment portant sur un montant d'environ 6.4 millions de F : le directeur est intervenu pour que l'entreprise générale (entreprise E) octroie ce mandat à l'entreprise F. Il s'agissait d'un « retour d'ascenseur » pour l'aide de la société F sur un autre dossier. Cependant, son offre n'étant pas suffisamment concurrentielle, cette société n'a finalement pas obtenu ce marché.

Il est difficile d'estimer le dommage financier direct pour la FIPOI découlant de ces pratiques. En effet, ce dernier porte sur l'impossibilité d'obtenir le meilleur rapport possible entre le prix et la prestation fournie du fait que l'ensemble des prestataires n'aurait pas participé de manière équitable au « round de négociation ». Les interventions du directeur provoquent un important dégât d'image au sein de la FIPOI et ne favorisent en rien l'établissement d'une culture éthique adéquate pour une telle fondation.

#### Éléments erronés et omissions

- 25 Selon les éléments à disposition de la Cour, un possible dépassement de 900'000 F sur le projet de l'extension de l'IAV n'a volontairement pas été remonté à la commission financière et à la commission technique par le directeur, et ce alors même qu'une séance spécifique a été organisée avec plusieurs chefs de division pour discuter de ce problème en février 2015. Ce dépassement concerne un oubli dans le plan financier du budget relatif à l'équipement de la future salle de conférence de l'IAV.

Sur la base des éléments à sa disposition, la Cour est d'avis que le Conseil de fondation et ses comités n'ont pas été informés de manière correcte sur la « culture éthique » en vigueur au sein de la FIPOI. À ce propos, il convient de souligner que la transmission d'éléments erronés et/ou l'omission de certains éléments importants augmentent substantiellement la difficulté d'apprécier, pour le Conseil de fondation et ses comités, de manière correcte la culture éthique de l'organisation.

#### Violation de l'obligation de renseigner et de collaborer

- 26 La Cour s'est vue dans l'obligation d'entendre certains employés de la FIPOI à deux reprises, leurs premières déclarations (validées par leurs soins) ne correspondant significativement pas aux autres éléments recueillis par la Cour. Il s'agit des cadres et collaborateurs suivants :
- Le directeur ;
  - L'ancien chef de la division bâtiments (actuellement expert au sein de la FIPOI) ;
  - L'ancien chef du service technique (actuellement chef a.i. de la division bâtiments) ;
  - Le magasinier (anciennement serrurier) ;
  - Le chef de service à la division finances ;
  - Le chef de projets de la division bâtiments.

Ces seconds entretiens ont permis de confirmer que des éléments erronés ont été communiqués et/ou que les personnes susmentionnées ont omis de transmettre des informations importantes à la Cour concernant la « culture éthique » en vigueur. Par ailleurs, ces entretiens ont permis de faire ressortir que plusieurs personnes avaient discuté de leurs entretiens avec d'autres collègues et ce bien que la nature strictement confidentielle des entretiens leur ait été clairement explicitée en début d'entretien.

Il convient de noter que selon les informations recueillies, certains éléments ont notamment été discutés avec et à la demande du directeur de la FIPOI.

Les éléments qui précèdent viennent renforcer la perception d'une volonté délibérée de préparer les entretiens et induire la Cour en erreur quant à la « culture éthique » en vigueur au sein de la FIPOI.

Finalement, la Cour est d'avis que les éléments qui précèdent sont constitutifs d'une violation de l'art. 8 de la LSurv (obligation de renseigner et de collaborer), qu'il appartient au Conseil de fondation de sanctionner.

#### Utilisation des ressources de la FIPOI à des fins privées

27 Une pratique généralisée existe au sein de la FIPOI qui consiste à effectuer des travaux privés pendant les heures de travail. Cette pratique concerne un certain nombre de cadres et collaborateurs et est connue (en tout ou partie) d'un grand nombre de cadres et collaborateurs de la FIPOI. Ces travaux privés sont effectués par les collaborateurs : pour eux-mêmes, d'autres collaborateurs ou des cadres et ce aussi bien au sein de la FIPOI qu'à l'extérieur. À titre d'illustration, la Cour cite quelques travaux effectués directement pour des cadres de la FIPOI :

- Un technicien est intervenu au domicile de l'ancien chef du service technique (actuellement chef a.i. de la division bâtiments) pour changer les roulements à billes de son portail ;
- Un technicien est intervenu plusieurs fois au domicile du chef de service de la division finances notamment afin d'y faire des travaux de plomberie ;
- Un technicien a effectué des travaux à plusieurs reprises pour le directeur et ce y compris au domicile de ce dernier. On peut notamment citer l'aide au déménagement, le découpage de planches pour une armoire, la réparation d'une porte de lave-vaisselle ;
- Le directeur a sollicité à plusieurs reprises l'aide d'un collaborateur pour effectuer des déménagements privés ;
- L'ancien directeur de la division des bâtiments (actuellement expert au sein de la FIPOI) a demandé à un technicien de réparer le rembourrage de quatre chaises privées.

La Cour note également que certains collaborateurs estiment avoir l'obligation d'effectuer ces travaux, car en cas de refus ils craignent notamment des représailles de la part du directeur, de l'ancien chef du service technique (actuellement chef a.i. de la division bâtiments) ou de l'ancien chef de la division bâtiments (actuellement « expert » à la FIPOI).

28 Selon les informations à disposition de la Cour, un cercle restreint de collaborateurs (y compris des cadres) organise des repas avec l'argent issu de la vente du cuivre récupéré pendant les heures de travail, entraîne une inégalité de traitement à l'interne puisqu'uniquement un groupe restreint de personnes en bénéficie, au-delà de la question d'un éventuel dommage financier.

#### Environnement de travail

29 Les entretiens menés par la Cour ont fait ressortir de fortes tensions entre divisions ainsi qu'au sein même de certaines divisions, telle que la division « bâtiments ». En outre, la direction ne favorise pas un environnement de travail promouvant suffisamment le respect entre les sexes au sein de la

FIPOI. Des commentaires sur « l'émotivité des personnes de sexe féminin » ou sur leur « anatomie » ont été tenus par des membres de la direction élargie.

Vu les constats du présent chapitre, la Cour est d'avis que la culture éthique en vigueur au sein de la FIPOI n'est de loin pas adéquate. L'exemplarité dont devrait faire preuve la direction relativement à la « culture éthique » est également clairement insuffisante pour une Fondation telle que la FIPOI et ce d'autant plus qu'elle sera prochainement confrontée à des défis importants (il en va de même des autres cadres cités dans le présent chapitre).

#### **4.7.3. Risques découlant des constats**

Le **risque de fraude** est important compte tenu des éléments d'intégrité et d'éthique relevés au sein de la fondation, entre autres en ce qui concerne les ingénieries dans les appels d'offres.

Le **risque d'image** tient à l'affaiblissement potentiel de la perception de l'intégrité et de l'éthique de la FIPOI par les manquements constatés.

## 5. RECOMMANDATIONS CONCLUSIVES

Sans remettre en cause la qualité des prestations fournies aux organisations internationales par les différents collaborateurs de la FIPOI dont l'examen ne fait pas partie du périmètre du présent audit, les analyses de la Cour font ressortir d'importantes **lacunes au niveau de la gouvernance de la FIPOI**, notamment dans les domaines suivants (se référer également au chapitre 4) :

- Organisation ;
- Stratégie ;
- Gestion des risques ;
- Conformité aux bases légales et réglementaires ;
- Information et communication ;
- Surveillance (monitoring) ;
- Intégrité et éthique.

Une amélioration de la gouvernance de la FIPOI amènerait des gains d'efficience dans son fonctionnement.

Au vu de ce qui précède et de la nécessité de faire évoluer la gouvernance dans son ensemble, la Cour émet les recommandations conclusives ci-dessous, qu'il conviendrait de gérer selon un mode propre à la réalisation de projet.

Il convient néanmoins de souligner que ces manquements révèlent des problématiques de fond pour lesquelles la seule mise en œuvre des recommandations de la Cour ne sera pas suffisante pour atteindre une gouvernance à la mesure des activités de la FIPOI et des futurs défis qui l'attendent. En effet, outre les lacunes en matière de « gestion », les manquements majeurs constatés en matière d'intégrité et d'éthique conduisent la Cour à conclure que des mesures en matière de ressources humaines, visant à restaurer sans tarder une « culture éthique » adéquate, doivent impérativement être prises à court terme par la Conseil de fondation de la FIPOI.

### **À l'attention du Conseil de fondation de la FIPOI**

- 1 (cf. *constats 1 à 30*). Au vu des nombreuses lacunes constatées en matière de gestion et d'éthique, la Cour recommande au Conseil de fondation de prendre toutes les mesures nécessaires en matière de ressources humaines, en envisageant notamment des modalités de fin des rapports de travail avec les cadres concernés par les constats du présent rapport pour assurer un changement de la « culture de gestion de la FIPOI » et instaurer une direction faisant preuve d'exemplarité dans son comportement.

#### Intégrité et éthique

- 2 (cf. *constats 24 à 28*). Compte tenu de l'inadéquation de la « culture éthique » de la FIPOI, la Cour recommande d'élaborer des règles plus restrictives en matière d'avantages reçus de la part de tiers. Dans ce cadre, il conviendrait de modifier la « directive relative aux avantages ou cadeaux reçus de la part de tiers » en interdisant en l'état tout avantage ou cadeau (indépendamment du montant) afin de mieux gérer les conflits d'intérêts potentiels y relatifs ; cette mesure pourrait être portée à la connaissance des cocontractants potentiels.

- 3 (cf. constats 28 et 29). La Cour recommande de préciser dans un document interne les devoirs des collaborateurs (y compris de la direction) envers la FIPOI. Il conviendrait notamment d'indiquer le principe de fidélité. À des fins d'efficacité, la Cour invite le Conseil à se rapprocher d'autres statuts existants tels que celui des HUG qui précise notamment aux articles 21 et 22 : « Les membres du personnel sont tenus au respect de l'intérêt de l'établissement et doivent s'abstenir de tout ce qui peut lui porter préjudice » ; « Les membres du personnel se doivent de remplir tous les devoirs de leur fonction consciencieusement et avec diligence [...] Ils se doivent d'assumer personnellement leur travail et de s'abstenir de toute occupation étrangère au service pendant les heures de travail [...] ».

#### Organisation

- 4 (cf. constats 1 et 20). La Cour recommande de créer un Comité d'audit composé d'une délégation du Conseil de fondation, qui aurait notamment pour tâches d'octroyer et d'assurer le suivi des mandats d'audit. Selon les bonnes pratiques, la présence d'un Comité d'audit indépendant, actif et compétent est l'un des garants d'un environnement de contrôle efficace.

En outre, la Cour recommande de modifier la documentation interne pertinente (notamment les statuts) afin qu'un employé puisse directement saisir le « Comité d'audit » en cas d'impossibilité de signaler des dysfonctionnements importants au membre de la direction concerné.

- 5 (cf. constats 2 et 3) La Cour recommande de revoir la présentation de la documentation interne (procédure, directives, etc.) et son référencement. Il s'agira notamment de s'assurer que la documentation interne comporte au minimum :
- La date de validation ;
  - La date d'entrée en vigueur ;
  - L'entité en charge de la validation (Conseil de fondation, direction, chef de division, etc.) ;
  - Le périmètre des collaborateurs concernés.

#### Stratégie

- 6 (cf. constats 4, 5, 7 et 8). Afin que la stratégie mise en œuvre par la FIPOI soit en ligne avec les attentes du Conseil de fondation, la Cour recommande d'établir un plan stratégique formalisé regroupant la mission, la vision, les valeurs et les objectifs stratégiques de la FIPOI. Il s'agira également dans ce cadre de définir clairement (conformément aux bonnes pratiques) les objectifs stratégiques, les objectifs opérationnels et individuels qui en découlent. Une fois ces éléments définis et formalisés, il conviendra de les communiquer aux employés de la FIPOI.
- 7 (cf. constat 6). Afin d'assurer que les projets immobiliers de la FIPOI ait les meilleures garanties de succès possibles, la Cour recommande d'établir des plans d'affaires ainsi que des plans de commercialisation impliquant également les experts en matière financière et de gérance de la FIPOI. De même, il s'agira d'intégrer de manière adéquate l'expérience acquise sur des projets précédents tout en tenant compte du marché immobilier genevois.
- 8 (cf. constat 6). La Cour recommande également d'effectuer une analyse des actions de communication externe à mettre en œuvre notamment auprès des organisations internationales. Elle devra notamment identifier les informations pertinentes à communiquer, définir les destinataires, la fréquence, le mode de

communication, etc. Afin d'améliorer son rayonnement international, la communication institutionnelle de la FIPOI devrait être revue afin d'être disponible à tout le moins en anglais en sus du français.

#### Gestion des risques

- 9 (*cf. constat 9*). La Cour recommande à la FIPOI de revoir son processus de gestion des risques afin notamment d'assurer une cohérence entre les risques, leurs causes et les mesures à prendre pour les traiter.

#### Conformité aux bases légales et réglementaires

- 10 (*cf. constats 10 et 11*). La Cour recommande à la FIPOI d'établir une procédure qui permette l'identification systématique des marchés selon le règlement en vigueur. Afin d'atteindre cet objectif, cette procédure pourrait inclure, d'une part, une revue de l'ensemble des contrats conclus avec les fournisseurs, et d'autre part, une analyse des montants totaux dépensés sur certaines natures de charges.

#### Information et communication

- 11 (*cf. constat 12*). Afin de mesurer l'efficacité et l'efficience des prestations fournies par la FIPOI, la Cour recommande de définir des indicateurs pertinents (y compris les valeurs cibles) tant au niveau stratégique qu'opérationnel.
- 12 (*cf. constat 13*) Afin d'améliorer le flux d'information et de communication au sein de la FIPOI, la Cour recommande d'effectuer une analyse des actions de communication à mettre en œuvre. Cette analyse devra notamment identifier les informations pertinentes à communiquer, définir les destinataires, la fréquence, le mode de communication, les délais, etc.
- 13 (*cf. constat 14*). La Cour recommande à la FIPOI de revoir le bien-fondé des clés analytiques utilisées afin d'avoir une vision suffisamment fiable des charges et revenus imputables aux différentes activités et bâtiments de la FIPOI.

#### Surveillance (monitoring)

- 14 (*cf. constats 17, 18 et 19*). La Cour recommande d'instaurer une politique en matière de saisie et de suivi des horaires cohérente pour l'ensemble de la FIPOI. La Cour recommande de mettre en place des contrôles des horaires qui soient formalisés, adéquats et respectent le principe de proportionnalité. Le périmètre des personnes concernées et les règles de gestion y relatives devront être clairement établis et communiqués. En outre, il conviendra d'étudier l'opportunité de faire évoluer les outils à disposition en la matière (notamment au niveau des rubriques utilisées pour les relevés d'activité de la division bâtiments). Finalement, la Cour recommande d'instaurer une traçabilité et un suivi adéquats des prestations fournies tant par les collaborateurs internes de la FIPOI que par les prestataires externes. Ces revues devront être effectuées par les responsables hiérarchiques concernés et inclure entre autres une analyse des chiffres d'affaires réalisés avec les différents prestataires. Une saine planification et un suivi adéquat des activités des collaborateurs devraient contribuer à minimiser la possibilité de maintenir les pratiques actuellement en vigueur en matière d'utilisation des ressources à titre privé.

- 15 (*cf. constats 2 et 21*). La Cour recommande de revoir le système de contrôle interne (SCI) dans son ensemble. À cette fin, il s'agira dans un premier temps de documenter les processus et les contrôles clés réalisés. Il s'agira dans un deuxième temps de s'assurer de la bonne mise en œuvre du SCI dans la durée par des vérifications ponctuelles. Dans ce cadre, il conviendra également de s'assurer qu'un rapport détaillé sur le SCI (incluant un point de situation sur les contrôles mis en œuvre) soit fourni une fois par an au Conseil de fondation.
- 16 (*cf. constat 22*). La Cour recommande à la FIPOI de déterminer, par exemple dans son règlement sur les procédures d'adjudication des marchés traités par la FIPOI, un montant à partir duquel une mise en concurrence des prestataires est obligatoire pour les achats de biens et services effectués pour la FIPOI. La documentation relative à chaque mise en concurrence devra être jointe au bon de commande pour validation par la personne habilitée.
- 17 (*cf. constat 23*). Pour les prestations significatives, la Cour recommande à la FIPOI de signer des contrats avec ses fournisseurs afin que les obligations réciproques de chacune des parties soient clairement définies.

### **5.1.1. Observations préliminaires du Président et du Vice-Président du Conseil de fondation du 15 juin 2015**

#### « Remarque préliminaire »

*Les présentes observations sont celles des Président et Vice-Président du Conseil de fondation, élaborées sur la base d'une étude cursive du projet de rapport d'audit ainsi que d'une consultation du Directeur de la FIPOI pour les points relatifs à la gestion quotidienne de la fondation. Le Conseil de fondation sera nanti du contenu du rapport lors de sa séance du 25 juin et ses observations demeurent réservées.*

#### Importance et reconnaissance de la FIPOI

*La FIPOI jouit de la reconnaissance sans réserve des organisations internationales auxquelles elle offre des prestations. Au cours de son existence, elle a géré un volume d'investissement de plus de CHF 1,3 milliards, à la satisfaction des institutions bénéficiaires et des deux membres fondateurs, à savoir la Confédération suisse et l'Etat de Genève.*

#### Constats de l'audit

*Les conclusions de l'audit se basent sur 29 constats détaillés. Dans la mesure où les soussignés ne sont pas en mesure de pouvoir en attester la pertinence (à l'exception du chiffre 13 en page 30, qui avait déjà été démenti), ils ont prié la direction de leur faire part de sa prise de position. Celle-ci figurent ci-dessous et fait partie intégrante des présentes observations préliminaires. Il en ressort que la pertinence de plusieurs constats est contestée, en particulier sur des points essentiels à l'élaboration de certaines recommandations.*



Recommandations de l'audit

*En l'état, et sous réserve des observations du Conseil de fondation, nous nous prononçons de la manière suivante sur la pertinence des 17 recommandations :*

*Recommandations d'amélioration jugées pertinentes à ce stade*

*3, 4, 5, 9, 11, 14, 15, 17*

*Recommandations portant sur des éléments déjà pris en compte*

*2, 6, 7, 10, 12, 13, 16*

*Recommandations jugées non pertinentes à ce stade*

- 1 Faits contestés.*
- 8 La communication ne relève pas de la FIPOI elle-même, mais incombe à l'Etat hôte.*

*Genève, le 15 juin 2015 »*

**Contre-observation de la Cour relative à la prise de position de la FIPOI sur les recommandations**

Tout d'abord, la Cour constate que la FIPOI accepte toutes les recommandations, à l'exception de celles relatives aux ressources humaines et à la communication externe (recommandations 1 et 8).

Les éléments mis en évidence par la FIPOI ne sont pas de nature à modifier la position de la Cour et en particulier la recommandation numéro 1 relative aux ressources humaines.

Les contres-observations formulées ci-dessous n'ont pas pour objectif d'être exhaustives mais d'apporter quelques compléments d'informations.

Il appartient désormais au Conseil de fondation de prendre ses responsabilités.

« Prise de position de la direction de la FIPOI sur les 29 constats

Constat 1. Inexact

*Le nouvel organigramme a été élaboré par le comité de Direction, sur la base des recommandations contenues dans le rapport S. Emmenegger (constat n°5) ; il est fondé principalement sur la répartition des tâches et compétences stratégiques et opérationnelles entre le Directeur et le Directeur-adjoint.*

*Cet organigramme a été examiné, discuté et entériné par le Conseil de fondation le 27 mars 2015. »*

**Contre observation de la Cour relative au constat 1**

Les éléments mis en évidence par la FIPOI ne sont pas de nature à modifier la position de la Cour.



En effet, la création d'un poste de directeur technique et le rattachement de deux divisions au directeur n'avaient pas pour origine une analyse des besoins réels de la FIPOI mais sont en premier lieu dus à des faiblesses de management ou à des incompatibilités de personnes entre certains cadres de la FIPOI.

Pour mémoire, il convient de noter que les objectifs du mandat ayant abouti au rapport ECC étaient les suivants :

« -Développer un concept de gestion du Capital Humain adapté au contexte et aux enjeux de la FIPOI et permettant de soutenir sa stratégie institutionnelle.  
-Faire évoluer sa culture d'entreprise afin de développer un environnement de travail dynamique, positif, solidaire et suscitant l'engagement. »

Il ne s'agissait donc pas d'analyser les besoins organisationnels de la FIPOI et ses besoins en termes de ressources.

« Constat 2. OK, mais incomplet

*Le processus relatif aux projets de construction est en cours. Celui concernant les projets de sécurisation des OI a été formalisé et sera soumis pour accord au Conseil de fondation le 25 juin prochain. »*

#### **Contre observation de la Cour relative au constat 2**

Les éléments mis en évidence par la FIPOI ne sont pas de nature à modifier la position de la Cour.

En effet, la documentation n'est pas complète sur certains processus importants ce que la direction de la FIPOI indique par ailleurs elle-même dans son observation pour deux processus.

« Constat 3. OK (partiellement)

*Certains documents (règlements, directives) seront complétés, selon demande de la Cour des comptes. »*

#### **Contre observation de la Cour relative au constat 3**

Les éléments mis en évidence par la FIPOI ne sont pas de nature à modifier la position de la Cour.

En effet, certains documents ne sont pas complets comme l'indique la direction de la FIPOI par ailleurs elle-même dans son observation.

« Constat 4. OK, mais incomplet et partiellement faux

*La définition et la formalisation des valeurs institutionnelles de la FIPOI sont en cours, selon l'une des recommandations du rapport Emmenegger.*

*Le Comité de Direction a déjà formalisé les notions de missions, visions et valeurs de la FIPOI, lors d'un mastership ce printemps.*

*Une séance avec tout le personnel FIPOI est prévue à fin juin prochain pour définir le comportement / attitudes opérationnelles s'y rapportant. Il est faux de prétendre que les collaborateurs de la FIPOI ne connaissent pas les valeurs et les objectifs de la FIPOI. »*



#### **Contre observation de la Cour relative au constat 4**

Les éléments mis en évidence par la FIPOI ne sont pas de nature à modifier la position de la Cour.

En effet, la Cour confirme qu'un grand nombre de collaborateurs (et ce y compris au niveau de certains cadres) ne connaissent ni les valeurs, ni la vision ou encore les objectifs stratégiques de la FIPOI.

Par ailleurs, la Cour note que la FIPOI indique elle-même que diverses mesures sont en cours, notamment la définition et la formalisation des valeurs institutionnelles.

#### *« Constat 5. Faux*

*Ce n'est pas à la Direction de la FIPOI de fixer les objectifs stratégiques ; cette compétence incombe au Conseil de fondation. La Direction adapte ensuite les ressources nécessaires. »*

#### **Contre observation de la Cour relative au constat 5**

Les éléments mis en évidence par la FIPOI ne sont pas de nature à modifier la position de la Cour.

En effet, la Cour confirme que les objectifs stratégiques n'ont pas été définis. La direction aurait dû se préoccuper de cet état de fait et prendre une position proactive. A ce titre, il y a lieu de s'interroger sur le pilotage qu'exerce la direction puisqu'elle indique qu'elle adapte les ressources en fonction des objectifs stratégiques. Or, ces derniers n'ont pas été définis.

La recommandation de la Cour s'adresse au Conseil de fondation afin de remédier à la situation actuelle.

#### *« Constat 6. Inexact et faux*

*La commercialisation de l'extension du IAV ne pouvait pas commencer sans disposer des plans définitifs du projet, qui ont fait l'objet d'une autorisation de construire complémentaire délivrée le 9 juin 2015. Il est faux de prétendre que la location du IAF a été plus longue que prévu à cause d'une absence de stratégie de commercialisation et de concurrence avec la Maison de la Paix. Les raisons sont conjoncturelles (baisse de la demande de locaux administratifs) et imputables à une réduction des revenus des OI et missions diplomatiques. Actuellement, le IAF est entièrement loué (à 1 ou 2 bureaux près). »*

#### **Contre observation de la Cour relative au constat 6**

Les éléments mis en évidence par la FIPOI ne sont pas de nature à modifier la position de la Cour.

En effet, la Cour note que la FIPOI a notamment pour mission de répondre aux besoins des OI. De ce fait, il aurait dû y avoir une étude des besoins pour justifier le projet « IAV » et une première stratégie de commercialisation, ce d'autant plus que le marché de l'immobilier est difficile comme le précise la FIPOI dans son observation ci-dessus. Il s'agissait donc d'être plus proactif sur ce projet alors que la FIPOI a déjà dû élargir le champ des locataires de l'IAF à des locataires privés.

---

« *Constat 7. OK*

*Ce point peut être amélioré.*

*Constat 8. OK*

*La fixation des objectifs pour les Divisions / collaborateurs peut être complétée avec des indicateurs d'évaluation.*

*Constat 9. OK*

*L'inventaire des risques et leur formalisation peut être revue. Les exemples cités ne sont pas convaincants. »*

**Contre observation de la Cour relative au constat 9**

Les éléments mis en évidence par la FIPOI ne sont pas de nature à modifier la position de la Cour.

En effet, la FIPOI n'a pas été en mesure de démontrer que les exemples cités n'étaient pas pertinents.

« *Constat 10. Inexact (et faux)*

*- Le marché de nettoyage SERCONET a été attribué en 2009, soit avant l'entrée en vigueur du règlement sur les procédures d'adjudication ; ce marché pouvait être attribué de gré à gré ; il était renouvelable tacitement d'année en année.*

*- Les prestations d'entretien / nettoyage attribuées à AFIG en 2015 pour le CICG ont fait l'objet d'une procédure sur invitation, car la facturation 2014 pour ces prestations était inférieure à CHF 200'000, ce qui était conforme au seuil fixé par le règlement (CHF 250'000.-). Le prix adjugé est bloqué pour 5 ans. »*

**Contre observation de la Cour relative au constat 10**

Les éléments mis en évidence par la FIPOI ne sont pas de nature à modifier la position de la Cour.

En effet, la Cour confirme que la FIPOI ne respecte pas systématiquement son règlement sur les procédures d'adjudication des marchés traités par cette dernière :

*- La prestation de nettoyage des bâtiments MIE1 et MIE2 (avec le fournisseur SERCONET) aurait pu faire l'objet d'un appel d'offres en procédure ouverte ou sélective dès 2013 (marché d'environ 450'000 F TTC en 2014). La Cour note par ailleurs qu'en cours d'audit, il lui a été confirmé que ces contrats auraient effectivement pu être mis en concurrence.*

*- La procédure sur invitation relative aux prestations d'entretien annuel du CIGG (avec le fournisseur AFIG) aurait dû être interrompue dès la réception des offres afin d'ouvrir une procédure ouverte ou sélective.*

« Constat 11. Faux

*Les marchés considérés concernent des bâtiments différents dans lesquels les prestations ne sont pas les mêmes, donc doivent faire l'objet de marchés séparés. Vouloir tout regrouper en un seul appel d'offres n'est pas opportun. »*

**Contre observation de la Cour relative au constat 11**

Les éléments mis en évidence par la FIPOI ne sont pas de nature à modifier la position de la Cour.

En effet, la Cour confirme que la FIPOI n'a pas défini formellement les éléments à prendre en considération pour déterminer un marché de manière uniforme. Le constat et la recommandation n'ont pas pour but de définir les caractéristiques d'un marché uniforme à la place de la FIPOI mais de l'inciter à les définir, plusieurs définitions pouvant être tout à fait acceptables notamment du point de vue de la bonne gestion des deniers publics.

« Constat 12. OK

*On peut élaborer des tableaux de bord supplémentaires.*

Constat 13. Faux

*La Division des conférences a été dûment informée à plusieurs reprises (séances de Direction, de Commissions, du Conseil de fondation) que des locaux étaient disponibles au IAF.*

*La diffusion de l'information, d'une manière générale peut être améliorée.*

*Une information complète a été donnée à l'ensemble du personnel, suite à la dénonciation anonyme et concernant le mandat et les recommandations BDO ; idem pour le rapport S. Emmenegger. »*

**Contre observation de la Cour relative au constat 13**

Les éléments mis en évidence par la FIPOI ne sont pas de nature à modifier la position de la Cour.

En effet, sur la base notamment des nombreux entretiens menés, la Cour confirme que la circulation de l'information n'est pas satisfaisante au sein de la FIPOI. Il ressort très clairement des travaux de la Cour que l'information concernant la dénonciation anonyme, le mandat et les recommandations BDO n'a pas été suffisante. Il en va de même pour la communication au sein des divisions, nonobstant la présence des responsables de division lors d'une partie des séances du Conseil de fondation.

« Constat 14. OK

*La comptabilité analytique par activités peut être améliorée.*

Constat 15. Inexact et partiellement faux

*- Le pilotage et la transversalité du Comité de Direction a été améliorée, suite aux recommandations S. Emmenegger et suite à un travail de team building, d'outils appropriés, réunion au vert et mastership. Les relations se sont améliorées depuis lors.*

*- Les postes complémentaires font toujours l'objet d'une analyse écrite et sont soumis à l'approbation de la Commission des finances et du Conseil de fondation ; il est faux de prétendre qu'ils ne sont pas documentés.*



- *Il est erroné de prétendre que la Direction ne connaît pas ce que font les Divisions et Services.*
- *L'exemple des CHF 900'000.- pour l'équipement du CCV (extension du IAV) est erroné ; la non prise en compte de ce montant dans le contrat d'entreprise générale découle d'une mauvaise interprétation de la Division des conférences du poste « d'équipement fixe » qu'elle a confondu avec de l'équipement mobile.*
- *Il est faux de penser que la Division des finances doit tout « surveiller et voir ». »*

#### **Contre observation de la Cour relative au constat 15**

Les éléments mis en évidence par la FIPOI ne sont pas de nature à modifier la position de la Cour.

En effet, la FIPOI indique elle-même que des améliorations étaient nécessaires et que des mesures ont été prises. Or, les travaux de la Cour n'ont pas permis de conclure que les améliorations indiquées par l'audit sont effectives puisque de nombreuses faiblesses ont été confirmées tant par les entretiens menés que par l'analyse de la documentation à disposition.

La Cour confirme sur la base de ses analyses et entretiens que la justification sous-tendant la création de certains postes ne tient pas compte de manière adéquate de la notion d'efficacité.

Concernant l'exemple des CHF 900'000.- pour l'équipement du CCV, la FIPOI reconnaît elle-même dans son observation une erreur dans le budget prévisionnel. Il est surprenant de lire que la direction ne souhaite pas assumer la responsabilité première des budgets financiers de projets importants soumis au Conseil de fondation.

D'autre part, il est largement conseillé selon les bonnes pratiques en matière d'investissement que la direction financière puisse jouer le rôle de conseil et de vérificateur sur des projets importants.

#### *« Constat 16. OK*

*Un audit (Swissnova) a été réalisé pour améliorer la cohésion des équipes de la Division des bâtiments.*

*Le responsable a.i. de cette Division s'est soumis à un assessment pour évaluer ses compétences à gérer cette Division. Le résultat est positif avec quelques formations à prévoir.*

#### *Constat 17. OK*

*Le système de contrôle de l'emploi du temps des collaborateurs administratifs est basé sur la confiance ; il n'est pas envisagé d'introduire le pointage, mais le système actuel est perfectible.*

#### *Constat 18. OK*

*Le système de contrôle est perfectible.*

#### *Constat 19. OK*

*L'outil Allegro est perfectible.*

*Constat 20. Faux*

*Le mandat BDO et son rapport ont été communiqués au Conseil de fondation en toute transparence, de même que les constats et les propositions du bureau S. Emmenegger. »*

**Contre observation de la Cour relative au constat 20**

Les éléments mis en évidence par la FIPOI ne sont pas de nature à modifier la position de la Cour.

En effet, la Cour note que le constat ne porte pas sur la communication mais sur la gestion du mandat et son suivi.

*« Constat 21. OK*

*Le SCI peut être amélioré ; il est faux de prétendre que le Conseil de fondation ne reçoit pas le rapport SCI. »*

**Contre observation de la Cour relative au constat 21**

Les éléments mis en évidence par la FIPOI ne sont pas de nature à modifier la position de la Cour.

En effet, la Cour confirme que seuls les risques stratégiques de la FIPOI ont été transmis au Conseil sous la forme d'une note mais qu'aucun rapport annuel adéquat sur le SCI tel qu'indiqué dans le document intitulé « principes du SCI » n'a été établi.

*« Constat 22. Faux*

*Le règlement sur les procédures d'adjudication adopté par le Conseil de fondation en 2013 et complété en 2015 est appliqué.*

*Le mandat de gré à gré pour la recherche de locataires au IAF est conforme et respecte les seuils (CHF 91'000.-) ; il était difficile d'évaluer la prestation à l'avance, s'agissant d'un % par rapport aux loyers obtenus. »*

**Contre observation de la Cour relative au constat 22**

Les éléments mis en évidence par la FIPOI ne sont pas de nature à modifier la position de la Cour.

En effet, le constat ne porte pas sur le respect du règlement sur les procédures d'adjudication des marchés traités par la FIPOI, mais sur les bonnes pratiques en matière de mise en concurrence.

*« Constat 23. OK, mais discutable*

*La FIPOI, compte tenu de son volume de travaux, a renoncé à faire des contrats pour tous les petits travaux d'entretien et privilégie les bons de commandes, qui d'ailleurs, se réfèrent aux normes SIA. Aucun litige n'est à constater à ce jour avec les entreprises. »*

### **Contre observation de la Cour relative au constat 23**

Les éléments mis en évidence par la FIPOI ne sont pas de nature à modifier la position de la Cour.

En effet, la Cour constate que l'absence de contrats ne porte pas uniquement sur des petits travaux d'entretien comme le prétend la FIPOI dans sa position, mais sur des travaux pouvant porter sur plusieurs centaines de milliers de F par année.

« Constat 24. Faux (véritable procès d'intention basé sur des interprétations inexactes des faits)

- *Il arrive occasionnellement au Directeur de compléter ou de réduire la liste des soumissionnaires qu'on lui soumet, vu sa connaissance des entreprises, afin de s'assurer le meilleur échantillonnage possible. Cela n'interfère en rien sur les procédures d'appels d'offres subséquentes.*

- OMC - *Il est faux de prétendre que le Directeur est intervenu pour que l'entreprise X obtienne le mandat. L'entreprise choisie était la moins-disante après appels d'offres ouverts et contrôle des offres par les mandataires. Le paiement anticipé correspondait à des travaux déjà effectués et à un paiement à venir, sollicité pour des questions de trésorerie de l'entreprise. Cela est courant dans la construction.*

- Extension du IAV – *Il est faux de prétendre que le Directeur a « verrouillé » le choix de l'architecte ; le processus d'attribution des phases du mandat a été soumis et entériné par la Commission technique, puis par le Conseil de fondation.*

- Sécurité OMC ; *Il est faux de prétendre que le Directeur a contacté l'entreprise X pour la favoriser. Cette dernière, placée 2<sup>ème</sup> à l'ouverture, s'est retrouvée en tête après contrôle des offres par le mandataire et optimisation. Le supplément de travaux n'est pas en lien avec l'offre de base et concerne d'autres travaux.*

- IAF – *Il est faux de prétendre que le Directeur est intervenu auprès de l'entreprise générale pour octroyer les travaux de façade à l'entreprise X. Cette entreprise a été écartée, car son prix était trop élevé ; l'adjudication relevait de la compétence de l'entreprise générale et non de la FIPOI.*

Constat 25. Faux

*La Direction de la FIPOI a toujours fait preuve de transparence avec les Commissions technique et financière, ainsi qu'avec le Conseil de fondation (les membres peuvent en attester).*

Constat 26. Inexact et faux

- *Les questions posées au Directeur, lors de la 2<sup>ème</sup> audition, étaient différentes de celles posées, lors de la 1<sup>ère</sup> audition. On peut noter l'attitude « menaçante » et « tendancieuse » de la Cour à l'égard des collaborateurs, en interprétant leurs propos de manière subjective et dirigée. Certains en étaient malades !*

- *Il est faux de prétendre que certains éléments ont été discutés avec le directeur avant les auditions.*

*Certains collaborateurs sont venus spontanément parler de leur audition, en s'étonnant du caractère « tendancieux » des questions. Il était inévitable que les collaborateurs parlent entre eux, vu la durée des enquêtes (environ 6 mois).*

*Il est faux de prétendre que l'obligation de renseigner a été violée.*



*Constat 27. Incomplet et faux*

*La plupart de ces travaux sont des « coups de mains » occasionnels s'é espaçant sur plusieurs années.*

*L'utilisation des ressources de la FIPOI à des fins privées a été interdite dans la nouvelle directive sur les avantages et cadeaux approuvée par le Conseil de fondation le 27 mars 2015. Auparavant, aucune directive ne l'interdisait.*

*Les règles de cette directive sont conformes aux pratiques en cours à la Confédération et au canton.*

*Il est faux de prétendre que certains collaborateurs étaient obligés d'effectuer ces travaux. Ceux-ci étaient faits de manière bénévole, volontaire et amicale.*

*Constat 28. OK*

*Les faits remontent à plus de 20 ans et constituent quelques centaines de CHF réinvestis en repas entre collègues.*

*La Direction n'était pas au courant et ces pratiques ont aujourd'hui disparu.*

*Constat 29. Inexact*

*L'ambiance au sein du Comité de Direction s'est nettement améliorée depuis le départ et transfert de 2 Chefs de Division.*

*Les recommandations du rapport Emmenegger et leur mise en application ont porté leurs fruits.*

*Le soi-disant non-respect à certaines personnes féminines repose sur des témoignages subjectifs.*

*La culture « éthique » peut être améliorée. »*

**Contre observation de la Cour relative aux constats 24 à 29**

Les éléments mis en évidence par la FIPOI ne sont pas de nature à modifier la position de la Cour.

En effet, la Cour confirme les points évoqués dans les constats 24 à 29, qui sont notamment issus d'entretiens ciblés qu'elle a menés. La Cour rappelle brièvement quelques points :

- Concernant le constat 26, contrairement aux affirmations de la FIPOI dans son observation, les entretiens de la Cour avec les collaborateurs de la FIPOI se sont déroulés sur une période de 7 semaines et non sur 6 mois.

- Concernant le constat 27, certains collaborateurs estiment avoir l'obligation d'effectuer des travaux privés pendant leurs heures de travail dès lors qu'en cas de refus ils craignent des représailles de leur hiérarchie.

- Concernant le constat 28, contrairement aux affirmations de la FIPOI dans son observation, la pratique consistant à organiser des repas avec l'argent issu de la vente du cuivre récupéré pendant les heures de travail ne remonte pas à plus de 20 ans, la Cour peut en effet citer en exemple un repas qui a été organisé il y a deux ans de cela.

Les faits relevés dans les constats 24 à 29 constituent des signaux préoccupants en termes d'éthique en vigueur au sein de la FIPOI.

Le Conseil de fondation doit désormais prendre ses responsabilités en considérant les constats pris dans leur ensemble et non de manière dissociée (notamment constats 24 à 29).

## 6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
5	<b><u>Recommandation n°1</u></b> Au vu des nombreuses lacunes constatées en matière de gestion et d'éthique, la Cour recommande au Conseil de fondation de prendre toutes les mesures nécessaires en matière de ressources humaines, en envisageant notamment des modalités de fin des rapports de travail avec les cadres concernés par les constats du présent rapport. Cela permettra de changer la « culture de gestion de la FIPOI » et d'instaurer une direction faisant preuve d'exemplarité dans son comportement.				
5	<b><u>Recommandation n°2</u></b> Compte tenu de l'inadéquation de la « culture éthique » de la FIPOI, la Cour recommande d'élaborer des règles plus restrictives en matière d'avantages reçus de la part de tiers. Dans ce cadre, il conviendrait de modifier la « directive relative aux avantages ou cadeaux reçus de la part de tiers » en interdisant en l'état tout avantage ou cadeau (indépendamment du montant) afin de mieux gérer les conflits d'intérêts potentiels y relatifs ; cette mesure pourrait être portée à la connaissance des cocontractants potentiels.				
5	<b><u>Recommandation n°3</u></b> La Cour recommande de préciser dans un document interne les devoirs des collaborateurs (y compris de la direction) envers la FIPOI. Il conviendrait notamment d'indiquer le principe de fidélité. À des fins d'efficacité, la Cour invite le Conseil à se rapprocher d'autres statuts existants tels que celui des HUG qui précise notamment aux articles 21 et 22 : « <i>Les membres du personnel sont tenus au respect de l'intérêt de l'établissement et doivent s'abstenir de tout ce qui peut lui porter préjudice</i> » ; « <i>Les membres du personnel se doivent de remplir tous les devoirs de leur fonction consciencieusement et avec diligence [...] Ils se doivent d'assumer personnellement leur travail et de s'abstenir de toute occupation étrangère au service pendant les heures de travail [...]</i> ».				
5	<b><u>Recommandation n°4</u></b> La Cour recommande de créer un comité d'audit composé d'une délégation du Conseil de fondation, qui aurait notamment pour tâches d'octroyer et				

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	<p>d'assurer le suivi des mandats d'audit. Selon les bonnes pratiques, la présence d'un comité d'audit indépendant, actif et compétent est l'un des garants d'un environnement de contrôle efficace.</p> <p>En outre, la Cour recommande de modifier la documentation interne pertinente (notamment les statuts) afin qu'un employé puisse directement saisir le « <i>comité d'audit</i> » en cas d'impossibilité de signaler des dysfonctionnements importants au membre de la direction concerné.</p>				
5	<p><b>Recommandation n°5</b></p> <p>La Cour recommande de revoir la présentation de la documentation interne (procédure, directives, etc.) et son référencement. Il s'agira notamment de s'assurer que la documentation interne comporte au minimum :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La date de validation ;</li> <li>- La date d'entrée en vigueur ;</li> <li>- L'entité en charge de la validation (Conseil de fondation, direction, chef de division, etc.) ;</li> <li>- Le périmètre des collaborateurs concernés.</li> </ul>				
5	<p><b>Recommandation n°6</b></p> <p>Afin que la stratégie mise en œuvre par la FIPOI soit en ligne avec les attentes du Conseil de fondation, la Cour recommande d'établir un plan stratégique formalisé regroupant la mission, la vision, les valeurs et les objectifs stratégiques de la FIPOI. Il s'agira également dans ce cadre de définir clairement (conformément aux bonnes pratiques) les objectifs stratégiques, les objectifs opérationnels et individuels qui en découlent. Une fois ces éléments définis et formalisés, il conviendra de les communiquer aux employés de la FIPOI.</p>				
5	<p><b>Recommandation n°7</b></p> <p>Afin d'assurer que les projets immobiliers de la FIPOI ait les meilleures garanties de succès possible, la Cour recommande d'établir des plans d'affaires ainsi que des plans de commercialisation impliquant également les experts en matière financière et de gérance de la FIPOI. De même, il s'agira d'intégrer de manière adéquate l'expérience acquise sur des projets précédents tout en tenant compte du marché immobilier genevois.</p>				
5	<p><b>Recommandation n°8</b></p> <p>La Cour recommande également d'effectuer une</p>				

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	analyse des actions de communication externe à mettre en œuvre notamment auprès des organisations internationales. Elle devra notamment identifier les informations pertinentes à communiquer, définir les destinataires, la fréquence, le mode de communication, etc. Afin d'améliorer son rayonnement international, la communication institutionnelle de la FIPOI devrait être revue afin d'être disponible à tout le moins en anglais en sus du français.				
5	<b><u>Recommandation n°9</u></b> La Cour recommande à la FIPOI de revoir son processus de gestion des risques afin notamment d'assurer une cohérence entre les risques, leurs causes et les mesures à prendre pour les traiter.				
5	<b><u>Recommandation n°10</u></b> La Cour recommande à la FIPOI d'établir une procédure qui permette l'identification systématique des marchés selon le règlement en vigueur. Afin d'atteindre cet objectif, cette procédure pourrait inclure, d'une part, une revue de l'ensemble des contrats conclus avec les fournisseurs, et d'autre part, une analyse des montants totaux dépensés sur certaines natures de charges.				
5	<b><u>Recommandation n°11</u></b> Afin de mesurer l'efficacité et l'efficience des prestations fournies par la FIPOI, la Cour recommande de définir des indicateurs pertinents (y compris les valeurs cibles) tant au niveau stratégique qu'opérationnel.				
5	<b><u>Recommandation n°12</u></b> Afin d'améliorer le flux d'information et de communication au sein de la FIPOI, la Cour recommande d'effectuer une analyse des actions de communication à mettre en œuvre. Cette analyse devra notamment identifier les informations pertinentes à communiquer, définir les destinataires, la fréquence, le mode de communication, les délais, etc.				
5	<b><u>Recommandation n°13</u></b> La Cour recommande à la FIPOI de revoir le bien-fondé des clés analytiques utilisées afin d'avoir une vision suffisamment fiable des charges et revenus imputables aux différentes activités et bâtiments de la FIPOI.				

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
5	<p><b><u>Recommandation n°14</u></b></p> <p>La Cour recommande d'instaurer une politique en matière de saisie et de suivi des horaires cohérente pour l'ensemble de la FIPOI. Relativement au suivi horaire, la Cour recommande de mettre en place des contrôles formalisés, adéquats et respectant le principe de proportionnalité. Le périmètre des personnes concernées et les règles de gestion y relatives devront être clairement établis et communiqués. En outre, il conviendra d'étudier l'opportunité de faire évoluer les outils à disposition en la matière (notamment au niveau des rubriques utilisées pour les relevés d'activité de la division bâtiments). Finalement, la Cour recommande d'instaurer une traçabilité et un suivi adéquats des prestations fournies tant par les collaborateurs internes de la FIPOI que par les prestataires externes. Ces revues devront être effectuées par les responsables hiérarchiques concernés et inclure entre autres une analyse des chiffres d'affaires réalisés avec les différents prestataires. Une saine planification et un suivi adéquat des activités des collaborateurs devraient contribuer à minimiser la possibilité de maintenir les pratiques actuellement en vigueur en matière d'utilisation des ressources à titre privé.</p>				
5	<p><b><u>Recommandation n°15</u></b></p> <p>La Cour recommande de revoir le système de contrôle interne (SCI) dans son ensemble. À cette fin, il s'agira dans un premier temps de documenter les processus et les contrôles clés réalisés. Il s'agira dans un deuxième temps de s'assurer de la bonne mise en œuvre du SCI dans la durée par des vérifications ponctuelles. Dans ce cadre, il conviendra également de s'assurer qu'un rapport détaillé sur le SCI (incluant un point de situation sur les contrôles mis en œuvre) soit fourni une fois par an au Conseil de fondation.</p>				
5	<p><b><u>Recommandation n°16</u></b></p> <p>La Cour recommande à la FIPOI de déterminer, par exemple dans son règlement sur les procédures d'adjudication des marchés traités par la FIPOI, un montant à partir duquel une mise en concurrence des prestataires est obligatoire pour les achats de biens et services effectués pour la FIPOI. La documentation relative à chaque mise en concurrence devra être jointe au bon de commande pour validation par la personne habilitée.</p>				

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
5	<p><b>Recommandation n°17</b></p> <p>Pour les prestations significatives, la Cour recommande à la FIPOI de signer des contrats avec ses fournisseurs afin que les obligations réciproques de chacune des parties soient clairement définies.</p>				

## 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 rentabilité entraînant l'approbation du projet.

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



Exemples :

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

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

- absence de contrôle sur les bénéficiaires de prestations de l'État ;
- bonne ou mauvaise réputation des acheteurs et impact sur les prix,
- porter à la connaissance du public la mauvaise utilisation de fonds entraînant la possible réduction ou la suppression de subventions et donations.

## **7.2. Remarques**

L'audit a été terminé en mai 2015. Le rapport complet a été transmis aux Président et Vice-Président du Conseil de fondation de la FIPOI le 22 mai 2015, dont les observations préliminaires du Président et Vice-Président (sur la base de la prise de position initiale de la direction) remises le 15 juin 2015 ont été dûment reproduites dans le rapport.

Genève, le 30 juin 2015

Isabelle Terrier  
Présidente

François Paychère  
Magistrat titulaire

Marco Ziegler  
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, peut 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, mais n'accepte pas de communication anonyme.

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

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



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