

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°97

FEVRIER 2016

AUDIT DE GESTION ET FINANCIER

PRAILLE ACACIAS VERNETS (PAV)

PHASE DE MISE EN OEUVRE

ÉTAT DE GENÈVE



COUR DES COMPTES
RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques.

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.

Cour des comptes — Route de Chêne 54 — 1208 Genève
tél. 022 388 77 90 — fax 022 388 77 99

<http://www.cdc-ge.ch/>

SYNTHÈSE

Le projet Praille Acacias Vernets (PAV) est le plus important des dix grands projets¹ urbains prioritaires du canton de Genève. Il vise à transformer la plus grande et ancienne zone industrielle et artisanale genevoise (230 hectares) en un quartier urbain mixte. Son potentiel théorique a été initialement estimé à environ 11'000 nouveaux logements et 11'000 nouveaux emplois par un processus de mutation qui s'étend sur plus de 40 ans.

Arrivant à la phase de mise en œuvre, cette opération d'envergure est confrontée à des enjeux thématiques complexes, dont les principaux sont d'organiser le déplacement et le relogement des entreprises, de financer les coûts du projet et d'assurer la conduite du projet tout au long de la durée prévue. Au vu des risques liés à ces enjeux, la Cour a choisi de conduire une mission de contrôle portant sur l'analyse, sous l'angle du bon emploi des fonds publics et de la conformité avec les bases légales et réglementaires, de la gestion du projet, du foncier et des enjeux financiers.

S'agissant de la **gestion du projet**, la Cour met en évidence les principaux points suivants :

- La documentation permettant de comprendre comment les processus clés du projet (gestion des délais, des coûts, des risques) sont exécutés, surveillés et maîtrisés est actuellement encore incomplète ;
- La gestion des risques n'est pas formalisée, ce qui ne permet pas de connaître ni d'estimer les éventuelles conséquences financières et opérationnelles de certains risques identifiés : par exemple, les aléas liés au déménagement des entreprises ou le risque de retard dans le démarrage des premières opérations immobilières ;
- La gestion des coûts mise en place permet uniquement d'identifier les charges et revenus (fonctionnement et investissement) de la direction PAV, mais pas ceux des autres directions et services de l'État ni des partenaires du projet (Fondation pour les terrains industriels et communes) qui fournissent ou fourniront des prestations. Cela rendra plus difficile le suivi des éléments financiers du projet ;
- Concernant la gestion des délais, la Cour relève qu'il existe bien un calendrier général du projet PAV, mais qu'il ne porte que sur la durée de la législature en cours (2014-2018). L'absence d'une vision à plus long terme ne permet pas de piloter le projet selon l'ensemble des objectifs prévus, d'autant plus que certaines activités ne sont pas planifiées à ce stade, par exemple le déménagement des entreprises ;
- Hormis le calendrier général du PAV, il n'existe pas d'autre tableau de bord synthétique de suivi du projet à destination du comité de pilotage. Ce dernier ne dispose donc pas d'un outil lui permettant de suivre le degré de réalisation des objectifs et mesures prioritaires fixés. La création d'un tel tableau de bord permettrait d'alerter le comité de pilotage quant aux objectifs non atteints (notamment en termes de délais) et de prendre les mesures correctives nécessaires. La Cour recommande par conséquent au département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (DALE) de prendre des mesures basées sur les bonnes pratiques en matière de gestion de projet, à savoir : rédaction d'un manuel de projet, élaboration d'une analyse de risques, prise en compte des éléments financiers de tous les acteurs, établissement d'une planification au-delà de la législature en cours et élaboration d'un tableau de bord synthétique permettant le suivi du projet par le comité de pilotage.

En matière de **gestion du foncier**, la Cour relève qu'il n'existe pas de vue complète des éléments contractuels des droits de superficie gérés par la fondation pour les terrains industriels. Cette absence de vue consolidée ne permet pas d'affiner l'estimation des coûts liés à la libération du foncier, ni de faciliter la définition d'une stratégie de relocalisation des entreprises. Une telle stratégie reste à définir et devra se fonder notamment sur le recensement des intentions effectives des entreprises.

Enfin, la Cour constate que la stratégie visant à définir les grandes phases du développement urbain du projet n'a pas encore été établie, ce qui ne permet pas d'assurer la viabilité et la fonctionnalité de toutes les

¹ Selon la fiche A17 du plan directeur cantonal 2030, un « grand projet » désigne un secteur stratégique où construire qui contribue de façon particulièrement significative à atteindre les objectifs du plan directeur cantonal.

étapes de réalisation en les coordonnant avec la réalisation des équipements, des espaces publics et des infrastructures.

La Cour recommande à la direction PAV d'établir un inventaire des éléments contractuels des contrats de droit de superficie gérés par la fondation pour les terrains industriels et de les inclure dans les fiches déjà à disposition de la direction PAV. La Cour l'invite également à mettre en place une stratégie en matière de déménagement et de relocalisation des entreprises en tenant compte des intentions de ces dernières, des zones industrielles disponibles et des délais prévus pour la mutation des différents secteurs du périmètre.

S'agissant des **enjeux financiers du projet**, la Cour constate que les estimations des coûts et leur financement présentent des faiblesses dues à la sensibilité très importante de certaines variables utilisées pour établir les « *planificateurs financiers* ». Le changement d'un paramètre tel que les charges prévisibles par habitant peut en effet aboutir à des modifications significatives de l'équilibre financier. En outre, d'autres éléments présentent les faiblesses suivantes :

- aucune indemnité pour « *manque à gagner* » n'a été prise en considération dans le montant des impenses liées à la relocalisation des entreprises, estimées à 800 millions de francs dans la convention-cadre de collaboration². Pourtant, ce type d'indemnité est prévu dans certains contrats de droits de superficie ;
- les conclusions d'études réalisées depuis 2012 en vue de chiffrer certaines sources de financement (notamment la taxe d'équipement et l'augmentation des rentes foncières), ou d'estimer la faisabilité économique du projet, ne sont actuellement plus pertinentes en raison de la modification de nombreux paramètres, ce qui pourrait remettre en cause leur fiabilité ;
- aucun montant n'a été estimé par la direction PAV au titre de la « *redevance d'utilisation du domaine public* », alors que cette source de financement est prévue dans la convention-cadre de collaboration.

Les sources de financement pour les coûts estimés du projet (2.55 milliards de francs) ont été identifiées dans la convention-cadre passée entre l'État et les communes de Carouge, Lancy et Genève. Néanmoins, les sources de financement complémentaires qui pourraient permettre de faire face à des dépassements de coûts n'ont pas été identifiées ni évaluées, ce qui pourrait entraîner le déséquilibre financier de certains plans.

La Cour recommande au DALE d'effectuer des analyses de sensibilité visant à identifier les conséquences financières pour les collectivités publiques liées à une augmentation des coûts du projet. Il conviendra par ailleurs d'identifier les leviers d'actions à disposition afin de limiter ces charges supplémentaires le cas échéant.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets. À cette fin, elle a invité le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (DALE) à remplir le « tableau de suivi des recommandations et actions » qui figure au chapitre 6, et qui synthétise les améliorations à apporter et indique leur niveau de risque, le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

Les 9 recommandations de la Cour ont toutes été acceptées et le tableau de suivi a été rempli de manière adéquate.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

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

² Convention signée entre l'État et les communes de Genève, Lancy et Carouge, qui définit les modalités d'élaboration, de réalisation, de financement et d'entretien des espaces, infrastructures et équipements publics.

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. Les grands projets urbains prioritaires	11
3.2. La situation actuelle de la zone industrielle du périmètre Praille Acacias Vernets (PAV)	13
3.3. Le projet Praille Acacias Vernets (PAV)	14
3.3.1. Synthèse du projet	14
3.3.2. Historique du projet	16
3.3.3. Rapport « <i>la Ville en Arve</i> »	18
3.3.4. Loi relative à l'aménagement du quartier « Praille-Acacias-Vernets » (L 10788)	19
3.3.5. Plan directeur de quartier (PDQ) PAV	21
3.3.6. Décisions du Conseil d'État du 3 septembre 2014	24
3.3.7. Convention-cadre de collaboration	25
3.3.8. Décisions du Conseil d'État du 24 juin 2015	26
3.4. Organisation du projet PAV	27
3.4.1. Introduction	27
3.4.2. Le COPIL	27
3.4.3. La DIRPRO	28
3.4.4. Le groupe de suivi	29
3.4.5. La direction PAV	29
3.5. Réalisations concrètes du projet PAV	31
4. ANALYSE	32
4.1. Gestion du projet	32
4.1.1. Contexte	32
4.1.2. Constats	36
4.1.3. Risques découlant des constats	37
4.1.4. Recommandations	38
4.1.5. <i>Observations du DALE</i>	39
4.2. Gestion du foncier	41
4.2.1. Contexte	41
4.2.2. Constats	46
4.2.3. Risques découlant des constats	46
4.2.4. Recommandations	46
4.2.5. <i>Observations du DALE</i>	47
4.3. Enjeux financiers du projet	48
4.3.1. Contexte	48
4.3.2. Constats	51
4.3.3. Risques découlant des constats	53
4.3.4. Recommandations	53
4.3.5. <i>Observations du DALE</i>	54
5. CONCLUSION	55
6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	56
7. DIVERS	62
7.1. Glossaire des risques	62
7.2. Remerciements	64

Liste des principales abréviations utilisées

ACG	Association des communes genevoises
CEVA	Liaison ferroviaire Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse
COFIL	Comité de pilotage
DALE	Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie
DDP	Droit distinct et permanent
DETA	Département de l'environnement, des transports et de l'agriculture
DIRPRO	Direction de projet
DDU	Direction du développement urbain
FTI	Fondation pour les terrains industriels
HBM	Habitations à loyers bon marché
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire
LaLat	Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire
OU	Office de l'urbanisme de l'État de Genève
PAV	Praille-Acacias-Vernets
PDC	Plan directeur cantonal
PDQ	Plan directeur de quartier
PL	Projet de loi
PLQ	Plan localisé de quartier
PPE	Propriété par étages
SBP	Surface brute de plancher

1. CADRE ET CONTEXTE

Le projet Praille Acacias Vernets (PAV) fait partie des dix grands projets³ urbains prioritaires du canton de Genève dont les objectifs consistent notamment à offrir des logements aux habitants du canton et à leurs enfants et à construire des espaces publics de qualité.

En bref, il s'agit de transformer la plus grande et ancienne zone industrielle et artisanale genevoise, située au cœur de la ville et représentant 230 hectares, en un quartier urbain mixte. Selon le plan directeur cantonal 2030, le potentiel théorique de ce projet (réalisé à 100 %) est estimé à environ 11'000 nouveaux logements et 11'000 nouveaux emplois selon un processus de mutation échelonné sur les 30 à 50 prochaines années. Le projet est actuellement coordonné par la direction PAV, rattachée à l'office de l'urbanisme (OU), qui comptait 12 collaborateurs⁴ au début de l'année 2015 et dont le budget annuel représentait environ 4.8 millions pour l'année 2015.

De cet enjeu global de transformation d'une zone industrielle et d'activité découlent les principaux enjeux thématiques suivants : organiser le déplacement et le relogement des entreprises, financer les coûts du projet et assurer la conduite du projet tout au long de la durée prévue. La Cour a ainsi choisi d'ouvrir une mission d'audit consacrée au projet PAV. En effet, la Cour a identifié les risques potentiels suivants :

- Des risques financiers liés aux moyens financiers affectés au projet ainsi qu'aux modalités de répartition des coûts entre les différentes parties prenantes ;
- Des risques opérationnels, de contrôle et d'image liés à la conduite du projet, au respect des objectifs fixés et à la mutation du périmètre (déménagement des entreprises, etc.)

Il appartient à la Cour de s'assurer notamment de la régularité des comptes, de la légalité des activités ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique (art. 38 al. 1 LSury).

Ainsi, par lettre du 24 octobre 2014 adressée au Conseiller d'État en charge du département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (DALE), la Cour l'a informé de sa décision de procéder à un audit de gestion et financier du projet PAV.

Cet audit a pour objectif principal d'examiner les enjeux financiers du projet PAV, tout en s'attachant à analyser l'organisation générale de celui-ci. Il ne s'agit donc pas d'une évaluation du degré d'atteinte des objectifs de cette opération de restructuration urbaine, ou de la pertinence du contenu du programme d'aménagement retenu par le plan directeur de quartier (PDQ) PAV. Dans le cadre ainsi défini, la Cour s'est attachée à analyser :

- La gestion du projet (chapitre 4.1) ;
- La gestion du foncier (chapitre 4.2) ;
- Les enjeux financiers du projet (chapitre 4.3).

Il est précisé que l'audit de la Cour porte sur la gestion actuelle du projet et non sur les problèmes d'organisation qui ont pu être constatés par le passé et dont la

³ Selon la fiche A17 du plan directeur cantonal 2030, un « grand projet » désigne un secteur stratégique où construire qui contribue de façon particulièrement significative à atteindre les objectifs du plan directeur cantonal.

⁴ Dont 3 collaborateurs rattachés administrativement au département de l'environnement, des transports et de l'agriculture (DETA).

presse s'est notamment fait l'écho. Le chapitre 3 rappelle néanmoins le contexte dans lequel ce projet a vu le jour et a été successivement organisé.

Par ailleurs, afin de maintenir son audit dans des limites temporelles réalistes, la Cour a décidé de ne pas inclure dans son analyse les points suivants :

- La gestion stratégique et opérationnelle du projet PAV : qualité et pertinence des prises de décision du projet, prise en considération de toutes les parties prenantes, etc.
- L'audit financier de la direction PAV ;
- L'audit détaillé des coûts mentionnés dans la convention-cadre de collaboration concernant les modalités d'élaboration, de réalisation, de financement et d'entretien des espaces, infrastructures et équipements publics. Les contrôles de la Cour se sont en effet essentiellement concentrés sur le coût des impenses liées à la libération du foncier (voir le chapitre 3.3.7 pour plus de détails) ;
- L'audit détaillé des planificateurs financiers du PAV élaborés pour les communes de Genève, Carouge et Lancy (voir le chapitre 4.3 pour plus de détails) ;
- Les opérations spécifiques liées au projet : démarche pour le développement du site des Vernets, projets d'urbanisme du site de l'Étoile, etc. ;
- Des contrôles détaillés relatifs au respect de la réglementation en matière de marchés publics.

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 n'a pas identifié de rapports d'audits spécifiques aux thématiques examinées par la Cour.

2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT

La Cour a conduit cet audit sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés ainsi qu'en menant des entretiens ciblés avec :

- La directrice générale de l'office de l'urbanisme (OU) ;
- Le directeur financier de l'OU ;
- Le responsable de la direction PAV ;
- Plusieurs chefs de projet de la direction PAV ;
- Des représentants des entreprises mandatées par la direction PAV ;
- Le directeur de la planification et des opérations foncières de l'office cantonal du logement et de la planification foncière (OCLPF) ;
- Le responsable valorisation au sein de la direction de la gestion et valorisation de l'office des bâtiments (OBA) du département des finances (DF) ;
- Le directeur général de la fondation pour les terrains industriels de Genève (FTI) ;
- Les chefs de service de l'urbanisme des Villes de Genève, Carouge et Lancy ;
- Plusieurs représentants d'associations d'entreprises du secteur PAV.

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^{ère} phase: Planification

Cette phase consiste à définir et à mobiliser les ressources et les compétences les mieux adaptées à la mission que ce soit auprès des collaborateurs de la Cour des comptes ou auprès de tiers, et à déterminer les outils méthodologiques à utiliser.

2^{ème} phase: Préparation de l'audit

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

3^{ème} phase: Récolte d'informations

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

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

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

5^{ème} phase: Proposition de recommandations

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

6^{ème} phase: Rédaction du rapport

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

7^{ème} phase: Validation du rapport

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

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.

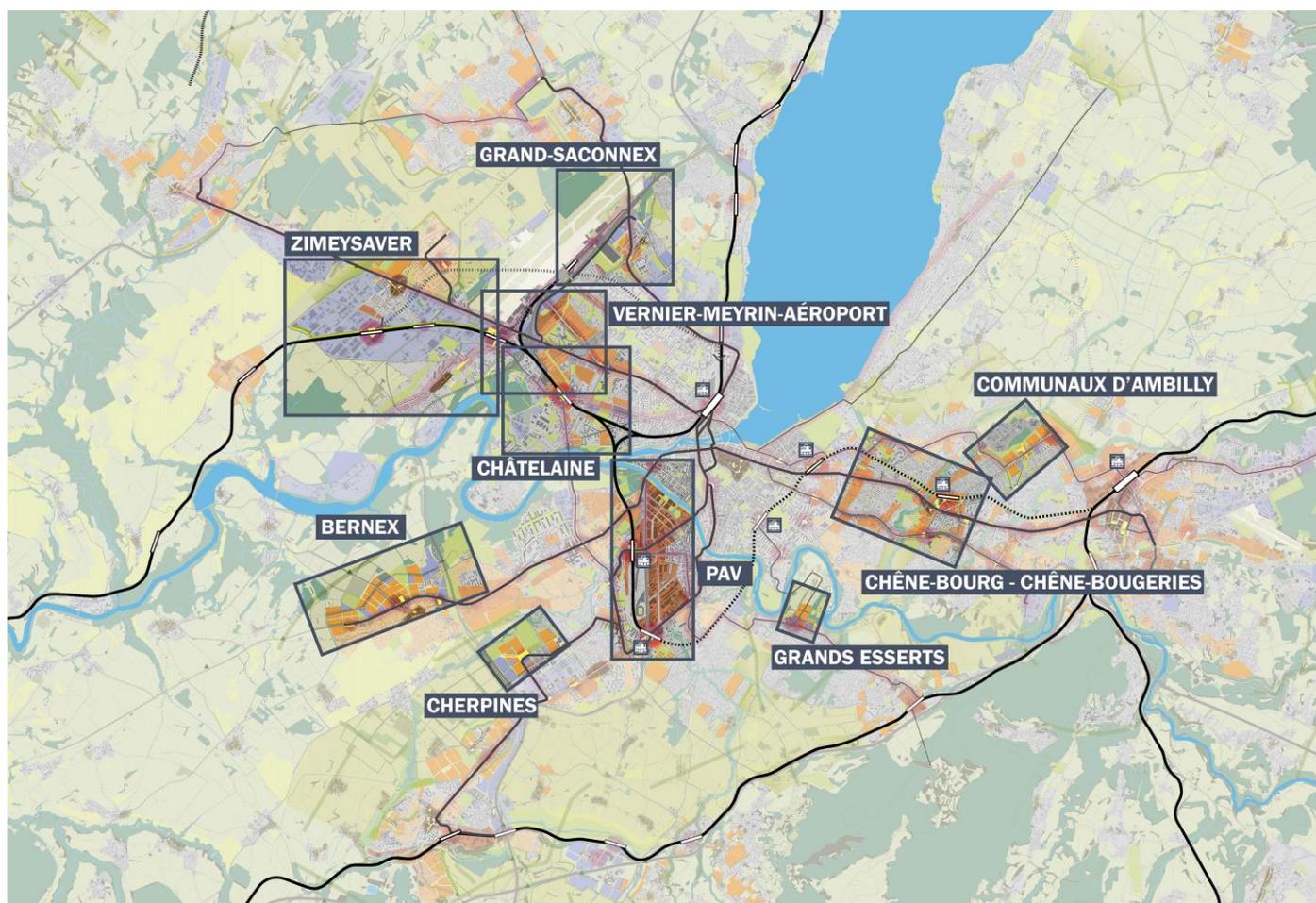
Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la **typologie des risques encourus**, risques définis dans le Glossaire qui figure au [chapitre 7](#).

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 **délaï de réalisation**.

3. CONTEXTE GÉNÉRAL

3.1. Les grands projets urbains prioritaires

Dans le cadre du plan directeur cantonal (PDC) 2030 adopté par le Grand Conseil le 20 septembre 2013⁵, dix grands projets (GP) urbains ont été identifiés comme prioritaires avec pour objectif principal d'offrir des logements aux habitants du canton, de préserver les espaces de nature et de construire des espaces publics de qualité (fiche de mesure « A17 mettre en œuvre les grands projets » du PDC 2030). Ces dix grands projets sont les suivants :



Source : site internet du DALE

⁵ Le plan directeur cantonal est la pierre angulaire de l'aménagement du territoire du canton. Ce document de référence et de coordination définit les grandes orientations et les conditions de mise en œuvre de la politique d'aménagement cantonal. Il engage les autorités, mais n'est pas contraignant pour les particuliers.

Le PAV constitue le plus grand de ces projets prioritaires en termes d'estimations théoriques (réalisées à 100%) de nouveaux logements dont les potentiels sont les suivants :

POTENTIEL DES GP (PHASES 1 ET 2)	estimation théorique (réalisée à 100%)	
	Logements	emplois
GRANDS PROJETS PRIORITAIRES		
PAV	11 000	11 000
Cherpines	3 000	2 500
Grands Esserts	1 200	200
Bernex	5 700	5 700
Communaux d'Ambilly	2 200	800
Chêne-Bourg – Chêne-Bougeries	3 000	1 000
Châtelaine	4 500	2 500
Vernier – Meyrin – Aéroport	3 500	5 000 à 8 000
Grand Saconnex	600	2 400 à 4 100
ZIMEYSAVER	700	20 000 à 30 000

Source : fiche A17 « mettre en œuvre les grands projets » du PDC 2030.

En termes d'urbanisation, les objectifs d'aménagement sont notamment les suivants selon la fiche projet PAV du PDC 2030 (situation en 2013) :

- « Construire un nombre de logements équivalent au nombre d'emplois créés, sur la base d'environ 70% de nouvelles surfaces brutes de plancher pour l'habitat et 30% pour les activités et assurer un équilibre entre activités secondaires et tertiaires ;
- Mettre en œuvre les conditions particulières d'affectation sur les parcelles propriété des collectivités publiques : 100% de logements locatifs, 2/3 de logements d'utilité publique, 50% de logements subventionnés et 22% de logements HBM (habitation bon marché) ;
- Offrir un programme mixte avec une capacité élevée en logements, environ 11'000 logements, et en surfaces d'activités, environ 11'000 nouveaux emplois, auxquels s'ajoute une part des 20'000 emplois existants maintenus sur le site ».

En termes de phasage, les grandes étapes suivantes sont notamment prévues :

- « Réalisation de la promenade des crêtes à partir de 2015 » (voir le chapitre 3.5 pour plus de détails).
- « Quelques opérations emblématiques devront être rapidement menées pour entamer le processus de mutation (construction de logements d'hôtels d'entreprises, d'espaces et d'équipements publics, etc.) »
- « Mutation progressive au fur et à mesure de la mise à disposition du foncier, en fonction du relogement des superficiaires ».

Il convient de préciser que les objectifs d'aménagement mentionnés ci-dessus concernant le PAV ont fait l'objet de propositions de modifications fin 2014 (voir le chapitre 3.3.6 pour plus de détails).

3.2. La situation actuelle de la zone industrielle du périmètre Praille Acacias Vernets (PAV)

Au début du siècle dernier, les terrains du secteur se trouvaient au centre de différents projets d'infrastructures fluviales et ferroviaires, en prévision desquels leur maîtrise foncière fut acquise entre 1919 et 1929 par l'État de Genève d'une part (secteur entre la route des Acacias et l'Arve), et par un consortium regroupant la Confédération, les CFF et le canton (secteur de la future gare marchande de la Praille), d'autre part. Aux termes d'une convention signée le 25 avril 1950 entre la Confédération, l'État de Genève et les CFF, les surfaces nécessaires pour l'établissement de la gare et de ses installations sont cédées aux CFF, tandis que l'ensemble des terrains industriels de la plaine de la Praille est repris par le canton. La zone est gérée par la Fondation pour les terrains industriels Praille-Acacias (FIPA), créée par la loi du 28 juin 1958. La FIPA met à disposition des entreprises des parcelles équipées soumises au régime du droit de superficie, la durée du droit étant de 90 ans, avec possibilité de renouvellement par périodes successives de 30 ans.

Inédit, le régime s'impose rapidement et sera repris pour les autres zones industrielles du canton. Raccordés depuis le sud de la gare par une boucle, ces terrains sont destinés à des entreprises disposées à tirer parti du rail pour l'expédition de leurs marchandises. Faisant concurrence à la régie fédérale, les entreprises de transport routier sont interdites.

Les premières entreprises s'installent en 1963, alors que les infrastructures de base (voies ferrées et routières, approvisionnement en énergie) sont en voie d'achèvement. La taille des parcelles est diminuée « autant que possible » pour obtenir une meilleure occupation du sol. Le succès de la zone industrielle est immédiat. En deux années, la partie sud, raccordée au rail, compte déjà 21 entreprises, la partie nord, 21 également.⁶

Selon les statistiques 2008, le secteur comptait environ 1'600 entreprises, 20'000 emplois et 3'000 habitants. La zone industrielle et artisanale a par ailleurs évolué vers une tertiarisation et une diversification : un stade, un hôtel de police, plusieurs centres commerciaux et des activités bancaires s'y sont récemment établis.

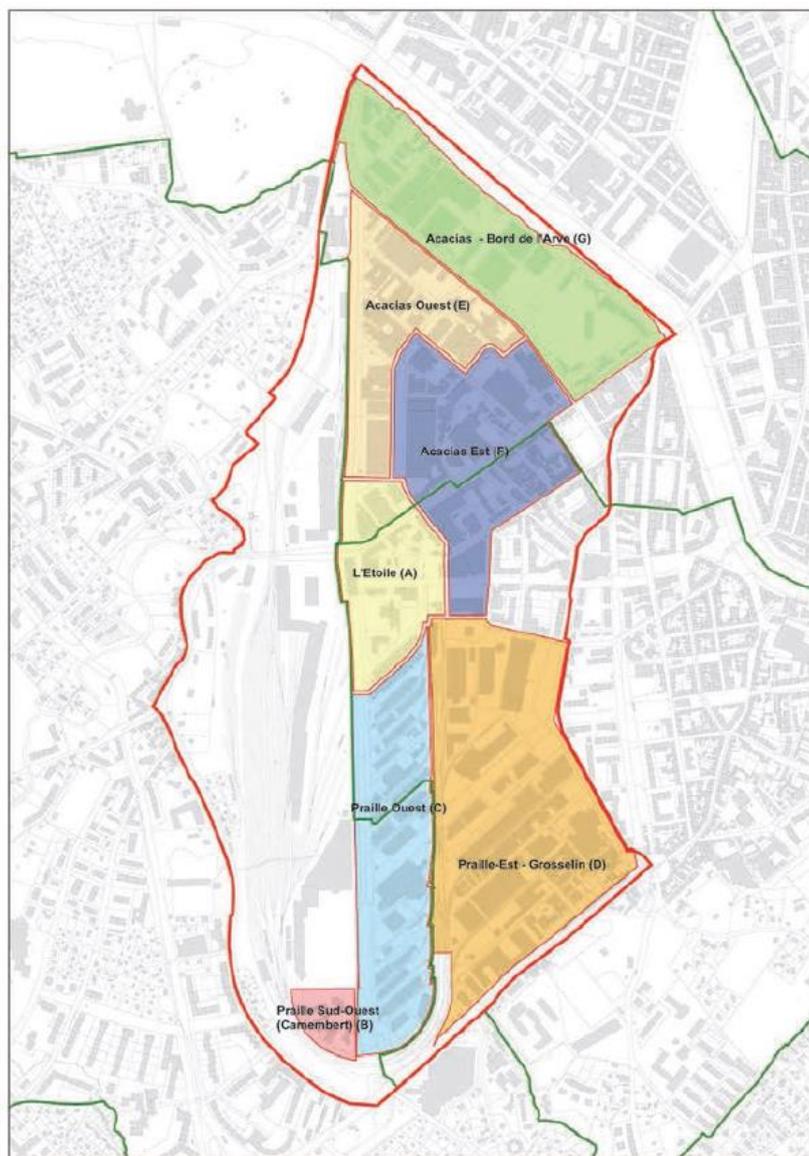
Le périmètre PAV est délimité au nord-est par l'Arve, à l'ouest par le coteau de Lancy, au sud par la route de Saint-Julien et le Bachet-de-Pesay, au sud-est par les quartiers des Noirettes et des tours de Carouge. Le territoire concerné couvre ainsi une superficie d'environ 230 hectares s'étendant sur trois communes : Genève, Carouge et Lancy.

⁶ Source : http://www.ge.ch/patrimoine/sms/docs/pub/PrailleAcacias/PrailleAcacias_58-65.pdf

3.3. Le projet Praille Acacias Vernets (PAV)

3.3.1. Synthèse du projet

Le schéma suivant illustre de manière synthétique la zone concernée, soit en rouge le périmètre PAV (230 hectares) et en zones de couleurs les sept secteurs du périmètre de la loi n° 10788 (140 hectares) que nous présenterons plus loin.



Source : plan directeur de quartier (PDQ) PAV

La particularité du projet PAV par rapport à d'autres grands projets suisses ou européens de restructuration urbaine est qu'il n'est pas conçu sur une friche⁷ mais sur un secteur mixte en pleine activité. Il s'agit donc de faire muter ce

⁷ Une friche est une zone, un terrain ou une propriété sans occupant humain actif, qui n'est en conséquence pas ou plus cultivée, productive ni même entretenue.

territoire, alors même qu'il est en plein fonctionnement, ce qui est l'un des enjeux spécifiques du site.

De plus, certaines parcelles sont grevées de droits de superficie⁸ dont l'échéance se situe généralement entre 2050 et 2060 (voir le chapitre 4.2 pour des informations plus détaillées). Le périmètre de la loi 10788 représente une partie du périmètre PAV d'environ 140 hectares répartis sur sept secteurs, affectée initialement en zone industrielle et artisanale qui a été modifiée en zones urbaines d'affectation mixte. Le périmètre hors de la zone concernée représente environ 90 hectares dont 32 hectares de zone ferroviaire⁹, 12 hectares de zone industrielle et artisanale¹⁰ et 27 hectares de zone 3¹¹ et de développement 3¹².

En résumé, l'enjeu de ce projet est de transformer une zone industrielle et d'activité de 140 hectares en zone d'habitation et d'activité sur une période s'étalant sur plus de 40 ans. De cet enjeu global découlent différents enjeux thématiques, relevant de politiques publiques distinctes mais toutes fortement interdépendantes en raison de l'évolution historique et de la situation foncière du périmètre urbain en cause :

- Assurer la conduite et le suivi du projet tout au long de la durée prévue ;
- Assurer la concertation auprès des acteurs concernés et de la population ;
- Veiller aux mécanismes de financement des coûts des différentes opérations en lien avec ce projet :
 - o Déménagement des entreprises et prises en charge des coûts liés à la reprise de leurs actifs ;
 - o Financement des infrastructures et équipements publics, avec la part qui pourra être mise à la charge des investisseurs de celle qui devra être supportée par l'État et les communes.
- Coordonner les projets de constructions avec les groupes d'investisseurs pour pouvoir respecter les ratios entre nombre de logements et nombre d'emplois à créer ;
- Assurer la réalisation des infrastructures de mobilité et des équipements publics en temps utile compte tenu de l'avancement des projets de construction ;
- Organiser le déplacement et le relogement des entreprises qui ne peuvent plus rester sur le site en raison de l'incompatibilité de leur activité avec du logement ;

⁸ Un droit de superficie est une servitude attribuant à son titulaire le droit de construire et d'entretenir, en tant que propriétaire, un ou plusieurs bâtiments (ou autres installations fixes) sur le terrain d'autrui. Il implique la conclusion d'un contrat écrit liant deux parties : le superficiant, propriétaire du terrain, et le superficiaire, propriétaire du bâtiment situé sur ce terrain. Les droits distincts et permanents sur des biens fonciers, tels le droit de superficie, peuvent être immatriculés comme immeubles au Registre foncier s'ils sont établis pour 30 ans au moins (art. 943 CCS et 7 ORF).

⁹ La zone ferroviaire est destinée aux installations, voies, gares et activités liées à l'exploitation ferroviaire. Des constructions vouées à d'autres destinations sont possibles (notamment en dessus des voies), moyennant l'adoption préalable d'un plan localisé de quartier.

¹⁰ La zone industrielle est destinée aux constructions industrielles, artisanales et ferroviaires, c'est-à-dire à des activités de production (gabarit max. 24 m).

¹¹ La 3e zone est destinée aux grandes maisons affectées à l'habitation, au commerce et aux activités du secteur tertiaire (gabarit max. 21 m). Elle comprend pour l'essentiel la région dont la transformation en quartiers urbains est fortement avancée.

¹² La zone de développement 3 est destinée aux grandes maisons affectées à l'habitation, au commerce et aux activités du secteur tertiaire (gabarit max. 21 m). Les constructions sont en principe soumises à l'adoption préalable d'un plan localisé de quartier.

- Organiser le déplacement et le relogement des entreprises qui peuvent rester sur le site mais doivent déménager en raison de projets de construction sur leur emplacement actuel.

3.3.2. Historique du projet

L'idée du projet PAV a été lancée en 2005 suite à l'organisation d'un concours international d'architecture et d'urbanisme pour la densification du secteur PAV à l'initiative de la section genevoise de la fédération des architectes suisses (FAS). Le projet a ensuite été repris par les politiques, notamment lors du discours de Saint-Pierre de décembre 2005 au cours duquel le Conseil d'État identifiait le PAV comme prioritaire en termes de développement : « *en matière de logement, le gouvernement entend promouvoir des projets rapidement réalisables, tout d'abord dans les zones de développement prévues dans le plan d'aménagement et aussi sur le site de la Praille-Acacias* ».

Entre 2005 et 2007, la FTI et l'État de Genève lancent un mandat d'études parallèles¹³ qui aboutit à l'élaboration d'un Masterplan entre novembre 2006 et avril 2007. Le Masterplan visait à renforcer les qualités et l'attractivité du lieu et constituait le premier cadre du futur développement de l'ensemble du quartier. Les orientations principales de ce Masterplan sont approuvées par le Conseil d'État en mai 2007. Fin 2007, suite à une décision du Conseil d'État, la conduite du projet n'est plus assurée par la FTI mais par le DCTI. En parallèle est réalisée une mise à l'enquête technique d'un premier avant-projet de loi de déclassement proposant la création de plusieurs zones de développement, divisées en zones de développement 2 et zones de développement mixtes, sur la majeure partie du périmètre PAV ainsi que d'une zone 2 ordinaire dans le secteur de l'Étoile.

En mars 2008, le Conseil d'État décide d'instituer une délégation du Conseil d'État au projet PAV et de constituer un groupe de travail interdépartemental chargé de définir les conditions nécessaires et un calendrier pour la mise en œuvre d'un projet mobilisateur, tenant compte des intérêts publics et privés en présence. Suite à la remise par ce groupe, en mai 2008, d'un rapport intitulé « *la Ville en Arve* » (voir le chapitre 3.3.3), le Conseil d'État décide de constituer une structure intermédiaire du PAV placée sous la responsabilité du conseiller d'État du DCTI. Cette structure est notamment chargée d'engager et de suivre les études thématiques et sectorielles nécessaires à l'avancement du PAV, d'assister le Conseil d'État pour le dépôt des projets de résolution et de lois (notamment de déclassement) et le suivi des travaux parlementaires y relatifs, et de collaborer à l'engagement, par le DCTI, du responsable du projet et de l'équipe de conduite définitive.

En juin 2008, la délégation du Conseil d'État expose les nouvelles conditions de mises en œuvre du projet PAV. Ces nouvelles conditions portaient principalement sur le dépôt d'une proposition de résolution du Grand Conseil, sur la nécessité de créer des instruments d'aménagement ad hoc sur le périmètre, d'une forte concertation avec les principaux acteurs du projet, notamment les communes, ainsi que sur la création d'une structure de conduite intermédiaire du projet dans l'attente de l'engagement d'une direction du projet.

¹³ Le mandat d'études parallèles constitue une modalité de mise au concours dans le cadre de la passation de marchés.

En octobre 2008 sont déposés le projet de résolution¹⁴ du Conseil d'État R 566 « *développement du PAV* » (cette dernière sera votée en mars 2009) et le rapport divers du Conseil d'État au Grand Conseil RD 763 concernant le développement du quartier PAV – la Ville en Arve.

En décembre 2008, le Conseil d'État prend note de l'avant-projet concernant le projet de modification des limites de zones sur le territoire des communes de Genève, Carouge et Lancy pour la création d'une zone 2, de diverses zones de développement 2, d'une zone de verdure et d'une zone de développement 2 affectée à des activités mixtes, et prend acte de l'ouverture de la procédure de consultation prévue par la loi.

En juillet 2009 est déposé un référendum contre le préavis favorable sous conditions de la Ville de Genève au projet de déclassement du périmètre PAV mis en consultation. Des pourparlers sont ouverts de septembre à octobre 2009 entre l'État et les référendaires pour aborder certains principes relatifs à l'aménagement du périmètre PAV. Ces pourparlers aboutissent à l'annulation par arrêté de la votation relative au référendum en raison des modifications de l'avant-projet de loi envisagées.

Le 4 mars 2010, une convention est signée entre le canton de Genève, les Conseils administratifs des Villes de Genève, Carouge et Lancy et l'ASLOCA, et le comité référendaire NON au mirage du projet « Praille Acacias Vernets ». Cette convention prévoit notamment : le principe d'un ratio « *un nouveau logement pour un nouvel emploi* » et la création d'un groupe de suivi au sein du PAV.

En décembre 2010, des échanges de terrains sont réalisés entre la FTI et l'État afin que ce dernier puisse obtenir la maîtrise foncière dans le cadre du futur développement du PAV.

Le PL 10788 relatif à l'aménagement du quartier PAV est déposé en février 2011 (voir le chapitre 3.3.4 ci-après). La loi est votée le 23 juin 2011 et prévoit notamment que les terrains compris dans le périmètre PAV fassent l'objet d'un plan directeur de quartier (PDQ) PAV (art. 2). En mars 2011 est déposée la motion 2002 « *améliorons l'utilisation de nos zones industrielles pour faciliter la relocation des activités du PAV vouées à un déménagement* ». Le Grand Conseil invite notamment le Conseil d'État à étudier différentes variantes de relocation des entreprises déménagées du PAV.

En juillet 2011, la direction PAV débute ses travaux sur le PDQ PAV. L'organigramme de l'équipe projet est renforcé et une direction des missions opérationnelles réunissant la direction PAV et le service Interfaces CEVA est créée (voir le chapitre 3.4.5).

Le PDQ PAV est mis en consultation publique d'avril à mai 2014 auprès des communes concernées. Il est approuvé par le Conseil d'État le 1^{er} avril 2015 (voir le chapitre 3.3.5) après avoir été adopté par résolutions du 11 décembre 2014 du Conseil municipal de Lancy, du 16 décembre 2014 du Conseil municipal de Carouge et du 21 janvier 2015 du Conseil municipal de Genève. Préalablement, le règlement d'application de la loi relative à l'aménagement du quartier PAV (RaPAV, L 1 30.04) avait été adopté par le Conseil d'État en juin 2014. L'objectif de ce dernier est de « *définir la procédure spécifique d'adoption du plan directeur*

¹⁴ La résolution est un outil permettant au Grand Conseil de prendre une décision ou d'exprimer une position. La résolution n'entraînant aucun effet législatif, elle est un des moyens d'expression dont dispose le parlement lorsqu'il n'entend pas légiférer.

du quartier « Praille-Acacias-Vernets », ainsi que les modalités de sa révision (article 1) ».

En septembre 2014, le Conseil d'État décide notamment de déposer un projet de modification de la loi relative à l'aménagement du quartier PAV (L 10788) en modifiant la répartition entre le nombre de logements et celui de nouveaux emplois (deux logements pour un emploi à la place de la proportion actuelle d'un pour un) et en diminuant la part de LUP de 66 % à 50 % et en introduisant une part de propriété par étages (PPE) en droit distinct et permanent (DDP) de 15 %, afin d'améliorer l'équilibre social et l'équilibre économique du projet (voir le chapitre 3.3.6).

Le 11 décembre 2014 est signée la convention-cadre de collaboration entre l'État, la Ville de Genève, la Ville de Carouge et la Ville de Lancy concernant les modalités d'élaboration, de réalisation, de financement et d'entretien des espaces, infrastructures et équipements publics (voir le chapitre 3.3.7).

Le 24 juin 2015, plusieurs décisions sont prises par le Conseil d'État relativement à la cession d'actifs immobiliers à la FTI et au projet de création d'une « fondation » PAV (voir le chapitre 3.3.8).

Le 25 juin 2015 est dévoilé le lauréat de l'appel d'offres investisseurs pour le site de la caserne des Vernets. Le démarrage du chantier, qui permettra la mise à disposition de 1'500 nouveaux logements, est prévu à l'horizon 2020.

3.3.3. Rapport « la Ville en Arve »

En mai 2008, le groupe de travail interdépartemental constitué par le Conseil d'État en mars 2008 rend un rapport intitulé « *la Ville en Arve* ». Le groupe était chargé « *de définir les conditions nécessaires et un calendrier pour la mise en œuvre d'un projet mobilisateur, tenant compte des publics et privés et présence* ». Il appartenait notamment audit groupe « *de déterminer le cadre de la mission de structure de conduite du projet (y compris dans des relations avec l'administration), les contraintes principales du périmètre et les moyens pour les dépasser* ».

Quatre grandes propositions ont été émises dans le rapport :

- « *L'engagement rapide du débat politique, par le biais d'un dépôt d'une proposition de résolution du Grand Conseil relative au PAV ;*
- *La constitution d'une forte structure d'accompagnement du projet, faisant l'objet d'un projet de loi ad hoc à soumettre immédiatement au Grand Conseil ; la mise sur pied, dans l'attente de la validation du projet par le législatif, d'une structure de conduite intermédiaire ;*
- *La mise en œuvre d'instruments d'accompagnement adéquats, si nécessaire innovants, pour chacune des étapes du processus ;*
- *La mise en place d'un processus crédible de communication / concertation ».*

Le Conseil d'État s'est approprié ces propositions dans le cadre des nouvelles conditions de mise en œuvre du projet PAV exposées dès juin 2008 (voir le chapitre précédent).

Le rapport présentait également le calendrier suivant résumé de mise en œuvre de la démarche d'aménagement du PAV :

- Fin mai 2008 : le Conseil d'État saisit le Grand Conseil d'une proposition de résolution relative au projet PAV et d'un projet de loi d'investissement en vue des études des infrastructures et des espaces publics ;
- Juin-août 2008 :
 - o poursuite des études thématiques ;
 - o lancement du plan directeur de quartier couvrant l'ensemble du périmètre ;
 - o lancement des études sectorielles, identifiées comme prioritaires par le projet de résolution soumis au Grand Conseil, et en particulier la planification-test du secteur des Acacias ;
- Septembre 2008 : mise à l'enquête publique du projet de modification des limites de zones ;
- Novembre – décembre 2008 :
 - o adoption du projet de loi de modification des limites de zones par le Conseil d'État ;
 - o la planification-test des Acacias aboutit, ce qui permet d'établir les PLQ PAV ;
- Printemps 2009 :
 - o le Conseil d'État saisit le Grand Conseil du projet de loi de modification des limites de zones ;
 - o le PDQ PAV est mis en consultation publique ;
 - o le PLQ PAV du secteur Grosselin peut être mis à l'enquête publique ;
- Été-automne 2009 :
 - o le PLQ PAV Grosselin est transmis à la Ville de Carouge ;
 - o les PLQ PAV Acacias sont mis à l'enquête publique ;
 - o les premières requêtes en autorisation de construire sont élaborées ;
- Hiver 2009-2010 :
 - o adoption du projet de loi de modification des limites de zones par le Grand Conseil ;
 - o adoption du PDQ par le Conseil d'État ;
 - o adoption des PLQ PAV Grosselin et Acacias ;
 - o dépôt des premières autorisations de construire.

Force est de constater que ce calendrier faisait preuve d'un optimisme démesuré et que de nombreux paramètres avaient été sous-estimés (complexité organisationnelle, déménagement des entreprises, prise en compte des attentes des diverses parties concernées notamment en matière de logement, etc.) dès lors notamment que :

- la loi 10788 relative à l'aménagement du quartier PAV a été votée le 23 juin 2011 (soit 1 an et demi plus tard que les prévisions) ;
- le PDQ PAV a été adopté par le Conseil d'État en avril 2015 (soit plus de 5 ans après les prévisions) ;
- aucun PLQ PAV n'a encore été adopté alors que les premiers étaient prévus dès début 2010.

3.3.4. Loi relative à l'aménagement du quartier « Praille-Acacias-Vernets » (L 10788)

Un projet urbain peut nécessiter une ou plusieurs modifications de limites de zones, s'appliquant à l'ensemble du périmètre ou, de manière différenciée, à un ou plusieurs secteurs d'urbanisation.

C'est dans ce cadre qu'a été déposé, en février 2011, le PL 10788 relatif à l'aménagement du quartier PAV modifiant les limites de zones sur le territoire des Villes de Genève, Carouge et Lancy (création d'une zone 2, de diverses zones de

développement 2, d'une zone de verdure et d'une zone de développement 2 prioritairement affectée à des activités mixtes). Ce PL apportait des modifications importantes par rapport au premier projet de 2008 et faisait suite à la signature, en mars 2010, d'une convention entre le canton de Genève, les Conseils administratifs des Villes de Genève, Carouge et Lancy et l'ASLOCA, et le comité référendaire NON au mirage du projet « Praille Acacias Vernets ». Cette convention prévoyait notamment :

- le respect du ratio « *un nouveau logement pour un nouvel emploi* » à l'échelle de l'ensemble du périmètre du PAV ;
- à l'échelle de l'ensemble du périmètre, deux tiers des logements réalisés sur des parcelles propriété d'une collectivité publique seront de type LUP, au sens de la loi pour la construction de logements d'utilité publique (LUP) : 22% de HBM; 28% d'autres loyers subventionnés et 16% de loyers non subventionnés. Les loyers libres représenteront donc 34%.
- l'institution d'un groupe de suivi au sein du PAV ;
- l'établissement d'une convention-cadre de collaboration entre le canton et les villes de Genève, de Carouge et de Lancy avec notamment pour objet de déterminer les modalités d'élaboration, de réalisation, de financement et d'entretien des espaces, infrastructures et équipements publics ;
- l'élaboration d'une nouvelle version du projet de loi relatif à l'aménagement du quartier Praille Acacias Vernets, modifiant les limites de zones sur le territoire des Villes de Genève, Carouge et Lancy (voir ci-dessus). Le texte intègre les principes de l'accord entre les parties ;
- l'engagement des référendaires à ne pas s'opposer au projet de loi qui sera soumis aux Conseils municipaux des trois communes, puis au Grand Conseil (voir le chapitre 3.3.2 pour plus de détails).

La loi, votée le 23 juin 2011, prévoit notamment les principes suivants :

- « *À l'échelle de l'ensemble du périmètre, il est construit un **nombre de nouveaux logements équivalant au nombre d'emplois créés**, sur la base d'environ 70% de nouvelles surfaces brutes de plancher pour l'habitat et 30% pour les activités, hors équipements publics. Un juste équilibre entre les activités du secteur tertiaire et celles du secteur secondaire doit être respecté, de même que la réalisation équilibrée dans le temps des programmes de construction de logements et de surfaces d'activités* » (art. 1 al. 6) ;
- « *Les terrains compris dans le périmètre du plan visé à l'article 1 font l'objet d'un **plan directeur du quartier** « Praille-Acacias-Vernets »* (art. 2) ;
- « *À l'intérieur du périmètre du plan N° 29712A, les constructions et installations, sous réserve de celles portant sur des objets de peu d'importance ou provisoires et des cas visés à l'article 2, alinéa 2, de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, doivent être précédées, dans tous les secteurs, de l'adoption de plans localisés de quartier, dits « **PLQ PAV**¹⁵ », ainsi que d'un règlement de quartier conforme à l'article 4 de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957* ».
- « *Les logements construits dans le périmètre du quartier PAV sur toutes les parcelles propriété d'une collectivité publique, au sens de l'article 80A de la constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, sont des **appartements à louer**.* »

¹⁵ Il convient de préciser que les réflexions relatives à la mise en œuvre du projet ont écarté le recours aux instruments d'aménagement existants, qu'il s'agisse du plan directeur localisé ou des plans localisés de quartier (PLQ). Il a en effet été décidé de créer des instruments et règles d'aménagement adaptés aux dimensions et à la durée de mise en œuvre du projet, soit un plan directeur de quartier PAV (voir le chapitre 3.3.5) et des plans d'affectation localisés ad hoc pour le périmètre (PLQ PAV).

a) A l'échelle de l'ensemble du périmètre, **deux tiers des logements réalisés sur des parcelles propriété d'une collectivité publique sont des logements d'utilité publique** au sens de la loi pour la construction de logements d'utilité publique, du 24 mai 2007.

b) À l'échelle de l'ensemble du périmètre, la moitié des logements réalisés sur des parcelles propriété d'une collectivité publique sont soumis au régime de l'article 16 de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977, étant précisé que 22% des logements réalisés sont des logements de la catégorie HBM (article 16, alinéa 1, lettre a).

c) Afin de réaliser un aménagement du territoire équilibré et de qualité, les échanges entre, d'une part, des parcelles propriété d'une collectivité publique dans le périmètre PAV et, d'autre part, des parcelles privées hors du périmètre PAV sont admis. Les terrains acquis hors du périmètre PAV par ce biais doivent être affectés à des logements d'utilité publique ou à des équipements publics » (art. 4 al. 9).

3.3.5. Plan directeur de quartier (PDQ) PAV

Prévu à l'article 2 de la loi 10788, le PDQ PAV « a pour objectifs de coordonner les actions propres à harmoniser le développement du périmètre et à en garantir la cohérence et les moyens de mise en œuvre en fonction du développement souhaité ». « Il traite notamment des questions relatives aux terrains nécessaires pour l'habitat, les activités, les équipements publics de niveau cantonal et de proximité (scolaires, sportifs, sociaux, culturels, de sécurité publique, etc.), aux espaces publics, aux accès, aux différents types de mobilité, aux aspects environnementaux, aux éléments de programme, à la construction de tours et à la localisation de ces dernières ».

Il s'agit d'un outil de planification directrice prévu par la Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT), mais adapté aux particularités du périmètre concerné. Le PDQ PAV constitue donc le document de base pour la mise en œuvre et la suite des travaux du projet PAV qui fixe les objectifs du projet et qui se veut spécifique et évolutif. À noter que, conformément au phasage usuel des étapes de planification, le PDQ PAV ne précise pas le détail des réalisations qui feront l'objet de procédures ultérieures, notamment dans les PLQ PAV.

Avant le PDQ PAV et mises à part les informations contenues dans les bases légales et réglementaires (R 566, L 10788, etc.), les discussions avec les parlementaires et avec les référendaires, et le rapport "La Ville en Arve", il n'y avait pas d'autres documents déterminant précisément les objectifs du projet ni n'en définissant les besoins.

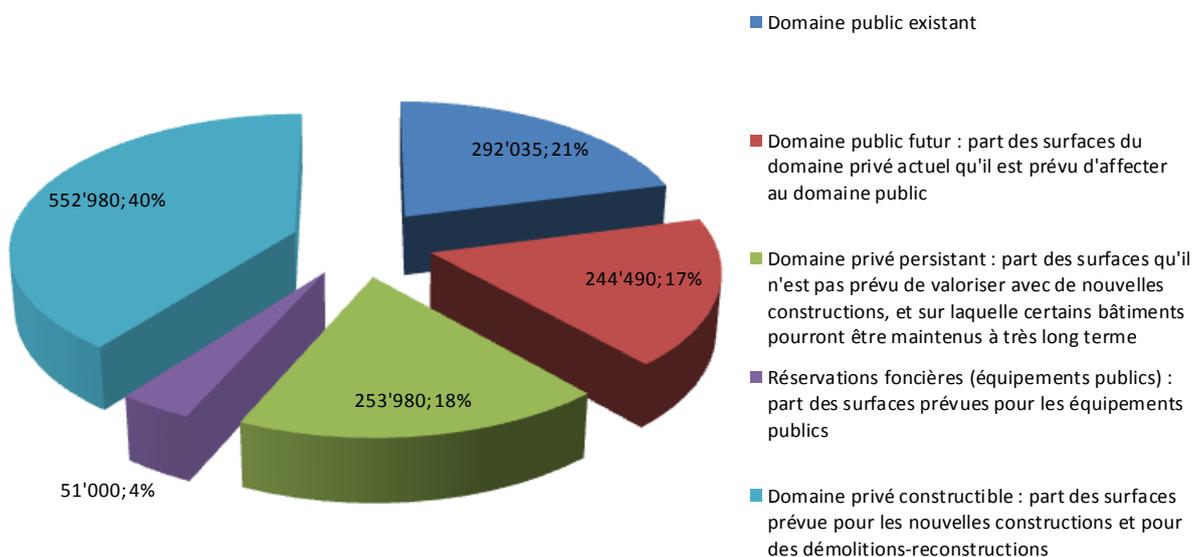
Le PDQ PAV est composé des documents suivants :

- le cahier : notice de présentation, contexte et mission, organisation et démarche, fiches de coordination. Les fiches de coordination sont présentées dans 5 chapitres : A urbanisation, B mobilité, C environnement, D programmation et E mise en œuvre. Ces fiches comprennent un principe, des objectifs, des mesures, des projets, ainsi qu'un texte illustratif et des illustrations.
- les cartes : carte de synthèse et carte des grands équilibres (densités et affectations) ;
- les annexes ;
- les documents associés : évaluation environnementale stratégique et concept énergétique territorial ;
- les autres documents.

Selon la carte des grands équilibres¹⁶ (densités et affectations) du PDQ PAV, le programme PAV repose sur une surface brute de plancher (SBP) totale de 2'180'000 m² répartie de la manière suivante :

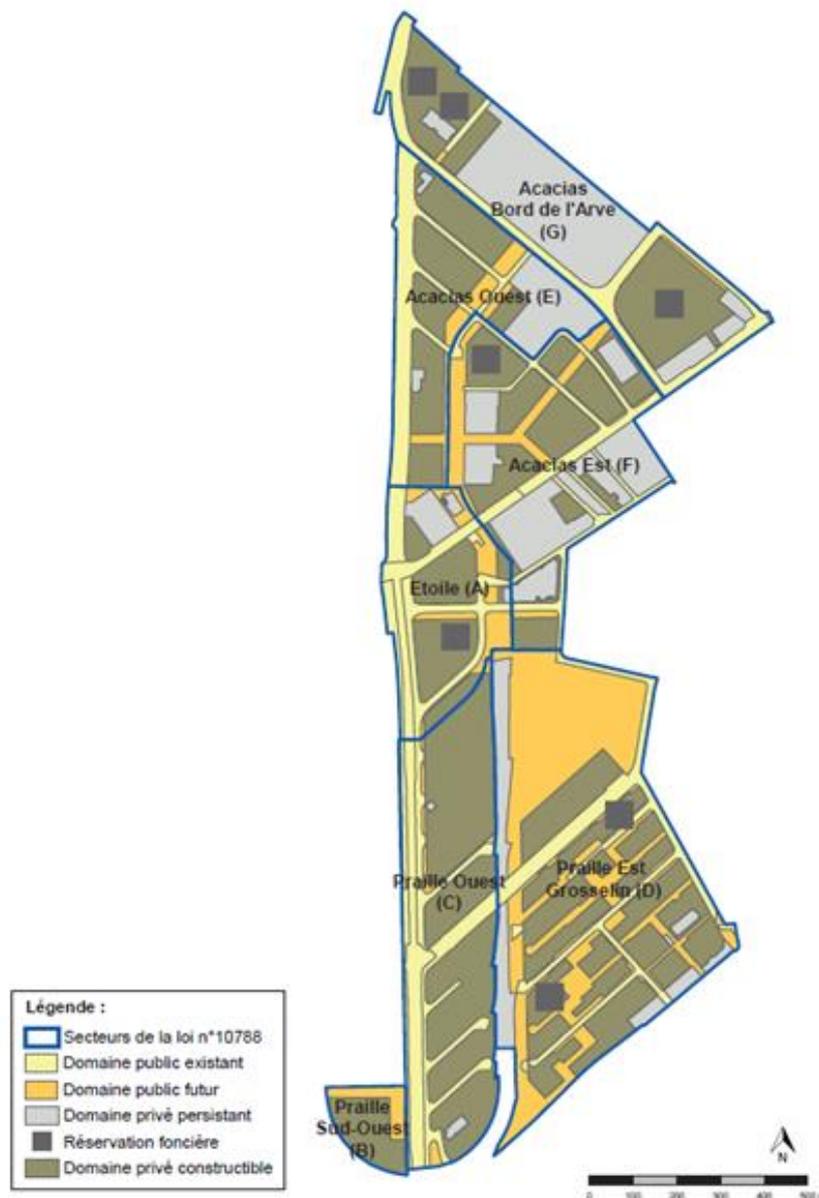
- nouveaux logements : 1'075'000 m² de surfaces brutes de plancher (SBP), correspondant à environ 10'500 logements (102 m² par logement en moyenne) ;
- nouveaux emplois : 457'000 m² de SBP correspondant à environ 10'500 emplois (43.5 m² par emploi en moyenne) ;
- démolition et reconstruction : 648'000 m² de SBP, correspondant à environ 15'000 emplois (43.5 m² par emploi).

En termes d'occupation du sol, la surface des 7 secteurs représente 1'394'485 m² répartis de la manière suivante (en m² et pourcentage) :



¹⁶ La carte des grands équilibres répartit le programme dans les sept secteurs définis (voir ci-après).

Le schéma suivant illustre ce qui précède de manière géographique :



À noter qu'une grande partie du « *domaine privé*¹⁷ » est détenu par les collectivités publiques (voir le chapitre 4.2 pour plus de détails).

Le PDQ PAV a été approuvé par le Conseil d'État le 1er avril 2015 après avoir été adopté par résolutions du 11 décembre 2014 du Conseil municipal de Lancy, du 16 décembre 2014 du Conseil municipal de Carouge et du 21 janvier 2015 du Conseil municipal de Genève.

¹⁷ Le « domaine privé » s'oppose au domaine public qui est constitué, selon l'article 1 de la loi sur le domaine public (LDPu, L 1 05) par :

- « les voies publiques cantonales et communales dès leur affectation par l'autorité compétente à l'usage commun et dont le régime est fixé par la loi sur les routes du 28 avril 1967 ;
- le lac et les cours d'eau, dont le régime est fixé par la loi sur les eaux, du 5 juillet 1961 ;
- les biens qui sont déclarés du domaine public en vertu d'autres lois ».

3.3.6. Décisions du Conseil d'État du 3 septembre 2014

Sur proposition du conseiller d'État en charge du DALE et afin notamment d'améliorer le plan financier et la mixité sociale de l'ensemble du projet PAV, le Conseil d'État a pris les principales décisions suivantes le 3 septembre 2014 :

- dépôt d'un projet de modification de la loi relative à l'aménagement du quartier PAV (L 10788) modifiant les limites de zone comme suit :
 - o la répartition entre le nombre de nouveaux logements et celui de nouveaux emplois est fixée à **deux nouveaux logements pour un nouvel emploi à la place de la proportion actuelle d'un pour un** ;
 - o la répartition des catégories de logements sur les terrains des collectivités publiques est modifiée **en diminuant la part de logements d'utilité publique de 66% à 50% et en introduisant une part de logement en propriété par étage (PPE)** en droits de superficie distincts et permanents (DDP) de 15 % ;
- de faire usage, dans le cadre de cette modification légale, de l'article 67 alinéa 3 de la Constitution, qui prévoit la possibilité de soumettre une loi au référendum sur décision de la majorité des deux tiers du Grand Conseil ;
- d'approuver le principe de l'affectation de l'augmentation de revenus inhérente à la mise en œuvre du plan directeur de quartier PAV et liée aux rentes foncières sur les parcelles propriétés du canton sur le périmètre de la loi (voir le chapitre 3.3.8). Ces revenus supplémentaires seront destinés à :
 - o contribuer au financement des coûts d'investissements d'infrastructures particulières qui dépassent le cadre et les possibilités de financement habituelles, tel que le grand parc par exemple ;
 - o financer les coûts des impenses liées à la libération du foncier, en fonction de la situation particulière des projets et lorsque les plans financiers des opérations immobilières ne peuvent pas les supporter.

Le tableau suivant illustre les modifications liées au projet de modification de la loi 10788 présentées au groupe de suivi du PAV le 17 juin 2015 (à noter que la surface brute de plancher (SBP) totale reste constante) :

	Loi actuelle 10788 (ratio de 1:1)		Projet de modification (ratio de 2:1)	
	Nombre	SBP	Nombre	SBP
Nouveaux logements	10'500	1'075'000	12'400	1'264'000
Nouveaux emplois	10'500	457'000	6'200	268'000
		1'532'000		1'532'000

En termes de catégories de logements (parcelles publiques), les modifications prévues font l'objet de négociations en cours qui ne sont pas abouties.

La nouvelle proposition de répartition doit encore faire l'objet d'un projet de modification de la loi 10788 ainsi que d'une modification du PDQ PAV. Selon les dernières informations obtenues auprès de la direction PAV, le dépôt d'un projet de loi du Conseil d'État quant à la loi de modification de zone pourrait intervenir courant 2016.

3.3.7. Convention-cadre de collaboration

La convention-cadre de collaboration entre l'État et les communes de Genève, Lancy et Carouge concernant les modalités d'élaboration, de réalisation, de financement et d'entretien des espaces, infrastructures et équipements publics signée le 11 décembre 2014 trouve son origine dans la convention de mars 2010 signée entre l'État, les communes de Genève, Lancy et Carouge, l'ASLOCA et le comité référendaire « non au mirage du projet PAV ». Les buts de la convention-cadre sont les suivants :

- « Identifier, sur la base du projet de PDQ PAV, les espaces, infrastructures et équipements publics liés au développement des quartiers ;
- Évaluer leurs coûts de réalisation et d'entretien ;
- Énoncer, en fonction de leur nature et de leur importance, les principes des modalités d'élaboration, de réalisation et d'entretien, de mise à disposition des terrains, et de financement ».

Il était précisé que les données du projet PAV indiquées dans la convention, en particulier l'estimation des coûts des infrastructures et des équipements, seraient amenées à évoluer.

Le tableau ci-dessous résume notamment les types de dépenses faisant l'objet de la convention, leurs coûts ainsi que leurs méthodes d'évaluation :

Catégorie de dépenses	Description	Estimation des coûts bruts	Source des "besoins"	Méthode d'évaluation
Infrastructures (espaces publics et infrastructures techniques)	Voies de communication	550 millions	Fiche D6 du projet de PDQ PAV. A noter que les infrastructures répondant à des besoins privés (notamment les parkings centralisés et plateforme logistique) ne font pas l'objet de la convention. Par ailleurs, certaines infrastructures à l'échelle de la Ville et de l'agglomération ne sont pas traitées dans le cadre de la convention : réseaux autoroutiers, ferroviaires, RER et tram.	- Coûts probables moyens sur la base d'expériences considérées comme similaires par unité de surface pour les infrastructures et par unité de longueur pour les espaces souterrains - Prix actuels pour des chantiers de taille moyenne avec prise en compte d'un facteur de complexité (afin de compter les interventions multiples liées aux interventions en milieu urbain)
	Parcs (domaine vert)	160 millions		
	Rivières (domaine bleu)	100 millions		
	Réseaux (assainissement, alimentations, énergie)	140 millions		
	Total des infrastructures	950 millions		
Équipements (constructions et installations répondant aux besoins de la population dans le cadre de différentes politiques publiques)	Équipements socio-éducatifs de la petite enfance	205 millions	Fiche D5 du projet de PDQ PAV. A noter que les infrastructures répondant à des besoins privés (notamment dans le domaine de la culture et du sport) ne font pas l'objet de la convention. Par ailleurs, certains équipements à l'échelle de la Ville et de l'agglomération ne sont pas traités dans le cadre de la convention par exemple dans les domaines de la santé ou de la sécurité.	- Prix d'objets comparables fournis par les communes et estimations provenant d'études en cours sur les installations sportives de la Ville de Genève. - A noter que le coût des équipements cantonaux (antennes et centre de maintien à domicile, Pôle sciences HES Uni, Hôtel de Police et Palais de justice) n'ont pas été évalués.
	Équipements d'aide sociale individuelle	3 millions		
	Équipements culturels et socio-culturels	160 millions		
	Équipements sportifs	180 millions		
	Équipements divers	52 millions		
	Total des équipements	600 millions		
Impenses liées à la libération du foncier	Déménagement, emménagement, valeur des immeubles existants (bien-fonds, droit de superficie)	800 millions	Nécessité de déménager les entreprises en place.	Estimation dans les études de base du PDQ PAV.
	Démolitions des installations et bâtiments existants	100 millions		
	Assainissement des sols	100 millions		
	Total des impenses	1'000 millions		
Total général		2'550 millions		

Note au tableau : la convention prévoit également des coûts d'entretien sur le long terme à hauteur de 1% du montant de l'investissement initial pour les infrastructures (soit 9.5 millions) et de 1.5 % pour les équipements (soit 9 millions). Ces taux sont réduits dans une première période d'exploitation compte tenu de faibles besoins d'entretien.

Les coûts bruts¹⁸ ci-dessus (pour un total de 2.55 milliards) seront financés par le canton, les communes de Genève, Carouge et Lancy ainsi que par les promoteurs immobiliers. Les sources de financement peuvent ainsi être résumées de la manière suivante :

- Recettes cantonales et communales (impôts, recettes indirectes, etc.) ;
- Dette cantonale et municipale ;
- Produit de la taxe d'équipement ;
- Fonds intercommunal d'assainissement ;
- Redevance d'utilisation du domaine public pour les réseaux ;
- Fonds d'infrastructure du projet d'agglomération ;
- Subventions fédérales selon les politiques sectorielles concernées ;
- Partenariats ;
- Contribution des promoteurs aux coûts des infrastructures qui sera fixée dans le cadre des plans financiers des opérations immobilières. Ces plans financiers prendront en compte les coûts des impenses liés à la libération du foncier et respecteront les objectifs de la politique du logement ;
- Part de l'augmentation de revenus liée aux rentes foncières sur les terrains du canton, résultant de la modification du régime des zones et de la densification (voir notamment les décisions du Conseil d'État du 3 septembre 2014 au chapitre 3.3.6).

3.3.8. Décisions du Conseil d'État du 24 juin 2015

Le 24 juin 2015, le Conseil d'État a pris les principales décisions suivantes concernant le projet PAV et le rôle que la FTI aura à jouer dans ce cadre :

- cession (100 millions) et promesse de cession (60 millions) à la FTI par l'État d'actifs immobiliers en zones industrielles et artisanales hors périmètre du PAV ;
- rachat par la FTI, sur décision de l'État, jusqu'à concurrence de 60 millions, de droits de superficie dans le périmètre PAV ;
- opération d'échange entre les bâtiments acquis par la FTI et des actifs immobiliers de l'État de valeur équivalente sis en zones industrielles et artisanales hors PAV ;
- constitution d'un groupe de travail avec pour objectif d'élaborer, d'ici à la fin de l'année 2015, un projet de cahier des charges d'une « fondation » PAV contenant en particulier sa forme juridique et ses structures de gouvernance ainsi que son périmètre d'intervention et ses missions ;
- dotation de la « fondation » PAV par l'État à hauteur de 60 millions des biens immobiliers acquis par l'État par voie d'échange avec la FTI (cf. ci-dessus).

Dans le même temps, une convention d'objectifs entre l'État et la FTI a été élaborée, puis soumise au Conseil d'État qui l'a approuvée en date du 18 novembre 2015. Cette convention expose notamment les missions attendues de la part de la FTI grâce aux actifs mentionnés ci-dessus, garantit la stabilité financière requise par la FTI pour assurer le financement du rachat de ces actifs et prévoit la modification de la loi et des statuts de la FTI afin de renforcer son rôle et son action dans l'équipement des zones industrielles, la facilitation d'implantation d'entreprises dans le canton, ainsi que l'accompagnement de la mutation urbaine des quartiers PAV.

Concernant la fondation PAV, un groupe de travail a été constitué en juillet 2015. En date du 5 novembre 2015, un mandat d'assistance au maître d'ouvrage a été confié à une entreprise externe visant à : « *synthétiser les objectifs du Maître d'ouvrage et d'organiser et piloter un appel d'offres pour un pool de mandataires capables d'élaborer un business plan d'une fondation PAV* ».

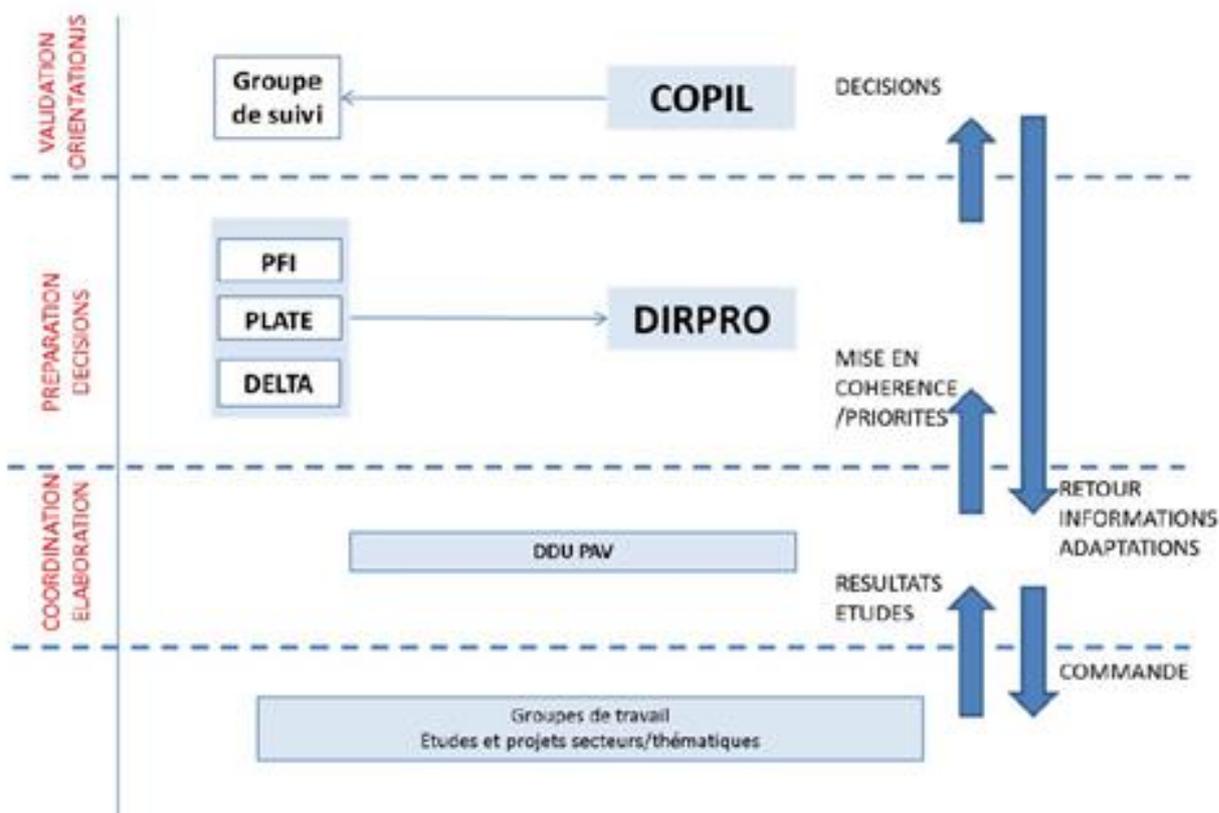
¹⁸ Coûts avant déduction des éventuelles participations, telles que fonds, subventions, produits de taxes, etc.

3.4. Organisation du projet PAV

3.4.1. Introduction

L'organisation actuelle du projet PAV repose sur un comité de pilotage (COPIL – niveau décisionnel et politique), une direction de projet (DIRPRO – niveau stratégique), un groupe de suivi et une direction développement urbain PAV (DDU PAV). D'autres instances de l'État peuvent également être impliquées.

Le schéma ci-après illustre cette organisation ainsi que les interactions entre les différents intervenants :



Source : manuel de projet du PAV

3.4.2. Le COPIL

Le COPIL est composé des conseillers d'État du DALE (président) et du DETA et des conseillers administratifs des villes de Genève, Carouge et Lancy (membres élus). Sont également invités au sein du COPIL : secrétaire général adjoint du DALE, architecte cantonal, directrice générale de l'OU, secrétaire général adjoint du DETA, directeur général des transports, directeur général de la nature et du paysage, représentant du service de la promotion économique, directeur général de l'environnement, chef de la direction PAV, chefs du service d'urbanisme des villes de Genève, Carouge et Lancy et chefs de projet PAV selon les sujets à traiter. Le COPIL se réunit en fonction des besoins mais en règle générale 2 à 4 fois par an. Ses principales missions sont les suivantes :

- Valide les stratégies et les orientations du projet ;

- Formule des recommandations aux autorités communales et cantonales compétentes ;
- Valide les études et les cahiers des charges des concours, mandats d'études parallèles ;
- Dirige l'élaboration du PDQ PAV et son processus de validation ;
- Est garant de la mise en œuvre des mesures et projets du PDQ PAV et, à ce titre, effectue notamment le suivi des grands équilibres programmatiques¹⁹, le suivi de la planification des équipements publics et vérifie le respect des engagements pour l'exemplarité environnementale ;
- Décide les orientations déterminantes pour le projet sur la base des avis et recommandations préparés par la direction projet : budget, délais, périmètres, priorités, études, concours ;
- Est le garant de la conformité de la stratégie et des objectifs.

3.4.3. La DIRPRO

La DIRPRO est composée des membres suivants :

- Chef de la direction PAV (président) ;
- Architecte cantonal ;
- Directrice générale OU ;
- Secrétaire général adjoint DALE ;
- Responsable valorisation DF- office des bâtiments (OBA) ;
- Directeur général OCLPF (office cantonal du logement et de la planification foncière) ;
- Directrice générale OPS (office du patrimoine et des sites) ;
- Directeur général et délégué DGGC (direction générale du génie civil) ;
- Directeur DGT (direction générale des transports) ;
- Directeur DGNP (direction générale de la nature et du paysage) ;
- Cheffe de service DGE-SEIE (direction générale de l'environnement) ;
- Chef de projet OCEN (office cantonal de l'énergie) ;
- Représentant SPEG (service de la promotion économique) ;
- Directeur FTI ;
- Chefs du service d'urbanisme des villes de Genève, Lancy et Carouge.

Les chefs de projet de la direction PAV sont des membres invités de la DIRPRO.

La DIRPRO se réunit en fonction des besoins, en règle générale au moins autant que le COPIL. Ses principales missions sont les suivantes :

- Examine les études réalisées ;
- Vérifie que les objectifs validés par le COPIL sont respectés ;
- Arbitre et effectue des choix sur la base d'éléments préparés par des groupes de travail ;
- Accompagne l'élaboration du PDQ PAV et son processus de validation ;
- Met en œuvre les mesures et projets du PDQ PAV concernant l'échelle du territoire PAV, notamment la gestion des grands équilibres programmatiques, la planification des équipements publics et la mise en œuvre des engagements pour l'exemplarité environnementale ;
- Propose les orientations stratégiques ;
- Est informée du planning général du PAV ;
- Recommande et prépare les éléments pour décision du COPIL ;
- Valide, préalablement, les ordres du jour des COPIL.

¹⁹ Les grands équilibres sont ceux présentés au chapitre 3.3.5 PDQ PAV : nombre de nouveaux logements par rapport au nombre de nouveaux emplois, surfaces brutes de plancher pour l'habitat et les activités, etc.

3.4.4. Le groupe de suivi

Le groupe de suivi est composé des conseillers d'État du DALE (président) et du DETA et des conseillers administratifs des villes de Genève, Carouge et Lancy (membres élus). Il est également composé des membres suivants²⁰ :

- Représentant APCG (association des promoteurs constructeurs genevois) ;
- Représentant ASLOCA Genève (association suisse des locataires) ;
- Représentant CCIG (chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève) ;
- Représentant CGAS (communauté genevoise d'action syndicale) ;
- Représentant CGI (chambre genevoise immobilière) ;
- Représentant FAI (fédération des architectes et ingénieurs de Genève) ;
- Représentant FMB (fédération genevoise des métiers du bâtiment) ;
- Représentant Parti Socialiste VdG.

Enfin, plusieurs participants sont également invités : secrétaire général adjoint du DALE, architecte cantonal, directrice générale de l'OU, secrétaire général adjoint du DETA, directeur général des transports, représentant du service de la promotion économique, chef de la direction PAV, chefs du service d'urbanisme des villes de Genève, Carouge et Lancy et chefs de projet PAV, selon les sujets à traiter.

Le groupe de suivi se réunit en fonction des besoins liés à sa mission (en règle général, deux à trois fois par an). Ses deux missions principales sont les suivantes :

- Supervise l'élaboration de l'image directrice et des PLQ ainsi que la densité et la répartition des activités ;
- Est consulté lors de l'élaboration des cahiers des charges des concours

3.4.5. La direction PAV

Introduction et historique

La coordination du projet PAV au sein de l'administration cantonale a été modifiée à maintes reprises depuis 2007 avec notamment quatre directeurs de projet qui se sont succédé en l'espace de quatre ans. La chronologie suivante illustre ces changements successifs :

- Été 2008 : création d'une direction générale PAV rattachée au secrétariat général du DCTI ;
- Janvier 2009 : le projet PAV est considéré comme une direction du DCTI ;
- Janvier 2010 : la direction générale du PAV est rattachée à la direction générale de l'aménagement du territoire (DGAT) du DCTI ;
- Juillet 2011 : création de la direction des missions opérationnelles (DMO) du DCTI réunissant le service PAV et le service Interfaces CEVA compte tenu de la proximité des missions ;
- Juin 2014 : rattachement du service PAV à la direction générale de l'Office de l'urbanisme (OU) du DALE ;
- Début 2015 : création de la direction du développement urbain (DDU) PAV, en cohérence avec l'organigramme de l'OU.

Missions

²⁰ Prévus dans la convention signée en mars 2010 entre le canton de Genève, les Conseillers administratifs des Villes de Genève, Carouge et Lancy et l'ASLOCA, et le comité référendaire « NON au mirage du projet PAV ».

La mission centrale de la Direction PAV est la mise en œuvre du grand projet de renouvellement urbain PAV dans son processus de mutation progressive, en assurant la qualité et la cohérence des démarches, des projets et des relations avec les acteurs concernés. Le but et la mission de la direction PAV s'inscrivent dans le cadre des prestations définies par les missions de l'Office de l'urbanisme et ses directions du développement urbain. Il s'agit notamment de conduire les études générales, sectorielles et thématiques à l'intérieur du périmètre PAV et sur des périmètres élargis selon nécessité, et de formaliser les études dans les outils réglementaires, PDQ PAV et PLQ PAV, et dans d'autres outils, tels que conventions, documents-cadre, etc.

Il s'agit également de développer des outils spécifiques de suivi quantitatif et qualitatif du projet, d'entretenir les relations et mener toutes les coordinations utiles avec les communes, les acteurs privés et les propriétaires, et d'organiser les événements de concertation.

Ressources humaines

Début 2015, la direction PAV comprend 12 collaborateurs, dont 3 collaborateurs rattachés administrativement au DETA (ces derniers travaillent à environ 80 % sur le projet PAV). Hors collaborateurs rattachés au DETA, le service comprend ainsi un chef de service, six chefs de projets, et deux assistantes administratives. Parmi les chefs de projet, les profils sont complémentaires et interdisciplinaires (urbaniste aménagiste, économiste, etc.).

Données financières

Pour l'année 2015, le budget de la direction PAV représente 4.8 millions dont 1.8 million de charges de personnel et 2.9 millions d'études et mandats.

Compte tenu des nombreuses modifications organisationnelles intervenues depuis 2008 et du fait que la direction PAV est isolée de manière budgétaire et administrative uniquement depuis 2015, le coût des différents services / directions PAV qui se sont succédé n'a pu être communiqué à la Cour. Cette dernière a néanmoins pu reconstituer, d'après les informations disponibles dans la comptabilité de l'État, le coût de la direction PAV de 2008 à 2014 qui s'élève à environ 18.8 millions, dont 6.9 millions de charges de personnel et 12.1 millions de dépenses générales.

Une grande partie de ces 18.8 millions correspond aux dépenses qui ont été réalisées afin de conduire et réaliser les études nécessaires à l'élaboration du PDQ PAV. Il convient de préciser que ce montant constitue un minimum dès lors notamment que les charges de personnel de l'année 2008 ont vraisemblablement été enregistrées au niveau du secrétariat général de l'ex DCTI et que plusieurs dépenses (dont un budget de communication de près de 500'000 F en 2010) n'ont pas été enregistrées sur les centres de responsabilité du PAV présentés ci-dessus.

3.5. Réalisations concrètes du projet PAV

Après plusieurs études sectorielles, thématiques et économiques, le PDQ PAV et la convention-cadre de collaboration relative aux espaces, infrastructures et équipements publics ont été finalisés.

Par ailleurs, plusieurs projets ont été développés :

- Opération les Vernets : le 25 juin 2015, le conseiller d'État en charge du DALE a dévoilé le lauréat de l'appel d'offres investisseurs pour le site de la caserne des Vernets. Le démarrage du chantier, qui permettra la mise à disposition de 1'500 nouveaux logements (dont 300 logements pour étudiants), est prévu à l'horizon 2020 de manière coordonnée avec la délocalisation de l'armée du site de la caserne des Vernets. Le montant de l'investissement est estimé à 650 millions et le groupe d'investisseurs retenus s'acquittera d'un montant de 22 millions pour contribuer à la libération du site ;
- Mandat d'étude parallèle (MEP) Étoile : les résultats des projets d'urbanisme du site de l'Étoile ont été dévoilés en février 2015. Le programme de ce projet comprend environ 1'500 logements, des activités économiques et des équipements publics, dont les premières réalisations sont attendues à l'horizon 2020 ;
- La Marbrerie : deux tours de logement sont prévues dans le secteur de la Marbrerie (Carouge). Le dépôt des demandes d'autorisation de construire est prévu pour le début de l'année 2016 ;
- Acacias 1 : en 2014 a été lancé un mandat d'étude en vue de l'élaboration du PLQ Acacias 1 ;
- Promenade des Crêtes : il s'agit d'un projet lié aux espaces publics. Située entre le PAV et la densification du plateau de la Ville de Lancy, la Promenade des Crêtes offrira aux piétons et cyclistes une liaison continue entre la future halte CEVA de Carouge-Bachet et le Parc de Surville.

Comme indiqué au chapitre 1, ces projets spécifiques n'ont pas été analysés en détail par la Cour.

4. ANALYSE

Comme mentionné au chapitre 1, il convient de préciser que l'audit de la Cour porte uniquement sur la gestion actuelle du projet et non sur les problèmes d'organisation et de gestion de projet qui ont pu être constatés par le passé. Par ailleurs, la gestion stratégique et opérationnelle du projet liée aux choix en opportunité à effectuer quant au programme d'aménagement souhaité dans le cadre de ce périmètre (notamment le projet de modification de la loi 10788 visant à modifier la répartition entre le nombre de nouveaux logements et celui des nouveaux emplois, ainsi que la répartition des catégories de logement) relève du processus démocratique, dont il convient de tenir compte dans le cadre du présent rapport, mais qui ne saurait être audité en tant que telle.

4.1. Gestion du projet

4.1.1. Contexte

Définition d'un projet et processus de management de projet

Selon le guide PMBOK²¹, « *un projet est un effort temporaire exercé dans le but de créer un produit, un service ou un résultat unique. La nature temporaire des projets implique que le projet a un commencement et une fin déterminée* ». Le management de projet est quant à lui « *l'application de connaissances, de compétences, d'outils et de techniques aux activités d'un projet afin d'en satisfaire les exigences* ».

Les principaux processus liés à la gestion du projet communément admis sont les suivants :

- Gestion des délais ;
- Gestion des coûts ;
- Gestion de la qualité ;
- Gestion des risques ;
- Gestion du reporting.

Praille Acacias Vernets est un projet complexe de renouvellement urbain qui comporte un nombre important et diversifié d'acteurs et de partenaires, qui s'étend sur une surface considérable, qui est un périmètre qui est en pleine activité industrielle et commerciale, et qui dépasse les délais habituels de réalisation. Il s'agit par ailleurs d'un projet stratégique qui comporte une planification à deux niveaux, d'abord au niveau du périmètre lui-même, ensuite en considérant également les différentes opérations (par exemple l'opération des Vernets) permettant d'atteindre les objectifs globaux du projet. En ce sens, le PAV se rapproche davantage de la notion de « *programme* » qui est défini selon le guide PMBOK comme « *un groupe de projets apparentés, dont le management, est coordonné afin d'en tirer les avantages et une maîtrise que n'apporterait pas un management individuel* » [...]. Dans le cas du PAV, le programme est constitué du périmètre défini par la loi 10788, ce dernier regroupant plusieurs projets : projet des Vernets, projet Acacias, etc.

En termes de gestion, il s'agit d'appliquer l'ensemble des techniques habituelles de gestion de projet (délais, coûts, qualité, etc.), tout en considérant les particularités mentionnées ci-dessus. La fiche A17 « mettre en œuvre les grands projets » rappelle d'ailleurs les techniques habituelles de gestion de projet en

²¹ Guide du corpus des connaissances en management de projet, édité par le Project Management Institute, cinquième édition, 1^{er} juin 2014.

indiquant que le projet urbain « *s'accompagne d'une démarche de projet et d'un processus participatif visant à maîtriser la qualité, les délais, et les conditions de mise en œuvre* ».

Méthodologie et référentiel PAV pour la gestion de projet

En termes de référentiel pour la gestion de projet, la direction PAV s'appuie principalement sur le manuel du projet PAV qui est fondé sur les objectifs du DALE et les missions de l'OU. L'objectif de ce manuel est de décrire le contexte et l'organisation du projet PAV, les missions principales de la DDU PAV, ainsi que la démarche de projet et les outils relatifs. Par ailleurs, la DDU PAV dispose également des éléments suivants :

- les fiches P01 « *Praille Acacias Vernets* » et A17 « *mettre en œuvre les grands projets* » du plan directeur cantonal 2030.;
- les normes professionnelles SIA existantes en matière d'organisation de concours, mandats d'études parallèles (SIA 142 et 143) et d'aménagement / construction (SIA 102 et suivantes) ;
- les procédures existantes au sein de l'OU en matière notamment de modification de zones et d'élaboration des PLQ ;
- le « vade-mecum » de l'OU relatif au développement de projets urbains. Les principaux objectifs de ce document sont les suivants : créer une culture commune au sein de l'OU, constituer un document de référence pour les nouveaux collaborateurs de l'OU, partager des visions et expériences au sein de l'OU et assurer une cohérence au sein de l'OU dans la gestion des grands projets. À la date de l'audit, ce document est encore dans une version provisoire.

Comme mentionné au chapitre 3, le projet PAV fait intervenir la direction PAV mais également de nombreux autres acteurs, représentés notamment au sein du COPIL et de la DIRPRO : office cantonal du logement et de la planification foncière, FTI, etc.

Reporting du projet

En 2011, le secrétaire général du DCTI de l'époque avait décidé que la direction du PAV devait mettre place un outil de pilotage sur la base de celui réalisé en 2008 pour la coordination et le pilotage de l'EURO de football. Cet outil, AGORA PAV, avait pour objectif de fournir à la direction du projet un outil de pilotage interdisciplinaire (indicateurs par secteur et par thème, etc.) « *efficace et pragmatique*²² ». Cet outil, qui a été développé par la direction générale des systèmes d'information de l'État (DGSI) a été finalisé dès 2011. Selon les recherches effectuées par la Cour, le coût de cet outil aurait représenté environ 200'000 F. Dans les faits, cet outil n'a pas été utilisé puisqu'il a été jugé inadéquat pour élaborer un projet urbain.

Comme indiqué au chapitre 3.3.5, chaque fiche du PDQ PAV (mobilité, environnement, programmation, etc.) comprend notamment un principe, des objectifs, des mesures, des projets. À titre d'exemple, la Cour reproduit ci-après le principe E2 « *favoriser et maintenir la dynamique du projet* » de la fiche E « *mise en œuvre* » :

²² Source : document « *expression des besoins* » du projet AGORA-PAV.

Objectifs

- Anticiper le phasage du développement urbain.
- Assurer la viabilité et la fonctionnalité de chaque étape de réalisation, en les coordonnant avec la réalisation des équipements, des espaces publics et des infrastructures.
- Contrôler l'évolution quantitative des programmes et des densités.

Mesures

	Instances concernées	Etat de coordination	Calendrier de coordination
<p>Mettre en place un monitoring des densités et affectations à partir de la base de données (voir D1), et en coordination avec le monitoring du PDCn 2030, comprenant :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le regroupement de toutes les informations quantitatives à la parcelle du périmètre de la loi n° 10788, afin de suivre les équilibres des affectations et des catégories de logement, au long des procédures (PDQ PAV, PLQ PAV); - l'adaptation selon les besoins de la carte des grands équilibres. 	OU / OCLPF / OBA / FTI / DGAE	Coordination en cours	2014
<p>Etablir un plan de phasage coordonné du projet PAV et le mettre à jour :</p> <ul style="list-style-type: none"> - sur un plan stratégique, afin d'anticiper les durées de projets et de procédures des infrastructures et équipements (voir D5 et D6), et de vérifier la cohérence d'ensemble avec la planification des opérations de développement urbain; - sur un plan opérationnel (financement et décisions clés des divers projets). 	OU / DGT / DGGC / DGEau / OCEN / SIG / VdG / Carouge / Lancy	Information préalable	2014

Il convient de préciser que les dates mentionnées ci-dessus ne correspondent pas à un délai à respecter, mais à une volonté d'identifier les horizons temporels en jeu et de coordonner les mesures entre elles. Chaque date correspond à la prévision du prochain changement d'état de coordination. Selon le PDQ PAV, il existe trois états de coordination possibles pour les mesures et projets énoncés :

- « *information préalable : les effets du projet sur le territoire ne sont pas définis de manière suffisamment précise pour qu'une concertation puisse avoir lieu ;*
- *coordination en cours : les effets du projet sur le territoire ne sont pas encore coordonnés, toutefois, les dispositions qu'il convient de prendre pour parvenir à le faire sont identifiées ;*
- *coordination réglée : le projet répond à un besoin, des alternatives ont été examinées, les incidences majeures du projet sur le territoire et l'environnement peuvent être appréciées et le projet paraît conforme à la législation ».*

À l'automne 2015, un « *tableau de bord PAV* » était à l'étude, comprenant les éléments suivants :

- calendrier général du PAV ;
- fiches d'avancement par projet : ces fiches seraient établies sur les secteurs du périmètre PAV sur lesquelles les démarches de projet sont mises en place. Elles comprendraient des informations concernant les objectifs, la démarche, les périmètres des éventuels sous-secteurs, l'organisation ainsi que l'avancement et le suivi ;
- un plan d'action du PDQ PAV établi selon la fiche E3 du PDQ PAV qui prévoit d'élaborer et de mettre à jour un plan d'actions pour prioriser et suivre les mesures et projets du PDQ PAV.

Une fois finalisés, ces documents seront transmis auprès des instances faisant partie de l'organisation du projet PAV.

Systeme de controle interne (SCI)

Selon l'article 50 de la loi sur la gestion administrative et financiere de l'Etat (LGAF, D 1 05), le systeme de controle interne vise à :

- a) « assurer la qualite des prestations fournies par une entite dans le respect des lois, reglements, directives et autres normes en vigueur;
- b) assurer la qualite des processus visant à fournir ces prestations;
- c) gerer les risques decoulant de l'activite de l'entite ».

En vertu de l'article 51 de cette meme loi, la direction PAV est tenue d'instaurer un SCI adapte à sa mission et à sa structure.

Conformement au modele COSO²³, l'Etat de Geneve retient les elements suivants comme composantes principales du systeme de controle interne :

- **L'environnement de controle** : il est constitue du cadre fonctionnel (qui se compose des outils et documents tels que directives, procedures ou cahiers des charges), des principes et des valeurs ethiques et d'integrite qui influencent voire orientent l'organisation et son fonctionnement.
- **L'evaluation des risques** : les risques pouvant nuire à la realisation des objectifs lies aux activites de l'organisation doivent faire l'objet d'une identification et evaluation reguliere.
- **Les activites de controle** : il s'agit de l'ensemble des mesures, procedures et operations mises en place pour limiter les risques et favoriser l'atteinte des objectifs defines par l'organisation.
- **L'information et la communication** : le systeme d'information et de communication doit garantir le bon fonctionnement du systeme de controle interne. Pour cela, il doit permettre de s'assurer que la qualite de l'information ainsi que son canal de diffusion sont fiables. Aussi, l'information doit etre diffusee à un moment opportun et à l'ensemble des collaborateurs concernes.
- **La surveillance** : la hierarchie doit s'assurer, par le biais de tests d'echantillonnage ou d'observations, de la realisation des controles prevus par les quatre etapes ci-dessus. Les activites de suivi et les resultats y afferes, les mesures correctives y relatives et leur suivi doivent etre documentes.

Au niveau de l'office de l'urbanisme (OU), un outil specifique a ete mis en place en septembre 2014 pour documenter le SCI (analyse des risques, description des processus et des controles, etc.) relatif aux prestations geres par les differentes directions de l'office. La direction PAV est specifiquement concernee par la prestation G02.01 « aménagement du territoire » de la politique publique G « aménagement et logement ».

²³ Le modele COSO est le cadre integre de controle interne publie par le Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) en 1992 aux Etats-Unis. Il est l'un des modeles de reference tant du secteur prive que public et definit globalement le controle interne comme "un processus engage par le conseil d'administration, la direction et d'autres agents d'une entite pour offrir des assurances raisonnables quant à la realisation d'objectifs dans les categories suivantes : efficacite et efficience des operations ; fiabilite des rapports financiers ; respect des legislations et reglementations en vigueur".

4.1.2. Constats

Gestion de projet

La Cour relève qu'une démarche visant à gérer le projet a été mise en place principalement depuis 2011. Cette dernière a notamment permis d'aboutir à l'approbation du PDQ PAV en 2015 et d'initier les premières réalisations concrètes (voir le chapitre 3.5). Cette démarche présente néanmoins encore des faiblesses qui sont illustrées par les constats qui suivent.

- 1 Il n'existe actuellement pas de documentation complète permettant de comprendre comment les processus clés du projet (gestion des délais, des coûts, des risques, etc.) sont exécutés, surveillés et maîtrisés. Le « *manuel du projet PAV* », censé répondre à cet objectif, est en effet davantage un document décrivant l'organisation du projet (éléments contextuels, rôles et responsabilités des différents intervenants, etc.) plutôt que sa gestion.
- 2 La gestion des risques est un élément-clé dans tout projet d'envergure. Cette dernière, qui n'est pas formalisée dans le cadre du PAV, ne permet actuellement pas de connaître ni d'estimer les éventuelles conséquences financières et opérationnelles de certains risques connus. A titre d'illustrations :
 - Au niveau du projet dans son ensemble, aucune analyse formalisée des risques n'a été réalisée concernant le déménagement des entreprises alors qu'il constitue un enjeu majeur du projet (voir également le chapitre 4.2). Par ailleurs, les conséquences d'un éventuel refus du projet de modification de la loi 10788 n'ont pas été évaluées et les réponses à ce risque n'ont pas été formalisées.
 - D'un point de vue plus opérationnel, le risque de retard dans le démarrage de l'opération immobilière des Vernets, bien qu'identifié, n'a pas été évalué. En effet, cette opération est liée au déménagement de l'armée et à son relogement dans le canton. Or, le crédit voté par le Grand Conseil pour la construction d'une nouvelle caserne a fait l'objet d'un référendum qui a abouti et sera soumis au peuple.
- 3 Concernant la gestion des coûts, l'organisation actuellement mise en place permet uniquement d'identifier les charges / revenus (fonctionnement) et le cas échéant les dépenses / recettes (investissements) (ci-après « éléments financiers ») de la direction PAV. Les éléments financiers des autres directions / services de l'État et des partenaires du projet (FTI et communes) qui fournissent et/ou fourniront des prestations dans le cadre du projet ne sont en effet pas identifiés comme des éléments financiers du projet PAV. Par exemple, les frais engagés par l'office cantonal du logement et de la planification foncière (OCLPF) (en termes de fonctionnement et d'investissement) afin de racheter des droits de superficie ne sont pas imputés sur le projet.

L'absence d'une démarche visant d'une part à identifier les éléments financiers du projet au sein des différentes entités et d'autre part à en obtenir une vision consolidée n'est pas conforme aux bonnes pratiques en matière de gestion de projet et rendra complexe le suivi des éléments financiers du projet.

- 4 Concernant la gestion des délais, la Cour relève qu'il existe un calendrier général du projet PAV qui porte sur la durée de la législature en cours (2014-2018) ce qui n'est pas suffisant pour piloter le projet selon les objectifs

prévus. Il n'y a ainsi pas de vision à long terme / à l'échéance prévue du projet (40 ans) et toutes les activités permettant d'assurer la réussite du projet ne sont pas planifiées (c'est le cas notamment du déménagement des entreprises).

Par ailleurs, il est constaté que le suivi des jalons du projet, la prise de mesures en cas d'écart et l'information dans les délais aux acteurs concernés n'est pas formalisée. À titre d'illustration, la loi 10788 relative à l'aménagement du PAV indiquait que le PDQ PAV devait être approuvé dans un délai de deux ans à compter de l'adoption de la loi (soit en juin 2013). Cette approbation n'est intervenue qu'en avril 2015 sans que les raisons du retard n'aient été formalisées.

- 5 La Cour relève que la communication externe du projet ne fait pas l'objet d'un plan formalisé, en contradiction avec les bonnes pratiques en matière de gestion de projet. Les entretiens réalisés par la Cour avec des représentants des associations d'entreprises présentes sur le périmètre du PAV illustrent cette problématique dans la mesure où il en est ressorti que les besoins en communication de ces derniers n'avaient pas été suffisamment analysés.
- 6 Mis à part le calendrier général du PAV, il n'existe actuellement pas d'autre tableau de bord synthétique de suivi du projet à destination du COPIL permettant notamment de faire le lien entre les objectifs / mesures prioritaires du PDQ PAV et leur degré d'atteinte. Un tel document permettrait d'alerter le COPIL sur les objectifs qui ne sont pas atteints (notamment en termes de délais) et de prendre des mesures correctives en conséquence : concentration de la charge de travail sur telle ou telle activité, priorisation des différentes opérations du projet, communication externe à prévoir, etc. En l'état, le « tableau de bord » à l'étude au sein de la direction PAV ne répondra pas à cet objectif par le fait qu'il se concentrera avant tout sur les « projets » (opération des Vernets, etc.) et non sur le programme (ensemble des projets du PAV). Dès lors, il manquera une synthèse avec quelques indicateurs clés de l'état d'avancement du programme.

Systeme de contrôle interne (SCI)

- 7 La Cour constate que le SCI mis en place au sein de la direction PAV peut être qualifié d'informel²⁴, notamment du point de vue de l'identification des risques ainsi que de la formalisation des processus et des activités de contrôles mis en place. La Cour relève néanmoins que des travaux ont été engagés en cours d'audit visant à documenter le SCI de la direction PAV dans l'outil de suivi utilisé par l'OU.

4.1.3. Risques découlant des constats

Le risque de **contrôle** tient notamment au caractère incomplet de la documentation relative aux processus clés du projet ainsi qu'à un reporting insuffisant.

Il existe un risque **opérationnel et financier** notamment en raison de l'absence d'analyse des risques, de vision à long terme du projet et de suivi des coûts incomplet.

²⁴ Selon la documentation établie par l'État, le niveau « informel » est défini de la manière suivante : « les activités de contrôle sont mises en place mais sans standardisation. Les contrôles dépendent des individus ».

Le risque **d'image** tient à l'absence de plan de communication externe formalisé, ce qui ne permet pas de favoriser les relations avec les partenaires externes ni d'obtenir leur adhésion au projet.

Il existe un risque **opérationnel**, de **conformité** et **financier** car le SCI de la direction PAV n'atteint pas le niveau requis.

4.1.4. Recommandations

Compte tenu de l'entrée du programme dans une phase de concrétisation (premiers plans localisés de quartier), des mesures rapides doivent être prises afin d'en renforcer la gestion et ce, dans le cadre budgétaire actuel de la direction PAV. Ces mesures doivent être prises au niveau des « projets » mais également au niveau du « programme » (ensemble des projets du PAV) et être adaptées aux enjeux de ces différents niveaux. En particulier, la précision des estimations (notamment en matière de coûts et de délais) aux différents niveaux du projet devra augmenter au fur et à mesure de l'avancement du projet selon un processus itératif.

Recommandation 1 (cf. constat 1)

La Cour recommande au DALE de compléter le manuel de projet afin de documenter la manière dont les différents processus clés sont gérés. Il s'agira dans un deuxième temps de mettre en œuvre la gestion de ces processus (voir notamment les recommandations ci-dessous). Ces différents processus devront être documentés au niveau du « programme » PAV (ensemble des projets) et au niveau des projets.

Recommandation 2 (cf. constat 2)

La Cour recommande au DALE de formaliser une analyse des risques qui devrait couvrir les points suivants :

- identification des principaux risques aux différents niveaux du projet (niveau « programme PAV », niveau projets, etc.) ;
- analyse qualitative et quantitative des risques (probabilité et impact des risques) ;
- réponses aux risques identifiés.

Recommandation 3 (cf. constat 3)

La Cour recommande au DALE de mettre en œuvre une gestion des coûts qui devrait notamment couvrir les points suivants :

- estimation des éléments financiers et détermination du budget du projet PAV ;
- suivi des coûts selon une structure à définir (par catégorie de dépenses, par secteurs du PAV, etc.) ;

Recommandation 4 (cf. constat 4)

La Cour recommande au DALE de mettre en œuvre une gestion des délais qui devrait permettre d'assurer une vue d'ensemble sur l'état d'avancement du projet, d'en vérifier les principales étapes, de prendre des mesures en cas d'écart et d'informer dans les délais les différentes parties prenantes. Cette gestion des délais devrait notamment couvrir les points suivants et être adaptée aux enjeux des différents niveaux du projet (programme PAV, projets PAV, etc.) :

- définition des activités, soit l'identification des actions à mener pour répondre aux objectifs du projet ;

- organisation des activités en séquence, soit notamment l'identification des relations entre les activités du projet ;
- estimation des ressources nécessaires aux activités (notamment besoins en personnel) ;
- estimation de la durée des activités ;
- élaboration de l'échéancier ou calendrier du PAV sur la base des informations présentées ci-avant ;
- surveillance de l'état d'avancement du projet et notamment l'identification des écarts en termes de délais et l'analyse des facteurs conduisant à ces écarts (dans une optique d'amélioration continue) ;

Recommandation 5 (cf. constats 5 et 6)

La Cour recommande au DALE de mettre en place un plan de communication externe du projet comprenant notamment les points suivants :

- l'identification des parties prenantes (citoyens, entreprises, investisseurs, etc.) ;
- l'analyse des besoins en communication des parties prenantes ;
- les informations à communiquer (format, contenu, etc.) ;
- la fréquence de diffusion des informations ;
- les méthodes utilisées pour communiquer les informations : communiqués de presse, site internet du DALE, etc.

Concernant le reporting interne du projet, la Cour recommande au DALE de définir les objectifs prioritaires du projet PAV et d'en faire le suivi dans un tableau synthétique à remonter au COPIL. Le suivi pourrait notamment mettre en évidence le pourcentage d'achèvement ou les indicateurs d'état pour chaque processus clé (coûts, délais, etc.).

Recommandation 6 (cf. constat 7)

La Cour invite l'OU à renforcer le système de contrôle interne de la direction PAV. Il s'agira notamment de procéder à l'analyse des risques et de définir les activités de contrôle pour chaque prestation clé.

Le DALE a déjà précisé les actions concrètes qu'il entend mener afin de mettre en œuvre les recommandations de la Cour. Ces actions sont reportées dans le tableau de suivi des recommandations et actions (Chapitre 6) et c'est sur cette base que le DALE a défini les responsables et délais.

4.1.5. Observations du DALE

Le DALE prend acte des recommandations de la Cour des comptes qui représentent une contribution importante et bénéfique pour la suite des opérations dès l'entrée en force du PDQ PAV.

Il prend à son compte l'analyse de la Cour des comptes selon laquelle le PAV se rapproche davantage de la notion de "programme" (groupe de projets apparentés dont le management est coordonné), alors qu'elle définit le "projet" comme étant "un effort temporaire exercé dans le but de créer un produit, un service ou un résultat unique".

En effet, comme elle le souligne dans le même chapitre, le projet Praille Acacias Vernets, par l'ampleur de son territoire, son occupation actuelle et sa programmation, représente un cas complexe de renouvellement urbain, unique en Europe, impliquant un processus de mutation progressive sur une durée de plusieurs dizaines d'années, dépassant le cadre habituel de la planification sur 10

à 15 ans. Ce processus pluriannuel doit ainsi être en capacité de s'adapter aux évolutions et d'intégrer la dimension dynamique du projet.

Conformément aux constats effectués au chapitre 4.1.2, chiffre 7, le SCI du PAV est informel. En effet, concernant les risques et le contrôle interne, il est important de rappeler, qu'à ce stade, les priorités d'action ont davantage consisté à définir les orientations politiques, poser l'organisation, clarifier le rôle des acteurs et fixer le dispositif de pilotage.

C'est dans ce cadre que la communication du programme a été développée, notamment en exposant les projets lauréats des concours et mandats d'étude parallèles (Marbrerie, Promenade des Crêtes, Etoile, Interfaces CEVA de Lancy-Pont-Rouge, de Carouge-Bachet, quartier de l'Adret), ainsi que leur intégration dans « GVARCHI » réalisée par la Maison de l'architecture de Genève. Le pavillon Sicli est également le lieu de présentation au public de différents événements autour du PAV et de l'urbanisme ; enfin, le DALE a défini en octobre 2014, la « Stratégie communication PAV 2015-2018 », conjointement avec la FTI; ce document définit le contexte, le but, les objectifs, les publics cibles, les messages clés ainsi que les principaux éléments d'un plan d'action communication. Concernant la concertation, les principes qui doivent accompagner la mise en œuvre du projet sont décrits dans la fiche E4 du PDQ PAV.

L'ensemble forme aujourd'hui l'environnement de contrôle du SCI et structure le mode de fonctionnement et de pilotage des acteurs du programme. Le traitement des normes de qualité et contrôles sera formalisé progressivement et de manière adaptée aux besoins des projets.

De manière générale, les recommandations de la Cour des comptes seront d'autant plus utiles que le PAV se trouve aujourd'hui à un moment de bascule entre la phase de planification et l'entrée en phase opérationnelle dans divers secteurs relevant à proprement parler de la notion de projets. C'est d'ailleurs dans cette perspective que le DALE travaille à la constitution d'une fondation PAV.

4.2. Gestion du foncier

4.2.1. Contexte

Contexte foncier

Le périmètre PAV comprend 657 parcelles pour un total d'environ 232 hectares. Cette surface globale se répartit de la manière suivante par type de « domaine » et de propriétaires, en distinguant également le périmètre de la loi 10788 et le périmètre hors loi 10788 :

Type de domaine / propriétaires	Surface des parcelles (m ²)	% surface des parcelles
Domaine public cantonal	46'140	3%
Domaine public communal	258'075	18%
Domaine privé	1'089'744	78%
Privés	189'613	14%
CFF	8'455	1%
CPEG	21'088	2%
Communes (hors ville de Genève)	20'432	1%
Etat de Genève	566'242	41%
Fondations liées à l'Etat de Genève	4'706	0%
FTI	195'893	14%
Ville de Genève	83'315	6%
Autre (dépendance)	3'198	0%
Total périmètre de la loi 10788	1'397'156	100%
Domaine public cantonal	75'668	8%
Domaine public communal	53'710	6%
Domaine privé	783'877	85%
Privés	123'111	13%
CFF	355'975	39%
CPEG	5'277	1%
Communes (hors ville de Genève)	50'387	5%
Etat de Genève	160'543	17%
Fondations liées à l'Etat de Genève	62'898	7%
Etat étranger	6	0%
FTI	3'725	0%
Hospice général	812	0%
Ville de Genève	21'143	2%
Autre (dépendance)	9'790	1%
Total périmètre hors loi 10788	923'045	100%
Total du périmètre PAV	2'320'201	

Source : tableau établi d'après les données communiquées par la direction PAV issue du système d'information du territoire à Genève (SITG) et de données propres au projet PAV.

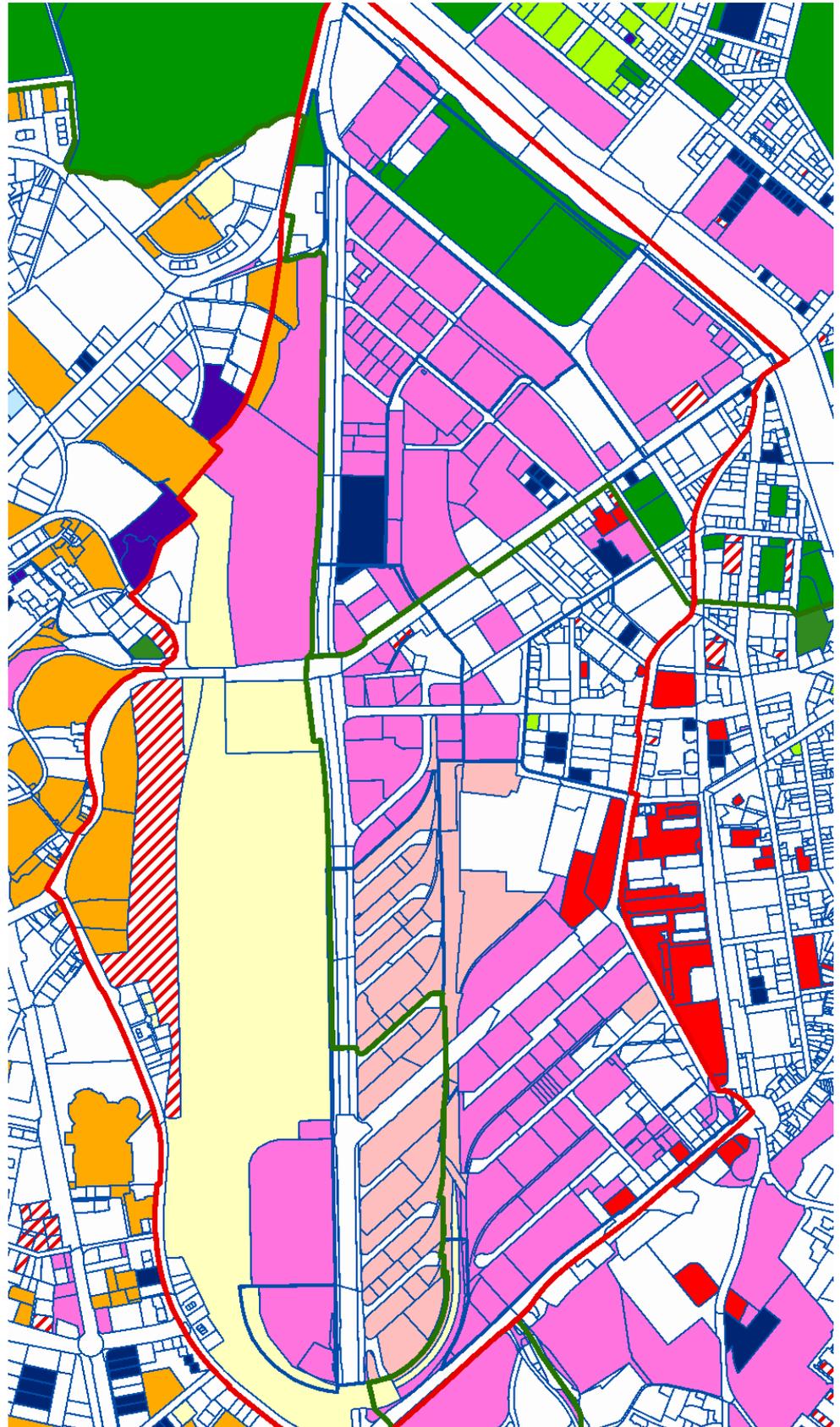
La carte ci-après illustre ce qui précède :

Propriétés communales

- Commune, Carouge
- Commune, Lancy
- Ville de Genève, Genève-Cité
- Ville de Genève, Genève-Eaux-Vives
- Ville de Genève, Genève-Petit-Saconnex
- Ville de Genève, Genève-Plainpalais

Propriétés des collectivités publiques

- Etat de Genève
- Fondations liées à l'Etat de Genève
- Organisations internationales, Etats étranger
- FIPOI
- FTI
- SIG
- Hospice général
- Confédération, PTT, Cantons (sauf GE), CFF
- Ville de Genève
- Hôpital, Université
- Communes (sauf Ville de Genève)
- Caisses de pensions (CAP, CEH, CIA, CPP)



Source : SITG PAV

Sur l'ensemble du périmètre de la loi de déclassement 10788, 14 % des surfaces des parcelles appartiennent à des privés et 86 % aux collectivités publiques. Ces dernières sont représentées principalement par :

- l'État qui est propriétaire à hauteur de 41 %, notamment suite à l'échange de terrains intervenu fin 2010 avec la FTI²⁵ ;
- la FTI qui reste propriétaire d'environ 14 % des surfaces qui demeureront affectées essentiellement à de l'activité industrielle et artisanale ;
- la Ville de Genève qui est propriétaire de grandes surfaces au bord de l'Arve (piscine, patinoire, centre de voirie).

Néanmoins, il convient de préciser que parmi les surfaces de parcelles appartenant aux collectivités publiques, environ deux tiers d'entre elles sont mis à disposition d'entreprises sous forme de droits de superficie²⁶.

²⁵ Le 15 décembre 2010, le Conseil d'État a décidé de procéder à un échange d'actifs (terrains et bâtiments) avec la FTI. L'échange a été consenti sans versement d'une soulte ou de toute autre forme de compensation :

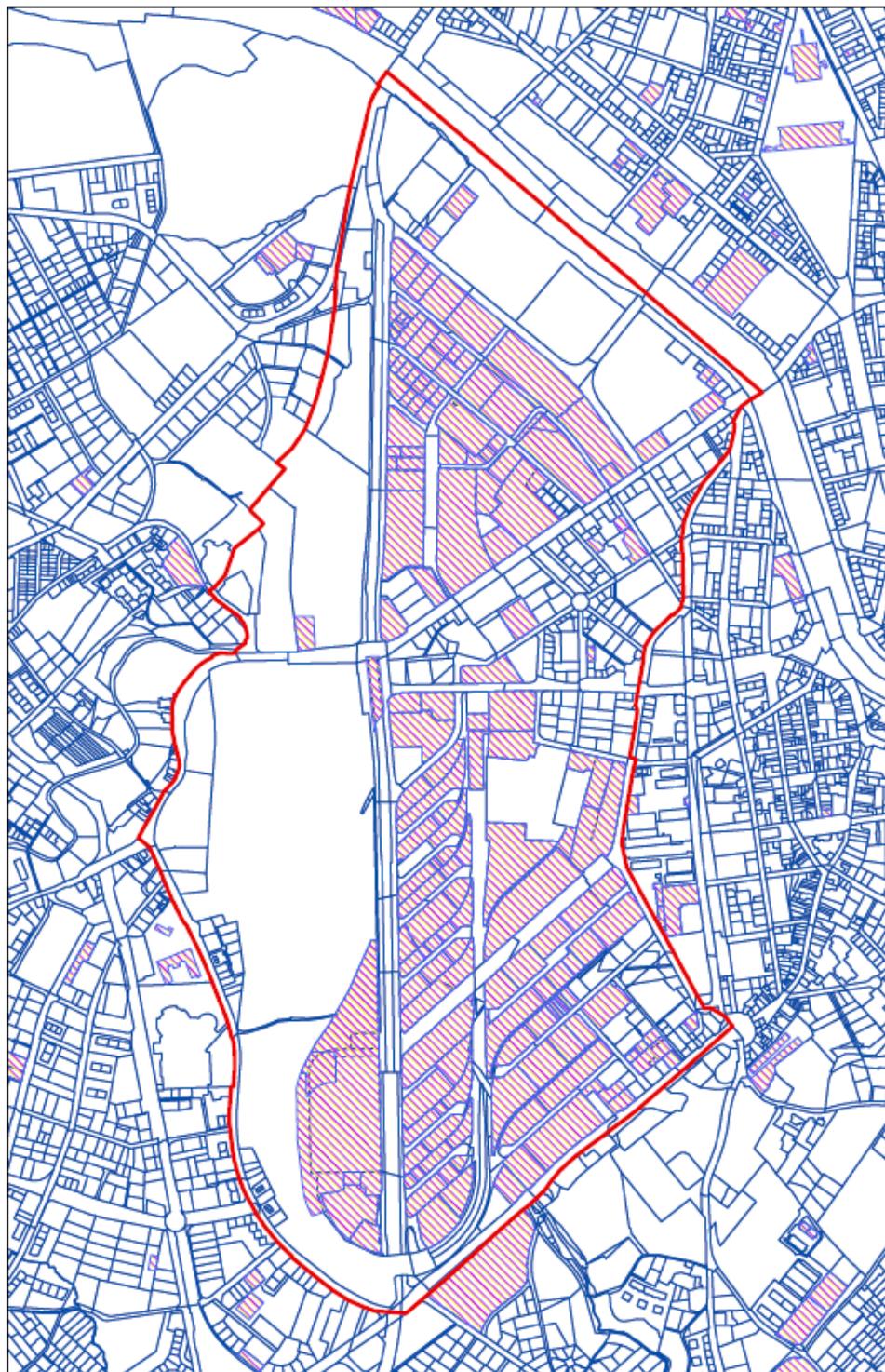
- l'État a cédé à la FTI des terrains et des bâtiments situés hors du périmètre PAV, d'une surface de 492'076 m² et d'une valeur nette comptable de 75 millions ;
- en contrepartie, la FTI a cédé à l'État pour 391 millions tous les terrains et bâtiments qu'elle possède dans le périmètre de déclassement PAV, à quelques exceptions près d'une surface de 492'099 m².

Ainsi, l'échange d'actifs avec la FTI a généré une plus-value nette de cession de 316 millions pour l'État (comptabilisée en « autres produits ») (voir la page 27 du tome 1 du rapport sur les comptes individuels 2010 de l'État de Genève) et une moins-value d'un montant équivalent pour la FTI (voir notamment la page 27 du rapport de gestion 2011 de la FTI), soit un impact nul d'un point de vue consolidé (État et FTI). Cette opération n'a cependant pas été mise à profit pour financer les coûts futurs du projet PAV.

²⁶ Un contrat de superficie est un contrat de droit privé, qui prévoit :

- un but : affectation du terrain à un objet (une entreprise, un secteur d'activités, plusieurs secteurs d'activités, etc.) ;
- une durée : de 30 à 99 ans avec une clause de renouvellement prévue ;
- des principes de calcul et d'indexation de la rente : ces derniers peuvent être différents d'un contrat à l'autre ;
- un droit de retour anticipé.

Le schéma suivant illustre ce qui précède (les parcelles en rose foncée représentent celles mises à disposition sous forme de droit de superficie) :



Source : atlas du GeoPAV

Ces droits de superficie représentent 141 contrats au sein du périmètre de la loi 10788 selon les données communiquées par la direction PAV. La FTI en est propriétaire de 41 et l'État de 100 pour des rentes annuelles évaluées à environ 10 millions. Il convient de préciser que l'ensemble de ces contrats est dans les

faits géré par la FTI, jusqu'à leur renouvellement ou leur extinction. En effet, dans le cadre de l'opération d'échange précitée entre l'État et la FTI, la FTI conserve la gestion administrative et financière des terrains cédés à l'État, ainsi que les revenus générés par les droits de superficie et les loyers.

La gestion administrative des droits de superficie au sein de la FTI s'effectue via une base de données informatique. La gestion contractuelle (caractéristiques, contraintes existantes, éventuelles indemnités prévues, etc.) est quant à elle pour l'heure uniquement papier. Il n'y a pas de « contrat type » parmi les 141 contrats mentionnés précédemment, chaque contrat pouvant avoir ses propres particularités. En particulier, le cas d'un changement d'affectation des parcelles concédées n'avait pas été imaginé dans les contrats originaux. Dans le périmètre de la loi 10788, l'échéance moyenne des droits de superficie se situe aux alentours de l'année 2056.

Enfin, il convient d'indiquer que derrière ces contrats de superficie, il existe en réalité un nombre bien plus grand d'entreprises, compte tenu notamment des locations et sous-locations.

Entreprises du secteur PAV

Une condition sine qua non à tout développement urbain nécessite que le foncier soit disponible. Ceci n'est actuellement pas le cas compte tenu des mises à disposition de terrain sous forme de droit de superficie mentionnée précédemment. Des discussions et négociations au cas par cas doivent ainsi être engagées avec les entreprises qui occupent le périmètre afin qu'elles fassent place progressivement aux programmes de logements et d'activités. Dans ce cadre, la mise à disposition de terrains et de locaux en zones industrielles, à l'intérieur ou à l'extérieur du périmètre PAV constitue un point essentiel pour le développement du projet. Le coût lié à la libération du foncier, qui comprend le déménagement et l'emménagement des entreprises et la valeur des immeubles, a été estimé à 800 millions selon la convention-cadre de collaboration signée entre l'État et les communes. Il est prévu que ces coûts soient en principe pris en charge par les opérations immobilières selon cette même convention (voir le chapitre 4.3 pour plus de détails).

Selon les informations communiquées par la direction PAV, plus de 1'800 entreprises sont présentes dans le périmètre de la loi 10788 à fin août 2015.

Un mandat a été confié par la direction PAV à une entreprise de géomatique visant à rassembler sur une fiche unique l'ensemble des informations pertinentes relatives à chaque parcelle située dans le périmètre du projet PAV : échéance du DDP, PLQ existant, autorisations de construire, liste des bâtiments, liste des entreprises avec indication du niveau de nuisance sonore, la pollution, etc.

Rachat de droits de superficie dans le secteur PAV

Afin d'accroître sa maîtrise des parcelles sises dans le secteur PAV, l'État a procédé ces dernières années à quelques rachats de droits de superficie. Ces rachats s'effectuent en règle générale en collaboration avec la FTI qui constitue l'interlocuteur privilégié des entreprises. Avant la transaction, la valeur de rachat du DDP est examinée conjointement par la FTI et l'OCLPF.

Comme évoqué au chapitre 3.3.8, afin d'initier la mutation urbaine, le Conseil d'État a confié à la FTI dès juin 2015 la mission de racheter, sur décision de l'État, des droits de superficie dans le périmètre du PAV jusqu'à concurrence de 60 millions. Par ailleurs, toujours en juin 2015, le Conseil d'État a décidé d'étudier la création d'une « fondation PAV » qui sera chargée de conduire et/ou de faciliter les opérations, notamment foncières et/ou immobilières, nécessaires à la réalisation du PAV.

4.2.2. Constats

- 8 Actuellement, il n'existe pas de vue complète des éléments contractuels (contraintes existantes, possibilité de résiliation anticipée, éventuelles indemnités prévues, etc.) des 141 contrats de droit de superficie gérés par la FTI ainsi que des baux de location / sous-location conclus avec les entreprises du périmètre. L'existence d'une telle « vue » permettrait d'affiner l'estimation des coûts liés à la libération du foncier (voir également le chapitre 4.3) et faciliterait la définition d'une stratégie pour le déménagement des entreprises. La Cour relève néanmoins que des travaux sont en cours afin de résoudre en partie ce problème puisqu'une identification des éléments clés des contrats de superficie a débuté au sein de la FTI.
- 9 La Cour relève que la stratégie en termes de déménagement et de relocalisation des entreprises pour initier la mutation foncière n'est pas définie. En particulier, les intentions des entreprises (rester ou partir, dans quels délais, à quelles conditions, etc.) ne sont pas systématiquement recensées.
- 10 D'un point de vue opérationnel, aucune stratégie de phasage du développement urbain n'a encore été établie, ce qui ne permet pas d'assurer la viabilité et la fonctionnalité de toutes les étapes de réalisation en les coordonnant avec la réalisation des équipements, des espaces publics et des infrastructures.

4.2.3. Risques découlant des constats

L'absence de stratégie en termes de déménagement et de relocalisation des entreprises et de phasage du développement urbain engendre un **risque opérationnel** de retard, voire de blocage du projet.

Elle engendre également un **risque d'image** quant à la capacité de l'État à proposer des solutions concrètes aux entreprises pour mener à bien le projet.

L'absence de vue complète des éléments contractuels liés aux DDP engendre un **risque opérationnel**.

4.2.4. Recommandations

Recommandation 7 (cf. constat 8)

La Cour recommande à la direction PAV, en collaboration avec la FTI, d'établir un inventaire des éléments contractuels des contrats de droit de superficie gérés ainsi que des baux de location / sous-location conclus avec les entreprises du périmètre. Les éléments issus de cet inventaire pourraient être repris dans les fiches utilisées par la direction PAV pour recenser l'ensemble des informations pertinentes relatives à chaque parcelle située dans le périmètre du projet.

Recommandation 8 (cf. constats 9 et 10)

La Cour invite la direction du PAV, en collaboration avec la FTI, à définir une stratégie en termes de déménagement et de relocalisation des entreprises qui considérerait notamment les informations suivantes :

- les entreprises maintenues à leur emplacement actuel ou au sein du PAV ;
- les entreprises qui souhaitent ou qui doivent déménager ainsi que les incitations financières qui leur seraient proposées ;

- les zones industrielles qui pourraient être proposées aux entreprises amenées à déménager ;
- les délais prévus pour la mutation du périmètre.

Cette stratégie devrait prendre en compte le phasage du développement urbain qui comprendrait non seulement la gestion du foncier mais également la planification des études urbaines et des PLQ ainsi que celle liée aux infrastructures (voies de communication, parcs, rivières, etc.) et équipements (écoles, santé, etc.). À noter que la DDU PAV a prévu de donner un mandat d'assistance à maître d'ouvrage avec pour objectif de « dégrossir » la problématique du phasage du PAV.

Le DALE a déjà précisé les actions concrètes qu'il entend mener afin de mettre en œuvre les recommandations de la Cour. Ces actions sont reportées dans le tableau de suivi des recommandations et actions (Chapitre 6) et c'est sur cette base que le DALE a défini les responsables et délais.

4.2.5. Observations du DALE

Le DALE partage les observations générales de la Cour.

Le processus de développement, de relocalisation et de concentration des entreprises est décrit par la fiche D3 du PDQ PAV. Cette fiche comprend notamment la participation active des entreprises au renouvellement urbain, la relocalisation progressive des entreprises ou la valorisation sur le site des opportunités de développement industriel et commercial des entreprises.

Pour mettre en place une stratégie dynamique de relocalisation des entreprises, il faut intégrer d'une part les objectifs et les intérêts publics et, d'autre part, les intentions et projets des entreprises. Une coordination stricte de la relocalisation des entreprises avec le développement des opérations immobilières se heurte à une difficulté temporelle, en particulier du fait que pour la plupart des entreprises, les décisions stratégiques de développement s'inscrivent dans une vision d'environ deux à cinq ans, alors que la planification territoriale s'inscrit, elle, dans une vision d'environ cinq à quinze ans.

Les démarches et outils mis en place ou prévus devront permettre, d'une part, de coordonner la planification des secteurs avec les aspects fonciers et financiers, et, d'autre part, de définir les modalités et mécanismes relatifs aux DDP actuels et futurs, dans le but de faciliter les opérations foncières et immobilières.

4.3. Enjeux financiers du projet

4.3.1. Contexte

Convention-cadre de collaboration

Comme indiqué au chapitre 3.3.7, la convention-cadre de collaboration entre l'État et les communes de Genève, Lancy et Carouge signée le 11 décembre 2014 indique une estimation des coûts des infrastructures, des équipements et des impenses liées à la libération du foncier du projet PAV (2.55 milliards) et détermine les grands principes de financement, réparti entre les différents acteurs concernés.

Le financement global estimé de ces dépenses peut ainsi être résumé de la manière suivante, sur la base des principes de la convention et d'informations complémentaires transmises par la direction PAV à la Cour :

Sources de financement	Financement des coûts estimés du PAV (en millions)			
	Infrastructures	Equipements	Impenses liées à la libération du foncier	Total
Communes (Genève, Carouge, Lancy)	604	473	0	1'077
Fiscalité, dette, recette indirectes	334	473	0	807
Taxe d'équipement	160	0	0	160
Fonds d'assainissement	110	0	0	110
Redevances d'utilisation du domaine public	0	0	0	0
Canton	198	25	200	423
Fiscalité, dette, recette indirectes, augmentation des rentes foncières	198	25	200	423
Confédération	28	0	0	28
Subventions rivières	19	0	0	19
Fonds d'infrastructure du projet d'agglomération	9	0	0	
Privés	0	102	800	902
Opérations immobilières	0	0	800	800
Partenariat	0	102	0	102
Financement à déterminer (Grand Parc et parc des sports)	120	0	0	120
Total	950	600	1'000	2'550

Il ressort de ce tableau la répartition suivante en termes de financement des coûts :

- communes de Genève, Lancy et Carouge : 42 % ;
- canton : 17 % ;
- privés (essentiellement promoteurs immobiliers) : 36 % ;
- financement à déterminer : 5 %

Il convient de préciser que ces données, issues notamment de la convention-cadre, sont appelées à évoluer au fur et à mesure de l'avancement et de la réalisation concrète des projets (voir également le chapitre 3).

Estimation des impenses liées à la libération du foncier

Selon la convention-cadre de collaboration, la transformation du PAV en nouveaux quartiers mixtes va engendrer 1 milliard de coûts liés :

- au déménagement des entreprises présentes sur le site (800 millions) ;

- à la nécessité de démolir les installations et constructions existantes (100 millions) ;
- le cas échéant à la nécessité d'assainir les sols (100 millions).

En particulier, le coût du déménagement des entreprises (800 millions) a été estimé en prenant en compte :

- le déménagement des activités ;
- leur emménagement sur un nouveau site ;
- la valeur des immeubles existants : bien-fonds, droit de superficie (voir le chapitre 4.2 pour plus de détails).

Ce montant de 800 millions (qui équivaut à une moyenne de 1'500 F / m² de terrain) a principalement été estimé sur la base d'une enquête réalisée en juin 2012 par un mandataire externe auprès d'une centaine de petites entreprises situées aux Acacias.

À noter que la convention-cadre de collaboration prévoit que le coût des impenses liées à la libération du foncier (1 milliard) soit en principe pris en charge par les opérations immobilières. Les moyens de mutualiser ces coûts seront néanmoins étudiés dans le but de favoriser la viabilité et la réalisation des opérations. Une partie de l'augmentation des revenus liée aux rentes foncières pourra notamment permettre de financer ces coûts, en fonction de la situation particulière des projets et lorsque les plans financiers des opérations immobilières ne peuvent pas les supporter.

Répartition des coûts par source de financement

La répartition des coûts par source de financement (par exemple 110 millions pour le fonds d'assainissement des communes dans le tableau ci-dessus) a été estimée par la direction PAV sur la base de la convention-cadre de collaboration, en collaboration avec les services cantonaux compétents et avec des mandataires externes, lorsque jugée nécessaire.

Un mandat a notamment été confié en 2012 à une entreprise externe visant à calculer la valorisation de la rente foncière suite à la modification de zone et à estimer le montant de la taxe d'équipement relatif au projet PAV.

Faisabilité économique des opérations immobilières du PAV

Deux études confiées par la direction PAV à des mandataires externes ont été réalisées visant à vérifier la faisabilité économique des opérations immobilières du projet PAV et à analyser l'impact de l'introduction d'une part de logements de propriété par étage (PPE) en DDP sur l'équilibre des plans financiers des opérations immobilières. La première étude a été réalisée en novembre 2012 et la deuxième en mars 2015.

« Planificateurs financiers » pour les communes (Genève, Lancy et Carouge)

Le modèle des « planificateurs financiers » a été élaboré à l'origine par une entreprise externe sur mandat de l'État de Genève et de l'Association des communes genevoises (ACG). L'outil a ensuite été repris par l'État de Genève et plus particulièrement par l'office cantonal du logement et de la planification foncière (OCLPF) qui l'a complété, modifié et amélioré.

Ce modèle a déjà été utilisé pour d'autres projets urbains cantonaux tels que Mon Idée Communales d'Ambilly (MICA), les Vergers à Meyrin ou encore les Cherpines à Plan-les-Ouates.

Dans le cadre du PAV, l'objectif des planificateurs financiers consiste à évaluer l'impact des 807 millions mentionnés dans le tableau précédent sur le compte de fonctionnement et la dette des trois communes concernées durant l'ensemble du projet.

Les « *planificateurs financiers* » font intervenir un grand nombre de variables et d'hypothèses et doivent donc être considérés comme des estimations, l'objectif étant d'évaluer les grands équilibres du projet. Le tableau ci-après détaille ces variables, dont l'évaluation de certaines a nécessité une collaboration étroite avec les services cantonaux compétents (par exemple avec le département des finances pour les questions d'ordre fiscal) :

Charges	Intérêts
	Amortissements
	Entretien
	Charges de fonctionnement induites par le projet
Produits	Impôts personnes physiques - Résidents
	Impôts personnes physiques - Non résidents
	Impôts personnes morales - Bénéfice et capital
	Impôts personnes morales - Taxe professionnelle
	Impôts sur les bénéfices de promotion
	Impôts sur les revenus immobiliers
	Recettes indirectes

Résultat du compte de fonctionnement de la commune = produits - charges

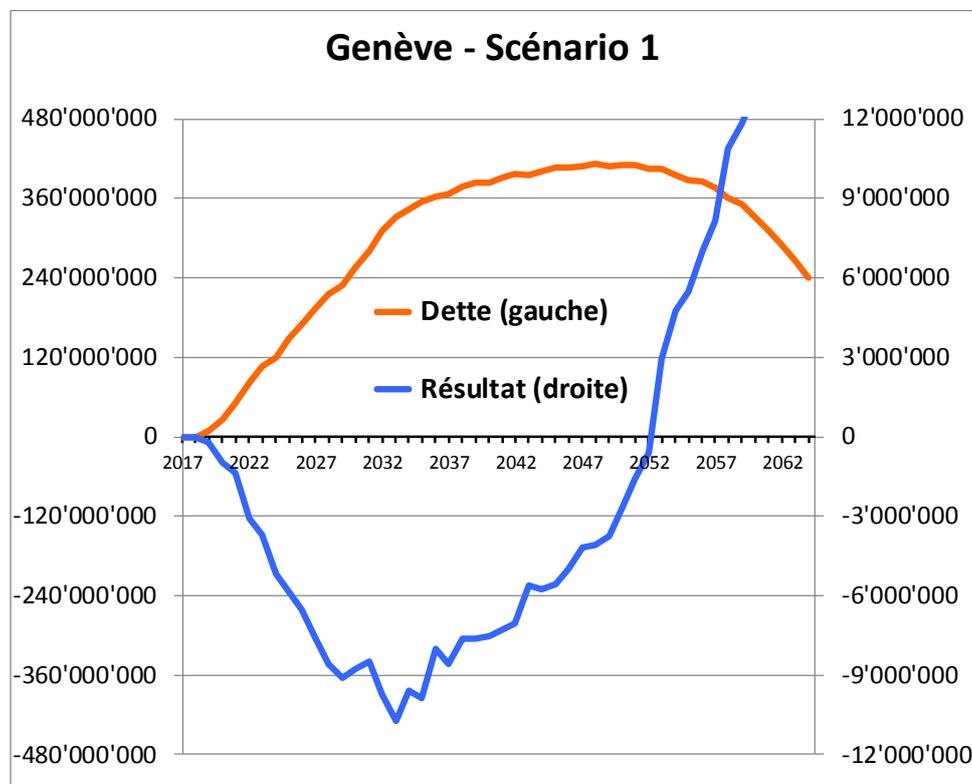
La dette est quant à elle évaluée en prenant en compte les investissements du projet (nets des subventions et taxes) desquels sont déduits le résultat du compte de fonctionnement (produits – charges ci-dessus) et les amortissements.

Deux scénarios principaux ont été élaborés pour chacune des communes, en lien notamment avec la décision du Conseil d'État du 3 septembre 2014:

- Scénario 1 : un nouveau logement pour un nouvel emploi – 2/3 LUP – sans PPE en DDP ;
- Scénario 2 : deux nouveaux logements pour un nouvel emploi – 50 % de LUP – 15 % de PPE en DDP.

Une version intermédiaire des « *planificateurs financiers* » a été présentée au COPIL du projet PAV en novembre 2014.

La Cour présente ci-après à titre d'illustration les résultats des « *planificateurs financiers* » de la commune de Genève selon le scénario numéro 1 ci-dessus (1 nouveau logement pour un nouvel emploi) :



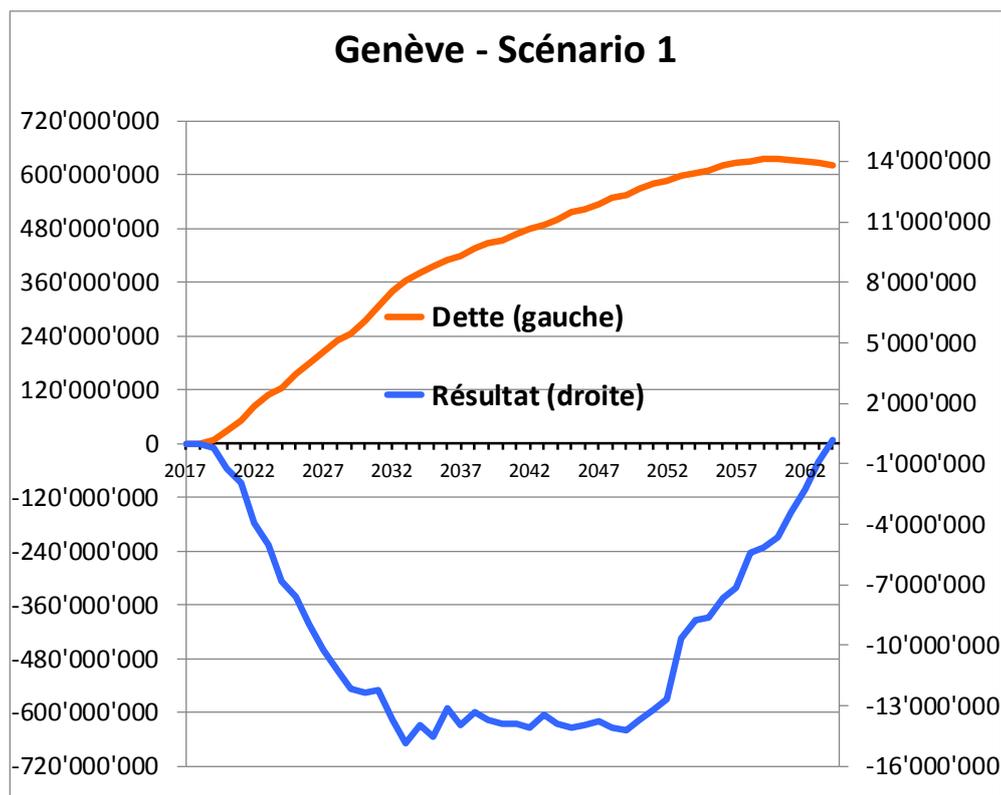
Il ressort de ce graphique que l'équilibre financier pour la commune de Genève sera atteint en 2052 (scénario 1).

D'une manière générale, il convient également d'indiquer que selon les calculs effectués par le mandataire externe, de meilleurs résultats sont systématiquement constatés pour les trois communes concernées dans le scénario 2.

4.3.2. Constats

La Cour relève que les estimations de coûts et leur financement présentent des faiblesses. Les constats qui suivent illustrent cette problématique.

11 Compte tenu de la sensibilité très importante de certaines variables utilisées pour établir les « *planificateurs financiers* » des communes de Genève, Carouge et Lancy, les résultats de ces derniers doivent être considérés avec la plus grande prudence. Le changement d'un seul paramètre peut en effet aboutir à des résultats très différents. À titre d'illustration, la Cour reproduit ci-après les « *planificateurs financiers* » de la ville de Genève (scénario 1) avec des charges de fonctionnement induites par le projet évaluées à 1'800 F / habitant (au lieu de 1'500 F / habitant dans le graphique présenté en contexte) :



L'équilibre financier est ainsi atteint en 2064 (au lieu de 2052 dans le graphique présenté en contexte) et la dette atteint 640 millions (au lieu d'environ 400 millions dans le graphique présenté en contexte). À l'heure actuelle, aucune analyse de « sensibilité » n'a été mise à disposition des communes afin de les rendre attentives à l'importante volatilité des paramètres utilisés dans les planificateurs financiers. Néanmoins, selon les informations communiquées par la direction PAV, les communes ont été informées des buts et des limites des planifications financières, notamment lors de la séance du COPIL du 3 novembre 2014.

La Cour relève d'ailleurs que l'estimation de 1'500 F / habitant retenue pour les « *planificateurs financiers* » des trois communes repose sur une analyse sommaire. À titre de comparaison, 500 F / habitant avaient été retenus pour les planificateurs financiers du projet « Les Vergers » et 1'800 F / habitant pour les planificateurs du projet des Cherpines.

- 12 Les estimations de coûts et leur financement par les différentes parties prenantes au projet PAV présentent les faiblesses suivantes :
- l'hypothèse retenue pour estimer le coût global du déménagement des entreprises (800 millions), soit 1'500 F / m² de terrain, doit être considérée avec la plus grande prudence. En effet, l'étude à la base de cette estimation avait montré que la volatilité de ce paramètre était très importante (fourchette comprise entre 500 et 4'500 F / m²). Par ailleurs, la Cour relève qu'aucune indemnité pour « *manque à gagner* » n'a été considérée dans les 800 millions estimés dans la convention-cadre de collaboration. Pourtant, ce type d'indemnité est prévu dans certains contrats de droits de superficie que la Cour a analysés ;
 - les conclusions de certaines études réalisées depuis 2012 ayant permis de chiffrer certaines sources de financement (notamment la taxe d'équipement et l'augmentation des rentes foncières) ou

d'estimer la faisabilité économique du projet ne sont actuellement plus à jour en raison de la modification de nombreux paramètres (données du projet PAV, pratiques administratives de l'office cantonal du logement et de la planification foncière, etc.). La « fiabilité » de certaines estimations et la faisabilité économique du projet pourraient ainsi être remises en cause.

- Le montant de 102 millions estimé pour les « partenariats » (dons privés, mécénats, etc.) repose sur une méthodologie imprécise (estimation grossière sur la base de dons constatés pour des équipements similaires). Cette estimation doit donc également être considérée avec la plus grande prudence ;
- aucun montant n'a été estimé par la direction PAV au titre de la « redevance d'utilisation du domaine public » alors que cette source de financement est prévue dans la convention-cadre de collaboration.

13 Les sources de financement pour les coûts estimés du projet à 2.55 milliards ont été identifiées dans la convention-cadre citée précédemment. Néanmoins, les sources de financement complémentaires qui pourraient permettre de faire face à des coûts plus élevés n'ont pas été identifiées et évaluées. À titre d'illustration, si le coût des impenses liées à la libération du foncier est beaucoup plus important que prévu (ce qui est probable selon les éléments mentionnés au constat précédent), il est possible que certains plans financiers liés aux opérations immobilières ne soient plus équilibrés et que des mesures « compensatoires » soient rendues nécessaires : diminution des rentes foncières, augmentation de la densité, augmentation des loyers, modifications des pratiques de l'OCLPF, etc.

4.3.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** tient à l'absence d'analyse de sensibilité pour les planificateurs financiers ce qui peut conduire les acteurs à prendre des décisions sur une base erronée.

Le **risque financier** tient à la difficulté pour les différentes parties prenantes d'obtenir des financements complémentaires si le projet devait s'écarter sensiblement des prévisions actuelles.

4.3.4. Recommandations

Recommandation 9 (cf. constats 11 à 13)

Compte tenu de la volatilité des nombreuses hypothèses ou des estimations forfaitaires sous-tendant les prévisions financières, la Cour recommande au DALE :

- de rendre attentives les communes à l'importance de la volatilité des paramètres constituant les planificateurs financiers en réalisant des tests de sensibilité (mise en évidence de l'impact sur le résultat financier du projet suite à la modification d'un ou plusieurs paramètres tels que les taux d'intérêt, la fiscalité, etc.) ;
- d'effectuer des analyses de sensibilité visant à identifier les conséquences financières pour l'État liées à une augmentation des coûts du projet (en particulier les impenses liées à la libération du foncier). Par exemple, quelles seraient les conséquences financières pour l'État si ce dernier devait assumer à lui seul une part plus importante sur les montants estimés actuellement des impenses (actuellement 20 %), ou dans le cas d'un montant d'impenses supérieur au montant actuel estimé ? ;

- d'identifier et de chiffrer l'impact des leviers d'actions à disposition de l'État permettant de répondre aux analyses mentionnées ci-dessus. Ces leviers d'actions pourraient être les suivants :
 - o modification des bases légales : révision de la fiscalité, de la taxe d'équipement, des pratiques administratives de l'OCLPF (plafonnement des loyers, etc.) ;
 - o modification du programme : densité, répartition entre les catégories de logement et la part de propriété par étages, qualité des logements, etc.
 - o décalage du projet dans le temps (attendre l'échéance de certains droits de superficie, etc.)
- de mettre en œuvre les leviers d'action mentionnés au point précédent si l'engagement financier maximum que l'État est prêt à supporter est dépassé. Cette analyse devrait être réalisée en coordination avec les autres grands projets urbains.

Le DALE a déjà précisé les actions concrètes qu'il entend mener afin de mettre en œuvre les recommandations de la Cour. Ces actions sont reportées dans le tableau de suivi des recommandations et actions (Chapitre 6) et c'est sur cette base que le DALE a défini les responsables et délais.

4.3.5. Observations du DALE

Le DALE partage les observations générales de la Cour sur la dimension financière du PAV et remet celles-ci dans le contexte extrêmement complexe d'un projet d'une telle envergure, qui, comme l'indique la Cour elle-même, s'apparente davantage à un programme.

Or, contrairement à un projet, un programme ne peut pas évaluer de manière déterminée et définitive le total des coûts des infrastructures, des équipements et des impenses sur une durée de près de 40 ans. Sans compter que la conjoncture économique est difficilement prévisible sur une telle durée et qu'elle influencera considérablement les programmes, le rythme de construction, les retombées fiscales et l'équilibre des plans financiers. Il en va de même des modifications législatives relatives à la fiscalité des entreprises (RIE III) ou à la taxation au lieu de domicile ou encore à la péréquation intercommunale.

Cela étant, les constats de la Cour permettront au DALE de prendre les mesures adéquates au moment d'entrer dans la phase d'opérationnalisation des projets eux-mêmes, en particulier de calculer précisément les impenses liées à la libération du foncier. Puis, comme dans chaque projet immobilier, le différentiel entre les coûts estimés et les coûts réels fera l'objet d'adaptation des plans financiers des opérations.

Concernant les sources de financement, la convention-cadre de collaboration entre le Canton et les communes identifie les sources de financement des infrastructures et des équipements publics selon le cadre légal en vigueur et énonce trois principes relatifs aux modalités de financement, en particulier l'affectation partielle en faveur du développement urbain de l'augmentation de revenus des rentes foncières des terrains du Canton.

Enfin, le Conseil d'État a déposé récemment deux projets de loi afin de financer l'aménagement, soit les PL 11783 sur la taxe d'équipement et PL 11784 visant à créer un fonds intercommunal du développement urbain.

5. CONCLUSION

Au terme de son analyse, la Cour estime nécessaire de revenir sur quelques éléments du présent rapport.

En préambule, la Cour relève que le projet qu'elle a analysé se distingue des autres grands projets d'aménagement, notamment en termes d'ampleur de la mutation (transformation d'une zone industrielle en activité en une zone urbaine mixte), de délai de réalisation (durée prévue sur 40 ans), de coûts (2.55 milliards estimés) et d'acteurs concernés. Il a par ailleurs été porté par plusieurs magistrats et responsables.

La Cour estime nécessaire dès lors de réaffirmer que les constats et recommandations formulés dans le présent rapport n'ont pas pour objectif d'apprécier en opportunité le bien-fondé des choix politiques effectués ni de juger les qualités urbanistiques du projet. Il s'agit d'amener le DALE à éliminer les faiblesses constatées dans la gestion actuelle du projet et d'en améliorer la conduite.

Sans revenir en détail sur les constats de la Cour, celle-ci relève certains éléments qui devront être pris en compte dans la conduite des autres projets d'envergure afin d'éviter qu'ils s'étirent sur de trop nombreuses années, que leur coût soit nettement supérieur aux prévisions initiales et que les priorités changent au cours de sa réalisation.

Tout d'abord, il est nécessaire de renforcer à court terme l'exécution, la surveillance et la maîtrise des processus clés en matière de gestion de projet. Cela passe notamment par la mise en place d'une gestion des risques, des délais, des coûts et de la communication qui soit conforme aux bonnes pratiques.

Ensuite, la Cour invite le DALE à être proactif en élaborant une stratégie liée au déménagement et à la relocalisation des entreprises afin d'initier la mutation foncière. Il s'agira notamment de connaître les intentions des entreprises comprises dans le périmètre PAV (rester ou partir, dans quels délais, sous quelles conditions, etc.). Il conviendra également de vérifier la cohérence de la stratégie définie avec les intentions du Conseil d'État en matière de planification financière et de politique foncière concernant ce périmètre.

Enfin, la Cour invite le DALE à identifier et à chiffrer l'impact des leviers d'actions à disposition de l'État qui permettraient de faire face à des insuffisances en termes de financement.

6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Le DALE a déjà précisé les actions concrètes qu'il entend mener afin de mettre en œuvre les recommandations de la Cour. Ces actions sont reportées dans le tableau ci-dessous et c'est sur cette base que le DALE a défini les responsables et délais.

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
4.1.4	<p><u>Recommandation 1</u></p> <p>La Cour recommande au DALE de compléter le manuel de projet afin de documenter la manière dont les différents processus clés sont gérés. Il s'agira dans un deuxième temps de mettre en œuvre la gestion de ces processus (voir notamment les recommandations ci-dessous). Ces différents processus devront être documentés au niveau du « programme » PAV (ensemble des projets) et au niveau des projets.</p> <p><u>Action du DALE</u></p> <p>Finaliser le manuel de projet, en complétant le tableau de bord PAV, comprenant une vue globale sur le périmètre PAV et une vue par secteur de projet, au fur et à mesure de la mise en place des démarches de projet concernées, et en précisant les processus clés.</p>	1	DDU PAV	Novembre 2016	
4.1.4	<p><u>Recommandation 2</u></p> <p>La Cour recommande au DALE de formaliser une analyse des risques qui devrait couvrir les points suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - identification des principaux risques aux différents niveaux du projet (niveau « programme PAV », niveau projets, etc.) ; - analyse qualitative et quantitative des risques (probabilité et impact des risques) ; - réponses aux risques identifiés. <p><u>Action du DALE</u></p> <p>Formaliser une analyse des risques sur la base des objectifs du projet et du tableau de bord PAV, en vue d'un SCI du projet PAV (recommandation 6).</p>	2	DDU PAV, avec OU-DAF	Décembre 2016	
4.1.4	<p><u>Recommandation 3</u></p> <p>La Cour recommande au DALE de mettre en œuvre une gestion des coûts qui devrait notamment couvrir les points suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - estimation des éléments financiers et détermination du budget du projet PAV ; 	3			



Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Décal au	Fait le
	<ul style="list-style-type: none">- suivi des coûts selon une structure à définir (par catégorie de dépenses, par secteurs du PAV, etc.). <p>Action du DALE</p> <p>L'ensemble des éléments de coûts du programme ressort de multiples partenaires sur lesquels le DALE n'a pas de prise réelle (autres départements, communes, FTI, promoteurs, etc.), de sorte qu'il est important de créer une seule structure ad hoc permettant d'avoir le maximum de ces éléments dans une seule comptabilité. L'action du DALE ira donc prioritairement en direction de la constitution de cette structure.</p>		OU avec SG-DALE	Décembre 2018	
4.1.4	<p>Recommandation 4</p> <p>La Cour recommande au DALE de mettre en œuvre une gestion des délais qui devrait permettre d'assurer une vue d'ensemble sur l'état d'avancement du projet, d'en vérifier les principales étapes, de prendre des mesures en cas d'écart et d'informer dans les délais les différentes parties prenantes. Cette gestion des délais devrait notamment couvrir les points suivants et être adaptée aux enjeux des différents niveaux du projet (programme PAV, projets PAV, etc.) :</p> <ul style="list-style-type: none">- définition des activités, soit l'identification des actions à mener pour répondre aux objectifs du projet ;- organisation des activités en séquence, soit notamment l'identification des relations entre les activités du projet ;- estimation des ressources nécessaires aux activités (notamment besoins en personnel) ;- estimation de la durée des activités ;- élaboration de l'échéancier ou calendrier du PAV sur la base des informations présentées ci-avant ; <p>surveillance de l'état d'avancement du projet et notamment l'identification des écarts en termes de délais et l'analyse des facteurs conduisant à ces écarts (dans une optique d'amélioration continue).</p> <p>Action du DALE</p> <p>Établir les calendriers par secteur de projet, dans le cadre des fiches d'avancement, au fur et à mesure de la mise en place des démarches de projet, et compléter le calendrier général PAV par une</p>	2	DDU PAV	Septembre 2017	

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
	projection offrant une vue d'ensemble de la planification des PLQ PAV à établir, de manière coordonnée avec le plan de phasage du développement urbain (recommandation 8).				
4.1.4	<p><u>Recommandation 5</u></p> <p>La Cour recommande au DALE de mettre en place un plan de communication externe du projet comprenant notamment les points suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'identification des parties prenantes (citoyens, entreprises, investisseurs, etc.) ; - l'analyse des besoins en communication des parties prenantes ; - les informations à communiquer (format, contenu, etc.) ; - la fréquence de diffusion des informations ; - les méthodes utilisées pour communiquer les informations : communiqués de presse, site internet du DALE, etc. <p>Concernant le reporting interne du projet, la Cour recommande au DALE de définir les objectifs prioritaires du projet PAV et d'en faire le suivi dans un tableau synthétique à remonter au COPIL. Le suivi pourrait notamment mettre en évidence le pourcentage d'achèvement ou les indicateurs d'état pour chaque processus clé (coûts, délais, etc.).</p> <p><u>Actions du DALE</u></p> <p>1° Formaliser le plan de communication du DALE, dans le cadre de la stratégie définie, avec les ressources correspondantes.</p> <p>2° Formaliser les principes de concertation dans le cadre des démarches de projet et des procédures.</p> <p>3° Intégrer la mise en place d'une revue de projet périodique avec les instances cantonales et communales de l'organisation du projet PAV, dans le cadre du suivi du tableau de bord PAV (recommandation 1).</p>	1	<p>1° Cellule communication DALE</p> <p>2° DDU PAV, avec cellule communication PAV</p> <p>3° DDU PAV</p>	<p>Septembre 2016</p> <p>Décembre 2016</p> <p>Novembre 2016</p>	
4.1.4	<p><u>Recommandation 6</u></p> <p>La Cour invite l'OU à renforcer le système de contrôle interne de la direction PAV. Il s'agira notamment de procéder à l'analyse des risques et de définir les activités de contrôle pour chaque prestation clé.</p>	1			

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
	<p>Action du DALE</p> <p>Définir un plan d'actions de la mise en place d'un SCI adapté aux processus clés du projet PAV (en lieu et place de "chaque prestation clé" qui est une donnée difficile à déterminer précisément).</p>		DDU PAV, avec OU-DAF et direction du contrôle interne DALE	Juin 2016	
4.2.4	<p>Recommandation 7</p> <p>La Cour recommande à la direction PAV, en collaboration avec la FTI, d'établir un inventaire des éléments contractuels des contrats de droit de superficie gérés ainsi que des baux de location / sous-location conclus avec les entreprises du périmètre. Les éléments issus de cet inventaire pourraient être repris dans les fiches utilisées par la direction PAV pour recenser l'ensemble des informations pertinentes relatives à chaque parcelle située dans le périmètre du projet.</p> <p>Action du DALE</p> <p>En collaboration avec la FTI et l'OBA, compléter l'inventaire des contrats de DDP et des baux gérés par la FTI et intégrer les éléments utiles et pertinents dans la base de données des parcelles du projet PAV.</p>	2	DDU PAV, avec FTI et OBA	Septembre 2017	
4.2.4	<p>Recommandation 8</p> <p>La Cour invite la direction du PAV, en collaboration avec la FTI, à définir une stratégie en termes de déménagement et de relocalisation des entreprises qui considérerait notamment les informations suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les entreprises maintenues à leur emplacement actuel ou au sein du PAV ; - les entreprises qui souhaitent ou qui doivent déménager ainsi que les incitations financières qui leur seraient proposées ; - les zones industrielles qui pourraient être proposées aux entreprises amenées à déménager ; - les délais prévus pour la mutation du périmètre. <p>Cette stratégie devrait prendre en compte le phasage du développement urbain qui comprendrait non seulement la gestion du foncier mais également la planification des études urbaines et des PLQ</p>	3			

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
	<p>ainsi que celle liée aux infrastructures (voies de communication, parcs, rivières, etc.) et équipements (écoles, santé, etc.). À noter que la DDU PAV a prévu de donner un mandat d'assistance à maître d'ouvrage avec pour objectif de « dégrossir » la problématique du phasage du PAV.</p> <p>Actions du DALE</p> <p>1° Mettre en place une stratégie dynamique de relocalisation des entreprises, en coordination avec le projet de création d'une Fondation PAV, la définition de son périmètre d'intervention et missions, de sa dotation financière, et de ses outils de fonctionnement.</p> <p>2° Elaborer un premier plan de phasage du développement urbain, projection sur la durée du processus de mutation des quartiers, intégrant de manière coordonnée la planification des études et procédures, les programmes des opérations et des infrastructures et équipements publics, ainsi que la dynamique foncière, et assurer la coordination avec la stratégie et les actions de la FTI relatives aux zones industrielles du canton.</p>		<p>1° Commission de préavis PAV, en cours de constitution puis Fondation PAV à créer</p> <p>2° DDU PAV</p>	Décembre 2017	
4.3.4	<p>Recommandation 9</p> <p>Compte tenu de la volatilité des nombreuses hypothèses ou des estimations forfaitaires sous-tendant les prévisions financières, la Cour recommande au DALE :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de rendre attentives les communes à l'importance de la volatilité des paramètres constituant les planificateurs financiers en réalisant des tests de sensibilité (mise en évidence de l'impact sur le résultat financier du projet suite à la modification d'un ou plusieurs paramètres tels que les taux d'intérêt, la fiscalité, etc.) ; - d'effectuer des analyses de sensibilité visant à identifier les conséquences financières pour l'État liées à une augmentation des coûts du projet (en particulier les impenses liées à la libération du foncier). Par exemple, quelles seraient les conséquences financières pour l'État si ce dernier devait assumer à lui seul une part plus importante sur les montants estimés actuellement des impenses (actuellement 20 %), ou dans le cas d'un montant d'impenses supérieur au montant actuel estimé ? ; - d'identifier et de chiffrer l'impact des leviers d'actions à disposition de l'État permettant de 	3			

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
	<p>répondre aux analyses mentionnées ci-dessus. Ces leviers d'actions pourraient être les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ modification des bases légales : révision de la fiscalité, de la taxe d'équipement, des pratiques administratives de l'OCLPF (plafonnement des loyers, etc.) ; ○ modification du programme : densité, répartition entre les catégories de logement et la part de propriété par étages, qualité des logements, etc. ○ décalage du projet dans le temps (attendre l'échéance de certains droits de superficie, etc.) <p>- de mettre en œuvre les leviers d'action mentionnés au point précédent si l'engagement financier maximum que l'État est prêt à supporter est dépassé. Cette analyse devrait être réalisée en coordination avec les autres grands projets urbains.</p> <p>Actions du DALE</p> <p>1° Assurer un suivi des estimations des données financières, en fonction de l'évolution des programmes, du plan de phasage et des modifications législatives effectives.</p> <p>2° Identifier les leviers d'actions facilitant les opérations foncières et immobilières : optimisation des sources de financement, mutualisation des coûts, gestion financière.</p> <p>3° Déposer un projet de loi constituant une Fondation PAV.</p>		<p>1° DDU PAV</p> <p>2° DDU PAV</p> <p>3° OU avec SG-DALE</p>	<p>1° fin 2017</p> <p>2° fin 2017</p> <p>3° Octobre 2016</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. Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs du département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (DALE) qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé en décembre 2015. Le rapport complet a été transmis au Conseiller d'État en charge du DALE le 18 décembre 2015. Ses observations remises le 29 janvier 2016 ont été reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations.

Genève, le 5 février 2016

Isabelle Terrier
Présidente

Marco Ziegler
Magistrat suppléant

Stanislas Zuin
Magistrat titulaire

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 — Route de Chêne 54 — 1208 Genève
tél. 022 388 77 90 — fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch>



Cour des comptes — Route de Chêne 54 — 1208 Genève
tél. 022 388 77 90 — fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch>