

**COUR DES COMPTES**

RAPPORT N°133

JANVIER 2018

**AUDIT DE LÉGALITÉ ET DE GESTION**

**GOUVERNANCE DE LA  
BIBLIOTHÈQUE DE GENÈVE (BGE)**

**VILLE DE GENÈVE**

## LA COUR DES COMPTES

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

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. La **Cour des comptes** peut également évaluer la **pertinence**, l'**efficacité** et l'**efficience** de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

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

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

Les **rapports** de la Cour des comptes sont rendus **publics** : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus au cours de ses missions.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effet ni suite sont également signalés.

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

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

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève

tél. 022 388 77 90

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

[info@cdc-ge.ch](mailto:info@cdc-ge.ch)

## SYNTHÈSE

La bibliothèque de Genève (BGE), rattachée au département de la culture et du sport (DCS) de la Ville de Genève, est la quatrième plus grande bibliothèque suisse en termes d'offre totale. Elle emploie 103 collaborateurs répartis sur quatre sites. Elle a pour mission de conserver, d'enrichir et de mettre à disposition du public le patrimoine intellectuel de Genève, ainsi que de conserver les documents reçus, notamment par le dépôt légal.

Faisant suite à une demande du conseiller administratif en charge du DCS d'examiner la gouvernance de la BGE ainsi qu'à plusieurs communications citoyennes portant sur de potentiels dysfonctionnements dans la gestion de cette dernière, la Cour a décidé de réaliser une mission dont l'objectif a été de s'assurer que la gouvernance de la BGE était conforme aux dispositions légales et réglementaires et aux bonnes pratiques en la matière.

Bien que le DCS ait établi une stratégie appropriée pour faire évoluer l'ensemble des bibliothèques de la Ville de Genève en phase avec l'évolution du métier et des besoins, sa mise en œuvre par la BGE demeure incomplète. Il manque des documents clés clarifiant les objectifs poursuivis, par exemple en matière de promotion et de mise en valeur des ressources numériques ou de politique d'expositions. Par ailleurs, certaines pratiques de la BGE s'écartent des grandes tendances actuelles observées dans des institutions similaires en Suisse et à l'étranger. En particulier, l'implication du directeur dans des activités scientifiques est élevée et s'effectue au détriment de la gestion de la BGE ; les tâches des collaborateurs liées au catalogage sont quant à elles trop importantes et se font au détriment de celles dédiées aux services au public.

D'un point de vue plus opérationnel, la BGE a instauré des changements organisationnels appropriés, tels que la diminution du nombre de dépendances hiérarchiques directes au directeur ou l'introduction des horaires continus entre midi et deux heures. Néanmoins, la BGE n'est pas encore en mesure de s'assurer de l'efficacité des prestations qu'elle délivre. En effet, alors que sa dotation en personnel peut être considérée comme importante par rapport à d'autres bibliothèques en Suisse, la BGE n'a pas effectué d'analyse de l'allocation de ses ressources ni des compétences attendues au regard de l'évolution stratégique souhaitée.

La gestion de projets présente elle aussi des lacunes importantes, dès lors que la BGE ne parvient pas à s'assurer que les projets majeurs soient réalisés selon les objectifs, délais et coûts prévus. La Cour a notamment observé un surcoût de 30'000 F pour la réalisation d'un projet informatique (par rapport à un coût initialement estimé à 25'000 F), ainsi que le paiement à un tiers externe d'un montant de 53'000 F pour un projet d'exposition sans qu'aucune convention formelle n'ait été établie au préalable.

En matière de gestion des risques, une cartographie appropriée des principaux risques généraux de la BGE a été établie. Toutefois, le système de contrôle interne portant sur les aspects financiers et administratifs n'est pas finalisé, et certains contrôles sont défectueux, tels que ceux relatifs aux notes de frais (par exemple frais payés à double ou sans justificatif probant). De surcroît, certains achats auraient dû faire l'objet d'appels d'offres en procédure ouverte ou sélective.

La gestion des ressources humaines souffre de plusieurs faiblesses en termes de planification et d'efficacité. En particulier, en raison de la variété, du faible taux d'activité de certains collaborateurs et d'une pratique d'horaires dérogatoires, la contribution des bibliothécaires aux services au public n'est pas équilibrée selon les différentes plages horaires d'ouverture au public. Une politique de formation continue ainsi que la réalisation systématique de cahier des charges et d'entretiens périodiques sont également lacunaires.

Quant au climat de travail, il n'est pas satisfaisant, et les importantes tensions internes constatées par la Cour tout au long de ses travaux demeurent fortement préoccupantes. En particulier, une très grande majorité de collaborateurs entendus par la Cour ont estimé que le comportement du directeur était inapproprié (menaces, dénigrement). Face aux nombreux signaux d'alerte, des mesures d'accompagnement ont été prises, dès 2014, par le DCS. Le suivi effectué par ce dernier n'a toutefois pas été suffisant, dès lors qu'il n'a pas permis de mesurer l'évolution du climat de travail et de proposer rapidement de nouvelles mesures (sollicitation d'un expert externe par exemple).

En conséquence, la Cour a émis 21 recommandations visant à faciliter l'évolution stratégique de la BGE, à renforcer sa gestion opérationnelle et à restaurer un climat de travail approprié. Concernant ce dernier point, il conviendra d'instaurer une gestion proactive du changement en travaillant notamment sur les modes de communication. Il sera par ailleurs nécessaire d'examiner les actions à réaliser en matière de ressources humaines, sans exclure une éventuelle remise en cause des rapports de travail avec les personnes concernées par les constats du présent rapport.

### **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 effet. À cette fin, elle a invité le DCS à remplir le « tableau de suivi des recommandations et actions » qui figure au chapitre 7, 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 21 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 de juger de la pertinence des observations formulées eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>LISTES DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS UTILISÉES .....</b>	<b>7</b>
<b>1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT .....</b>	<b>8</b>
<b>2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT .....</b>	<b>10</b>
<b>3. CONTEXTE GÉNÉRAL .....</b>	<b>12</b>
3.1. La Bibliothèque de Genève (BGE) .....	12
3.1.1. Présentation, missions et prestations .....	12
3.1.2. Organisation .....	13
3.1.3. Ressources humaines.....	14
3.1.4. Chiffres clés.....	16
3.1.5. Cadre légal et réglementaire.....	16
3.2. Principes généraux liés à la gouvernance .....	18
<b>4. ANALYSE - POSITIONNEMENT STRATÉGIQUE ET PILOTAGE .....</b>	<b>19</b>
4.1. Contexte.....	19
4.2. Constats.....	25
4.3. Risques découlant des constats .....	27
4.4. Recommandations .....	28
4.5. Observations du DCS.....	30
<b>5. ANALYSE - GESTION OPÉRATIONNELLE .....</b>	<b>32</b>
5.1. Organisation .....	32
5.1.1. Contexte.....	32
5.1.2. Constats.....	33
5.1.3. Risques découlant des constats .....	35
5.1.4. Recommandations .....	35
5.1.5. Observations du DCS.....	35
5.2. Gestion de projets.....	36
5.2.1. Contexte.....	36
5.2.2. Constats.....	37
5.2.3. Risques découlant des constats .....	38
5.2.4. Recommandations .....	39
5.2.5. Observations du DCS.....	39
5.3. SCI, gestion des risques et conformité.....	40
5.3.1. Contexte.....	40
5.3.2. Constats.....	42
5.3.3. Risques découlant des constats .....	43
5.3.4. Recommandations .....	44
5.3.5. Observations du DCS.....	44
5.4. Ressources humaines.....	45
5.4.1. Contexte.....	45
5.4.2. Constats.....	47
5.4.3. Risques découlant des constats .....	48
5.4.4. Recommandations .....	48
5.4.5. Observations du DCS.....	49
5.5. Climat de travail.....	50
5.5.1. Contexte.....	50
5.5.2. Constats.....	51
5.5.3. Risques découlant des constats .....	53
5.5.4. Recommandations .....	53

5.5.5.	Observations du DCS .....	54
<b>6.</b>	<b>ANALYSE – SURVEILLANCE EXERCÉE PAR LE DCS .....</b>	<b>55</b>
6.1.	Contexte.....	55
6.2.	Constats .....	57
6.3.	Risques découlant des constats .....	57
6.4.	Recommandations .....	58
6.5.	Observations du DCS .....	58
<b>7.</b>	<b>TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS.....</b>	<b>59</b>
<b>8.</b>	<b>DIVERS .....</b>	<b>66</b>
8.1.	Glossaire des risques .....	66
8.2.	Remerciements.....	68

## LISTES DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS UTILISÉES

BCUL	Bibliothèque cantonale et universitaire de Lausanne
BGE	Bibliothèque de Genève
CFI	Contrôle financier de la Ville de Genève
DCS	Département de la culture et du sport de la Ville de Genève
DSIC	Direction des systèmes d'information et de communication de la Ville de Genève
EPFL	École polytechnique fédérale de Lausanne
ETP	Équivalent temps plein
OCIRT	Office cantonal de l'inspection et des relations du travail
PAC	Préservation et conservation
RERO	Réseau des bibliothèques de Suisse Occidentale
RH	Ressources humaines
REGAP	Règlement d'application du statut du personnel de la Ville de Genève (LC 21 152.0)
SCI	Système de contrôle interne
UNIGE	Université de Genève

## 1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

La bibliothèque de Genève (BGE), rattachée au département de la culture et du sport (DCS) de la Ville de Genève, a pour mission de conserver, d'enrichir et de rendre accessible le patrimoine intellectuel genevois, fonds anciens et dépôt légal en particulier. Elle assure en outre les bases de la recherche pour les sciences humaines<sup>1</sup>. La bibliothèque de Genève est la quatrième plus grande bibliothèque suisse en termes d'offre totale<sup>2</sup>.

En 2016, la Cour a reçu plusieurs communications citoyennes évoquant de potentiels dysfonctionnements dans la gestion de la BGE. Par ailleurs, la Cour a été saisie le 22 mars 2017 d'une demande du conseiller administratif de la Ville de Genève en charge du département de la culture et du sport (DCS) l'invitant à examiner l'opportunité de procéder à un audit de gouvernance de la BGE.

Il appartient à la Cour de s'assurer 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. 40 al. 1 LSurv). Quant au champ d'application des contrôles et des évaluations effectués par la Cour, il s'étend en particulier aux autorités communales, aux services et institutions qui en dépendent, ainsi qu'aux entités intercommunales (art. 35 let. g. LSurv).

Par lettre du 7 avril 2017 adressée au conseiller administratif de la Ville de Genève en charge du DCS, la Cour l'a informé de sa décision de procéder à un audit de la gouvernance de la BGE.

L'objectif de la mission a été de s'assurer que la gouvernance de la BGE était conforme aux dispositions légales et réglementaires (audit de conformité) et aux bonnes pratiques en la matière (audit de gestion).

Dans ce cadre, la Cour a analysé les thématiques suivantes :

- Le positionnement stratégique et le pilotage de la BGE en comparaison notamment avec d'autres grandes bibliothèques institutionnelles (chapitre 4) :
- La gestion opérationnelle de la BGE (chapitre 5) :
  - organisation ;
  - gestion de projet ;
  - système de contrôle interne (SCI), gestion des risques et conformité ;
  - ressources humaines ;
  - climat de travail.
- La surveillance exercée par le DCS sur la BGE (chapitre 6).

Compte tenu des caractéristiques propres à cet audit, la Cour n'a en revanche pas inclus dans son analyse les éléments suivants :

- L'audit financier de la BGE ;
- L'audit des applications informatiques.

---

<sup>1</sup> Règlement de la Bibliothèque de Genève (LC 21 633).

<sup>2</sup> Livres, périodiques, manuscrits, microcopies, documents iconographiques et cartographiques, enregistrements sonores, supports magnétiques, documents audiovisuels, autres médias. Source : office fédéral de la statistique (OFS) – données 2016.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations l'ensemble des rapports d'audit préalables effectués par des tiers, tant internes qu'externes, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Dans le cas présent, la Cour a identifié plusieurs rapports d'audit spécifiques dont elle a pris connaissance et tenu compte dans son analyse. Il s'agit :

- Du rapport « transition BGE » établi en 2008 par la BGE dont l'objectif général consistait à procéder à une évaluation des missions de la BGE et de préparer l'avenir ;
- De travaux effectués par le contrôle financier de la Ville de Genève (CFI) durant l'été 2017 à la demande du conseiller administratif du DCS et portant sur des notes de frais du directeur de la BGE. Une divergence de vues est apparue entre la Cour et le DCS quant à la nature d'un document émis par le CFI dans le cadre de ses travaux. Ce document, considéré comme provisoire par le DCS, n'ayant pas été spontanément remis à la Cour, cette dernière a saisi le service de surveillance des communes en se prévalant d'une violation de l'obligation de renseigner et de collaborer prévue à l'article 8 LSurv. La Cour ayant pris acte de l'absence de volonté de rétention d'information de la part du DCS, elle a invité la Ville à clarifier le statut des missions exercées par le CFI et la nature des documents remis par ce dernier afin d'éviter que de tels incidents se reproduisent.

## 2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a conduit cet audit sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés, ainsi qu'en menant plus de 75 entretiens, plus particulièrement avec :

- Le directeur de la BGE ;
- L'administration de la BGE ;
- Les responsables d'unité de la BGE ;
- De nombreux collaborateurs de la BGE représentant l'ensemble des fonctions principales existantes : aide-bibliothécaire, archiviste, bibliothécaire, collaborateur scientifique, conservateur, huissier, nettoyeur, restaurateur ;
- Des représentants de l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT) ainsi qu'une psychologue du travail de la Ville de Genève ;
- La directrice du département de la culture et du sport ;
- Le directeur du contrôle financier de la Ville de Genève ;
- L'archiviste d'État ;
- Un secrétaire général adjoint du département présidentiel (PRE) ;
- La directrice de la division de l'information scientifique de l'Université de Genève ainsi que le vice-recteur en charge de l'information scientifique, du transfert de technologie et de compétence, des relations avec les organisations internationales, et d'un projet transversal sur l'Université numérique.

La Cour s'est également entretenue avec un expert en conservation ainsi qu'avec des représentants des bibliothèques suivantes :

- Universitätsbibliothek de Berne ;
- Bibliothèque cantonale et universitaire de Lausanne ;
- Zentralbibliothek de Zürich ;
- Bibliothèque nationale de France ;
- Bibliothèque Mazarine (Paris) ;
- Bibliothèque nationale et universitaire de Strasbourg.

Elle a, par ailleurs, mandaté un expert en matière de bibliothèques et de documentation afin d'appréhender les principaux défis et enjeux auxquels doivent actuellement faire face les bibliothèques comparables à la BGE.

Comme prévu par sa base légale, la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. C'est ainsi que la Cour a pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et la mise en œuvre appréciée sous l'angle du **principe de proportionnalité**.

La Cour a conduit ses travaux conformément à la Loi sur la surveillance de l'État, à sa charte éthique et à ses procédures internes. Celles-ci s'inspirent des normes professionnelles en vigueur (normes INTOSAI, NAS, IIA, ISA, ISACA), dans la mesure où elles sont applicables et compatibles avec la nature particulière de la mission.

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

### 1<sup>ère</sup> phase : Planification

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 7<sup>ème</sup> phase : Validation du rapport

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

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**, telle que définie dans le Glossaire qui figure en section 8.1 Glossaire des risques.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé en section 7 Tableau de suivi des recommandations et actions un tableau qui **synthétise les améliorations à apporter** et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délai de réalisation**.

### 3. CONTEXTE GÉNÉRAL

#### 3.1. La Bibliothèque de Genève (BGE)

##### 3.1.1. Présentation, missions et prestations

La bibliothèque de Genève (BGE) est rattachée au domaine des bibliothèques<sup>3</sup> du département de la culture et du sport (DCS) de la Ville de Genève. Elle a été constituée dans le sillage de la fondation du Collège et de l'Académie de Genève<sup>4</sup> par Calvin en 1559. Elle est l'héritière du dépôt légal<sup>5</sup> instauré en 1539. Dès sa création, la BGE existe en tant qu'instrument de travail pour les enseignants et les étudiants. À l'aube du siècle des Lumières, elle devient publique. En 1847, elle est attribuée à la Ville de Genève, même si sa mission reste liée à l'enseignement supérieur. La BGE a perdu son rôle de musée au milieu du 19<sup>ème</sup> siècle quand une partie de ses collections ont été transférées au Musée Rath, puis au Musée d'Art et d'Histoire ainsi qu'au Musée d'ethnographie. En 1907, elle devient la Bibliothèque publique et universitaire (BPU) puis, en novembre 2006, elle change de nom pour devenir la BGE.

La BGE fait partie des bibliothèques scientifiques de la Ville de Genève au même titre par exemple que la bibliothèque d'art et d'archéologie (musées d'art et d'histoire), la bibliothèque du muséum d'histoire naturelle et musée d'histoire des sciences ou encore la bibliothèque du conservatoire et jardins botaniques.

Les missions principales de la BGE sont les suivantes<sup>6</sup> :

- Conserver, enrichir, mettre en valeur et rendre accessible au public le patrimoine intellectuel de Genève ;
- Collecter et conserver les documents reçus par le dépôt légal ;
- Fournir les documents aux étudiants, enseignants et chercheurs en fonction des besoins universitaires ;
- Mettre en valeur ses collections dans le domaine de la culture ;
- Administrer et entretenir la bibliothèque de la villa la Grange.

Ces missions se déclinent en prestations majeures<sup>7</sup> :

- Définir la politique d'acquisition principalement articulée autour de pôles d'excellence et de points forts ;
- Coordonner la constitution des fonds acquis au fil des siècles au développement des collections ;
- Assurer la transmission des fonds aux lecteurs ;
- Assurer la mise en œuvre de nouvelles techniques de recherche afin de pérenniser la consultation des collections pour les futurs lecteurs ;
- Mettre en œuvre tous les moyens pour assurer la conservation et la consultation des documents du dépôt légal dont la BGE est dépositaire ;

---

<sup>3</sup> Le domaine des bibliothèques du DCS comprend également les bibliothèques municipales de la Ville de Genève qui fonctionnent en réseau. Ce réseau met à disposition du public, à des fins d'information, d'éducation, de culture et de loisir, des collections dont les supports sont diversifiés, les contenus actualisés et qui reflètent l'évolution du savoir et de la culture. Il met également au service du public un personnel chargé de le renseigner, le conseiller et le former à l'utilisation des bibliothèques.

<sup>4</sup> L'Université de Genève fut fondée en 1559 par Jean Calvin sous ce nom.

<sup>5</sup> La loi cantonale instituant le dépôt légal (LIDL, l 2 36) indique (art. 1) que « les imprimés de toute nature destinés au public, [...] sont soumis à l'obligation du dépôt légal, qu'ils soient multipliés par l'impression proprement dite ou par tout autre procédé. » Elle précise également à l'art. 4A, al.1, que la BGE exerce la régie du dépôt légal. La subvention versée par le canton à la BGE relative à cette activité est de 210'000 F par an.

<sup>6</sup> Source : Codex système de contrôle interne (SCI) de la BGE

<sup>7</sup> Source : Codex système de contrôle interne (SCI) de la BGE

- Appliquer les techniques de conservation préventive et de restauration aux collections ;
- Assurer la mise à disposition des étudiants, enseignants et chercheurs des documents dont ils ont besoin pour la réussite de leurs études, enseignements et recherches, au niveau universitaire ;
- Assurer la médiation culturelle, la communication, l'exposition et la publication des collections.

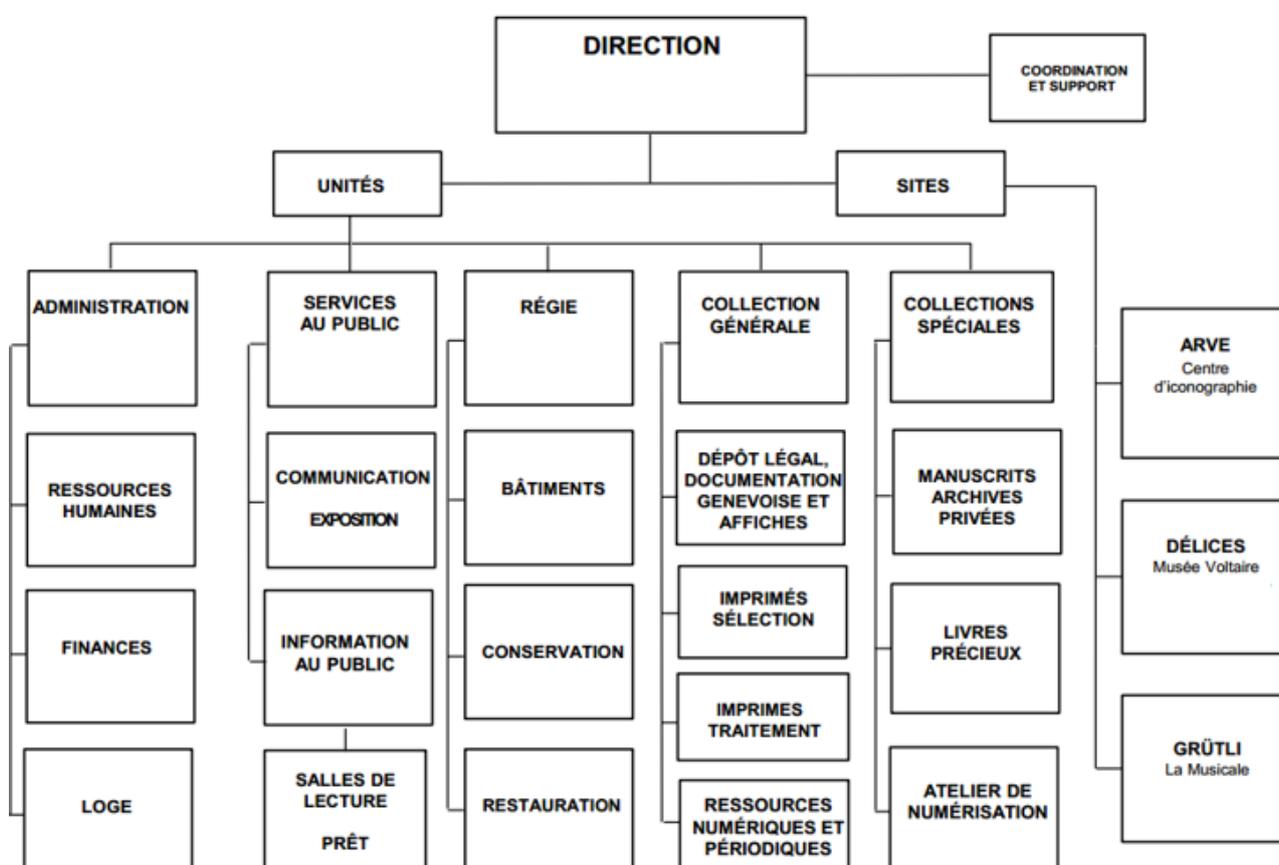
La BGE fait actuellement l'objet de négociations entre le canton et la Ville dans le cadre de la loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton en matière de culture (LRT-2, A 2 06).

### 3.1.2. Organisation

La BGE se déploie sur quatre sites et est organisée autour de cinq grandes unités :

- Site des Bastions : c'est le site principal qui regroupe les cinq grandes unités, à savoir administration, services au public, régie, collection générale et collections spéciales ;
- Site Arve : il accueille le centre d'iconographie qui conserve notamment la mémoire visuelle de Genève et des Genevois ;
- Site des Délices : c'est là que se trouve l'institut et musée Voltaire, fondé en 1952, qui constitue un outil de recherche sur Voltaire et le XVIIIe siècle ;
- Site du Grütli : il s'y trouve la bibliothèque musicale qui gère une collection de partitions et de fonds patrimoniaux.

L'organigramme ci-après détaille ces différents sites et unités :



Les activités des cinq unités de la BGE sont détaillées ci-après :

### **Administration**

L'administration comprend les ressources humaines, les activités financières (dont la comptabilité) ainsi que la loge (huissiers).

### **Services au public**

Cette unité s'occupe de l'accueil du public (salle de lecture, prêts, informations au public) ainsi que de la logistique y relative, notamment la gestion des magasins au sein desquels les livres sont conservés. En outre, elle est également en charge de toute la communication interne à destination du personnel de la BGE ainsi que de la communication externe (communication institutionnelle). Enfin, elle gère les expositions et la médiation culturelle (visite générale de l'institution sur demande, par exemple des visites scolaires, ou sur des thèmes spécifiques pour des professionnels).

### **Régie**

Cette unité a pour objectif général d'assurer la bonne conservation des collections de la BGE. Elle a sous sa responsabilité la gestion des bâtiments ainsi que la conservation et la restauration des collections. L'unité prend des mesures préventives visant à empêcher toute dégradation des collections de la BGE en agissant en amont sur leur environnement (conditions climatiques adaptées, équipements appropriés). Elle intervient également afin d'améliorer et de garantir les conditions de conservation des collections (opérations de dépoussiérage, de désinfection, de désacidification).

### **Collection générale**

Cette unité comprend la gestion du dépôt légal ainsi que des œuvres créées par des Genevois ou qui concernent Genève et les Genevois, mais qui n'ont pas été publiées dans le canton (Genevensia). La partie Genevensia ne relève pas de la loi instituant un dépôt légal. En outre, cette unité gère les imprimés postérieurs à 1850 (sélection des ouvrages et affiches, acquisition, indexation, catalogage, révision critique des collections<sup>8</sup>). Elle est également en charge de la gestion des ressources numériques (bases de données notamment) et des périodiques (numériques et papiers).

### **Collections spéciales**

Cette unité gère les imprimés antérieurs à 1850 ainsi que les manuscrits, archives privées, et les livres précieux de la BGE (acquisitions, gestion des collections, mise en valeur des collections – expositions, publications, conférences, numérisation).

## **3.1.3. Ressources humaines**

La BGE comprenait 76.05 équivalents temps plein (ETP) à fin août 2017 (hors auxiliaires), soit 103 collaborateurs, répartis de la manière suivante au sein de la direction, des différentes unités et des sites :

- Direction : 3.3 ETP (4 collaborateurs) ;
- Administration : 8.3 ETP (11 collaborateurs) ;
- Services au public : 16.7 ETP (20 collaborateurs) ;
- Régie : 12.9 ETP (17 collaborateurs) ;

---

<sup>8</sup> Détermination des ouvrages dont il convient de se séparer (désherbage), de ceux devant être mis en valeur ainsi que des collections à déplacer dans les magasins ou à mettre à disposition dans l'espace de libre accès.

- Collection générale : 15.15 ETP (22 collaborateurs) ;
- Collections spéciales : 10 ETP (16 collaborateurs) ;
- Centre d'iconographie : 4.4 ETP (6 collaborateurs) ;
- Institut et musée Voltaire : 1.3 ETP (2 collaborateurs) ;
- La Musicale : 4 ETP (5 collaborateurs).

À teneur des cahiers des charges, la direction, constituée d'un directeur entré en fonction en octobre 2012 et appuyé d'une assistante de direction, d'un collaborateur technique et d'une secrétaire, a pour mission générale :

- D'assurer la direction scientifique, culturelle et administrative de la BGE ;
- De définir et développer le projet culturel de la BGE ainsi que la politique de services aux publics et de mise en valeur ;
- De participer à la définition et à l'application des politiques et programmes départementaux et de représenter l'institution et le DCS selon les délégations du magistrat en charge ;
- De préparer et traiter les dossiers municipaux relatifs à la BGE.

L'administration est quant à elle dirigée par une administratrice qui a pour mission générale d'assister et suppléer la direction de la BGE. Elle est responsable des domaines administratifs et financiers de la BGE ainsi que de la bonne mise en place du système de contrôle interne. Elle assume également la gestion des ressources humaines pour l'ensemble du personnel ainsi que la définition du programme de protection des biens culturels en lien avec le DCS.

Les autres unités et sites de la BGE comprennent les principales fonctions suivantes (en termes de nombre d'ETP au sein de la BGE) :

- Conservateur : le conservateur a, de manière générale, une fonction d'encadrement dans les bibliothèques. À la BGE, les conservateurs responsables d'unité ont pour mission d'assurer la gestion organisationnelle, administrative et financière de leur unité. Ils doivent également assurer le développement et la cohérence de leurs collections, mener des activités scientifiques (publications, formations, colloques). En outre, ils assument des tâches spécifiques liées à leur secteur d'activité, telles que la mise en place d'une politique de conservation préventive et de travaux de restauration des collections (unité régie).
- Bibliothécaire : elle assume les missions suivantes :
  - conservation et mise à disposition du patrimoine documentaire à destination du public ;
  - constitution, enrichissement et maintien des collections de documents et de contenus et organisation de ces derniers d'un point de vue intellectuel et matériel ;
  - facilitation de l'accès à l'ensemble des contenus en accueillant les usagers et en créant les systèmes d'information adaptés.

La bibliothécaire peut également assumer des tâches d'encadrement et de gestion.

- Aide-bibliothécaire : elle assume les missions suivantes :
  - réaliser les tâches administratives liées à la gestion des fonds documentaires ;
  - assurer une première orientation ou un premier niveau de réponse aux utilisateurs ;
  - prendre en charge les tâches techniques élémentaires liées au cycle de vie du document et mettre en œuvre les règles et procédures en vigueur.

À la BGE, l'aide-bibliothécaire a notamment pour missions d'assurer le fonctionnement du prêt des documents ainsi que la distribution et la remise en place des documents demandées.

- Nettoyeur : il a pour mission générale de maintenir quotidiennement la propreté dans les espaces qui lui sont confiés et de contribuer aux tâches de logistique des bâtiments.
- Huissier : il a pour mission :
  - d'accueillir et d'orienter les usagers de la BGE ;
  - d'assurer les services de la loge et de la sécurité des bâtiments ;
  - de participer au fonctionnement en horaire continu des services aux publics.

### 3.1.4. Chiffres clés

La Cour présente ci-après l'évolution de quelques données statistiques clés en lien avec l'activité de la BGE<sup>9</sup> :

	2014	2015	2016
<b>Utilisateurs actifs*</b>	7 212	9 250	7 692
<b>Fréquentation (total des visites)</b>	182 424	176 989	179 976
<b>Offre totale (documents)</b>	7 093 747	7 243 427	7 284 906
<i>dont imprimés</i>	2 497 264	2 512 217	2 527 821
<i>dont documents iconographiques</i>	4 397 160	4 467 603	4 491 442
<i>dont manuscrits</i>	ND	63 473	65 000
<b>Manifestations (y compris les expositions)</b>	54	33	78
<b>Total des prêts</b>	128 445	134 286	119 066

\* Utilisateurs inscrits ayant, pendant l'année considérée :

- emprunté au moins un document ;
- recouru au moins 1 fois à une autre prestation enregistrée sur son compte électronique (prêt à distance, copie, Internet, recherche dans une base de données, etc.).

Une carte de famille ou collective est comptée comme un utilisateur respectivement comme un compte d'utilisateur.

D'un point de vue financier, les charges de fonctionnement de la BGE se sont élevées à environ 19 millions en 2016 (dont environ 12 millions de charges de personnel et un million consacré aux acquisitions<sup>10</sup>) et les revenus de fonctionnement à environ 3.2 millions.

### 3.1.5. Cadre légal et réglementaire

La BGE est soumise aux principaux textes suivants :

- Loi fédérale sur le droit d'auteur et les droits voisins (LDA, 231.1) : <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19920251/>
- Ordonnance sur le droit d'auteur et les droits voisins (ODAu, 231.11) : <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19930114/index.html>
- Loi cantonale instituant le dépôt légal (LIDL, I 2 36) : [https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg\\_I2\\_36.html](https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_I2_36.html)
- Règlement d'application de la loi instituant le dépôt légal (RIDL, I 2 36.01) : [https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg\\_I2\\_36P01.html](https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_I2_36P01.html)
- Statut du personnel de la Ville de Genève (LC 21 151) : <http://www.ville-geneve.ch/fileadmin/public/reglements/hyperlex/LC21151-statut-personnel-ville-geneve.pdf>
- Règlement d'application du statut du personnel de la Ville de Genève (REGAP, LC 21 152.0) : <http://www.ville-geneve.ch/fileadmin/public/reglements/hyperlex/LC21152.0-reglement-application-statut-personnel-ville-geneve-regap.pdf>

<sup>9</sup> Source : office fédéral de la statistique.

<sup>10</sup> Monographies, suites, périodiques, ouvrages précieux, etc.

- Règlement de la BGE (LC 21 633) :  
<http://www.ville-geneve.ch/fileadmin/public/reglements/hyperlex/LC21633-reglement-bibliotheque-geneve.pdf>
- Règlement de l'Institut et Musée Voltaire (LC 21 611)  
<http://www.ville-geneve.ch/fileadmin/public/reglements/hyperlex/LC21611-reglement-institut-musee-voltaire.pdf>
- Règlement de la Bibliothèque musicale de la Ville de Genève (LC 21 639)  
[http://institutions.ville-geneve.ch/fileadmin/user\\_upload/bge/documents/LC21639-reglement-bibliotheque-musicale-ville-geneve.pdf](http://institutions.ville-geneve.ch/fileadmin/user_upload/bge/documents/LC21639-reglement-bibliotheque-musicale-ville-geneve.pdf)
- Règlement pour la consultation et la reproduction des collections du centre d'iconographie (LC 21 633.3)  
<http://www.ville-geneve.ch/fileadmin/public/reglements/hyperlex/LC21633.3-reglement-pour-consultation-reproduction-des-collections-centre-ico.pdf>

## 3.2. Principes généraux liés à la gouvernance

Le terme gouvernement d'entreprise (ou gouvernance) correspond à un large éventail de définitions selon les contextes structurels et culturels, ainsi que les cadres légaux. Les normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne définissent le gouvernement d'entreprise comme : « *le dispositif comprenant les processus et les structures mis en place par le Conseil afin d'informer, de diriger, de gérer et de piloter les activités de l'organisation en vue de réaliser ses objectifs<sup>11</sup>* ».

Le DCS joue un rôle essentiel à la bonne gouvernance en définissant une vision stratégique et un cadre clair pour ses institutions. La direction de la BGE a la responsabilité de mettre en œuvre les orientations stratégiques définies par le DCS de manière efficiente et dans le respect des règles établies.

---

<sup>11</sup> Cadre de référence international des pratiques professionnelles de l'audit interne – Modalités pratiques d'application (MPA) 2110-1

## 4. ANALYSE - POSITIONNEMENT STRATÉGIQUE ET PILOTAGE

Au sein de ce chapitre figurent les constats et recommandations liés au positionnement stratégique et au pilotage de la BGE, en comparaison notamment avec les tendances actuelles du domaine et le positionnement d'autres grandes bibliothèques institutionnelles.

### 4.1. Contexte

#### ***Principaux défis et enjeux liés à la gestion des bibliothèques***

La Cour présente ci-après les grands défis et enjeux auxquels doivent actuellement faire face les bibliothèques comparables à la BGE<sup>12</sup>.

#### **Évolution générale**

Les bibliothèques sont passées d'un environnement empreint de stabilité (missions claires, budgets stables, règles de catalogage<sup>13</sup> bien établies) à un contexte marqué par une forte évolution (internet, documents et bases de données numériques, multimédias, budgets limités). Cette évolution se traduit notamment par une redéfinition des fonctions métiers traditionnelles des bibliothèques, plus particulièrement par rapport à ses usagers. Ces changements se reflètent, entre autres, dans les cursus de formation sans cesse réactualisés et dans les multiples programmes de formation continue, tout en imposant une organisation du travail beaucoup plus collaborative.

#### **Évolution des acquisitions, de l'enrichissement de la préservation et de la conservation des collections**

Les bibliothèques doivent gérer à la fois des documents papier, numériques, des abonnements à des ressources en ligne, des achats en antiquariat ou aux ventes aux enchères et numériser des fonds qui leur sont spécifiques, tout en prenant des mesures de préservation, de conservation et d'archivage à long terme (pour l'imprimé et le numérique). Excepté pour les collections dites patrimoniales (dépôt légal, pôles d'excellence, documentation régionale), on tend, dans les grandes bibliothèques, à abandonner la constitution systématique et consciencieuse de collections imprimées dites « encyclopédiques » (pour le cas où un jour quelqu'un pourrait en avoir besoin). On vise désormais plutôt à mettre à disposition de l'utilisateur, où qu'il soit et dans les meilleurs délais, l'information qu'il attend, d'où qu'elle vienne (des collections en place ou des réseaux) et sous quelque forme que ce soit, imprimée ou électronique. À la « bibliothèque de stock » traditionnelle s'ajoute ainsi une « bibliothèque de flux » qui prend en compte tout le volet numérique, ce que traduit aujourd'hui la vogue du concept de « bibliothèque hybride ».

La production éditoriale est également en augmentation. Les bibliothèques doivent donc définir et formaliser une politique d'acquisition afin d'être en mesure de procéder à une sélection accrue des documents. En d'autres termes, la tendance actuelle pourrait se résumer ainsi : si l'on doit acheter moins, il faut acheter mieux.

---

<sup>12</sup> Source : travaux réalisés pour la Cour par un expert en matière de bibliothèques et de documentation, et entretiens de la Cour avec des représentants de plusieurs bibliothèques en Suisse et à l'étranger (voir le chapitre 2).

<sup>13</sup> Le catalogage peut être défini comme la description physique d'un objet (livre, affiche, etc.) afin qu'il puisse être aisément retrouvé (à partir de divers critères de recherche) et qu'il soit identifiable (sans confusion avec un autre objet).

La diversité des types de documents entraîne également une évolution rapide des règles de catalogage et des standards de métadonnées<sup>14</sup> afin de les héberger et de permettre leur recherche par des "applications web".

Ces nouvelles ressources documentaires sont également plus coûteuses, ce qui amène à questionner les abonnements aux périodiques. Les livres imprimés devenant plus rapidement obsolètes, ils nécessitent un désherbage<sup>15</sup> accru. En outre, les documents publiés après 1850 sont plus périssables. Ceci est dû à l'acidité inhérente au papier utilisé après cette date. Ils impliquent donc des programmes onéreux de préservation et conservation<sup>16</sup>(PAC). Les connaissances scientifiques et techniques en la matière ont rapidement progressé durant les trente dernières années (prise de conscience de la « mort du livre »). Ceci a entraîné de nouvelles exigences et une évolution des normes de préservation et de conservation du patrimoine. Les ouvrages numériques sont, quant à eux, plus volatiles et requièrent des mesures particulières d'archivage afin de garantir leur accessibilité à l'avenir. Par ailleurs, la numérisation remplace le traditionnel microfilmage comme moyen de sauvegarde. Cela présuppose de disposer de serveurs ou d'archives numériques en mesure de les héberger et de les conserver sur le long terme.

### Évolution du rattachement organisationnel

Les bibliothèques publiques et universitaires sont un peu une particularité suisse. Sans doute en raison du poids croissant pris par la part universitaire durant ces 20 dernières années (forte augmentation des crédits d'acquisitions pour les ressources électroniques, délégation de compétence pour la signature de licences, collaboration étroite avec les centres informatiques universitaires pour l'hébergement des serveurs institutionnels), on a assisté à un changement de tutelle de certaines bibliothèques

« cantonales et universitaires », passant d'un rattachement à un « département en charge de la culture » à un rattachement directement universitaire (par exemple à Bâle et à Berne).

### Évolution des prestations et des profils

Depuis une trentaine d'années, la direction de grandes institutions n'est plus systématiquement confiée à des conservateurs bibliothécaires issus du sérail, les compétences clés recherchées prioritairement étant celles de gestionnaire ayant néanmoins un intérêt marqué pour le monde de la bibliothèque et de la documentation. En effet, la transformation rapide de l'environnement exige désormais de consacrer l'essentiel de son activité à la gestion de l'établissement (planification financière, décisions en matière d'informatique, négociation de contrats de licence, gestion des ressources humaines et programmes de formation continue, communication, démarche stratégique, réorganisations internes, mise en place de procédures et de politiques) plutôt qu'à une activité scientifique plus valorisante de spécialiste en histoire du livre et de l'édition (recherches personnelles, publications, interventions lors de congrès).

---

<sup>14</sup> Une métadonnée est une donnée sur une donnée. Plus précisément, c'est un ensemble structuré d'informations décrivant une ressource quelconque, numérique ou non. [...] Il existe plusieurs types de métadonnées, par exemple les métadonnées de gestion, permettant d'accéder au document (auteur, titre, date de création, date de modification, langue...). (source : <http://www.enssib.fr/le-dictionnaire/metadonnees>)

<sup>15</sup> « Opération consistant à retirer des rayons d'une bibliothèque (physique ou virtuelle) des documents jugés inadéquats en fonction d'un ensemble de critères définis par la politique de développement des collections d'un établissement. » (source : <http://www.enssib.fr/le-dictionnaire/desherbage-0>)

<sup>16</sup> Les codes PAC (Preservation and Conservation) permettent de distinguer les ouvrages devant être conservés sans limite de durée, de ceux ayant une durée de conservation limitée et ceux dont la bibliothèque devrait se séparer. Ils permettent de tenir compte des budgets limités, et donc du fait que tous les ouvrages ne peuvent pas être conservés avec les mêmes soins et la même durée.

Les lecteurs des jeunes générations sont plus pressés, plus mobiles, moins captifs d'une bibliothèque. Par ailleurs, la tranche des 15-35 ans est celle qui connaît le plus fort recul en termes d'inscriptions, voire de fréquentation des bibliothèques. Vis-à-vis des nouvelles technologies, les usagers ont sauté à pieds joints dans le numérique, quand ils n'y sont pas nés ; ils sont à la fois plus experts ("désintermédiation") et plus désorientés (en raison de l'« infobésité »), ce qui implique des besoins de formation, d'accompagnement et de médiation ; ils préfèrent utiliser les moteurs de recherche du Web plutôt que les catalogues en ligne des bibliothèques. Ceci se répercute sur les prestations que doivent proposer les bibliothécaires au public, soit une assistance active sur place et à distance, un appui à la recherche d'information (développement d'une « culture informationnelle »).

Les pays anglo-saxons ont introduit en 2004 le concept de « blended librarian » qui remplace le profil historique de la bibliothécaire. Le « blended librarian » est un profil de bibliothécaire qui cumule des compétences traditionnelles en bibliothéconomie avec des connaissances et aptitudes pointues en « nouvelles technologies de l'information et de la communication ». Ce type de profil est tout particulièrement recherché dans le domaine académique (étroite collaboration avec les enseignants et chercheurs).

De même, l'informatisation et le travail en réseau ont fait que bien des activités qui demandaient auparavant des compétences de haut niveau et étaient de ce fait du ressort de conservateurs aguerris peuvent être confiées aujourd'hui à des bibliothécaires diplômés, voire à des assistants en information documentaire (AID), ce qui peut provoquer chez certains un sentiment de dévalorisation de leur fonction.

#### **Du point de vue de la gouvernance et de la gestion**

Quelles que soient les missions principales de la bibliothèque (historique, patrimoniale, universitaire, recherche), les évolutions sont également importantes sur le plan de la gouvernance et de la gestion. La plupart des grandes bibliothèques élaborent une vision d'avenir globale ainsi qu'une stratégie pluriannuelle. L'objectif de ces documents fondateurs est de remplacer les habitudes par une vision partagée autour de valeurs communes communiquées à l'interne et aux usagers. Vis-à-vis de l'extérieur aussi, le livre blanc ou le projet d'établissement garantit une communication transparente des missions endossées et des actions conduites. Il est essentiel pour un établissement de traduire ensuite ses grands axes d'action dans des politiques formalisées par domaines d'activité (catalogage, acquisitions, préservation/conservation, gestion hiérarchique des collections, prestations, numérique, RH). Le terme de politique est à prendre dans le sens d'ensemble de règles et de principes formalisés et admis par tous qui guident les décisions prises au quotidien en fonction des buts définis à long terme. Ces documents fondateurs s'accompagnent nécessairement de la mise en place d'indicateurs et de tableaux de bord qui permettent de mesurer l'efficacité de l'organisation et de justifier le bon usage des deniers publics.

L'optimisation de l'organisation interne passe aujourd'hui par une réduction des échelons hiérarchiques au profit d'une organisation plus matricielle favorisant la transversalité dans le fonctionnement opérationnel (passage d'une gestion en « silo » à une gestion des « flux »). Ce mode d'organisation facilite la communication interne à l'institution.

#### **Du point de vue des espaces et des locaux**

À l'image du nouveau Learning Center de l'école polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), certaines bibliothèques d'étude modernes ajoutent aux espaces de silence studieux un volet convivial et interactif qui répond à la fois aux attentes des populations actuelles en quête de contacts (concept de « bibliothèques troisième lieu ») et aux impératifs découlant des nouvelles formes de l'enseignement qui tendent à privilégier le travail en groupe. Il s'agit d'un lieu de culture, de détente et de loisir et de rencontres. Le concept de « troisième lieu » permet ainsi aux usagers à la fois de trouver un espace de calme et de sérénité et un espace de socialisation.

## **Principes généraux liés à la stratégie et au pilotage**

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

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

Le plan directeur (ou plan stratégique) est un document qui vise à formaliser la stratégie définie en précisant notamment :

- Les principaux objectifs stratégiques ;
- Les actions et ressources nécessaires pour atteindre ces objectifs.

Ce plan doit inclure un séquençement temporel des objectifs afin de faciliter la réalisation de la stratégie.

Il est ensuite essentiel pour une entité de traduire ses grands axes d'action dans des politiques formalisées par domaine d'activité (par exemple catalogage, acquisitions, préservation/conservation, gestion hiérarchique des collections, prestations, numérique).

## **Stratégie et pilotage au sein du DCS et de la BGE**

Un grand nombre de réflexions ont été menées depuis une quinzaine d'années concernant la BGE. On peut notamment noter que fin 2006, le magistrat du DCS de l'époque indiquait qu'il souhaitait réorienter la BGE vers des préoccupations patrimoniales. Sur la base de cette orientation stratégique, la BGE a réalisé une réflexion de fond sur ses activités et l'a formalisée dès 2008 dans le rapport « *Transition* ». Ce rapport constitue encore aujourd'hui une référence malgré le changement de stratégie opéré par le magistrat actuel en charge du DCS (voir ci-après). Concernant la préservation et la conservation, la BGE dispose également d'un excellent diagnostic de l'état de ses locaux et de ses collections grâce aux expertises réalisées par un expert externe reconnu du domaine<sup>17</sup>. En outre, la BGE a établi des codes PAC. Tout au long de leur circuit, les documents doivent ainsi faire l'objet de traitements différenciés en fonction du code qu'ils auront reçu à leur arrivée à la bibliothèque.

Depuis lors, différents documents ont été élaborés par le DCS en lien avec la nouvelle stratégie souhaitée par le magistrat actuel davantage axée sur les services au public. Ces documents établissent un cadre à suivre pour l'évolution des différentes bibliothèques de la Ville et l'ensemble des activités du département :

- Le plan directeur des bibliothèques 2016-2020 du DCS qui définit 8 axes stratégiques prioritaires :
  - se rapprocher des publics ;
  - valoriser les collections et développer un pôle de documentation genevoise ;
  - développer des actions de médiation culturelle ;
  - répondre aux évolutions technologiques ;
  - promouvoir les services et les prestations des bibliothèques ;
  - valoriser la recherche scientifique menée dans les bibliothèques ;

---

<sup>17</sup> Soucieux d'accomplir au mieux l'une des missions fondamentales de la BGE, la direction de la BGE a proposé au début des années 2000 de mandater un expert externe afin de faire le point sur tous les aspects de la conservation et de proposer des mesures correctrices.

- préserver et conserver les collections patrimoniales des bibliothèques ;
- dynamiser la formation continue du personnel des bibliothèques.
- La feuille de route 2016-2020 du DCS pour l'ensemble de ses activités, définissant les 5 axes prioritaires suivants :
  - renforcer une participation active des publics ;
  - favoriser une dynamique affirmée de création et d'innovation ;
  - valoriser la culture et le sport en tant que domaines d'excellence et de rayonnement pour Genève ;
  - mettre la culture et la science au cœur du débat citoyen ;
  - ancrer le sport au service du lien social.

Au sein de la BGE, un document relatif à son positionnement a été élaboré par la direction en 2013. Il identifie, entre autres, les forces et faiblesses de la BGE et fixe les principaux objectifs suivants :

- Faire exister le nom de la BGE dans l'inconscient collectif genevois ;
- Développer une politique scientifique d'envergure ;
- Créer un réseau entre les 4 sites (Bastions, Délices, Grütli, Arve) ;
- Repositionner la BGE au niveau national comme une bibliothèque de recherche ;
- Développer les collaborations entre institutions culturelles genevoises, municipales et privées ;
- Devenir un vrai partenaire de l'Université de Genève ;
- Développer des collaborations internationales.

En outre, ce document identifie les publics cibles suivants pour chaque site de la BGE :

- Le public universitaire suisse (Bastions et Délices) ;
- Le touriste cultivé (Bastions et Délices) ;
- Les étudiants du collège (Bastions, Délices, Grütli et Arve) ;
- Les professionnels de l'image (Arve) ;
- Les milieux photographiques genevois (Arve) ;
- Les musiciens professionnels et amateurs (Grütli) ;
- Le public de la Maison du Grütli (Grütli).

Il convient de relever que le positionnement et l'identité de la BGE suscitent des interrogations depuis de nombreuses années. Son changement de nom en 2006 (anciennement bibliothèque publique et universitaire BPU), a notamment entraîné une confusion autour de son identité. Par ailleurs, la BGE jouit d'un statut particulier du fait qu'elle dépend administrativement et financièrement de la Ville de Genève, mais se voit confier le dépôt légal ainsi que des attributions « universitaires », donc cantonales. Dans d'autres cantons, les bibliothèques similaires à la BGE sont majoritairement en mains cantonales : la bibliothèque de Zurich est une fondation de droit public financée à quatre cinquièmes par le canton, la bibliothèque cantonale et universitaire de Lausanne est rattachée au canton de Vaud et la bibliothèque de Berne est rattachée à l'Université. Les négociations en cours entre le canton et la Ville de Genève dans le cadre de la loi sur la répartition des tâches pourraient entraîner une modification du positionnement de la BGE.

### ***Collaboration entre l'Université de Genève et la BGE***

Les modalités de collaboration entre l'Université et la Ville de Genève concernant les bibliothèques sont régies par une convention signée en février 2010. Cette convention concerne l'ensemble des bibliothèques scientifiques de la Ville de Genève, dont la BGE qui agit en tant que représentante de l'ensemble de ces bibliothèques. Les modalités de collaboration portent sur le réseau des

bibliothèques de Suisse occidentale (RERO)<sup>18</sup> ainsi que sur deux volets opérationnels principaux, à savoir la politique générale des acquisitions et les services offerts aux publics.

Selon la convention précitée, l'Université s'engage à soutenir les acquisitions de documents de niveau scientifique de la Ville (dont la BGE) dans différents domaines de collaboration identifiés. À ce titre, l'Université verse environ un million de francs par année aux bibliothèques scientifiques (dîme du livre, soit 10 % des taxes d'encadrement<sup>19</sup> versées par les étudiants), qui est perçu par la BGE pour l'ensemble des bibliothèques scientifiques de la Ville. En contrepartie, les bibliothèques de la Ville s'engagent à traiter, gérer et conserver les documents acquis et à les mettre à disposition des universitaires.

Concernant RERO, selon l'article 15 de la convention entre l'Université et la Ville de Genève, l'Université remplit le rôle de coordinateur local genevois pour les bibliothèques de la Ville. La situation générale des bibliothèques va être bouleversée notamment par le lancement de la plateforme nationale SLSP (Swiss Library Service Platform) visant à mettre sur pied et à exploiter en commun un système informatisé de gestion spécifique aux bibliothèques scientifiques pour les hautes écoles au niveau national. L'introduction de la plateforme SLSP aura pour impact de modifier le fonctionnement du réseau genevois des bibliothèques aujourd'hui en place dans le cadre de RERO. À terme, ces changements auront un impact très important sur la collaboration entre l'Université et la Ville de Genève (contenu et prestations échangées), et la convention de 2010 devra donc être revue en profondeur.

### **Principaux enseignements tirés de l'analyse de l'expert et des entretiens menés par la Cour**

Les principaux éléments mis en évidence par l'expert mandaté par la Cour ainsi que par les entretiens menés par cette dernière avec des représentants de plusieurs bibliothèques en Suisse et à l'étranger sont les suivants :

- Une bibliothèque doit définir une stratégie claire et la suivre au travers d'indicateurs pertinents ;
- Les activités traditionnelles de catalogage exhaustif se réduisent au profit d'activités davantage axées vers le public ;
- La responsabilité de grandes institutions n'est plus confiée systématiquement à des conservateurs bibliothécaires venus du sérail, mais à des personnalités au profil de gestionnaires ;
- La formation des usagers est une tâche toujours prioritaire des bibliothèques d'aujourd'hui ;
- Les bibliothèques d'études modernes ajoutent aux espaces de silence studieux un volet convivial et interactif : concept de « bibliothèques troisième lieu ».

---

<sup>18</sup> Plus important réseau de Suisse par le volume des collections signalées et le nombre de bibliothèques membres, RERO repose sur une volonté commune de ses partenaires de développement d'une politique documentaire basée sur la collaboration, la mise en commun de ressources et services, le partage de compétences, de moyens financiers et techniques. Le catalogue collectif, basé sur le partage du travail de catalogage, la bibliothèque numérique RERO DOC, le méta-catalogue et l'utilisation d'un même logiciel de gestion informatisée de bibliothèques, sont des résultats de ce projet collectif de coopération.

<sup>19</sup> Tout étudiant immatriculé à l'Université de Genève est tenu de payer une taxe par semestre qui est divisée en deux parties : une taxe administrative fixe destinée aux activités sociales de l'Université et une taxe d'encadrement destinée à l'encadrement des étudiants, notamment au début de leur parcours universitaire.

## 4.2. Constats

### **Appréciation générale**

L'orientation stratégique décidée par le DCS est adéquate, mais sa mise en œuvre est inachevée en l'absence d'outils de pilotage ainsi que par manque de clarté et de cohésion interne quant aux objectifs poursuivis.

### **Constat 1 : un plan directeur 2016-2020 du DCS en phase avec les grandes tendances actuelles du domaine**

De manière positive, la Cour relève que le plan directeur 2016-2020 établi par le DCS expose, de manière appropriée, la stratégie à l'horizon 2020 de l'ensemble des bibliothèques qui sont rattachées à la Ville de Genève. Cette stratégie s'avère parfaitement en phase avec les grandes tendances actuelles du domaine : rapprochement des publics, réponse aux évolutions technologiques ou encore dynamisation de la formation continue du personnel des bibliothèques.

### **Constat 2 : absence de document fondateur de la BGE**

Bien qu'une analyse des forces et faiblesses de la BGE ait été établie après 2008, dans la continuité du rapport « Transition », et que des éléments succincts d'orientations stratégiques soient décrits, entre autres, sur le site internet de la BGE et dans le document « *positionnement de la BGE* » établi en 2013, il manque au sein de la BGE un document synthétisant ses valeurs et ses choix en matière d'orientations stratégiques. Ce type de document permettrait de fournir une synthèse claire du cœur de la mission de la BGE, de sa vision, des valeurs qu'elle entend promouvoir (par exemple la qualité de service, l'accueil et la disponibilité), des engagements qu'elle se fixe tant à l'égard des usagers que des collaborateurs (facilité d'usage des services, formation des collaborateurs) et qui trace, pour ses quatre sites, une vision d'avenir partagée et les grandes options au sein desquelles chacun doit pouvoir s'inscrire. Un tel document permet notamment de remplacer les habitudes et le non-dit par une vision partagée autour de valeurs communes communiquées à l'interne et aux usagers. Vis-à-vis de l'extérieur aussi, il permet une communication transparente des missions assumées et des actions conduites. Il est d'autant plus important dans un contexte historique marqué par le changement d'orientation stratégique voulu par le magistrat actuel en charge du DCS (passage d'une bibliothèque patrimoniale à une bibliothèque davantage axée sur les services au public).

### **Constat 3 : absence de plan stratégique détaillant au niveau de la BGE le plan directeur 2016-2020 du DCS**

Il n'existe actuellement pas de plan stratégique reposant sur les missions, visions et valeurs, détaillant au niveau de la BGE le plan directeur 2016-2020 des bibliothèques établi par le DCS. Il n'est dès lors pas possible de s'assurer que les différentes actions menées par la direction correspondent aux orientations voulues par le DCS et permettent d'atteindre les objectifs de manière efficace et efficiente.

### **Constat 4 : certains documents clés déclinant les grands axes d'actions de la BGE manquants ou lacunaires**

Certains documents clés (« politiques ») déclinant les grands axes d'actions de la BGE n'ont pas encore été établis ou sont lacunaires. À titre d'illustration, la Cour relève les points suivants :

- Les lignes directrices à appliquer au désherbage des collections ont été formalisées, mais ce document, transmis au DCS, n'a pas encore été formellement validé. Ainsi, la Cour observe ainsi qu'il y a un flou au sein des équipes quant aux critères à appliquer pour les tâches de désherbage. En outre, l'information sur le désherbage est transmise à la direction une fois que la BGE s'est déjà

séparée des ouvrages. La situation actuelle n'est ainsi pas satisfaisante notamment dans une optique de continuité à long terme des activités et de transfert des compétences ;

- Une politique de promotion et de mise en valeur des ressources numériques de la BGE fait actuellement défaut. En outre, la politique de communication numérique en matière de réseaux sociaux n'a pas encore été définie, ce qui limite fortement sa capacité à évoluer sur ce volet par rapport aux grandes tendances actuelles (Twitter, Instagram, Snapchat, etc.) ;
- Une politique des expositions n'a pas encore été formalisée. La formalisation d'une telle politique est importante dans la mesure où la direction est consciente de la nécessité de renforcer les expositions en augmentant, entre autres, leur attractivité afin d'accueillir un plus grand nombre de visiteurs ;
- La BGE n'a pas formalisé de politique en matière de dépôt légal. Bien que cette activité soit cadrée par une loi<sup>20</sup> et un règlement d'application<sup>21</sup>, la Cour relève qu'il existe pourtant une marge de manœuvre en la matière dès lors que la loi prévoit à l'article 2, lettre g, que sont exemptés du dépôt légal « les imprimés que le Conseil d'État exempte du dépôt légal, par mesure générale, sur proposition de la bibliothèque de Genève ». La définition d'une telle politique permettrait notamment à la BGE de gagner en efficacité dans la mesure où il apparaît aujourd'hui illusoire de vouloir poursuivre une « politique » exhaustive en la matière, en particulier concernant les aspects numériques.

#### **Constat 5 : absence d'indicateurs permettant de piloter les prestations de la BGE afin de s'assurer de l'efficacité et de l'efficience de ces dernières**

La Cour observe que la direction n'établit pas de tableaux de bord mettant en évidence des objectifs, indicateurs et valeurs cible au niveau de la BGE dans son ensemble et pour chacune de ses unités. Cette absence de tableaux de bord et d'indicateurs augmente la difficulté d'assurer un pilotage adéquat des activités et de s'assurer de leur efficacité et de leur efficience.

#### **Constat 6 : surreprésentation des fonctions de bibliothécaires et de conservateurs axés sur le catalogage**

Par rapport aux grandes tendances en Suisse et à l'étranger, l'organigramme actuel de la BGE montre une surreprésentation des fonctions de bibliothécaires et de conservateurs axés sur le catalogage et l'indexation<sup>22</sup> des ouvrages imprimés au détriment des fonctions dédiées aux services au public. En effet, en considérant les ouvrages déjà catalogués dans le réseau des bibliothèques de Suisse occidentale (RERO) et compte tenu des autres sources d'informations disponibles pour le catalogage, comme celles fournies par les maisons d'édition, on peut estimer que les besoins réels de la BGE en catalogage original d'un ouvrage devraient être plus faibles qu'ils ne le sont actuellement. Il en résulte que les ressources de la BGE ne sont pas forcément affectées de la manière la plus efficace possible.

#### **Constat 7 : un directeur très impliqué dans des activités scientifiques au détriment d'activités liées à la gestion de la BGE**

Au cours des dernières années, le directeur de la BGE a effectué un important travail éditorial et scientifique pour la BGE et a également consacré, selon sa propre estimation, l'équivalent de trois à quatre mois de travail (sur les 18 derniers) à un projet d'exposition. Bien que son cahier des charges prévoie ce type d'activités, ces dernières occupent une part trop importante de son temps de travail

---

<sup>20</sup> Loi instituant le dépôt légal (LIDL, I 2 36).

<sup>21</sup> Règlement d'application de la loi instituant le dépôt légal (RIDL, I 2 36.01).

<sup>22</sup> L'indexation consiste, selon la définition du glossaire des centres régionaux de formation aux carrières des bibliothèques (CRFCB), « à attribuer à un document une marque distinctive renseignant sur son contenu et permettant de le retrouver » (source : [enssib.fr](http://enssib.fr)).

en comparaison avec d'autres bibliothèques modernes, où la gestion de l'entité est l'activité quasi exclusive du directeur. Compte tenu notamment des problèmes internes relevés au chapitre 5.5, le directeur actuel aurait dû concentrer sa charge de travail sur la gestion de la BGE afin notamment de s'assurer que les réformes entreprises portent leurs fruits et emportent l'adhésion des collaborateurs.

### **Constat 8 : une configuration actuelle du site des Bastions peu adaptée à la création d'un troisième lieu**

Bien que souhaitée par la direction de la BGE en termes d'évolution stratégique, la configuration actuelle des locaux de la BGE, plus particulièrement le site des Bastions, ne se prête guère à transformer la bibliothèque en véritable troisième lieu. À titre d'illustration, les locaux actuels manquent en effet de chaleur et de convivialité, l'accès en paraît très surveillé par la loge et le libre accès est plutôt modeste. Le projet de loi relatif à la rénovation des bâtiments central et Jura d'Uni Bastions (pour la partie concernant l'UNIGE)<sup>23</sup> aurait pu permettre d'améliorer en partie cette situation, mais ce dernier n'intègre pas les liens souhaitables avec les locaux et prestations de la BGE. Ceci réduit de fait la possibilité d'homogénéiser les prestations et espaces de l'UNIGE et ceux de la BGE<sup>24</sup>.

### **Constat 9 : absence d'activités de formation aux usagers**

La Cour relève que la BGE ne propose pas d'activités de formation à ses usagers alors que ces dernières constituent une tâche prioritaire dans les bibliothèques d'aujourd'hui. En outre, la BGE n'a pas défini une politique de formation commune en la matière avec l'UNIGE.

## **4.3. Risques découlant des constats**

L'absence de stratégie adéquate formalisée au sein de la BGE entraîne un **risque opérationnel et de contrôle** en augmentant substantiellement la difficulté de délivrer des prestations de manière cohérente, efficace et efficiente ainsi que de susciter une adhésion des collaborateurs aux changements organisationnels nécessaires. Il en va de même au sujet de l'absence de formalisation de politiques concernant certains domaines clés de la BGE et de l'absence de tableaux de bord permettant de piloter au mieux les activités.

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

Il existe des risques **opérationnels, de contrôle, d'image** liés à la difficulté à s'adapter aux évolutions nécessaires du métier : création d'un troisième lieu, implication du directeur trop importante dans des activités éditoriales et scientifiques au détriment de la gestion, activités inexistantes en matière de formation des usagers.

Le **risque financier** tient à une utilisation inefficace des ressources en raison d'une surreprésentation des fonctions de bibliothécaires et de conservateurs axés sur le catalogue.

---

<sup>23</sup> PL 12149 déposé le 21 juin 2017 ouvrant un crédit d'investissement de 88'290'000 F en vue de la rénovation du bâtiment central et de l'aile Jura d'Uni Bastions, ainsi qu'une subvention d'équipement de 4'212'000 F. Le projet Uni Bastions vise à regrouper les locaux de la faculté des lettres et de théologie ainsi que les bibliothèques de divers départements qui seront logés dans une « grande bibliothèque ».

<sup>24</sup> Il convient cependant de noter que le Conseil administratif de la Ville de Genève a décidé en novembre 2017 de soumettre au Conseil municipal un crédit de pré-étude de 500'000 F destiné à la rénovation complète du bâtiment de la BGE aux Bastions.

## 4.4. Recommandations

### **Recommandation n° 1 (cf. constat 2) : établir un document fondateur synthétique de la BGE**

La Cour recommande à la direction de la BGE d'établir un document fondateur synthétique qui précise notamment une vision d'avenir pour la BGE, les missions qu'elle s'assigne, les valeurs qu'elle entend défendre ainsi que ses engagements avec les différents partenaires externes (par exemple l'Université de Genève). Ce document devra ensuite être validé par la direction du DCS.

### **Recommandation n°2 (cf. constat 3) : établir un plan stratégique au niveau de la BGE**

La Cour recommande à la direction de la BGE d'établir un plan stratégique détaillant au niveau de la BGE le plan directeur 2016-2020 des bibliothèques établi par le DCS. Ce document devra ensuite être validé par le DCS. Ce plan stratégique devra s'appuyer sur les missions et visions définies à la recommandation n°1 et contenir :

- Une analyse stratégique (opportunités, menaces, forces et vulnérabilités) ;
- Les axes stratégiques de la BGE sur l'horizon de temps fixé ;
- Les objectifs en lien avec chacun des axes stratégiques ;
- Les actions en lien avec chaque objectif avec une estimation de leur délai et investissement (en ETP et/ou en francs).

Afin de recueillir la meilleure adhésion possible auprès des collaborateurs de la BGE, le plan stratégique pourrait être réalisé selon une démarche participative avec ces derniers. En particulier, les collaborateurs pourraient être consultés (via un questionnaire informatisé par exemple) quant aux forces et faiblesses de la BGE ainsi qu'aux opportunités et menaces qui pourraient concerner l'institution dans les années à venir. Pour la finalisation de l'analyse stratégique, la BGE pourrait également s'appuyer sur des « séminaires d'experts » incluant des professionnels suisses et étrangers de la bibliothéconomie, des représentants des utilisateurs, des représentants du DCS). Enfin, le projet de plan stratégique élaboré par le comité de direction de la BGE pourrait être soumis pour consultation aux collaborateurs. Ceux-ci seraient ainsi invités à faire part de leur degré d'adhésion aux différents éléments du projet proposé. Cette consultation doit être accompagnée d'une communication claire autour des enjeux et de leurs impacts sur l'organisation.

### **Recommandation n°3 (cf. constat 4) : finaliser l'établissement / la validation des politiques clés de la BGE**

En se basant sur une analyse rigoureuse des grandes tendances en la matière, la Cour recommande à la direction de la BGE d'établir des politiques notamment en matière de : promotion et mise en valeur des ressources numériques, communication numérique sur les réseaux sociaux, expositions. Concernant les expositions, la Cour relève que la BGE a établi un document intitulé « pourquoi Genève » qui pourrait fournir une base appropriée à la définition d'une politique en matière d'expositions.

Par ailleurs, il s'agira de définir les exemptions en termes de dépôt légal afin d'optimiser l'usage des ressources de la BGE.

Finalement, il conviendra pour le DCS de valider formellement la politique de désherbage et de s'assurer de sa bonne application au sein de la BGE.

### **Recommandation n°4 (cf. constat 5) : établissement d'objectifs, indicateurs et valeurs cibles**

La Cour recommande à la direction de la BGE d'établir et de suivre périodiquement des objectifs, indicateurs et valeurs cibles clés permettant d'assurer un pilotage adapté de l'institution (au niveau de

la BGE et de chacune de ses unités). À titre d'exemple, la Cour mentionne ci-après plusieurs indicateurs pertinents pouvant être suivis par la BGE :

- Taux de recoupement avec le réseau pour le catalogage<sup>25</sup> (par domaine) ;
- Délai médian de catalogage d'un livre (par secteurs d'acquisition) ;
- Nombre de livres numériques entrés par le dépôt légal ;
- Taux d'occupation des espaces de stockage (y compris taux d'accroissement annuel) ;
- Nombre d'heures consacrées aux services au public (par exemple, 20 pour cent) ;
- Taux d'encadrement du public par le personnel ;
- Nombre de collaborateurs ayant pu suivre le plan de formation continue durant l'année ;
- Pourcentage des nouvelles acquisitions empruntées au moins une fois dans l'année.

***Recommandation n°5 (cf. constat 6) : réduire le temps consacré au catalogage***

La Cour recommande à la direction de la BGE de prendre les mesures nécessaires visant à réduire le temps consacré au catalogage et à l'indexation et à renforcer les autres activités, dont les services au public. À ce titre, il s'agira d'examiner la possibilité d'augmenter à hauteur de 20 pour cent la part de travail allouée aux bibliothécaires pour les services au public, le taux actuel se situant entre 10 et 15 pour cent. À noter que cette réallocation (réorientation) des tâches est envisageable dans les meilleurs délais dans le respect du statut du personnel de la Ville de Genève.

***Recommandation n°6 (cf. constat 7) : concentrer les activités du directeur sur la gestion de la BGE***

La Cour invite le directeur de la BGE à recentrer ses activités sur la gestion de l'entité en déléguant autant que possible aux conservateurs de la BGE les activités éditoriales et scientifiques. Dans ce cadre, le cahier des charges du directeur de la BGE pourrait être revu.

***Recommandation n°7 (cf. constat 8) : réaliser une analyse formalisée des possibilités de réaménagement des locaux actuels de la BGE***

La Cour recommande à la BGE de poursuivre ses réflexions en effectuant une analyse formalisée des possibilités de réaménager les locaux actuels de la BGE de manière cohérente afin qu'ils puissent véritablement répondre à une logique de troisième lieu, par exemple en aménageant une cafétéria ouverte au public ou en revoyant le concept actuel de la loge. Il s'agira également d'étudier la possibilité de créer un lien physique entre l'espace bibliothèque du bâtiment central d'Uni Bastions et l'aile Salève hébergeant actuellement la BGE, voire d'explorer la possibilité d'utiliser d'autres sites.

***Recommandation n°8 (cf. constat 9) : élaborer une politique de formation des usagers***

La Cour recommande à la BGE d'élaborer une politique de formation des usagers répondant aux différents besoins actuels en termes d'utilisation des ressources numériques, entre autres. À ce titre, une coordination avec la politique menée par l'UNIGE en la matière devrait avoir lieu.

---

<sup>25</sup> Des taux élevés de recoupement indiquent un fort potentiel de réduction du temps total consacré au catalogage.

## 4.5. Observations du DCS

Recommandation 1:  acceptée  refusée

Le DCS relève que la Cour juge pertinentes les orientations stratégiques décidées par le DCS et mises en œuvre par la BGE. La recommandation d'élaborer un document fondateur est pertinente et acceptée, mais la réalisation de ce document n'est pas possible à brève échéance. En effet, la vision d'avenir de la BGE, ses missions et leur articulation ainsi que les modalités de collaboration avec ses partenaires institutionnels dépendent de l'issue des négociations menées actuellement entre le Canton, la Ville de Genève et l'Université de Genève dans le cadre de la Loi sur la répartition des tâches (LRT). Pour rappel, dans la Déclaration conjointe du Conseil d'Etat et du Conseil administratif de la Ville de Genève du 18 novembre 2015, les deux parties se sont engagées à étudier un transfert partiel ou complet de la BGE de la Ville au Canton, en tenant compte du statut des collections et des bâtiments, du statut du personnel, des interactions avec l'Université de Genève, les Archives d'Etat et les différents sites liés à la BGE. La mise au point d'un document « fondateur » doit tenir compte du résultat de ces négociations afin qu'il ait une portée réelle. Or, en date du 3 novembre 2017, la délégation du Conseil d'Etat a unilatéralement suspendu les discussions, dans l'attente du présent rapport de la Cour des comptes. La concrétisation de ce document fondateur synthétique est forcément liée à ces négociations qu'il s'agira de reprendre rapidement.

Recommandation 2:  acceptée  refusée

Dans le cadre de son plan directeur des musées qui associe également la BGE en lien avec sa mission patrimoniale, le DCS a donné mandat à chacune de ses institutions muséales d'établir d'ici à 2020 un plan stratégique pluriannuel (pouvant prendre la forme d'un « projet culturel et scientifique » - PSC), ou de le réviser s'il existe déjà. Ceci étant, ce mandat inclut aussi des démarches transversales, comme par exemple l'évaluation externe de la recherche et du travail scientifique qui sera effectuée en 2018. Pour la BGE, ce processus fera sens une fois la situation institutionnelle clarifiée (cf. commentaire pour la recommandation 1). En attendant et afin de répondre à la recommandation de la Cour, les éléments figurant dans le Plan directeur des bibliothèques du DCS et concernant spécifiquement la BGE feront l'objet d'une planification afin de permettre une meilleure visibilité des axes précis sur lesquels la BGE s'engage à l'horizon 2020.

Recommandation 3:  acceptée  refusée

Forte de la recommandation de la Cour, la Ville va à nouveau prendre contact avec le Conseil d'Etat afin d'évaluer les mesures nécessaires pour redimensionner ou réorganiser le dépôt légal et aborder les enjeux liés aux publications numériques.

Recommandation 4:  acceptée  refusée

Pas de commentaires.

Recommandation 5:  acceptée  refusée

*Cette recommandation correspond plus largement à la politique volontariste et aux orientations stratégiques impulsées par le DCS depuis 2012 auprès des institutions muséales et des bibliothèques de la Ville de Genève.*

Recommandation 6:  acceptée  refusée

*La crédibilité d'une direction d'institution patrimoniale se base sur un équilibre adéquat entre compétences scientifiques et managériales. Dans le cas de la BGE, le DCS tiendra compte de la recommandation de la Cour en faveur d'un rééquilibrage vers les compétences managériales nécessaires à la conduite de l'institution.*

Recommandation 7:  acceptée  refusée

*Tant l'Université que la BGE prévoient de longue date la création d'une vaste zone de libre-accès continu entre les deux bâtiments. Du côté de la BGE, dans le cadre du crédit d'étude déposé en juin 2012 (PR-982), les réaménagements liés aux publics de la BGE étaient prévus, notamment un grand libre-accès continu entre les deux bâtiments (BGE et Uni Bastions). Le Conseil municipal a refusé ce crédit d'étude fin 2012. Aujourd'hui le projet d'investissement du Canton pour Uni-Bastions est voté. Au niveau de la Ville de Genève, un crédit de pré-étude est à nouveau proposé au Conseil municipal. Dès lors que ce crédit sera voté, les conditions seront réunies pour que la Ville recontacte l'Université au sujet du réaménagement des locaux destinés au public. Dans l'attente de ces processus liés à des travaux d'envergure, la Ville a réaménagé en 2012 l'espace d'accueil du premier étage et va entièrement remanier en 2018 la salle dite du catalogue, visant à rendre cet espace convivial avec des dispositifs permettant le co-working et la consultation de la presse et des revues.*

Recommandation 8:  acceptée  refusée

*Les Bibliothèques municipales ont mis en place une offre de formation et d'atelier et il est en effet primordial que la BGE le fasse également, ceci afin répondre au plus près aux besoins de ses publics lors de leurs visites et de leurs recherches. Dans ce cadre, il apparaît primordial de définir cette politique de formation en lien étroit avec l'Université, qui partage le bassin des usagères et usagers du site des Bastions avec la BGE.*

## 5. ANALYSE – GESTION OPÉRATIONNELLE

### 5.1. Organisation

#### 5.1.1. Contexte

##### ***Organisation des bibliothèques<sup>26</sup>***

De manière générale, les bibliothèques « à la pointe » abandonnent les modèles d'organisation essentiellement hiérarchique calquée sur les étapes du « circuit du livre » (sélection, commande, réception, catalogage formel et matière, rangement au rayon) pour adopter une organisation beaucoup plus matricielle, organisée en réseau autour de domaines disciplinaires par exemple. Ce type d'organisation exige souvent la création d'une fonction de « coordination » qui assure le bon fonctionnement transversal entre les unités de l'institution et assure la cohérence de l'ensemble. Il s'agit essentiellement de sortir d'un fonctionnement en « silos ».

##### ***Organisation au sein de la BGE***

Pour rappel, la BGE comptait 76.05 équivalents temps plein (ETP)<sup>27</sup> à fin août 2017 répartis sur quatre sites (Bastions, Arve, Délices, Grütli) au sein de cinq unités (administration, services au public, régie, collection générale et collections spéciales). L'organigramme actuel de la BGE (voir le chapitre 3.1.2) date du milieu de l'année 2013 et a été mis en œuvre à l'initiative du directeur actuel quelques mois après son arrivée.

##### ***Données comparables au sein de plusieurs bibliothèques suisses***

La Cour présente ci-après quelques statistiques clés de l'année 2016 relatives à plusieurs grandes bibliothèques suisses (dont la BGE) :

---

<sup>26</sup> Source : analyses de l'expert mandaté par la Cour

<sup>27</sup> Hors collaborateurs temporaires et en formation.

Données 2016	Offre totale (1)	Utilisateurs actifs (personnes)	Fréquentation (visites)	Prêts (2)	ETP (3)	Total des dépenses courantes (en millions) (4)
Bibliothèque cantonale et universitaire de Lausanne (BCUL)	10 819 338	29 134	1 808 374	685 700	130	21.8
Bibliothèque de Genève (BGE)	7 284 906	7 692	179 676	119 066	91	19
Universitätsbibliothek Basel	7 467 684	30 764	455 103	573 850	150	24.4
Zentralbibliothek Zürich	6 004 954	50 534	678 000	937 264	190	39.6
Universitätsbibliothek Bern	4 221 765	22 919	1 426 233	759 170	180	33.2
Bibliothèque cantonale et universitaire de Fribourg	3 798 565	21 189	ND	514 430	93	17.9
Bibliothèques de l'Université de Genève	1 286 962	14 816	2 061 241	222 988	114	22

(1) Offre totale : livres, périodiques, manuscrits, microcopies, documents iconographiques et cartographiques, enregistrements sonores, supports magnétiques, documents audiovisuels, autres médias.

(2) Total des prêts (en salle de lecture, par envoi direct, entre bibliothèques - envoyés et reçus - et prolongations).

(3) Collaborateurs fixes, temporaires et en formation. Pour la BGE, 70,4 collaborateurs fixes, 18,4 collaborateurs temporaires et 2 personnes en formation.

(4) Dépenses de fonctionnement et charges de personnel

Source : office fédéral de la statistique

Ces données comparables ont essentiellement permis à la Cour de comparer le taux d'encadrement des usagers (soit le nombre d'utilisateurs actifs rapporté au nombre d'ETP) de la BGE avec celui d'autres bibliothèques (voir le constat 11 ci-dessous). Les autres informations de ce tableau n'ont pas fait l'objet d'analyse particulière de la Cour dès lors que le présent audit s'est focalisé sur la gouvernance de la BGE.

## 5.1.2. Constats

### **Appréciation générale**

La BGE a procédé à des changements organisationnels appropriés, mais elle n'est pas encore en mesure de s'assurer de l'efficacité des prestations fournies.

### **Constat 10 : des changements organisationnels appropriés**

De manière positive, la Cour relève que l'organigramme actuel de la BGE diminue le nombre de dépendances hiérarchiques directes au directeur, ce qui est tout à fait approprié. Le fait que cette nouvelle organisation marque une rupture par rapport à l'organisation précédente a certainement contribué à alimenter d'importantes tensions internes, le directeur étant, de par l'organisation même mise en place, moins accessible aux collaborateurs de la BGE qu'auparavant (voir chapitre 5.5).

Par ailleurs, sous l'angle de l'efficacité et de l'efficacité de la gestion, la direction de la bibliothèque a initié des mesures organisationnelles tout à fait pertinentes, telles que :

- L'introduction des horaires continus entre midi et deux heures ;
- Une nouvelle répartition des permanences du samedi ;
- L'amélioration de la sécurité des bâtiments.

### **Constat 11 : absence d'analyse formalisée des besoins en ressources humaines et des compétences attendues**

La BGE n'a pas formalisé d'analyse de l'allocation de ses ressources humaines ni des compétences attendues au regard de la stratégie d'évolution souhaitée. Ce type d'analyse s'avérerait particulièrement pertinent dans la mesure où les prestations de la BGE ne mettent pas un accent suffisant sur les services au public (voir notamment le constat 6), alors que les tendances observées au sein de bibliothèques comparables mettent en évidence une modification des profils de

collaborateurs<sup>28</sup>, et que la dotation en collaborateurs peut être considérée comme importante par rapport à d'autres bibliothèques en Suisse. À titre d'illustration, en 2016, le taux d'encadrement des usagers (soit le nombre d'utilisateurs actifs rapporté au nombre d'ETP) s'élevait à 85, c'est-à-dire que la BGE desservait 85 usagers par ETP. À titre de comparaison, la ZB de Zurich en desservait la même année 266, la BCU de Fribourg 228 et la BCU de Lausanne 224. À noter que pour les années 2013, 2014 et 2015, la tendance est identique, c'est-à-dire que le taux d'encadrement des usagers est systématiquement plus faible à la BGE<sup>29</sup>.

**Constat 12 : bien-fondé d'une distinction des fonctions de bibliothécaire chargé de secteur et de bibliothécaire responsable non démontré**

D'un point de vue organisationnel, le bien-fondé d'une distinction, au sein de l'unité des collections générales, des fonctions de « bibliothécaire chargé de secteur » et de « bibliothécaire responsable » en complément de la fonction standard de « bibliothécaire » n'a pas pu être démontré à la Cour. Par exemple, au sein du secteur « imprimés – traitement et gestion des collections » de l'unité collection générale, il existe deux bibliothécaires responsables et trois bibliothécaires chargées de secteur pour seulement deux bibliothécaires, ce qui semble disproportionné. À noter par ailleurs que les trois bibliothécaires de secteur n'exercent aucune fonction hiérarchique sur les bibliothécaires. Le maintien de fonctions pouvant être non pertinentes du point de vue de l'organisation actuelle augmente le coût de fonctionnement de la BGE. À titre d'information, l'écart salarial après 25 ans de carrière entre la fonction de bibliothécaire et celle de bibliothécaire responsable représente un peu plus de 23'000 F par année.

**Constat 13 : rattachement discutable de la fonction de « collaborateur de support scientifique » à l'unité collections spéciales ainsi que de la loge à l'unité « administration »**

La fonction de « collaborateur de support scientifique » a été récemment créée au sein de la BGE et rattachée à l'unité des collections spéciales. Ce type de fonction de coordination est importante pour assurer la bonne marche de l'institution avec à la fois une composante de coordination et d'harmonisation des pratiques entre les différentes unités et une composante prospective de type "veille métier", notamment dans le domaine du numérique. Elle se justifie pleinement à la BGE comme dans les autres bibliothèques modernes. Néanmoins, s'agissant d'une fonction comprenant de nombreuses activités transversales concernant également les autres unités de la bibliothèque (élaboration d'outils d'analyse, de statistiques et de gestion des processus de travail, suivi de dossiers particuliers), son rattachement à l'unité des collections spéciales, au lieu d'une unité transversale ou de la direction, augmente la difficulté d'assurer une coordination transversale appropriée entre les différentes unités et ne contribue aucunement à améliorer la clarté de l'organisation mise en place auprès des collaborateurs.

Par ailleurs, la Cour relève que le rattachement de la loge à l'unité administration n'est pas cohérent. Les fonctions principales des huissiers consistent en effet à accueillir et à orienter le public ainsi qu'à gérer les alarmes durant les horaires d'ouverture de la BGE, ce qui ne correspond pas à des tâches administratives mais à des tâches de service public.

---

<sup>28</sup> Par exemple, les tendances actuelles mettent en évidence un besoin accru en agents en information documentaire (AID) en remplacement de bibliothécaires diplômés. Par ailleurs, les besoins de compétences en gestion / management et en collaborateurs ne venant pas nécessairement du « sérail » se développent.

<sup>29</sup> Soit 80 en 2013, 71 en 2014 et 86 en 2015.

### 5.1.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels, de contrôle et financiers** tiennent aux manquements organisationnels observés par la Cour qui réduisent la capacité de la BGE à délivrer des prestations de manière efficace et efficiente.

Il existe également un **risque d'image** en raison des faiblesses organisationnelles constatées qui peuvent contribuer à alimenter des tensions internes au sein de la BGE.

### 5.1.4. Recommandations

#### **Recommandation n°9 (cf. constats 11 et 12) : réaliser une analyse formalisée des besoins en ressources humaines**

La Cour recommande à la BGE de réaliser une analyse formalisée des besoins en ressources humaines en termes de dotation, d'allocation au sein des unités et de compétences au regard de la stratégie d'évolution souhaitée (voir à ce titre les recommandations du chapitre 4). Le cas échéant, en fonction des renouvellements de poste, il s'agira de supprimer progressivement les fonctions et niveaux hiérarchiques non pertinents et d'analyser systématiquement les profils requis en intégrant également des collaborateurs ayant des compétences plus vastes que dans le seul domaine de la bibliothéconomie.

#### **Recommandation n°10 (cf. constat 13) : revoir le rattachement de la fonction de « collaborateur de support scientifique » et de la loge**

La Cour recommande de rattacher la loge à une unité opérationnelle, telle que celle des services au public. De même, il s'agira, dans une optique de transversalité, de revoir le rattachement actuel de la fonction de « collaborateur de support scientifique » en l'intégrant à une unité transversale ou en la rattachant à la direction.

### 5.1.5. Observations du DCS

Recommandation 9:  acceptée  refusée

*Une approche consolidée et efficiente d'une telle analyse RH pourra s'effectuer une fois les lignes directrices de la BGE formalisées pour son avenir. On relève que la Cour juge pertinentes les orientations des changements organisationnels déjà entrepris.*

Recommandation 10:  acceptée  refusée

*Le DCS accepte la recommandation relative au rattachement de la fonction de « collaborateur de support scientifique ». En ce qui concerne la recommandation relative au rattachement de la loge, qui - pour rappel - a une double fonction d'accueil et de sécurité, une réflexion approfondie sera menée.*

## 5.2. Gestion de projets

### 5.2.1. Contexte

#### **Principes généraux relatifs à la gestion de projet**

La gestion de projets fait partie des modes de gestion communément utilisés au sein d'une organisation afin d'atteindre ses objectifs. Ainsi, la gestion de projets ou conduite de projets est une démarche visant à structurer, assurer et optimiser le bon déroulement d'un projet.

Selon les bonnes pratiques, les facteurs clés de succès d'un projet dépendant avant tout d'une :

- Définition claire des objectifs du projet et des besoins ;
- Définition claire du cadre du projet et des responsabilités des intervenants ;
- Analyse de la faisabilité du projet (point de vue technique et économique) ;
- Planification et d'un suivi rigoureux du projet.

#### **Projets gérés par la BGE**

La BGE gère de nombreux projets. Parmi les plus représentatifs, les projets suivants peuvent être mentionnés :

- **Projet « salle du catalogue »** : ce projet consiste à déménager les fiches utilisées dans le cadre du projet de rétroconversion (voir ci-après) afin de libérer une surface de près de 300 m<sup>2</sup> au cœur du bâtiment des Bastions. À terme, l'objectif sera ainsi de redéployer le nouvel espace pour les publics et autour de leurs besoins spécifiques : étudiants, chercheurs, jeunes actifs ainsi que toutes les personnes désireuses de se réunir dans un lieu propice aux échanges et à la constitution des savoirs.
- **Projet « nouveaux dépôts – Écoquartier »** : sis à la Jonction, le bâtiment Ecoquartier a pour objectif d'offrir de nouveaux dépôts pour les collections de musées et des bibliothèques de la Ville de Genève. Les principaux enjeux de ce projet pour la BGE sont les suivants :
  - déplacement du quart de la collection de la BGE ;
  - modifier, simplifier et unifier les modalités de distribution et de consultation des livres pour les lecteurs après le déménagement à l'Écoquartier.
- **Projet « rétroconversion »** : dans le jargon bibliothéconomique, on désigne par rétroconversion l'action de saisir dans un système informatique les données descriptives des documents se trouvant sur un support papier. Cette opération a pour but principal de généraliser le repérage en ligne des livres, des manuscrits, des gravures, des affiches, des cartes, etc. Elle facilite aussi la gestion cohérente des collections et est un préalable aux projets de mise en ligne des œuvres numérisées. La rétroconversion du catalogue général des imprimés a commencé dès le milieu des années 1980. Après des études préalables effectuées en 2007 et 2008, un crédit de 10 millions de francs a été voté par le Conseil municipal en 2010 pour achever l'opération dans l'ensemble des bibliothèques scientifiques de la Ville. La mise en œuvre, sous la responsabilité générale de la BGE, a débuté en 2011 et s'est achevée à la fin 2016. Quelques opérations subsistent après cette échéance.
- **Projet « officine numérique »** : il s'agit d'un site d'édition numérique que la BGE souhaite créer en partenariat avec plusieurs éditeurs genevois. Son but est d'accompagner les acteurs genevois du livre dans leur transition numérique ainsi que d'augmenter le nombre de textes en ligne accessibles pour les lecteurs.

## **Gestion de projet à la BGE**

La gestion de projet à la BGE n'est pas soumise à une méthodologie particulière. Le directeur de l'institution a été formé à la méthode de gestion de projet Hermès, mais la mise en pratique de cette dernière est facultative au sein de la BGE selon les informations fournies à la Cour par l'administratrice de la BGE<sup>30</sup>.

### **5.2.2. Constats**

#### **Appréciation générale**

La gestion de projets actuellement mise en place par la direction de la BGE présente des lacunes importantes, cette dernière n'étant pas en mesure de s'assurer que les projets majeurs soient réalisés selon les objectifs, délais et coûts prévus.

#### **Constat 14 : Absence de méthodologie et de documentation standard complète**

La Cour relève que la BGE n'a pas déployé de méthodologie et de documentation standards complètes en matière de gestion de projet. Ceci augmente la difficulté d'assurer une gestion de projet permettant de comprendre et de cadrer la manière dont les projets sont exécutés, surveillés et maîtrisés et de s'assurer du respect de leurs objectifs, délais et coûts (voir les illustrations du constat 16).

#### **Constat 15 : liste actuelle des projets clés pas suffisamment détaillée**

La liste actuelle des principaux projets de la BGE ne mentionne pas la situation de ces derniers du point de vue de leur organisation (rôles et responsabilités) ainsi que de l'état d'avancement (objectifs, délais et coûts), ce qui complique le pilotage des projets clés de la BGE. Par ailleurs, les interactions entre les projets ne sont pas mises en évidence, ce qui ne permet pas d'identifier d'éventuels problèmes de ressources dans la réalisation des projets (voir les illustrations du constat 16).

#### **Constat 16 : faiblesses relevées dans le cadre des projets « officine numérique » et « Fabienne Verdier – l'expérience du langage »**

Afin notamment d'illustrer les problèmes résultant des deux constats précédents, la Cour présente ci-après deux exemples de projets présentant des lacunes en matière de gestion.

- « *Officine numérique* » : ce projet de la BGE vise à permettre aux éditeurs romands de mettre à disposition des lecteurs différentes œuvres sous forme numérique. L'objectif du projet est tout à fait approprié du point de vue de la nécessité stratégique d'évoluer vers le numérique. Cependant, il présente les lacunes suivantes en matière de gestion :
  - Rôles et responsabilités : les rôles et responsabilités n'ont pas été définis de manière claire et formalisés, engendrant un flou chez les collaborateurs ayant travaillé sur le projet ainsi que de potentiels écarts par rapport aux objectifs, délais et coûts prévus ;
  - Estimation initiale des coûts de développement : l'estimation initiale des coûts de développement de la plateforme numérique (environ 25'000 F) n'a pas été examinée de manière appropriée afin d'en déterminer la fiabilité. Dans les faits, cette estimation s'est avérée erronée, le surcoût s'élevant au minimum à 30'000 F ;

---

<sup>30</sup> HERMES est développée par la Confédération suisse et est disponible librement : <https://www.isb.admin.ch/isb/fr/home/themen/projektmanagement/hermes.html>

- Suivi des objectifs et des délais : le suivi du projet n'a pas permis d'identifier suffisamment tôt des problèmes de sécurité informatique de la solution en cours de développement. Il en résulte que le projet accuse aujourd'hui un retard important. Le délai initial prévoyait en effet une livraison pour le salon du livre 2016 (fin avril 2016) alors que la nouvelle date de livraison est estimée à mars 2018 ;
  - Suivi financier : il n'y a pas de vision des coûts globaux du projet incluant le temps de travail qui y a été consacré par les collaborateurs et le directeur de la BGE.
- « Fabienne Verdier, l'expérience du langage. La République des dictionnaires (de Voltaire à Alain Rey) » : ce projet a donné lieu à une exposition durant les mois de novembre et décembre 2017 au Musée Voltaire<sup>31</sup>. Cette exposition s'inscrivait dans une volonté de mettre en avant la BGE sur cinq plans : la renommée, l'aspect scientifique, l'impact médiatique, partenarial et pédagogique. Cependant, sa mise en œuvre a présenté les lacunes suivantes en matière de gestion de projet :
    - Rôles et responsabilités : le directeur de la BGE a assumé la phase de conception ainsi qu'une partie de la réalisation de ce projet, ce qui a représenté une charge de travail très importante<sup>32</sup>. Il ressort des entretiens menés par la Cour une incompréhension par rapport à la manière de gérer un tel projet en direct et d'y consacrer une charge de travail si importante ;
    - Estimation du temps de travail des collaborateurs de la BGE : la charge de travail des ressources internes de la BGE ayant collaboré au projet n'a pas été estimée de manière fiable et formalisée ;
    - Suivi des délais et communication : ce projet majeur de l'institution est suivi via un macro échancier qui ne permet pas d'effectuer un suivi précis des tâches, livrables et ressources concernées. Par ailleurs, il ressort des entretiens menés par la Cour un déficit de communication à l'interne de la BGE sur le projet ;
    - Suivi financier : il n'y a pas de vision des coûts globaux du projet incluant en particulier les déplacements et frais du directeur y relatifs ainsi que le temps de travail qu'il y a consacré<sup>33</sup>. En outre, le directeur a fait effectuer et a payé des prestations fournies par un tiers externe pour un montant d'environ 53'000 F sans qu'aucune convention formelle n'ait été établie au préalable. Ce n'est que plus de cinq mois plus tard que la convention décrivant, entre autres, les prestations attendues a été signée. Cette manière de faire contrevient aux bonnes pratiques de gestion en la matière dans la mesure où il aurait été très difficile de défendre les intérêts de la BGE en cas de litige éventuel.

### 5.2.3. Risques découlant des constats

Les **risques de contrôle, opérationnels, financiers et d'image** tiennent à une gestion de projet ne permettant pas de s'assurer que les projets soient menés dans les délais prévus, remplissent les objectifs définis et respectent les budgets (surcoûts).

---

<sup>31</sup> L'exposition a montré comment travaillait non seulement Voltaire qui a contribué à l'élaboration de plusieurs dictionnaires dans sa vie, mais également l'artiste Fabienne Verdier qui a imaginé, avec le lexicographe Alain Rey, un parcours de création dans le corps même du dictionnaire *Le Petit Robert*, autour d'association de mots. L'exposition conçue comme un laboratoire devait permettre au visiteur d'appréhender le cheminement de pensée et des formes.

<sup>32</sup> Selon l'estimation fournie par le directeur à la demande de la Cour, il a consacré l'équivalent de trois à quatre mois de travail à temps plein sur ce projet (état à octobre 2017).

<sup>33</sup> Selon ses propres estimations, le directeur de la BGE a notamment consacré l'équivalent de trois à quatre mois de travail (sur les 18 derniers) à ce projet d'exposition.

## 5.2.4. Recommandations

### **Recommandation n°11 (cf. constats 14 à 16) : mettre en place une gestion de projet rigoureuse**

La Cour recommande à la BGE de mettre en place une gestion de projet rigoureuse pour ses projets clés en :

- Appliquant une méthodologie standard de gestion de projet (par exemple Hermès) ;
- Établissant des documents standards permettant de comprendre comment les projets sont exécutés, surveillés et maîtrisés ;
- Établissant une liste des projets clés permettant de comprendre la situation de ces derniers d'un point de vue organisationnel et du point de vue du respect de leurs objectifs, délais et coûts ;
- Mettant en évidence les éventuelles interactions entre les projets.

## 5.2.5. Observations du DCS

Recommandation 11:  acceptée  refusée

Pas de commentaires.

## 5.3. SCI, gestion des risques et conformité

### 5.3.1. Contexte

#### **Le système de contrôle interne (SCI)**

Selon la directive générale relative au système de contrôle interne de la Ville de Genève entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2015 : [...] *chaque service dispose d'un SCI ou autrement dit d'un système de gestion. Il se reflète dans son organisation, ses décisions et sa gestion. Cependant, à des fins de continuité de l'action de l'administration communale, il est nécessaire de le documenter, de l'améliorer, de le tenir à jour de manière harmonisée, de l'appliquer et de le faire appliquer. [...]*

*Le SCI de la Ville de Genève regroupe l'ensemble des pratiques et des moyens de planification, d'organisation, de direction et de contrôle de ses services. Le SCI sert la maîtrise de l'action et de la gestion administrative pour en assurer sa continuité. Il vise, dans les limites d'une assurance raisonnable, les finalités suivantes :*

- *Le déploiement de l'action de la Ville de Genève conforme au droit ;*
- *La gestion administrative efficace permettant la délivrance de prestations nécessaires à la conduite des politiques publiques ;*
- *L'utilisation efficiente des moyens engagés par la Ville de Genève ;*
- *La protection des ressources et du patrimoine de la Ville de Genève ;*
- *La prévention et la détection des fraudes et des erreurs ;*
- *La fiabilité de l'information et la rapidité de sa communication.*

*Le SCI n'est pas une fonction séparée ou additionnelle, mais est intégré dans la gestion quotidienne d'un service.*

*La gestion des risques est une composante essentielle du SCI de la Ville de Genève. [...]* »

D'une manière générale, la direction d'une entité a pour rôle de déployer et de tenir à jour le SCI de cette dernière. Ce rôle inclut notamment la responsabilité de « *documenter, améliorer, tenir à jour, appliquer et faire appliquer le SCI selon la démarche et les outils préconisés et mettre en œuvre les mesures d'amélioration* ». Dans ce cadre, la BGE a documenté son système de gestion au moyen d'un document intitulé « Codex SCI » réalisé en février 2017<sup>34</sup>.

#### **Principes généraux de la gestion des risques**

Selon la directive générale relative au système de contrôle interne de la Ville de Genève : « *la gestion des risques est une composante essentielle du SCI de la Ville de Genève. Il s'agit d'un processus permanent mis en œuvre dans le cadre du déploiement du SCI. Il s'articule autour des missions des services, de leurs activités et des projets. Il est conçu pour identifier les événements négatifs potentiels susceptibles d'affecter le bon fonctionnement de l'administration communale.* »

Les risques d'une institution peuvent être regroupés selon les trois axes suivants :

- Les risques généraux relatifs aux missions et activités d'un service ;
- Les risques relatifs aux principaux processus (exécution courante des activités) ;
- Les risques liés à un projet spécifique.

S'agissant de bonne gouvernance et en conformité avec la directive générale en vigueur au sein de la Ville de Genève, le département doit savoir où se situent les principaux risques au sein de la BGE et ce

---

<sup>34</sup> Chaque service de la Ville de Genève documente son système de gestion (SCI) au moyen du Codex. Il s'agit d'un modèle de document à compléter par le service et réunissant les principes de SCI de la Ville de Genève.

qui est entrepris pour les maîtriser. Pour ce faire, le département doit veiller à la bonne mise en œuvre par la direction de la BGE du concept de gestion des risques applicable au sein de la Ville de Genève.

Selon la directive précitée, le directeur de la BGE a, entre autres, pour responsabilité d'identifier, d'évaluer et de gérer les risques, en collaboration avec la direction du DCS. Les responsables des différentes unités sont régulièrement impliqués dans le cadre de l'identification, de l'évaluation et de la gestion des risques de l'institution.

Annuellement, la cartographie des principaux risques de la BGE est soumise, pour validation, à la direction du département. La dernière validation remonte à février 2017. Cette cartographie fait état de onze risques dont les principaux (en matière de criticité du risque net) sont les suivants :

- Survenance d'un incendie/ d'une défaillance du bâtiment ;
- Incapacité d'accomplir les missions fondamentales de l'institution (conservation et transmission des collections patrimoniales) ;
- Incapacité à respecter les obligations de la loi instituant le dépôt légal ;
- Indisponibilité des systèmes informatiques documentaires (y compris perte de données) ;
- Survenance d'un incident sur les œuvres rares (vol, dégradation).

### **Réglementation en matière de marchés publics**

Les principales bases légales régissant les marchés publics et leurs procédures auxquelles la Ville de Genève est soumise sont l'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP, L 6 05) et le règlement sur la passation des marchés publics (RMP, L 6 05.1). Les services du DCS, dont la BGE, sont par conséquent assujettis à ces bases légales et doivent les respecter.

Un marché public désigne l'objet d'un contrat entre une autorité adjudicatrice et une entreprise privée ou personne indépendante qui vise l'acquisition d'un ouvrage, d'une prestation ou d'un bien mobilier, moyennant le paiement d'un prix. Le terme « marché public » s'entend donc dès le 1er franc dépensé par un service de la Ville de Genève. Il convient de distinguer trois types (ou natures) de marché : les marchés de fournitures (biens tels que mobilier, équipement son et lumière, etc.), marchés de services (prestations telles que mandat d'expertise, scénographie, etc.), les marchés de constructions.

La valeur d'un marché correspond au montant total estimé du marché (hors taxe). Pour les marchés qui ne prévoient pas expressément un prix global, la valeur du marché est calculée selon la valeur globale estimée pour la durée du contrat (contrat à durée déterminée) ou selon le coût annuel multiplié par 4 (contrat à durée indéterminée).

L'AIMP et le RMP prévoient différentes valeurs seuils, définies en fonction du type de marché (fournitures, services ou constructions). Toujours indiqués en francs suisses et hors taxes, ces seuils déclenchent ou non l'application des traités internationaux et déterminent également le type de procédure à appliquer.

Une procédure d'adjudication peut être :

- De gré à gré : la mise en concurrence de plusieurs candidats n'est pas imposée ;
- Sur invitation : elle s'adresse à un nombre restreint de candidats (trois candidats au minimum, cinq dans la mesure du possible) choisis en regard de leurs capacités et aptitudes à remplir au mieux les conditions spécifiques du marché. Ces candidats sont choisis librement par l'entité adjudicatrice ;
- Publique (ouverte ou sélective) : implique que toute entreprise, groupement ou mandataire privé reconnu comme formellement apte à participer peut s'inscrire.

Le tableau ci-après récapitule tous les seuils en fonction de la nature du marché et de sa valeur :

## Seuils déterminant les procédures d'attribution des marchés publics (valeurs en CHF et hors taxes)

	Seuils (en CHF et hors taxes)	Types de marché			
		Fournitures	Services	Constructions (second œuvre)	Constructions (gros œuvre)
Procédure d'attribution des marchés	Gré à gré	0 à 100'000	0 à 150'000	0 à 150'000	Uniquement géré par DPBA
	Sur invitation	100'000 à 250'000	150'000 à 250'000	150'000 à 250'000	
	Ouverte/sélective (nationale)	250'000 à 350'000	250'000 à 350'000	250'000 à 8.7 millions	
	Ouverte/sélective (internationale)	Dès 350'000	Dès 350'000	Dès 8.7 millions	

DPBA : direction du patrimoine bâti de la Ville de Genève

Source: directive du DCS relative aux achats de fournitures et services

### 5.3.2. Constats

#### **Appréciation générale**

Malgré la mise en place d'une cartographie appropriée des principaux risques de la BGE, le SCI de la BGE demeure lacunaire, en particulier sur ses processus administratifs et financiers. Par ailleurs, la réglementation en matière d'appels d'offres n'est pas systématiquement respectée.

#### **Constat 17 : cartographie appropriée des principaux risques**

D'une manière positive, la Cour relève qu'une cartographie appropriée des principaux risques généraux de la BGE a été établie. Les risques pertinents y sont en effet mentionnés et font l'objet d'un traitement adéquat.

#### **Constat 18 : mise en place du SCI non finalisée**

La BGE n'a pas finalisé la mise en place de son SCI. La Cour observe, entre autres, que les risques et contrôles relatifs aux principaux processus de la BGE (acquisitions d'ouvrages, prêts aux lecteurs, conservation, etc.) n'ont pas été identifiés et formalisés. Par ailleurs, certains contrôles sont défectueux, tels que ceux relatifs aux notes de frais. En effet, la Cour observe les points suivants :

- Il n'y a pas de rapprochement systématique entre les congés du directeur de la BGE et les jours pour lesquels des éventuelles notes de frais relatives à des déplacements professionnels ont été remboursées. La Cour a ainsi pu identifier que des frais professionnels de déplacement ont été remboursés au directeur lors d'une journée spécifique alors que ce dernier était censé être partiellement en congé (demi-journée) ce même jour. Ce cas spécifique a été corrigé par la BGE depuis lors (demi-jour de congé erroné annulé) ;
- Des erreurs ont été identifiées concernant les notes de frais du directeur dans le cadre d'une vérification effectuée par le contrôle financier de la Ville de Genève (CFI) : frais payés à double, frais sans justificatif probant et frais ne respectant pas intégralement le règlement sur les remboursements de frais de la Ville de Genève (LC 21 152.16). Au moment des travaux de la Cour, ces erreurs n'avaient pas fait l'objet de remboursements de la part du directeur de la BGE.

### **Constat 19 : absence d'appels d'offres en procédure ouverte ou sélective pour certains marchés**

En analysant les données financières de la BGE, la Cour a identifié que les achats suivants auraient dû faire l'objet d'appels d'offres en procédure ouverte ou sélective sur les dernières années afin d'être conformes à l'AIMP. En effet, la valeur globale du marché pour un produit ou une prestation donnés était supérieure aux valeurs seuils définies par le RMP. Il est fait référence aux marchés suivants (valeur du marché estimée sur quatre ans, uniquement pour la BGE) :

- Acquisitions (monographies, suites et périodiques) : 2'553'000 F ;
- Frais de reliure et de restauration : 1'395'000 F ;
- Achats disques, diapositives et CD-ROM : 810'000 F ;
- Achats de fournitures pour œuvres d'art et collection : 356'000 F ;
- Entretien d'œuvre d'art et collections par des tiers : 297'000 F.

Concernant les appels d'offres relatifs aux acquisitions, il convient de préciser que le Conseil administratif de la Ville de Genève avait pris note, lors de sa séance du 3 décembre 2008, des réserves<sup>35</sup> formulées par le département de la culture s'agissant du lancement, en janvier 2009, d'une procédure AIMP. Il avait également accepté, à titre exceptionnel, la proposition du conseiller administratif de l'époque en charge du département de la culture de différer le lancement de cette procédure et d'attendre l'entrée en vigueur de la législation sur le prix unique du livre<sup>36</sup> pour lancer l'appel d'offres.

La BGE et le DCS ont informé la Cour que certaines mesures avaient néanmoins été prises récemment pour certains marchés afin de remédier partiellement à la situation actuelle. Il est fait référence aux éléments suivants :

- Monographies : des réflexions en matière d'appel d'offres sont en cours au sein de la BGE / DCS ;
- Périodiques : un appel d'offres est prévu pour 2018 avec l'aide de la centrale municipale d'achat et d'impression (CMAI) de la Ville de Genève, pour l'instant pour l'acquisition des périodiques scientifiques de la BGE et des bibliothèques des conservatoires et jardins botaniques ;
- Frais de reliure : des réflexions sont en cours avec la CMAI.

Sur la base des informations fournies par la BGE et le DCS, la Cour relève que la mise en place d'appels d'offres en procédure ouverte pour l'ensemble des bibliothèques de la Ville de Genève (BGE, bibliothèques municipales et bibliothèques scientifiques) relativement aux acquisitions de monographies (livres) et de périodiques permettrait d'engendrer des économies annuelles d'environ 250'000 F pour la Ville de Genève.

### **5.3.3. Risques découlant des constats**

Les **risques de conformité, de contrôle, opérationnels, financiers et d'image** tiennent à une SCI actuellement lacunaire au sein de la BGE.

Un **risque avéré de conformité** découle des manquements constatés en matière de respect de l'AIMP.

---

<sup>35</sup> Ces réserves se fondaient sur le fait que le marché suisse n'offrait ni les conditions d'une concurrence efficace, ni celles d'une égalité des soumissionnaires puisque les libraires suisses, contraints de s'approvisionner de manière quasi exclusive auprès des diffuseurs français, étaient tributaires des majorations très variables que ces derniers appliquaient aux prix français. La note du conseiller administratif de l'époque en charge du département de la culture précisait par ailleurs que cette situation expliquait peut-être le fait qu'aucun canton ni aucune institution importante de dimension cantonale ou nationale n'applique de procédure AIMP pour l'acquisition de ses livres, brochures et périodiques.

<sup>36</sup> La loi sur le prix unique du livre a été finalement rejetée par le peuple suisse en mars 2012.

### 5.3.4. Recommandations

**Recommandation n°12 (cf. constat 18) : décrire les risques et contrôles et mettre en œuvre les contrôles clés**

La Cour recommande à la BGE d'identifier ses processus principaux puis de décrire les risques et contrôles associés à ces processus. Il s'agira ensuite de mettre en œuvre les contrôles clés identifiés. Compte tenu des problématiques relevées dans les constats, un effort particulier devrait être consacré aux contrôles axés sur les débours.

**Recommandation n°13 (cf. constat 19) : identifier les marchés publics devant faire l'objet de procédures ouvertes ou sélectives puis procéder aux appels d'offres**

La Cour recommande au DCS d'identifier, en collaboration avec la CMAI, l'ensemble des marchés des bibliothèques de la Ville de Genève (BGE, bibliothèques municipales, bibliothèques scientifiques) qui devraient faire l'objet de procédures ouvertes ou sélectives. Il s'agira ensuite procéder aux appels d'offres en conformité avec la législation AIMP en vigueur.

### 5.3.5. Observations du DCS

Recommandation 12:  acceptée  refusée

*Outre la description des risques généraux de l'institution, déjà réalisée, il reste à définir quels processus propres à la BGE doivent encore faire l'objet d'une description des risques et des contrôles associés. De manière générale, la formalisation des risques opérationnels et des contrôles associés est une démarche en cours au sein de l'administration municipale. Afin de répondre à la recommandation de la Cour, les processus financiers (dont celui relatif aux débours) seront traités en priorité dès cette année.*

Recommandation 13:  acceptée  refusée

*Le lancement d'une procédure ouverte et les modalités des appels d'offre doivent cependant prendre en compte les enjeux de la politique culturelle, incluant la préservation d'un tissu de librairies indépendantes et des métiers de l'artisanat à Genève, facteurs clé à la fois de la diversité de l'offre culturelle et de la préservation de compétences et savoir-faire locaux indispensables à l'activité de l'institution.*

## 5.4. Ressources humaines

### 5.4.1. Contexte

#### Horaires de travail et planification au sein de la BGE

Au sein de la Ville de Genève, les horaires du personnel sont déterminés de manière individuelle par le supérieur hiérarchique qui veille à l'égalité de traitement et prend en considération, dans la mesure du possible, les souhaits des personnes en fonction des besoins de son secteur. Au sein de la BGE, le service au public est prioritaire dans la mesure où il est au cœur de sa mission.

Le règlement sur l'aménagement du temps de travail (RATT, LC 21 152.20) définit les types d'horaires qui sont indiqués dans le cahier des charges des employés. Par ailleurs, la BGE a établi des directives de service relatives à l'horaire planifié et à l'horaire variable, entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2014 (voir ci-après).

La Ville de Genève applique trois types d'horaire de travail (art. 8 du RATT) :

- L'horaire des directeurs et chefs de service : est réputé horaire de travail des directeurs et chefs de service l'horaire sans prise en compte de l'enregistrement du temps de travail. Cet horaire « de confiance » s'applique au directeur de la BGE ;
- L'horaire planifié : est réputé horaire planifié l'horaire de travail des membres du personnel organisé dans la totalité par la direction du service. Au sein de la BGE, cet horaire s'applique aux membres du personnel affectés à l'accueil à la loge, aux services au public et à l'entretien. Ces collaborateurs travaillent par équipe ;
- L'horaire variable : est considéré comme horaire variable l'horaire de travail des membres du personnel qui effectuent 40 heures de travail hebdomadaire pour un plein temps, mais qui disposent d'une certaine flexibilité (horaire-cadre<sup>37</sup>) en dehors des plages horaires de présence obligatoire (horaire bloqué<sup>38</sup>). Historiquement, au sein de la BGE, certains collaborateurs sont au bénéfice de dérogations leur permettant d'être absents pendant les heures de présence obligatoire (9h00 à 11h30 et de 14h00 à 16h30).

La planification des activités liées aux services au public (prêts, accueil, renseignements, salle de lecture) est gérée par l'unité des services au public pour tous les collaborateurs concernés, quelle que soit leur unité de rattachement. Les services au public sont planifiés de manière mensuelle. La planification fait l'objet de corrections quotidiennes fréquentes.

La planification des collaborateurs le samedi est gérée exclusivement par l'unité administration. Il en va de même des absences planifiées (vacances, etc.).

#### Développement des compétences et formation

Il s'agit pour l'employeur de s'assurer de l'adaptation de ses collaborateurs à l'évolution de l'environnement de travail (nouvelles orientations stratégiques de l'organisation, cadre juridique,

---

<sup>37</sup> Est considéré comme horaire-cadre l'horaire propre au service durant lequel le personnel peut aménager son temps de travail, sous réserve des dispositions relatives à l'horaire bloqué.

<sup>38</sup> Est considéré comme horaire bloqué l'horaire durant lequel la présence des membres du personnel est obligatoire.

outils informatiques, etc.). Il s'agit également de répondre aux besoins d'efficacité et d'efficience de l'organisation et d'assurer l'employabilité des collaborateurs.

### Cahiers des charges et entretiens périodiques

Selon l'article 9 du statut du personnel de la Ville de Genève, « *les membres du personnel reçoivent un cahier des charges qui décrit les tâches à effectuer, ainsi que les responsabilités et les exigences liées au poste qu'elles ou ils occupent* ». L'article 30 du règlement d'application du statut du personnel de la Ville de Genève (REGAP) précise que le cahier des charges est signé par la hiérarchie et le titulaire.

Par ailleurs, l'article 11 du statut détaille les modalités de mise en œuvre d'un système d'entretien périodique avec les employés ayant achevé leur période d'essai qui « *porte sur l'activité qui leur est confiée, leurs responsabilités, l'environnement de travail, les compétences attendues dans le poste, les besoins en formation et les possibilités d'évolution de leur carrière* ». Selon l'article 32 du REGAP, « *l'entretien périodique doit être mené au minimum tous les 24 mois* ».

### Acteurs en matière de ressources humaines (RH)

**La direction des ressources humaines (DRH) de la Ville de Genève** est un service transversal qui apporte son concours à la gestion des ressources humaines de l'ensemble du personnel de la Ville de Genève. Les principales missions de la DRH comprennent l'application du statut du personnel de la Ville de Genève (procédures de recrutement des collaborateurs, gestion administrative du personnel, politique de rémunération), la gestion des ressources humaines proprement dite (formation, conseil en organisation, évaluation de fonction, mobilité et gestion des carrières, santé et sécurité au travail, soutien RH), le soutien et les conseils juridiques ainsi que l'application des principes d'égalité et de diversité.

**La direction du DCS** met en œuvre la politique des ressources humaines de la Ville de Genève.

Au sein de la BGE, l'**administratrice** a pour tâche de diriger et de contrôler la gestion RH de l'ensemble du personnel. Cette tâche consiste notamment à :

- veiller au respect et à l'application des procédures et directives en vigueur et à garantir la mise en œuvre des projets RH internes et transversaux ;
- conduire les procédures d'engagement ;
- assurer l'évolution du personnel et proposer des formations continues en adéquation avec les objectifs métiers définis.

La **gestionnaire RH** a quant à elle pour missions générales :

- d'assister et de soutenir la hiérarchie du service dans la gestion des RH ;
- d'assurer l'administration des RH pour le service, c'est-à-dire gérer et suivre les dossiers du personnel quant à l'application du statut, des règlements et directives ;
- d'être à l'écoute des problèmes rencontrés par les collaborateurs et de les orienter vers les prestations et les interlocuteurs pertinents.

## 5.4.2. Constats

### **Appréciation générale**

La gestion des ressources humaines souffre de plusieurs faiblesses notamment en matière de planification des services au public et d'efficacité de certains contrôles relatifs aux horaires. Par ailleurs, une politique de formation continue et la réalisation systématique de cahiers des charges et d'entretiens périodiques font encore défaut, ce qui ne permet notamment pas de contribuer à une amélioration régulière de la qualité des prestations fournies.

### **Constat 20 : une planification des services au public présentant des faiblesses**

La planification des collaborateurs assurant des services au public présente plusieurs faiblesses. En effet, la Cour constate que :

- La personne de l'unité des services au public en charge de la planification ne dispose pas de liens hiérarchiques ou fonctionnels appropriés lui permettant d'affecter de la manière la plus efficiente possible les collaborateurs des différentes unités aux tâches de services au public. Cette situation engendre notamment des tensions entre collaborateurs ;
- La planification est effectuée sur un tableur Excel, générant une surcharge de travail compte tenu de sa complexité (existence de différentes fonctions métiers, d'horaires dérogoires, etc.).
- Les taux d'activité des collaborateurs de l'unité collection générale sont variés et parfois faibles (par exemple, 20 collaborateurs sur 22 de l'unité sont à temps partiel, dont certains à 35 ou 40 %). En outre, certains collaborateurs bénéficient de dérogations aux heures de présence obligatoires. Ceci a notamment pour conséquence que la contribution des bibliothécaires aux services au public n'est pas équilibrée selon les différentes plages horaires d'ouverture au public. À titre d'illustration, le tableau ci-après met en évidence, par tranche horaire, le nombre de bibliothécaires présentes (pour l'heure entière) aux services au public :

Heure	Lundi	mardi	mercredi	jeudi	Vendredi
8	4	11	7	9	4
9	9	14	11	12	9
10	9	14	11	12	9
11	7	12	11	10	8
12	5	2	3	4	1
13	2	7	3	7	2
14	8	11	7	10	6
15	7	12	7	10	5
16	7	11	7	10	4
17	5	5	4	4	3

Source : BGE

Il en ressort notamment que les plages horaires 12-14h et après 17h sont particulièrement critiques en raison du faible nombre de bibliothécaires disponibles à ces moments-là.

De la même manière, en matière de nettoyage, la Cour relève que cinq nettoyeurs sur sept travaillent à 50 % (pour la plupart le matin), ce qui complique la planification des activités d'entretien des locaux de la BGE. L'entretien doit en effet être réalisé tout au long de la journée, en lien avec les horaires d'ouverture des locaux au public.

### **Constat 21 : Inefficiences dans la vérification et la correction manuelles des timbrages quotidiens**

Afin de limiter le nombre d'heures supplémentaires réalisées par les collaborateurs, tout dépassement hebdomadaire de plus de vingt minutes par rapport à l'horaire planifié est supprimé du décompte horaire du collaborateur concerné, sauf accord du supérieur hiérarchique. En lien avec ce principe, la

Cour relève que la vérification et la correction manuelles des timbrages quotidiens occupent deux collaborateurs durant une journée de travail par semaine, ce qui n'est pas efficient.

### **Constat 22 : absence de politique de formation continue**

La direction de la BGE n'a pas défini de politique de formation continue pour ses collaborateurs basée sur une analyse approfondie des compétences internes par rapport aux évolutions stratégiques souhaitées. Cette absence de politique ne permet notamment pas de s'assurer de l'amélioration régulière de la qualité des prestations fournies et d'un développement professionnel adéquat des collaborateurs de la BGE.

### **Constat 23 : réalisation des cahiers des charges et des entretiens périodiques non finalisée**

La direction de la BGE a entamé un travail de mise à jour des cahiers des charges de ses collaborateurs. Néanmoins, cet effort doit être poursuivi, 20 % des cahiers des charges n'ayant pas encore été finalisés au moment de l'audit. En outre, les entretiens périodiques des collaborateurs n'ont pas encore pu être mis en place pour l'ensemble des collaborateurs de la BGE. Leur finalisation demeure essentielle afin d'assurer une gestion rigoureuse de l'institution.

## **5.4.3. Risques découlant des constats**

Les **risques de contrôle, opérationnels, financiers et d'image** tiennent aux faiblesses constatées en matière de planification, de vérification des timbrages, de politique de formation continue et de réalisation des cahiers des charges / entretiens périodiques.

Le **risque financier** tient à une gestion de la planification et à un suivi du timbrage des collaborateurs inadapté.

## **5.4.4. Recommandations**

### **Recommandation n°14 (cf. constat 20) : améliorer la planification**

La Cour recommande à la BGE d'instaurer un lien fonctionnel clair entre la responsable de la planification transversale et les collaborateurs assurant les services au public. En outre, il s'agira d'étudier l'opportunité d'effectuer la planification sur un logiciel ad hoc, en remplacement du tableau Excel. Finalement, la Cour recommande d'étudier l'opportunité de revoir les horaires des collaborateurs affectés au service au public, et de définir un taux d'activité minimal permettant de planifier les activités et services aux publics de manière optimale. Il conviendra de tenir compte de ce taux minimal lors des futurs recrutements.

### **Recommandation n°15 (cf. constat 21) : minimiser la nécessité de recourir à des corrections manuelles**

La Cour recommande à la BGE de revoir, en lien avec la mise en œuvre de la recommandation n° 14, les causes amenant à ces nombreuses corrections manuelles, notamment les temps partiels importants et les dérogations accordées aux collaborateurs. Il s'agira également d'accompagner les collaborateurs afin de leur montrer la meilleure manière de planifier leur temps de travail et comment il est possible d'ajuster le temps de travail hebdomadaire afin de respecter les règles établies.

**Recommandation n°16 (cf. constat 22) : établir la politique de formation continue**

La Cour recommande à la BGE d'établir une politique de formation continue, tenant compte des ressources à disposition de la BGE et des évolutions stratégiques souhaitées (voir également chapitre 4).

**Recommandation n°17 (cf. constat 23) : finaliser les cahiers des charges et les entretiens périodiques**

La Cour recommande à la BGE de finaliser dans les meilleurs délais les cahiers des charges et la mise en place d'entretiens périodiques pour l'ensemble de ses collaborateurs. Dans le contexte actuel de fort conflit interne et de résistance au changement, il conviendra de s'assurer que les entretiens périodiques soient effectués annuellement. Dans ce cadre, il s'agira notamment d'assigner des objectifs individuels annuels aux collaborateurs répondant aux bonnes pratiques en la matière, soit des objectifs spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et temporels.

### 5.4.5. Observations du DCS

Recommandation 14:  acceptée  refusée

*La BGE est tributaire, comme les autres services du DCS, de la mise à disposition d'un outil de planification du personnel par la Direction des systèmes d'information et de communication (DSIC) qui est centralisée à l'échelle de la Ville.*

Recommandation 15:  acceptée  refusée

*La BGE est tributaire, comme les autres services du DCS, de la mise en place du portail RH par la Direction des Ressources Humaines (DRH) qui est centralisée au niveau de la Ville. Cet outil, une fois implémenté, facilitera et simplifiera la gestion du temps de travail du personnel.*

Recommandation 16:  acceptée  refusée

*Pas de commentaires.*

Recommandation 17:  acceptée  refusée

*Pas de commentaires.*

## 5.5. Climat de travail

### 5.5.1. Contexte

#### ***Climat de travail et protection de la personnalité***

En tant qu'employeur exemplaire et responsable, la Ville de Genève a pour objectif de garantir à son personnel un cadre de travail sûr, bienveillant, impartial et équitable. C'est dans ce contexte qu'elle s'engage notamment à prendre des mesures afin d'assurer la protection de la personnalité, de la santé, de l'intégrité et de la sécurité des membres de son personnel<sup>39</sup>.

En matière de protection de la personnalité, l'article 91 du REGAP précise que « *chaque membre du personnel a droit à un traitement correct et respectueux de la part de ses supérieures et supérieurs hiérarchiques, ses collègues, des usagères et des usagers, dans le cadre de son activité professionnelle, permettant de garantir le respect et l'intégrité de sa personnalité* ».

#### ***Principes généraux en matière d'information et de communication***

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

#### ***Communication au sein de la BGE***

La communication interne de la BGE repose sur trois outils principaux :

- Un intranet ;
- Un journal interne (« Folio ») qui synthétise les réunions transversales entre les conservateurs de la BGE qui ont lieu toutes les 6 à 8 semaines. Ce journal est communiqué par courriel aux collaborateurs. Il est également diffusé sous format papier dans différents lieux de la BGE ;
- Une newsletter « au jour le jour » qui est utilisée dès qu'une information d'ordre général doit être diffusée.

En outre, des séances ont été instaurées à des périodicités et avec des thématiques prédéfinies. Le tableau ci-dessous présente quelques séances clés de l'institution :

---

<sup>39</sup> Source : politique RH de la Ville de Genève

Nom	Périodicité	Durée prévue	Thématiques abordées	Participants	Ordre du jour	Procès-verbal
Séance du comité de direction	Hebdomadaire	1 heure	- Information du directeur - Dossier et projets en cours - Information relative aux ressources humaines - Tour de table	Directeur, administratrice, responsables d'unités et de sites, assistante de direction	Oui	Oui
Réunion transversale	Toutes les 6 semaines	2 heures	- Informations du directeur - Avancées des dossiers et projets - Tour de table	Directeur et ensemble du personnel de la BGE	Oui	" Folio "
Réunion d'unité	Mensuelle	2 heures	- Dossiers et projets en cours en lien avec l'unité - Tour de table	Responsable de l'unité Membres de l'unité Selon les sujets, d'autres collaborateurs sont conviés	Oui	Oui

### **Gestion du changement**

Une organisation se doit de préparer et de conduire les actions de changement nécessaires en obtenant l'adhésion et l'implication de l'ensemble du personnel, par exemple en anticipant les besoins en formation des collaborateurs concernés.

De nos jours, en raison des rapides évolutions technologiques, la question n'est plus de savoir s'il y a du changement, mais de partir du principe que le changement est devenu la norme, et ce quasiment en continu. Les bibliothèques rendent des services qui doivent être en constante adéquation avec les besoins de leurs publics, notamment dans un contexte numérique. Ces changements constants peuvent générer des situations d'inconfort très fort, par exemple lorsque des changements organisationnels majeurs sont apportés afin de répondre à l'évolution des besoins. Il s'agit d'un grand défi pour la gestion du changement. Ce « phénomène » concerne toutes les bibliothèques.

### **5.5.2. Constats**

#### **Appréciation générale**

Les changements organisationnels importants menés au sein de la BGE n'ont pas été assortis de mesures adéquates d'accompagnement au changement. Par ailleurs, les tensions internes demeurent préoccupantes et le climat de travail n'est pas satisfaisant.

#### **Constat 24: prise en compte insuffisante des conséquences prévisibles des changements organisationnels**

Les modifications organisationnelles mentionnées au chapitre 5.1 (révision de l'organigramme, modification des horaires, etc.) impliquent un changement culturel fort par rapport au positionnement passé de la BGE, engendrant une prévisible résistance au changement. Or, la direction de la BGE n'a pas suffisamment pris en compte la conséquence prévisible de cette forte évolution culturelle. En effet, la direction n'a pas anticipé les besoins opérationnels des collaborateurs par une stratégie de formation continue adéquate basée sur une analyse approfondie des compétences (voir également le

chapitre 5.4). Cette carence augmente la difficulté d'effectuer les tâches attendues aisément. Par exemple, celles relatives aux services au public (notamment le prêt) n'ont pas fait l'objet de formations appropriées, ce qui pourrait engendrer une dégradation de la qualité des services rendus.

Par ailleurs, bien qu'ayant identifié dès 2014 le besoin de mettre sur pied une formation ad hoc en matière de gestion du changement, la direction a fait le choix de ne pas la déployer avant d'avoir pourvu définitivement l'ensemble des postes de responsables d'unité, et ce malgré les importants changements organisationnels mis en œuvre. En conséquence, la direction s'est privée d'une mesure qui aurait permis aux collaborateurs de gérer le changement avec davantage de confiance et, in fine, d'améliorer le climat de travail au sein de la BGE (voir également le constat 26).

En outre, la direction n'a pas systématiquement communiqué sur les changements à venir ni impliqué de manière adaptée les différents corps de métiers lors de l'introduction de changements organisationnels ou sur des projets importants qui engagent l'image de la BGE. Ceci a in fine contribué à péjorer le climat de travail au sein de la BGE (voir également le constat 26). Il ressort ainsi des entretiens menés par la Cour que de nombreux collaborateurs sont dans le flou quant à la compréhension de l'organigramme actuel de la BGE. À titre d'illustration, l'identification de l'unité assurant la prise en charge de la sécurité des personnes n'est pas claire pour certains collaborateurs.

Finalement, la Cour note que les fortes tensions internes observées au sein de la BGE (voir les constats 25 et 26 ci-dessous) augmentent la difficulté de répondre aux enjeux clés définis par le DCS. En effet, elles contribuent à développer et à maintenir un climat de méfiance propice à exacerber la résistance au changement.

### **Constat 25 : comportement du directeur jugé inapproprié par de très nombreux collaborateurs**

La très grande majorité des collaborateurs (anciens et actuels) entendus par la Cour estiment que le directeur a un comportement inapproprié vis-à-vis de ses employés : ton cassant, menaces, tâches à réaliser selon des délais qualifiés de non réalistes par certains collaborateurs, etc. Il ressort ainsi des différents entretiens menés le sentiment d'un malaise très important, d'une rupture de confiance entre les collaborateurs et le directeur, et d'un fort sentiment de démotivation chez certains collaborateurs. Ces éléments ont notamment amené les collaborateurs de la BGE à renoncer à renouveler une commission du personnel interne (CPI)<sup>40</sup> ce qui constitue en soi un signal négatif en matière de climat social.

### **Constat 26 : climat de travail insatisfaisant à plusieurs niveaux**

Les investigations de la Cour ont confirmé un climat de travail insatisfaisant à plusieurs niveaux de la BGE, ce qui est notamment dû à :

- Une gestion administrative ressentie comme trop rigide (par exemple, sur les possibilités d'effectuer une rocade d'horaire entre collègues) ;
- Une communication institutionnelle et interpersonnelle perçue comme inappropriée dans certains cas. À titre d'illustrations, la Cour cite les éléments suivants :
  - Les informations contenues dans le Folio ne sont pas toujours d'actualité, jouant notamment le rôle de procès-verbal des réunions du personnel. Cet état de fait en diminue fortement l'utilité perçue par une partie des collaborateurs et nourrit un sentiment de communication inappropriée au sein de la BGE. A contrario, les collaborateurs sont parfois heurtés par les

---

<sup>40</sup> Selon l'article 56 al. 1 du REGAP, la mission d'une commission du personnel interne est de représenter et de défendre les intérêts du personnel. La commission du personnel interne de la BGE n'a pas été renouvelée lors de l'élection de mai 2016, faute de candidats.

informations transmises par le Folio ou le courriel « au jour le jour », estimant que les questions organisationnelles importantes qui y figurent auraient dû être communiquées de manière plus directe au cours d'une séance ad hoc (par exemple la nomination d'un nouveau conservateur ou le changement de nom d'une unité) ;

- Les informations relatives aux mesures de sécurité prises par la BGE ne sont pas toujours comprises par les collaborateurs. Par exemple, lors de l'audit, certains collaborateurs ont fait part à la Cour de leurs craintes par rapport à la qualité de l'air au sein des magasins de la BGE, malgré l'ensemble des mesures prises et les analyses menées par la BGE concluant que ces inquiétudes n'ont pas de raison d'être ;
- En raison d'un manque de formalisation et de communication, la Cour a relevé lors de ses entretiens qu'une grande majorité de collaborateurs sont « dans le flou » quant à la stratégie de la BGE (voir également les constats du chapitre 4). Cette absence de vision partagée, entre autres quant à la mission, aux valeurs et aux objectifs stratégiques de la BGE alimente un manque d'adhésion des collaborateurs aux changements organisationnels nécessaires.

Ces importantes tensions, conjuguées à une résistance à des évolutions nécessaires, mais incomprises, engendrent une situation de souffrance et de découragement d'une partie du personnel de la BGE.

Dans ce contexte, l'OCIRT a été saisi par plusieurs collaborateurs en 2016. L'OCIRT a demandé en 2017 au DCS d'effectuer une expertise technique en santé-sécurité au travail. Fin 2017, en accord avec l'OCIRT, le DCS a annoncé aux collaborateurs de la BGE que cette expertise serait réalisée au début de l'année 2018, après publication du présent rapport.

### 5.5.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels, financiers, de contrôle et d'image** tiennent notamment à la mise en œuvre d'une gestion du changement insuffisante, à une communication insatisfaisante, à la fragilité du climat de travail, aux relations de travail tendues, aux atteintes à la santé du personnel et aux absences maladie<sup>41</sup> y afférentes. L'ensemble de ces éléments sont de nature à avoir un impact sur la motivation, la confiance et l'adhésion des collaborateurs et, in fine, sur la qualité des prestations fournies par la BGE.

### 5.5.4. Recommandations

#### ***Recommandation n°18 (cf. constats 24 et 26) : instaurer une stratégie proactive de gestion du changement et revoir les modes de communication***

La Cour recommande d'organiser, lors de changements organisationnels importants, des séances au cours desquelles le directeur et le responsable d'unité expliquent les évolutions prévues, de quelle manière elles s'inscrivent dans la vision stratégique de la BGE, ainsi que leurs impacts sur l'unité et la BGE. Il s'agira également de prévoir des formations ponctuelles appropriées en amont des changements, par exemple en lien avec les nouvelles tâches à accomplir. Finalement, il s'agira d'inscrire de manière pérenne, dans le cadre de la politique de formation continue, des formations en lien avec

---

<sup>41</sup> En 2016, le taux d'absence au sein de la BGE (accidents et maladie) s'élevait à 6.2 %. À titre de comparaison, celui du DCS était de 5.9 %.

l'évolution stratégique de la bibliothèque sur les thématiques d'avenir (réseaux sociaux, etc.) (voir également les recommandations du chapitre 5.4).

La Cour recommande dans le même temps de revoir les modes de communication de la BGE par rapport aux tensions importantes actuelles. Il est nécessaire de dissiper les incompréhensions par rapport aux décisions stratégiques et organisationnelles. Afin d'améliorer la communication et le climat de travail, il serait par exemple envisageable d'organiser :

- Des espaces informels de discussion, tels que des petits-déjeuners avec la direction et les collaborateurs qui le souhaitent afin que ces derniers puissent poser des questions sur tel ou tel thème ou orientation et exprimer leur ressenti ;
- Des événements durant lesquels un collaborateur de la bibliothèque ou un invité expose un thème d'intérêt pour le métier ;
- Une sortie annuelle du personnel pour visiter une autre institution dont il est possible de s'inspirer sur un domaine particulier.

**Recommandation n°19 (cf. constats 25 et 26) : mettre en place les mesures visant à restaurer un climat de travail satisfaisant**

La confiance en l'administration et la direction étant largement remise en question, il conviendra pour le DCS de prendre les mesures appropriées visant à protéger la santé des collaborateurs, ainsi que leur intégrité personnelle, en s'assurant que les comportements inappropriés n'aient plus cours au sein de la BGE. En particulier, il s'agira d'examiner les actions à réaliser en matière de ressources humaines, sans exclure une éventuelle remise en cause des rapports de travail avec les personnes concernées par les constats du présent rapport.

Il pourrait également être opportun de faire intervenir un tiers externe spécialisé dans le domaine pour définir un plan d'action spécifique et accompagner sa mise en œuvre. Cette intervention devrait être coordonnée avec les analyses qui seront menées par l'OCIRT au sein de la BGE (voir le chapitre 6).

### 5.5.5. Observations du DCS

Recommandation 18:  acceptée  refusée

*Il est important de souligner que la réussite de cette démarche dépend également de la qualité du dialogue avec le personnel de la BGE et nécessite de pouvoir disposer d'un espace d'échanges formalisé ; le DCS réitère son vif souhait qu'à l'issue de la publication de ce rapport et des changements qui en découleront, une commission du personnel soit à nouveau constituée.*

Recommandation 19:  acceptée  refusée

*Se référer au commentaire lié à la recommandation 21*

## 6. ANALYSE – SURVEILLANCE EXERCÉE PAR LE DCS

### 6.1. Contexte

#### ***Principes relatifs à la surveillance exercée par le DCS sur ses institutions / services***

Dans le cadre de la surveillance exercée par le DCS, la BGE est assimilée à un musée et est soumise aux règles et normes édictées par l'administration. Le DCS demande aux musées de développer une identité culturelle propre, ce qui se traduit par une certaine autonomie d'action. Les directions des musées sont ainsi responsables de la conduite de leurs institutions respectives, tant en matière de gestion que dans le choix et la poursuite de leurs objectifs culturels et scientifiques. Pour le DCS, le rôle d'une direction de département est d'amener un appui, une liaison, une coordination et un suivi en sus d'un rôle de surveillance. Cela se traduit par la coordination de la mise en œuvre de la feuille de route établie par le magistrat en s'assurant de l'adéquation des objectifs scientifiques et culturels des institutions avec les orientations données par le politique. Quant à la « surveillance » des activités culturelles et scientifiques des musées par le DCS, elle porte principalement sur la réalisation des orientations politiques données par le magistrat dans le respect du budget alloué. Les directions des institutions disposent donc d'une grande marge de manœuvre dans les choix et la réalisation des expositions.

Afin de répondre aux exigences de la Ville de Genève en matière de SCI, le DCS a créé un poste de responsable départemental du contrôle interne, pourvu en novembre 2012. Ce dernier travaille en étroite collaboration avec le responsable départemental des finances, notamment lors de la réalisation des contrôles effectués par la direction du DCS.

En matière de SCI, la surveillance du DCS s'est organisée en tenant compte de trois lignes de maîtrise :

- La première ligne de maîtrise correspond aux contrôles réalisés par les services au niveau opérationnel. La bonne exécution de ces contrôles est de la responsabilité des services (par exemple, pour la BGE de son directeur) ;
- La deuxième ligne est celle des différentes fonctions à caractère transversal (par exemple, la fonction d'administrateur ou le responsable du contrôle interne départemental qui réalisent notamment des contrôles de deuxième niveau). Ces contrôles sont de la responsabilité de la direction départementale du DCS ;
- La troisième ligne de maîtrise est celle de l'assurance indépendante fournie par la fonction d'audit interne. Elle est assumée par le contrôle financier de la Ville de Genève (CFI).

L'identification des contrôles de deuxième niveau est effectuée par la direction du DCS selon plusieurs critères : répondre aux recommandations émises par le CFI lors de la révision des comptes, sur la base d'une analyse du DCS ou d'échanges avec la direction financière du département des finances et du logement, ou sur la base d'une analyse transversale réalisée par le gestionnaire des risques de la Ville.

La Cour présente ci-après les contrôles de deuxième niveau effectués, en cours ou prévus par le contrôle interne du DCS pour l'ensemble du département (depuis 2015) :

- Musée d'ethnographie : contrôles relatifs à la séparation des tâches et à l'utilisation des cartes de crédit (2015) ;
- Bibliothèques municipales : analyses du processus de caisse et de l'émission des notes de crédit (2015 et 2016) ;
- Service des sports : analyses relatives à l'émission de notes de crédit et au processus de caisse (2016) ;
- Service de la promotion culturelle : analyse relative à l'émission de notes de crédit (2016) ;
- Conservatoire et jardin botaniques : analyse du processus de caisse (2017 : réalisé) ;
- Muséum d'histoire naturelle : analyse du processus de caisse (2017 : réalisé) ;
- Service culturel : contrôle des « grands » subventionnés (2017 : en cours) ;

- Musée d'art et d'histoire : notes de frais des chefs de service (2017 : prévu).

### **Santé et sécurité au travail**

Les obligations de l'employeur en matière de santé au travail sont fixées à l'article 6 de la loi fédérale sur le travail (LTr, 822.11) qui établit que « pour protéger la santé des travailleurs, l'employeur est tenu de prendre toutes les mesures dont l'expérience a démontré la nécessité, que l'état de la technique permet d'appliquer et qui sont adaptées aux conditions d'exploitation de l'entreprise. Il doit en outre prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger l'intégrité personnelle des travailleurs ». Elles sont également précisées à l'article 2 de l'ordonnance 3 relative à la loi sur le travail (OLT3, 822.113) qui établit que : « L'employeur est tenu de donner toutes les directives et de prendre toutes les mesures nécessaires afin d'assurer et d'améliorer la protection de la santé physique et psychique. Il doit en particulier faire en sorte que :

- a. en matière d'ergonomie et de protection de la santé, les conditions de travail soient bonnes ;
- b. la santé ne subisse pas d'atteintes dues à des influences physiques, chimiques ou biologiques ;
- c. des efforts excessifs ou trop répétitifs soient évités ;
- d. le travail soit organisé d'une façon appropriée ».

Ces grands principes sont repris dans le règlement sur la protection de la santé et la sécurité du travail de la Ville de Genève (LC 21 152.35).

### **Rappel succinct des mesures prises par le DCS par rapport aux problèmes liés à la santé et à la sécurité au travail rencontrés au sein de la BGE**

Entre 2013 et 2016, 18 membres du personnel de la BGE (dont 4 en 2016) sollicitent l'entité « psychologie au travail » de la Ville de Genève.

En avril 2014, une lettre signée par de nombreux collaborateurs de la BGE est adressée à son directeur et à son administratrice. Cette lettre fait état d'une dégradation du climat de travail général engendrée notamment par le projet de nouvelle organisation des samedis. Des problèmes de communication et de collaboration avec la direction sont également mis en évidence.

En août 2014, le directeur de la BGE s'emporte contre deux bibliothécaires de la BGE dans les locaux de la BGE ouverts au public .

Le 30 septembre 2014, le DCS réunit l'ensemble du personnel de la BGE pour entendre les collaborateurs quant aux difficultés qu'ils peuvent rencontrer au sein de l'institution et leur rappeler le cadre dans lequel il situe l'action entreprise par la BGE. Suite à cette séance, trois mesures d'accompagnement au changement sont proposées par le DCS :

- processus bibliothéconomiques : mandat visant à évaluer et optimiser les processus documentaires à la BGE. Le mandat devait comprendre un diagnostic des processus actuels, proposer des recommandations pour relever les nouveaux défis métiers dans le domaine de la bibliothéconomie, en étroite collaboration avec les personnes concernées. Le mandat devait pouvoir donner lieu, dans un second temps, à des formations professionnelles sur mesure afin d'accompagner au mieux les bibliothécaires dans ces changements prioritaires et dans les nouvelles orientations que la BGE entend prendre en faveur des publics ;
- accompagnement de la commission du personnel interne (CPI) et de la direction de la BGE afin d'améliorer la communication entre les deux entités, de préciser les rôles et responsabilités des uns et des autres, et de définir un mode de travail conjoint formalisé et plus clairement délimité dans les attributions réciproques ;
- démarche d'accompagnement des cadres supérieurs : démarche d'accompagnement et d'appui pour la gestion de changements importants, notamment afin de renforcer la circulation de l'information et de pouvoir soutenir au mieux les équipes sous leurs responsabilités.

Des actions ont été réalisées en lien avec les deux premières mesures, mais les objectifs fixés n'ont pas été atteints. Quant à la troisième mesure (accompagnement des cadres supérieurs), il a été décidé de la reporter dans l'attente de la désignation de l'ensemble des responsables d'unités de la BGE.

Le climat ne s'étant pas amélioré, plusieurs collaborateurs de la BGE ont saisi l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT) durant l'année 2016. Des échanges entre la direction du DCS et l'OCIRT ont eu lieu dès la fin d'année 2016 et jusqu'au milieu de l'année 2017 pour échanger sur ces problématiques.

Enfin, en mars 2017, le conseiller administratif en charge du DCS a sollicité la Cour des comptes afin qu'elle procède à un audit de gouvernance de la BGE.

## 6.2. Constats

### **Appréciation générale**

En matière de surveillance, la Cour relève qu'aucune vérification de deuxième niveau n'a été effectuée par le DCS visant à s'assurer que la BGE disposait d'un niveau de maturité adéquat en termes de SCI (en particulier concernant la problématique des notes de frais). Par ailleurs, face aux nombreux signaux d'alerte constatés en matière RH, le suivi effectué par le DCS n'a pas permis de s'assurer que les mesures d'accompagnement prévues avaient bien porté leurs fruits.

### **Constat 27 : vérifications de deuxième niveau au sein de la BGE non mise en œuvre par le DCS**

La direction du DCS n'a pas encore effectué de vérifications de deuxième niveau concernant le SCI des différents processus de la BGE, dont les processus financiers. Elle n'a ainsi pas été en mesure de détecter notamment les carences au niveau des contrôles effectués par la BGE, par exemple sur les notes de frais du directeur et sur ses déplacements (voir le constat 23 du chapitre 5.3).

### **Constat 28 : suivi du DCS n'ayant pas permis de mesurer l'amélioration du climat interne**

Face aux nombreux signaux d'alerte mentionnés ci-dessus (voir chapitre 6.1) s'inscrivant dans un contexte de changements organisationnels, le DCS aurait dû vérifier dès fin 2015 si les mesures d'accompagnement prévues en septembre 2014 avaient bien porté leurs fruits, et le cas échéant, prendre rapidement de nouvelles mesures concrètes (sollicitation d'un expert externe par exemple) visant à restaurer un climat de travail adéquat au sein de la BGE. En effet, plus les conflits internes perdurent dans le temps, plus ils sont difficiles à résoudre.

## 6.3. Risques découlant des constats

Les **risques financiers et de contrôle** tiennent à l'absence de contrôle de deuxième niveau effectué par le DCS concernant la BGE.

Les **risques opérationnels, de conformité, de contrôle, financiers et d'image** tiennent au manque de vérification du DCS de l'effectivité des mesures prises en vue d'améliorer le climat de travail.

## 6.4. Recommandations

### **Recommandation n°20 (cf. constat 27) : renforcer les vérifications de deuxième niveau**

La Cour recommande au DCS de renforcer les vérifications de deuxième niveau effectuées sur ses institutions et services. En particulier, il pourrait être instauré un contrôle par sondage des notes de frais et de la fréquence des déplacements professionnels des membres de la direction en considérant la notion d'un usage efficient des ressources. Des vérifications par sondage des projets importants des institutions et services pourraient également être réalisées en tenant compte non seulement de leur conformité aux objectifs stratégiques du DCS, mais également de l'adéquation des moyens mis en œuvre par rapport aux objectifs.

### **Recommandation n°21 (cf. constat 28) : veiller au rétablissement d'un climat de travail approprié**

La Cour recommande au DCS d'accompagner la BGE dans les meilleurs délais afin de rétablir un climat de travail approprié et serein. Dans ce cadre, une expertise externe pourrait être confiée à un tiers afin de définir un plan d'action spécifique (voir également la recommandation n°19).

Par ailleurs, la Cour recommande au DCS d'envisager l'opportunité de mettre en place ponctuellement des instruments permettant de mesurer de manière confidentielle le climat interne dans ses institutions et services, par exemple au travers d'enquêtes de satisfaction internes.

## 6.5. Observations du DCS

Recommandation 20:  acceptée  refusée

*Diverses vérifications de deuxième niveau, portant essentiellement sur des processus financiers, sont menées en tournus dans les services et institutions du DCS, en tenant compte des particularités des institutions muséales. En 2018, il est prévu de renforcer le dispositif par une campagne de contrôles coordonnée au niveau des différents départements de la Ville et qui concernera plusieurs services du DCS, dont la BGE.*

Recommandation 21:  acceptée  refusée

*Le climat de travail est évidemment une composante essentielle et fondamentale de la capacité du service public à accomplir ses missions, raison pour laquelle le DCS a accordé une attention très soutenue à la BGE et à son personnel. En effet, suite à la pétition du personnel en 2014, le DCS a eu des échanges réguliers avec le personnel et la Commission du personnel qui existait alors. Aussi, de multiples interventions externes et expertises ont été menées au sein de l'institution (mandat d'accompagnement de la commission du personnel, mandat d'accompagnement HEG, diverses expertises en santé et sécurité de la DRH, expertise technique en santé-sécurité au travail demandée par l'OCIRT, audit de gouvernance de la Cour). Au vu de ce qui précède, le DCS n'a en effet pas jugé pertinent de commander une intervention externe supplémentaire, notamment pour vérifier l'efficacité des interventions antérieures. Cela aurait représenté non seulement des coûts supplémentaires difficilement compatibles avec une saine gestion des deniers publics, mais un facteur accru de perturbation interne. Dans la foulée des recommandations précédentes, acceptées par le DCS, un plan de mesures sera défini et mis en place rapidement, pouvant inclure des interventions externes. Si le personnel de la BGE constitue à nouveau une commission interne du personnel, celle-ci sera associée aux mesures à prendre.*

## 7. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

No 133 Ville de Genève– Gouvernance de la Bibliothèque de Genève	Mise en place (selon indication de l'audit)			
Recommandation/Action	Risque <sup>42</sup>	Resp.	Délai au	Fait le
<p><b><u>Recommandation 1</u></b>            La Cour recommande à la direction de la BGE d'établir un document fondateur synthétique qui précise notamment une vision d'avenir pour la BGE, les missions qu'elle s'assigne, les valeurs qu'elle entend défendre ainsi que ses engagements avec les différents partenaires externes (par exemple l'Université de Genève). Ce document devra ensuite être validé par la direction du DCS.</p>	3	DCS / BGE	Suite aux décisions prises dans le cadre de la LRT	
<p><b><u>Recommandation 2</u></b>            La Cour recommande à la direction de la BGE d'établir un plan stratégique détaillant au niveau de la BGE le plan directeur 2016-2020 des bibliothèques établi par le DCS. Ce document devra ensuite être validé par le DCS. Ce plan stratégique devra s'appuyer sur les missions et visions définies à la recommandation n°1 et contenir :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Une analyse stratégique (opportunités, menaces, forces et vulnérabilités) ;</li> <li>• Les axes stratégiques de la BGE sur l'horizon de temps fixé ;</li> <li>• Les objectifs en lien avec chacun des axes stratégiques ;</li> <li>• Les actions en lien avec chaque objectif avec une estimation de leur délai et investissement (en ETP et/ou en francs).</li> </ul> <p>Afin de recueillir la meilleure adhésion possible auprès des collaborateurs de la BGE, le plan stratégique pourrait être réalisé selon une démarche participative avec ces derniers. En particulier, les collaborateurs pourraient être consultés (via un questionnaire informatisé par exemple) quant aux forces et faiblesses de la BGE ainsi qu'aux opportunités et menaces qui pourraient concerner l'institution dans les années à venir. Pour la finalisation de l'analyse stratégique, la BGE pourrait également s'appuyer sur des « séminaires d'experts » incluant des professionnels suisses et étrangers de la bibliothéconomie, des représentants des utilisateurs, des représentants du DCS). Enfin, le projet de plan stratégique élaboré par le comité de direction de la BGE pourrait être soumis pour consultation aux collaborateurs. Ceux-ci seraient ainsi invités à faire part de leur degré d'adhésion aux différents éléments du projet proposé. Cette consultation doit être accompagnée d'une communication claire autour des enjeux et de leurs impacts sur l'organisation.</p>	3	BGE	31.12.18	

<sup>42</sup> Niveaux de risques : 1 = Mineur, 2 = Modéré, 3 = Significatif, 4 = Majeur

No 133 Ville de Genève- Gouvernance de la Bibliothèque de Genève	Mise en place (selon indication de l'audit)			
Recommandation/Action	Risque 42	Resp.	Délai au	Fait le
<p><b>Recommandation 3</b></p> <p>En se basant sur une analyse rigoureuse des grandes tendances en la matière, la Cour recommande à la direction de la BGE d'établir des politiques notamment en matière de : promotion et mise en valeur des ressources numériques, communication numérique sur les réseaux sociaux, expositions. Concernant les expositions, la Cour relève que la BGE a établi un document intitulé « pourquoi Genève » qui pourrait fournir une base appropriée à la définition d'une politique en matière d'expositions.</p> <p>Par ailleurs, il s'agira de définir les exemptions en termes de dépôt légal afin d'optimiser l'usage des ressources de la BGE.</p> <p>Finalement, il conviendra pour le DCS de valider formellement la politique de désherbage et de s'assurer de sa bonne application au sein de la BGE.</p>	3	BGE / DCS	31.12.18	
<p><b>Recommandation 4</b></p> <p>La Cour recommande à la direction de la BGE d'établir et de suivre périodiquement des objectifs, indicateurs et valeurs cibles clés permettant d'assurer un pilotage adapté de l'institution (au niveau de la BGE et de chacune de ses unités). À titre d'exemple, la Cour mentionne ci-après plusieurs indicateurs pertinents pouvant être suivis par la BGE :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Taux de recoupement avec le réseau pour le catalogage<sup>43</sup> (par domaine) ;</li> <li>• Délai médian de catalogage d'un livre (par secteurs d'acquisition) ;</li> <li>• Nombre de livres numériques entrés par le dépôt légal ;</li> <li>• Taux d'occupation des espaces de stockage (y compris taux d'accroissement annuel) ;</li> <li>• Nombre d'heures consacrées aux services au public (par exemple, 20 pour cent) ;</li> <li>• Taux d'encadrement du public par le personnel ;</li> <li>• Nombre de collaborateurs ayant pu suivre le plan de formation continue durant l'année ;</li> <li>• Pourcentage des nouvelles acquisitions empruntées au moins une fois dans l'année.</li> </ul>	2	BGE	31.12.18	

<sup>43</sup> Des taux élevés de recoupement indiquent un fort potentiel de réduction du temps total consacré au catalogage.

No 133 Ville de Genève – Gouvernance de la Bibliothèque de Genève	Mise en place (selon indication de l'audit)			
Recommandation/Action	Risque 42	Resp.	Délai au	Fait le
<p><b><u>Recommandation 5</u></b>            La Cour recommande à la direction de la BGE de prendre les mesures nécessaires visant à réduire le temps consacré au catalogage et à l'indexation et à renforcer les autres activités, dont les services au public. À ce titre, il s'agira d'examiner la possibilité d'augmenter à hauteur de 20 pour cent la part de travail allouée aux bibliothécaires pour les services au public, le taux actuel se situant entre 10 et 15 pour cent. À noter que cette réallocation (réorientation) des tâches est envisageable dans les meilleurs délais dans le respect du statut du personnel de la Ville de Genève.</p>	2	BGE	31.12.18	
<p><b><u>Recommandation 6</u></b>            La Cour invite le directeur de la BGE à recentrer ses activités sur la gestion de l'entité en déléguant autant que possible aux conservateurs de la BGE les activités éditoriales et scientifiques. Dans ce cadre, le cahier des charges du directeur de la BGE pourrait être revu.</p>	3	BGE	Immédiat	
<p><b><u>Recommandation 7</u></b>            La Cour recommande à la BGE de poursuivre ses réflexions en effectuant une analyse formalisée des possibilités de réaménager les locaux actuels de la BGE de manière cohérente afin qu'ils puissent véritablement répondre à une logique de troisième lieu, par exemple en aménageant une cafétéria ouverte au public ou en revoyant le concept actuel de la loge. Il s'agira également d'étudier la possibilité de créer un lien physique entre l'espace bibliothèque du bâtiment central d'Uni Bastions et l'aile Salève hébergeant actuellement la BGE, voire d'explorer la possibilité d'utiliser d'autres sites.</p>	2	BGE / DCS	Suite au vote du crédit d'étude du CM	
<p><b><u>Recommandation 8</u></b>            La Cour recommande à la BGE d'élaborer une politique de formation des usagers répondant aux différents besoins actuels en termes d'utilisation des ressources numériques, entre autres. À ce titre, une coordination avec la politique menée par l'UNIGE en la matière devrait avoir lieu.</p>	2	BGE	31.12.18	
<p><b><u>Recommandation 9</u></b>            La Cour recommande à la BGE de réaliser une analyse formalisée des besoins en ressources humaines en termes de dotation, d'allocation au sein des unités et de compétences au regard de la stratégie d'évolution souhaitée (voir à ce titre les recommandations du chapitre 4). Le cas échéant, en fonction des renouvellements de poste, il s'agira de supprimer progressivement les fonctions et niveaux hiérarchiques non pertinents et d'analyser systématiquement les profils requis en intégrant également des collaborateurs ayant des compétences plus vastes que dans le seul domaine de la bibliothéconomie.</p>	3	BGE	Suite aux décisions prises dans le cadre de la LRT	

No 133 Ville de Genève- Gouvernance de la Bibliothèque de Genève	Mise en place (selon indication de l'audité)			
Recommandation/Action	Risque 42	Resp.	Délai au	Fait le
<p><b><u>Recommandation 10</u></b> La Cour recommande de rattacher la loge à une unité opérationnelle, telle que celle des services au public. De même, il s'agira, dans une optique de transversalité, de revoir le rattachement actuel de la fonction de « collaborateur de support scientifique » en l'intégrant à une unité transversale ou en la rattachant à la direction.</p>	1	BGE	30.06.18	
<p><b><u>Recommandation 11</u></b> La Cour recommande à la BGE de mettre en place une gestion de projet rigoureuse pour ses projets clés en :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Appliquant une méthodologie standard de gestion de projet (par exemple Hermès) ;</li> <li>• Établissant des documents standards permettant de comprendre comment les projets sont exécutés, surveillés et maîtrisés ;</li> <li>• Établissant une liste des projets clés permettant de comprendre la situation de ces derniers d'un point de vue organisationnel et du point de vue du respect de leurs objectifs, délais et coûts ;</li> <li>• Mettant en évidence les éventuelles interactions entre les projets.</li> </ul>	3	BGE	30.06.18	
<p><b><u>Recommandation 12</u></b> La Cour recommande à la BGE d'identifier ses processus principaux puis de décrire les risques et contrôles associés à ces processus. Il s'agira ensuite de mettre en œuvre les contrôles clés identifiés. Compte tenu des problématiques relevées dans les constats, un effort particulier devrait être consacré aux contrôles axés sur les débours.</p>	3	BGE	31.12.18	
<p><b><u>Recommandation 13</u></b> La Cour recommande au DCS d'identifier, en collaboration avec la CMAI, l'ensemble des marchés des bibliothèques de la Ville de Genève (BGE, bibliothèques municipales, bibliothèques scientifiques) qui devraient faire l'objet de procédures ouvertes ou sélectives. Il s'agira ensuite procéder aux appels d'offres en conformité avec la législation AIMP en vigueur.</p>	2	BGE / DCS	31.12.18	
<p><b><u>Recommandation 14</u></b> La Cour recommande à la BGE d'instaurer un lien fonctionnel clair entre la responsable de la planification transversale et les collaborateurs assurant les services au public. En outre, il s'agira d'étudier l'opportunité d'effectuer la planification sur un logiciel ad hoc, en remplacement du tableau Excel. Finalement, la Cour recommande d'étudier l'opportunité de revoir les horaires des collaborateurs affectés au service au public, et de définir un taux d'activité minimal permettant de planifier les activités et services aux publics de manière optimale. Il conviendra de tenir compte de ce taux minimal lors des futurs recrutements.</p>	2	BGE	31.12.18	

No 133 Ville de Genève – Gouvernance de la Bibliothèque de Genève	Mise en place (selon indication de l'audit)			
Recommandation/Action	Risque 42	Resp.	Délai au	Fait le
<p><b><u>Recommandation 15</u></b>            La Cour recommande à la BGE de revoir, en lien avec la mise en œuvre de la recommandation n° 14, les causes amenant à ces nombreuses corrections manuelles, notamment les temps partiels importants et les dérogations accordées aux collaborateurs. Il s'agira également d'accompagner les collaborateurs afin de leur montrer la meilleure manière de planifier leur temps de travail et comment il est possible d'ajuster le temps de travail hebdomadaire afin de respecter les règles établies.</p>	3	BGE	30.06.18	
<p><b><u>Recommandation 16</u></b>            La Cour recommande à la BGE d'établir une politique de formation continue, tenant compte des ressources à disposition de la BGE et des évolutions stratégiques souhaitées (voir également chapitre 4).</p>	2	BGE	31.12.18	
<p><b><u>Recommandation 17</u></b>            La Cour recommande à la BGE de finaliser dans les meilleurs délais les cahiers des charges et la mise en place d'entretiens périodiques pour l'ensemble de ses collaborateurs. Dans le contexte actuel de fort conflit interne et de résistance au changement, il conviendra de s'assurer que les entretiens périodiques soient effectués annuellement. Dans ce cadre, il s'agira notamment d'assigner des objectifs individuels annuels aux collaborateurs répondant aux bonnes pratiques en la matière, soit des objectifs spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et temporels.</p>	3	BGE	30.06.18	

No 133 Ville de Genève- Gouvernance de la Bibliothèque de Genève	Mise en place (selon indication de l'audité)			
Recommandation/Action	Risque 42	Resp.	Délai au	Fait le
<p><b><u>Recommandation 18</u></b></p> <p>La Cour recommande d'organiser, lors de changements organisationnels importants, des séances au cours desquelles le directeur et le responsable d'unité expliquent les évolutions prévues, de quelle manière elles s'inscrivent dans la vision stratégique de la BGE, ainsi que leurs impacts sur l'unité et la BGE. Il s'agira également de prévoir des formations ponctuelles appropriées en amont des changements, par exemple en lien avec les nouvelles tâches à accomplir. Finalement, il s'agira d'inscrire de manière pérenne, dans le cadre de la politique de formation continue, des formations en lien avec l'évolution stratégique de la bibliothèque sur les thématiques d'avenir (réseaux sociaux, etc.) (voir également les recommandations du chapitre 5.4).</p> <p>La Cour recommande dans le même temps de revoir les modes de communication de la BGE par rapport aux tensions importantes actuelles. Il est nécessaire de dissiper les incompréhensions par rapport aux décisions stratégiques et organisationnelles. Afin d'améliorer la communication et le climat de travail, il serait par exemple envisageable d'organiser :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Des espaces informels de discussion, tels que des petits-déjeuners avec la direction et les collaborateurs qui le souhaitent afin que ces derniers puissent poser des questions sur tel ou tel thème ou orientation et exprimer leur ressenti ;</li> <li>• Des événements durant lesquels un collaborateur de la bibliothèque ou un invité expose un thème d'intérêt pour le métier ;</li> <li>• Une sortie annuelle du personnel pour visiter une autre institution dont il est possible de s'inspirer sur un domaine particulier.</li> </ul>	4	BGE	30.06.18	

No 133 Ville de Genève – Gouvernance de la Bibliothèque de Genève	Mise en place (selon indication de l'audit)			
Recommandation/Action	Risque 42	Resp.	Délai au	Fait le
<p><b><u>Recommandation 19</u></b>            La confiance en l'administration et la direction étant largement remise en question, il conviendra pour le DCS de prendre les mesures appropriées visant à protéger la santé des collaborateurs, ainsi que leur intégrité personnelle, en s'assurant que les comportements inappropriés n'aient plus cours au sein de la BGE. En particulier, il s'agira d'examiner les actions à réaliser en matière de ressources humaines, sans exclure une éventuelle remise en cause des rapports de travail avec les personnes concernées par les constats du présent rapport.</p> <p>Il pourrait également être opportun de faire intervenir un tiers externe spécialisé dans le domaine pour définir un plan d'action spécifique et accompagner sa mise en œuvre. Cette intervention devrait être coordonnée avec les analyses qui seront menées par l'OCIRT au sein de la BGE (voir le chapitre 6).</p>	4	BGE	Immédiat	
<p><b><u>Recommandation 20</u></b>            La Cour recommande au DCS de renforcer les vérifications de deuxième niveau effectuées sur ses institutions et services. En particulier, il pourrait être instauré un contrôle par sondage des notes de frais et de la fréquence des déplacements professionnels des membres de la direction en considérant la notion d'un usage efficient des ressources. Des vérifications par sondage des projets importants des institutions et services pourraient également être réalisées en tenant compte non seulement de leur conformité aux objectifs stratégiques du DCS, mais également de l'adéquation des moyens mis en œuvre par rapport aux objectifs.</p>	3	DCS	31.12.18	
<p><b><u>Recommandation 21</u></b>            La Cour recommande au DCS d'accompagner la BGE dans les meilleurs délais afin de rétablir un climat de travail approprié et serein. Dans ce cadre, une expertise externe pourrait être confiée à un tiers afin de définir un plan d'action spécifique (voir également la recommandation n°19).</p> <p>Par ailleurs, la Cour recommande au DCS d'envisager l'opportunité de mettre en place ponctuellement des instruments permettant de mesurer de manière confidentielle le climat interne dans ses institutions et services, par exemple au travers d'enquêtes de satisfaction internes.</p>	3	DCS	30.06.18	

## 8. DIVERS

### 8.1. 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.

## 8.2. Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs de la BGE, du DCS et des représentants de bibliothèques en Suisse et en France qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé en décembre 2017. Le rapport complet a été transmis au conseiller administratif en charge du DCS dont les observations remises le 19 janvier 2018 ont été dûment reproduites dans le rapport.

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

Genève, le 26 janvier 2018

**Stanislas ZUIN**  
Président

**François PAYCHÈRE**  
Magistrat titulaire

**Isabelle TERRIER**  
Magistrate 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, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

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

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

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève

tél. 022 388 77 90

[www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch)

[info@cdc-ge.ch](mailto:info@cdc-ge.ch)

