

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°64

JUIN 2013

AUDIT DE LEGALITE ET DE GESTION

VILLE DE GENEVE

REAMENAGEMENT DE LA PLAINE DE PLAINPALAIS



COUR DES COMPTES
RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales.

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 contrôlées. 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 de l'entité contrôlée.

Sont soumis au contrôle de la Cour des comptes :

- les départements,
- la chancellerie et ses services,
- l'administration du Pouvoir judiciaire,
- le Service du Grand Conseil,
- les institutions cantonales de droit public,
- les autorités communales et les institutions et services qui en dépendent,
- les institutions privées où l'État possède une participation financière majoritaire,
- les organismes bénéficiant de subventions de l'État ou des communes.

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 lors de ses contrôles.

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 effets ni suites sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en contactant la Cour des comptes. Toute personne, de même que les entités soumises à son contrôle, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches.

Contactez la Cour par courrier postal ou par le formulaire disponible sur Internet :

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

SYNTHÈSE

Faisant suite à un précédent audit¹ réalisé auprès du Département de l'Urbanisme (anc. DCTI), la Cour a décidé, au début 2011, de procéder à un audit de gestion sur l'organisation et la gestion financière de la réalisation des travaux de construction et de rénovation en Ville de Genève, afin de déterminer si les principes de l'emploi judicieux et économique des moyens sont appliqués dans le cadre de la réalisation des prestations fournies par l'administration municipale.

Dans le même temps, soit le 27 janvier 2011, la Cour a reçu une communication de conseillers municipaux de la Ville de Genève relative à la gestion de la réfection de la Plaine de Plainpalais. Ils souhaitaient que la Cour examine ce projet sous l'angle de plusieurs problématiques :

- la légalité et les « véritables raisons » qui ont présidé au « saucissonnage » du projet ;
- le coût total du projet « qui paraît exorbitant vu la nature des travaux qui ne présentent aucun caractère complexe » ;
- l'estimation des « véritables coûts d'entretien de la Plaine de Plainpalais une fois les travaux achevés ».

Initialement, la Cour avait prévu d'analyser plusieurs projets dont celui relatif au réaménagement de la Plaine de Plainpalais. Au vu de la nature complexe de ce projet, qui s'étale sur près de 20 ans avec six demandes de crédit soumises au Conseil municipal, des changements de responsables et collaborateurs intervenus au sein du département des constructions et de l'aménagement (DCA), ainsi que du volume des pièces et documents à consulter, la Cour a décidé de concentrer la mission sur le seul réaménagement de la Plaine de Plainpalais. Celui-ci n'est pas terminé à la date du rapport, puisque le financement des derniers travaux à réaliser est encore en discussion devant le Conseil municipal (propositions du Conseil administratif (PR) 994 et 995). Ces deux demandes de crédit portent sur un montant de 13.5 millions, ce qui porterait le coût total du projet de réaménagement à 40.7 millions.

Les constats ressortant de l'audit du projet de réaménagement de la Plaine de Plainpalais et les recommandations qui les accompagnent doivent être appréciés au regard des projets importants en matière immobilière que la Ville de Genève va démarrer dans les prochains mois, l'objectif étant d'aider les services concernés à maîtriser la gestion de tels projets. En revanche, l'audit n'a pas porté sur l'ensemble des processus de gestion des projets conduits par le DCA, et les constats relevés ne doivent donc pas être généralisés.

Relativement à l'**expression des besoins et à l'établissement du devis général**, la Cour relève que l'analyse des besoins a été insuffisante entre les différents services préavisateurs d'une part, et les usagers de la Plaine de Plainpalais d'autre part ; cette lacune est un des éléments qui ont conduit à la révision du projet une fois la 2^{ème} étape votée (PR 419). En ce qui concerne le devis général, la Cour constate qu'il n'avait pas été établi avant le dépôt de la PR 753 par manque de suivi du mandataire. La PR ne contenait donc que des estimations approximatives plutôt qu'un chiffrage basé sur une analyse détaillée des besoins. En outre, les devis généraux relatifs au réaménagement de la Plaine de Plainpalais n'ont jamais été soumis à l'économiste de la construction. Enfin, la Cour relève que le devis général relatif à la PR 994 n'a pas toujours tenu compte des derniers prix connus, ce qui a conduit à des surévaluations ou des sous-évaluations significatives de certaines rubriques.

La Cour recommande au DCA de renforcer la collaboration avec les services préavisateurs cantonaux afin d'anticiper les demandes pouvant avoir un impact significatif sur le coût ou sur les caractéristiques du projet ; de ne déposer la PR qu'après avoir finalisé l'analyse des besoins, en concertation avec les usagers, et après avoir obtenu du mandataire le devis général selon les normes SIA, ce dernier devant se baser sur des soumissions récentes et proscrire au maximum l'utilisation « d'enveloppes » budgétaires globales non détaillées. Enfin, en fonction d'un seuil à définir par le DCA, le devis général détaillé pourrait être également revu par l'économiste de la construction du département.

¹ Audit de gestion n°30 du 29 juin 2010 relatif à l'organisation et à la gestion financière des travaux de construction.

Relativement aux **demandes de crédits du conseil administratif**, la Cour relève que le découpage du projet de réaménagement de la Plaine de Plainpalais en plusieurs étapes, bien que légal, complique fortement sa gestion, par exemple en matière de suivi financier, de respect des dispositions légales et de passation de marchés publics. Ainsi, certaines dépenses prévues dans une PR ont été prises en charge par une autre PR lorsque le budget de la première était entièrement consommé, mais sans demande de crédit complémentaire comme le voudrait la loi sur l'administration des communes. Par ailleurs, la Cour constate que de manière générale les budgets d'exploitation prévisionnels mentionnés dans les PR ne sont ni exhaustifs, ni suffisamment détaillés, ce qui ne permet pas de prévoir les coûts d'exploitation ; dans le cas de la Plaine de Plainpalais, la Cour relève la difficulté à obtenir de manière simple et complète les coûts d'entretien. Enfin, la Cour relève que les frais liés à la reprise et à la croissance des végétaux après leur plantation ne sont pas traités uniformément dans les PR ; dans un cas, ils figurent dans le crédit d'investissement (PR), dans l'autre cas, ils figurent dans le budget de fonctionnement du département concerné.

La Cour recommande d'éviter de déposer plusieurs PR pour un seul et même projet afin d'éviter les problèmes de gestion qui en découlent. Elle encourage également la direction de l'administration générale à compléter sa directive relative à la définition d'un crédit d'investissement afin que les budgets d'exploitation soient détaillés par service et par année, et elle lui recommande de définir un traitement uniforme en matière de dépenses d'investissement pluriannuelles, de manière à permettre le bouclage des PR dans le respect des exigences légales.

Relativement aux **appels d'offres et au respect de la législation en matière de marchés publics**, la Cour relève que la définition d'un marché n'est pas suffisamment claire, ce qui a conduit à ce que des marchés ne soient pas passés conformément aux exigences légales et réglementaires quand bien même les seuils légaux étaient atteints. Enfin, la Cour relève que pour certains marchés, la procédure prévue par l'accord intercantonal en matière de marchés publics et son règlement d'application n'a pas été pleinement respectée.

La Cour recommande au DCA de saisir l'opportunité de la modification du RMP du 6 mars 2013 pour mieux définir les marchés et ainsi se conformer aux dispositions légales et réglementaires.

Relativement à la **conduite du projet et au suivi administratif**, la Cour relève que les rôles et responsabilités entre le service de l'aménagement urbain et de la mobilité (phase d'étude des projets) et le service du génie civil ou GCI (phase de réalisation des projets) n'étaient pas clairement définis, ce qui a eu un impact sur la planification et les coûts du projet. En outre, treize ans se sont écoulés entre le début de la phase d'étude du projet (1996) et le début de la phase d'exécution² (2009), avec des périodes pendant lesquelles le projet n'a pas avancé (notamment entre 1999 et 2005). Bien que les services du DCA n'en soient pas directement responsables, une telle durée a inévitablement engendré des coûts supplémentaires en comparaison avec un projet qui aurait été mené en continu sur une période plus courte. Enfin, la Cour relève dans certains cas le non-respect par le DCA de directives en matière de gestion, par exemple des contrats de montants importants non signés par le magistrat alors qu'ils auraient dû l'être.

La Cour recommande au DCA de désigner, pour les grands travaux, un chef de projet qui soit en mesure de le piloter de bout en bout et qui soit l'interlocuteur privilégié de tous les acteurs. Elle invite le DCA à effectuer un suivi régulier de tous les crédits d'étude votés et d'en informer régulièrement le conseil administratif et/ou la commission des travaux, de manière à ce que les délais relevés plus haut ne soient plus possibles. La Cour recommande au DCA d'appliquer strictement les directives existantes, ou de les modifier si elles ne sont plus adaptées aux conditions du marché de la construction.

Relativement au **suivi financier et au respect des dispositions légales**, la Cour relève que le dépassement de la PR 30 comme celui de la 419 n'ont pas fait l'objet d'une demande de crédit complémentaire ; pour la première, les coûts ont été intégrés dans la PR 419, alors que pour la PR 419, une partie des travaux a été reportée sur la PR suivante 753. Quant à cette dernière, les estimations de dépassement ont conduit la DCA à une modification du programme des travaux. Tous ces éléments concourent à ce que le conseil municipal considère parfois ne pas être correctement informé, voire être mis

² Hors phase d'essai réalisée en 1998 qui concernait un périmètre très réduit de la Plaine.

devant le fait accompli. La Cour relève également que pour le « bowl », les prévisions budgétaires étant sous-estimées d'environ 500'000 F, le financement du dépassement a été recherché auprès de donateurs privés, dans le cas présent une fondation présidée par une personne active dans le domaine immobilier, ce qui induit un risque accru de conflit d'intérêt potentiel. Enfin, la Cour constate que le GCI n'effectue pas d'analyses détaillées mettant en évidence les écarts à l'intérieur d'un même poste du crédit voté, ce qui ne permet pas de détecter que les prix réels peuvent être éloignés des prix mentionnés dans le devis.

La Cour recommande au DCA de pleinement respecter les dispositions légales et réglementaires et d'informer dans toute la mesure du possible le conseil municipal et les commissions concernées quant à l'évolution des crédits d'investissement. Par ailleurs, la Cour invite la direction générale de l'administration à mener une réflexion globale et à définir une stratégie quant à la recherche et à la mise en œuvre des financements externes. Enfin, la Cour invite le DCA à mettre en place, avec le concours des mandataires, un suivi financier détaillé permettant d'expliquer les écarts significatifs au sein des différents postes des PR.

Relativement au **système de contrôle interne**, la Cour relève que sa mise en place n'est pas encore achevée, notamment en matière de gestion des risques et des activités de contrôle. A cet effet, la responsable de ce projet au sein du DCA a établi un échéancier qui doit permettre l'achèvement de ses travaux d'ici la fin de 2014.

La Cour recommande au DCA de poursuivre la mise en place d'un système de contrôle interne qui englobe notamment les procédures liées aux projets tels que celui du réaménagement de la Plaine de Plainpalais.

Relativement au cas des **bancs « Genève »**, la Cour constate que la cession de la propriété intellectuelle du modèle de banc « Genève » a été réalisée en 2003 par un chef de service sans en référer à sa hiérarchie, ce qui était contraire aux directives internes, et surtout sans négocier de contrepartie financière. Il en est résulté que la Ville de Genève s'est trouvée jusqu'à très récemment dans l'impossibilité de mettre en soumission le marché des bancs publics dont elle avait elle-même développé et financé le prototype. Plus généralement, la Cour constate que la Ville de Genève ne dispose pas d'un outil qui lui permette de gérer ses droits de propriété intellectuelle (brevets, licences, marques), ce qui engendre différents risques tels que la non reconduction de la protection ou l'utilisation abusive par des tiers.

La Cour recommande que les directives internes précisent les compétences des collaborateurs en matière de droits de propriété intellectuelle. De même, elle invite la direction générale de l'administration à définir une stratégie en matière de propriété intellectuelle et à la faire valider par le Conseil administratif.

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. A cette fin, elle a invité la codirection du département des constructions et de l'aménagement ainsi que la direction générale de l'administration pour les objets la concernant 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 **délaï de réalisation**.

La Cour souligne la collaboration particulièrement constructive de la codirection du département des constructions et de l'aménagement ainsi que celle de la direction générale de l'administration dans le cadre de cet audit, de même que leur adhésion aux 17 recommandations. L'ensemble des rubriques du tableau a fait l'objet de réponses adéquates par la codirection du département des constructions et de l'aménagement ainsi que par la direction générale de l'administration qui ont affiché leur volonté d'apporter les améliorations recommandées.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

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

TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées	8
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	9
2. MODALITES ET DEROULEMENT DE L'AUDIT	11
3. CONTEXTE GÉNÉRAL.....	13
3.1. Département des constructions et de l'aménagement (DCA).....	13
3.2. Présentation du projet de réaménagement de la Plaine de Plainpalais	16
3.3. Processus général relatif à un projet de réaménagement	20
4. ANALYSE – REAMENAGEMENT DE LA PLAINE DE PLAINPALAIS	23
4.1. Expression des besoins et établissement du devis général.....	23
4.1.1. Contexte	23
4.1.2. Constats.....	27
4.1.3. Risques découlant des constats.....	29
4.1.4. Recommandations.....	29
4.1.5. <i>Observations du DCA</i>	29
4.2. Les demandes de crédit du Conseil administratif (PR)	31
4.2.1. Contexte	31
4.2.2. Constats.....	33
4.2.3. Risques découlant des constats.....	35
4.2.4. Recommandations.....	35
4.2.5. <i>Observations du DCA</i>	36
4.2.6. <i>Observations de la Direction générale de l'administration</i>	37
4.3. Appels d'offres et respect de la réglementation en matière de marchés publics.....	38
4.3.1. Contexte	38
4.3.2. Constats.....	42
4.3.3. Risques découlant des constats.....	45
4.3.4. Recommandations.....	45
4.3.5. <i>Observations du DCA</i>	46
4.4. Conduite du projet et suivi administratif	48
4.4.1. Contexte	48
4.4.2. Constats.....	48
4.4.3. Risques découlant des constats.....	50
4.4.4. Recommandations.....	50
4.4.5. <i>Observations du DCA</i>	51
4.5. Suivi financier et respect des dispositions légales	52
4.5.1. Contexte	52
4.5.2. Constats.....	53
4.5.3. Risques découlant des constats.....	55
4.5.4. Recommandations.....	55
4.5.5. <i>Observations du DCA</i>	56
4.5.6. <i>Observations de la Direction générale de l'administration</i>	56
4.6. Système de contrôle interne (SCI)	57
4.6.1. Contexte	57
4.6.2. Constats.....	58
4.6.3. Risques découlant des constats.....	58
4.6.4. Recommandations.....	58
4.6.5. <i>Observations du DCA</i>	58
5. ANALYSE - CAS PARTICULIER DU BANC « GENEVE »	60
5.1. Contexte	60
5.2. Constats.....	62
5.3. Risques découlant des constats.....	63
5.4. Recommandations.....	64
5.5. <i>Observations du DCA</i>	64



5.6.	<i>Observations de la Direction générale de l'administration</i>	65
6.	CONCLUSION.....	66
7.	TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	68
8.	DIVERS	74
8.1.	Glossaire des risques	74
8.2.	Remerciements	76

Liste des principales abréviations utilisées

AIMP	Accord intercantonal sur les marchés publics (L 6 05)
CCAO	Commission des concours et des appels d'offres
DCA	Département des constructions et de l'aménagement (ex-département de l'aménagement, des constructions et de la voirie - DACV)
DGA	Directive de gestion administrative
DU	Département de l'urbanisme
FAI	Fédération des architectes et ingénieurs de Genève
FAO	Feuille d'avis officielle de la république et du canton de Genève
GCI	Service du génie civil du DCA
IPI	Institut fédéral de la propriété intellectuelle
LAC	Loi sur l'administration des communes (B 6 05)
LGAF	Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05)
LSGAF	Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D 1 10)
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
PR	Proposition du conseil administratif
RAC	Règlement d'application de la loi sur l'administration des communes (B 6 05.01)
RMP	Règlement sur la passation des marchés publics (L 6 05.01)
SAM	Service de l'aménagement urbain et de la mobilité (ex-service d'aménagement urbain et d'éclairage public - SAUEP)
SCI	Système de contrôle interne
SIA	Société suisse des ingénieurs et des architectes

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Dans le cadre de son analyse des risques, la Cour a identifié la gestion par les pouvoirs publics des grands projets dans le domaine de la construction comme présentant des risques élevés, notamment en raison :

- des risques opérationnels inhérents au type, à la taille et à la durée de ces projets qui sont liés au nombre d'acteurs intervenant dans le processus ;
- des risques financiers relatifs aux processus de détermination des coûts et aux modifications significatives qui interviennent tout au long du projet ;
- des risques de conformité légale concernant principalement la loi sur l'administration des communes (LAC) et l'accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP) ;
- des risques de contrôle lorsque les outils de suivi opérationnel et financier des projets ne sont pas disponibles.

Ainsi, faisant suite à un audit³ réalisé auprès du Département de l'Urbanisme (anc. DCTI), la Cour a décidé, au début 2011, de procéder à un audit de gestion sur l'organisation et la gestion financière de la réalisation des travaux de construction et de rénovation en Ville de Genève, afin de déterminer si les principes de l'emploi judicieux et économique des moyens sont appliqués dans le cadre de la réalisation des prestations fournies par l'administration municipale.

Dans le même temps, le 27 janvier 2011, la Cour a reçu une communication de conseillers municipaux de la Ville de Genève relative à la gestion de la réfection de la Plaine de Plainpalais par le Conseil administratif. Dans leur communication, les conseillers municipaux souhaitaient que la Cour examine ce projet de manière générale « *sous l'angle du respect des principes du droit budgétaire énoncés dans la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) à laquelle la Ville est soumise en vertu de son article 4, des principes énoncés dans la loi sur l'administration des communes (LAC) et son règlement d'application et aussi sous l'angle du principe général de transparence que l'on trouve, par exemple dans la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen [...]* ».

En particulier, trois problématiques principales ressortaient de la communication :

- la légalité et les « *véritables raisons* » qui ont présidé au « *saucissonnage* » du projet ;
- le coût total du projet « *qui paraît exorbitant vu la nature des travaux qui ne présentent aucun caractère complexe* » ;
- l'estimation des « *véritables coûts d'entretien de la Plaine de Plainpalais une fois les travaux achevés* ».

Dès lors qu'il appartient à la Cour de s'assurer notamment de la légalité des activités et des opérations, de la régularité des comptes, ainsi que du bon emploi des crédits, fonds et valeurs mis à disposition d'entités publiques et d'entités privées subventionnées, la Cour est compétente (art. 1 al. 2 LICC).

Ainsi, par lettre du 14 février 2011 adressée au conseiller administratif en charge du département des constructions et de l'aménagement (DCA) de la Ville de Genève, la Cour a décidé d'entreprendre un audit de gestion relatif à

³ Audit de gestion n°30 du 29 juin 2010 relatif à l'organisation et à la gestion financière des travaux de construction.

l'organisation et à la gestion financière des travaux de construction en Ville de Genève. Il était prévu d'analyser plusieurs projets importants dont celui relatif au réaménagement de la Plaine de Plainpalais. La Plaine de Plainpalais est un espace public majeur du centre-ville de Genève puisqu'il représente une surface totale d'environ 78'000 m². Son réaménagement constitue l'un des plus grands projets menés par le département des constructions et de l'aménagement (DCA) au cours des dernières années. Commencé au milieu des années 1990, il devrait s'achever vers 2015. Ce projet a fait l'objet de plusieurs demandes de crédits auprès du Conseil municipal de la Ville de Genève depuis le milieu des années 90 (crédit d'étude) jusqu'à aujourd'hui⁴. Le coût total du réaménagement de la Plaine de Plainpalais (toutes étapes confondues, y compris la pointe Nord⁵) est estimé à la date du rapport à plus de 40 millions.

Au vu de la nature complexe du projet, qui s'étale sur près de 20 ans avec six demandes de crédit soumises au Conseil municipal, des changements de responsables et collaborateurs au sein du DCA, ainsi que du volume des pièces et documents à consulter, la Cour a décidé de concentrer la mission sur le projet de réaménagement de la Plaine de Plainpalais. Cette option a été choisie parce que plusieurs projets importants en matière immobilière vont démarrer en Ville de Genève et que les éléments relevés dans le présent rapport pourraient être de nature à aider les services concernés dans leurs activités de gestion de projet.

La Cour a démarré la mission début 2012. Les processus analysés sous l'angle du bon emploi des fonds publics et de la conformité avec les bases légales et réglementaires (légalité) sont les suivants :

- l'expression des besoins et l'établissement du devis général (chapitre 4.1) ;
- les demandes de crédit du conseil administratif (PR) (chapitre 4.2) ;
- les appels d'offres et le respect de la réglementation en matière de marchés publics (chapitre 4.3) ;
- la conduite du projet, en particulier son suivi administratif (chapitre 4.4) ;
- le suivi financier et le respect des dispositions légales (chapitre 4.5).

Enfin, le chapitre 4.6 présente un état des lieux du système de contrôle interne (SCI) mis en place au sein du DCA et le chapitre 5 met en évidence une problématique particulière identifiée par la Cour dans le cadre du réaménagement de la Plaine portant sur les droits de propriété intellectuelle sur un modèle de banc.

Les problématiques mises en évidence dans la communication des conseillers municipaux sont traitées au sein du chapitre 4 dans le cadre de l'analyse des grandes étapes d'un projet de réaménagement.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine, lors de ses investigations, l'ensemble des rapports d'audits effectués par des tiers, tant internes qu'externes (rapports du Contrôle financier de la Ville de Genève, rapports de sociétés privées, etc.) portant sur les mêmes thématiques. Dans le présent cas, la Cour n'a pas identifié de rapport d'audit récent relatif à la problématique analysée.

⁴ Deux propositions du Conseil administratif (PR-994 et PR-995) ont notamment été déposées en août 2012 afin d'achever la réfection et l'aménagement de la Plaine de Plainpalais.

⁵ La pointe nord est située entre le boulevard George-Favon et l'avenue du Mail. Elle est limitée au Sud par la rue Harry-Marc et représente près de 5'500 m². Son réaménagement fait l'objet de la PR-995 du 23 août 2012.

2. MODALITES ET DEROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a conduit cet audit en rencontrant à plusieurs reprises les principaux intervenants du DCA impliqués dans le projet de réaménagement de la Plaine de Plainpalais, et notamment :

- les codirecteurs du DCA ;
- l'adjoint de direction projets et réalisation du service du génie civil (DCA) ;
- l'ingénieur responsable d'opérations en charge de ce dossier au sein du service du génie civil.

La Cour a également auditionné les personnes suivantes :

- la responsable de l'unité soumissions du DCA ;
- l'économiste de la construction du DCA ;
- la responsable du contrôle interne du DCA ;
- le chef du service des espaces verts (SEVE) de la Ville de Genève ainsi qu'un responsable du bureau d'étude et adjoint de direction au SEVE ;
- la juriste du DCA, un chef de projet du SAM ainsi que le directeur et le directeur adjoint de la direction générale de l'administration municipale pour la problématique des bancs « Genève » ;
- le vice-président de la fédération des architectes et ingénieurs de Genève (FAI) et le président de la commission des concours et des appels d'offres (CCAO).

Elle a par ailleurs procédé à une analyse de la documentation existante sur le sujet depuis le milieu des années 90 afin d'appréhender l'historique du dossier. Les demandes d'autorisation de construire en lien avec la Plaine de Plainpalais ont également été consultées au sein du département de l'urbanisme (DU) du canton. Enfin, la Cour a effectué des tests de détails afin de s'assurer du respect de la réglementation en matière de marchés publics ainsi que des procédures administratives et financières en vigueur au sein du DCA.

Les travaux de la Cour ont porté sur les propositions du Conseil administratif n°419, 753 et 994 couvrant la période 2005 à 2012, le service gestionnaire des crédits y relatifs étant le service du génie civil du DCA. Il est à noter que la mise en œuvre de la PR n° 250 relative à la première étape de réaménagement de la Plaine n'a pas été analysée compte tenu de sa date de réalisation (1998) et de son budget (745'000 F).

La réunion d'ouverture de mission avec la direction du DCA a eu lieu le 19 avril 2012 et les travaux d'audit se sont déroulés jusqu'au mois de mars 2013.

Comme prévu par la base légale qui la régit, il est à relever que la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. De ce fait, la Cour a proposé 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 son audit conformément aux **normes internationales d'audit** et aux **codes de déontologie** de l'International Federation of Accountants (IFAC) et de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), dans la mesure où ils sont applicables aux missions légales de la Cour.

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

1^{ère} phase : Planification

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

2^e phase : Préparation de l'audit

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

3^{ème} phase : Récolte d'informations

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

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

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

5^{ème} phase : Proposition de recommandations

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

6^e phase : Rédaction du rapport

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

7^{ème} phase : Validation du rapport

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

Ainsi, chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, de risques découlant des constats et de recommandations (numérotées en référence aux constats) soumis aux observations de l'audité.

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la **typologie des risques encourus**, risques définis dans le Glossaire qui figure au [chapitre 8](#).

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au [chapitre 7](#) 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 **déla**i de réalisation.

3. CONTEXTE GÉNÉRAL

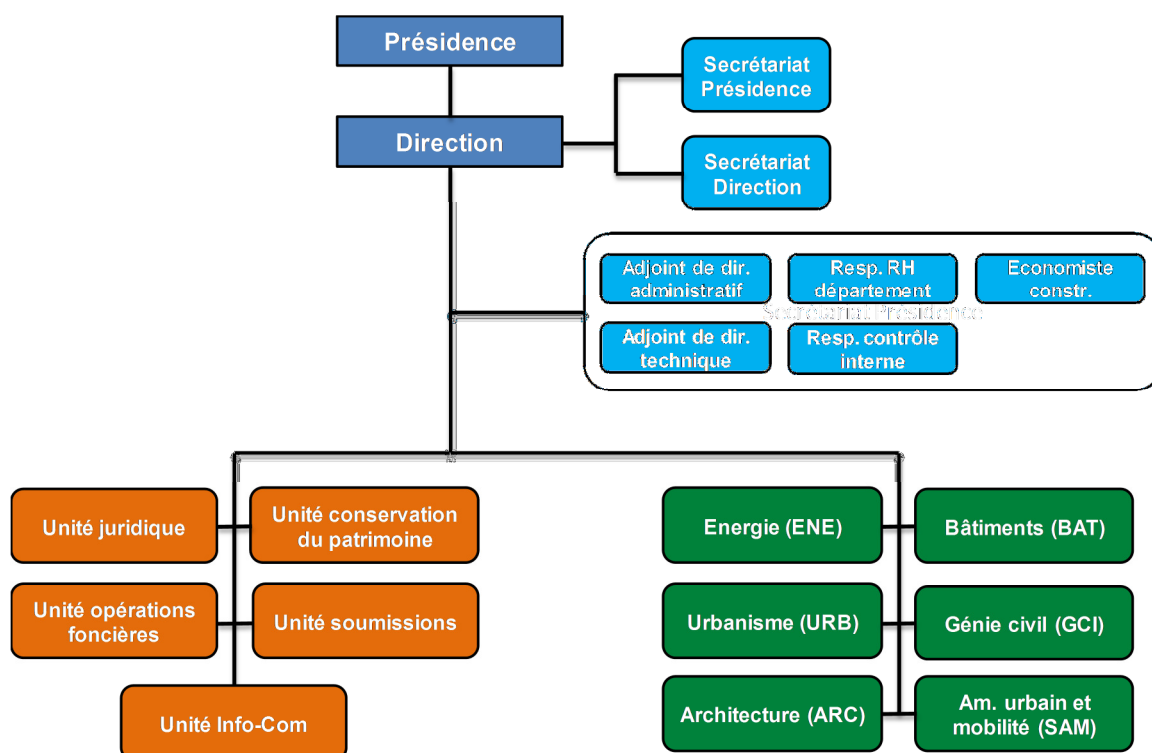
3.1. Département des constructions et de l'aménagement (DCA)

Stratégie et organisation

En 2011, le département des constructions et de l'aménagement (DCA) a finalisé la formalisation de sa stratégie départementale. Elle est constituée de trois grandes lignes directrices :

- le logement ;
- l'entretien du patrimoine bâti et la promotion du développement durable en matière énergétique ;
- l'aménagement des espaces publics.

Cette stratégie est pilotée par la direction du département et mise en œuvre par les différents services et unités qui composent le DCA, selon l'organigramme suivant, en vigueur au 1^{er} mars 2012 :



A noter que les services d'architecture et des bâtiments ont fusionné dès le 1^{er} janvier 2013 pour ne former qu'une seule entité dénommée « Direction du patrimoine bâti » (DPBA).

Missions des services et unités

Service de l'énergie (ENE)

Sa mission principale est d'appliquer la politique énergétique municipale, notamment à travers :

- l'établissement des concepts énergétiques des projets de construction/rénovation sur le patrimoine immobilier municipal ;
- l'exploitation des installations techniques et le contrôle des consommations ;
- la centralisation des achats d'énergies, de la fourniture et du recyclage des lampes et des piles consommées dans l'administration ;
- la gestion des projets de développement des énergies renouvelables ;
- l'intégration des critères de développement durable dans les projets municipaux.

Service d'urbanisme (URB)

Le service s'occupe de la gestion du territoire et de son évolution. Il assure trois missions principales :

- évaluer les transformations du territoire communal et estimer les besoins en équipements de proximité ;
- planifier le territoire communal en application des lois et plans-cadres cantonaux, ainsi que des principes du développement durable ;
- vulgariser et organiser les échanges sur la connaissance et l'évolution du territoire.

Service d'architecture (ARC)

De manière générale, en tenant compte de la stratégie de rénovation du patrimoine immobilier et des besoins des utilisateurs et des programmes des locaux, le service d'architecture est notamment chargé :

- d'organiser et lancer des concours de projets d'architecture ;
- de rédiger et lancer des appels d'offres pour des travaux, des services et des fournitures ;
- de réaliser des constructions neuves ;
- de rénover des immeubles des patrimoines financier et administratif ;
- de restaurer des monuments historiques.

Service des bâtiments (BAT)

Le service des bâtiments est chargé d'entretenir et de rénover les édifices publics ainsi que les immeubles locatifs du parc immobilier de la Ville de Genève. D'une manière générale, il gère notamment :

- le développement des projets selon les exigences des besoins spécifiques des constructions concernées ;
- l'élaboration des études d'aménagement intérieur des locaux et immeubles à transformer ;
- la coordination et le contrôle des réalisations exécutées par des architectes ou des ingénieurs mandataires dans le cadre de transformations, de rénovations, de modernisation des bâtiments ;
- les données statistiques sur la base d'un programme de maintenance définissant l'état structurel de chaque immeuble ;
- la sécurité et les plans des bâtiments.

Service du génie civil (GCI)

Le service du génie civil gère la réalisation de tous les travaux de génie civil liés à l'aménagement et à l'entretien des espaces publics. Il est notamment en charge des derniers projets de réaménagement de la Plaine de Plainpalais. Il participe

également à l'élaboration de projets d'aménagements urbains. A ce titre, il réalise des travaux d'infra-et/ou de superstructures sur les espaces publics (chaussées, trottoirs, places, toilettes publiques, etc.), y compris la dépollution des terrains, le réseau d'assainissement des eaux (collecteurs des eaux polluées et non polluées), ainsi que les ouvrages d'art (ponts, galeries techniques ou murs de soutènement).

Service de l'aménagement urbain et de la mobilité (SAM)

L'espace public est le lieu de convergence des domaines de la planification spatiale, du mobilier urbain, de la mobilité et de l'éclairage. Le service a pour mission de mettre en cohérence ces différentes compétences. Il s'occupe ainsi de la conception, du développement et du suivi des études et projets relatifs à l'espace public. Dans le cadre de la Plaine de Plainpalais, le SAM était notamment le service gestionnaire du crédit d'étude pour la réalisation d'un bowl en béton pour skate.

Unités de support et de soutien

Cinq unités assurent le support et le soutien des services opérationnels détaillés précédemment. Parmi celles-ci figure notamment l'unité soumissions qui intervient sur sollicitation des différents services du département s'agissant du lancement des appels d'offres publics.

Chiffres clés

Afin de remplir les missions décrites ci-dessus, le DCA disposait de 252 équivalents temps plein (ETP) à fin février 2012. Les charges et revenus afférents au département pour l'année 2012 ainsi que les ETP par service se présentent ainsi :

	Charges 2012	Revenus 2012	ETP à fin 02.2012
Direction constructions et aménagement (y compris unités de support et administration)	7'639'627	15'493	41
Urbanisme	3'081'548	28'940	18
Architecture	2'965'296	1'601'441	17
Bâtiments	8'806'757	4'902'473	35
Energie	5'928'959	1'722'429	31
Aménagement urbain et mobilité	10'538'856	64'346	28
Génie civil	39'850'879	5'017'286	82
Total	78'811'922	13'352'408	252

Source : comptes budgétaires et financiers 2012 de la Ville de Genève et DCA

Selon le 8^{ème} plan financier d'investissement 2013-2024 de la Ville de Genève, les investissements totaux bruts projetés⁶ de la Ville de Genève pour les années 2013 à 2024 sont estimés à 2'072 millions. Sur ce montant, le DCA en gère près de 90 %, notamment dans les domaines suivants :

- Logements (nouveaux et existants) : 313 millions ;
- Ecoles publiques et parascolaires (nouvelles et existantes) : 238 millions ;
- Culture et loisirs (musées, théâtres, bibliothèques, etc.) : 523 millions ;

⁶ Ce montant cumule les objets suivants : les crédits déjà votés par le Conseil municipal (sommes non encore dépensées), les crédits déposés au Conseil municipal et les projets retenus par le Conseil administratif qui font l'objet d'une planification des dépenses, c'est-à-dire les projets actifs.

- Aménagement du domaine public (rues, routes et ouvrages d'art, places, etc.) : 285 millions.

Grands projets actuellement gérés par le DCA

Le DCA est engagé dans une série de projets destinés notamment à construire des logements ainsi que des espaces de vie et de culture. Voici quelques-uns de ces projets :

- Eidguenots : ce secteur permettra d'accueillir près de 300 logements;
- Quartier des Allières : 4 bâtiments comprenant plus de 300 logements, dont 40 % d'appartements subventionnés, verront le jour d'ici 2016 ;
- Carré Vert : le futur écoquartier de la Jonction accueillera 300 nouveaux logements ;
- Plaine de Plainpalais : voir le chapitre 3.2 ;
- Nouveau musée d'ethnographie : en mars 2010, le conseil municipal a accepté un projet pour le musée qui comprend un nouveau bâtiment, destiné au public, et une rénovation du bâtiment existant, qui abritera la partie administrative du musée ;
- Plan directeur : le plan directeur communal de la Ville de Genève dresse les grands axes du développement urbain de Genève jusqu'en 2020. Il a été approuvé en octobre 2009 par le Conseil d'Etat et le Conseil municipal ;
- La Nouvelle Comédie et le quartier des Eaux-Vives : un théâtre s'installera aux abords de la gare des Eaux-vives. Le projet prévoit notamment deux salles de spectacle, l'une de 500 places, l'autre, modulable, de 300 sièges.

3.2. Présentation du projet de réaménagement de la Plaine de Plainpalais

La Plaine de Plainpalais, grand losange d'une surface totale d'environ 73'000 m² (hors pointe nord) bordé à l'Ouest par l'avenue du Mail et à l'Est par l'avenue Henri-Dunant et le boulevard Georges-Favon, constitue un large espace polyvalent en plein centre-ville de Genève fréquenté par un grand nombre d'utilisateurs : marchés, cirques, fêtes foraines, diverses manifestations. Le pourtour de la place (ou mail périphérique) accueille notamment le marché aux puces et la brocante.

Depuis plus de 20 ans, l'aménagement de la Plaine de Plainpalais est étudié au sein de l'administration municipale. En 1986, la Ville de Genève organisait un concours d'idées pour cet espace. L'ensemble des projets primés du concours ayant été abandonnés pour diverses raisons, le Conseil administratif décidait par la suite, en 1996, de proposer une autre orientation, à savoir une remise en état de la Plaine visant principalement à améliorer ses conditions d'utilisation par les multiples usagers.

Un crédit d'étude de 100'000 F a ainsi été voté **en janvier 1996** par le Conseil municipal destiné au réaménagement de la plaine. Il s'agissait de réaliser une étude de la Plaine en visant clairement l'objectif d'une réfection et non d'un projet plus ambitieux et interventionniste correspondant au concours d'idées de 1986.

Dans ce cadre, en juin 1996, le Conseil administratif chargeait le directeur de la division de l'aménagement et des constructions de l'époque de constituer un groupe de travail interservices « *pour élaborer un projet coordonné de remise en*

état de la Plaine de Plainpalais servant de référence pour toute intervention et de déterminer le coût des mesures à prendre à cet égard⁷ ». Par ailleurs, en novembre 1996, un mandat de 80'550 F était attribué à un architecte-urbaniste pour l'étude de la réfection de la Plaine de Plainpalais. Selon les informations communiquées à la Cour, ce mandat avait été attribué par la Ville de Genève de gré à gré et sans qu'un cahier des charges ne soit établi.

Les travaux réalisés dans le cadre de ce crédit d'étude⁸ avaient notamment mis en évidence plusieurs problèmes récurrents dont souffrait la Plaine : type de sol inadapté aux contraintes imposées par les divers usagers⁹, mauvais drainage du sol en raison d'un traitement du sous-sol inadéquat voire inexistant, mobilier urbain à redéfinir et à compléter, éclairage nocturne à redéfinir, etc. Ces travaux aboutissaient également à l'idée d'une réalisation par étapes, dont une phase d'essai. C'est ainsi qu'en **janvier 1998 a été voté un crédit de 745'000 F destiné à la première phase de réfection de la Plaine de Plainpalais (PR n°250)** qui comprenait l'enlèvement et la reconstruction de l'espace dévolu à la pétanque. Il était prévu de profiter de ces travaux pour tester les revêtements de surface, les systèmes d'écoulement et de drainage des eaux de pluie, l'adéquation des matériaux utilisés dans les différentes couches du sous-sol, le fonctionnement des réseaux souterrains mis en place – électricité, eaux propres, eaux usées, arrosage – ainsi que des techniques de nettoyage et d'entretien. Cette première étape de réfection concernait une surface d'environ 4'800 m².

Postérieurement à cette phase d'essai, quatre autres demandes de crédit ont été déposées par le Conseil administratif jusqu'en août 2012 afin de lancer et achever le réaménagement de la Plaine de Plainpalais (y compris la pointe nord). Au final, le programme de réaménagement comprend principalement :

- la mise en place d'un revêtement au sol ;
- la création d'un mail élargi ;
- l'amélioration de l'éclairage ;
- de nouvelles infrastructures pour la détente et les loisirs ;
- un renouvellement du mobilier urbain.

De manière plus détaillée, le tableau ci-après présente les cinq propositions du Conseil administratif mentionnées précédemment avec un descriptif des principaux travaux réalisés ou prévus :

⁷ Selon la PR n°250 du 22 mai 1997, le but du groupe de travail était de « *susciter un projet d'ensemble de remise en état de la plaine, qui puisse servir de référence pour les interventions futures. Il s'agit de résoudre les divers problèmes techniques qui pèsent sur son bon fonctionnement, ainsi que de coordonner les multiples demandes et projets entre eux, afin d'offrir une image d'ensemble qui soit réalisable progressivement. Suivant en cela l'exemple des villes comme Barcelone ou Lyon, la réfection de la plaine de Plainpalais doit s'accomplir dans le cadre d'une réflexion globale sur l'espace à réaménager et par une action concertée des divers intervenants. Le groupe de travail est composé de délégués des services suivants : agents de ville, aménagement urbain et éclairage public, domaine public, écoles et institutions de la jeunesse, entretien du domaine public de la division de la voirie, espaces verts et environnement, incendie et secours, sports* ».

⁸ Notamment le rapport technique de la Division de l'aménagement et des constructions, service d'aménagement urbain et d'éclairage public, groupe de travail interservices de la Ville de Genève de novembre 1997.

⁹ Il convient de noter qu'un rapport d'expertise externe a été réalisé en juillet 1999 portant sur l'adéquation des types de sols, l'entretien et le nettoyage de la Plaine. Trois revêtements ont été comparés : le gorrh (matériau issu du concassage de roche granitique (rhyolite), le calcaire de Saint Martin Belleroche et le gazon. Le rapport concluait notamment à un coût inférieur du gorrh par rapport au gazon (y compris une partie en gravier calcaire). C'est notamment sur la base de ce rapport que le choix du Conseil administratif s'est porté sur le gorrh. Selon un devis reçu postérieurement, les conclusions du rapport restaient toujours d'actualité en 2009.

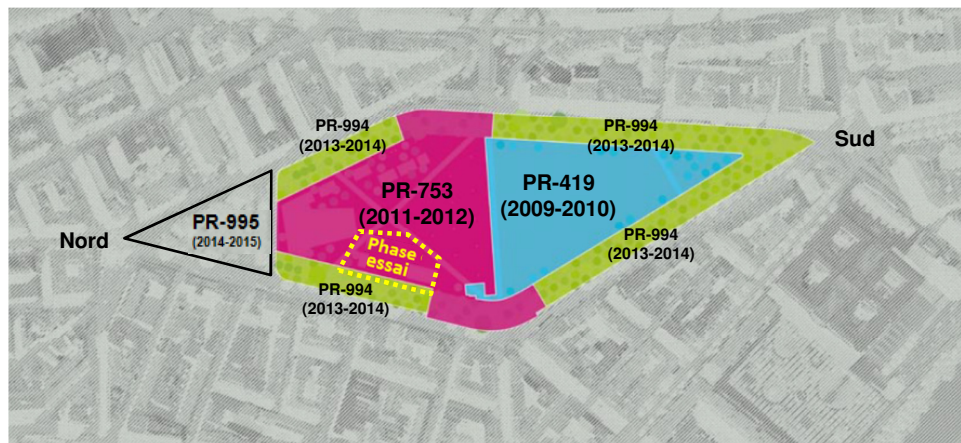
N° PR	Libellé	Date de dépôt	Date de vote	Montant TTC voté ***	Surface des travaux réalisés ou prévus (en m ²)	Dates de réalisation des travaux	Principaux travaux réalisés ou prévus
250	Première étape de la réfection de la Plaine de Plainpalais, comprenant un nouveau terrain de pétanque	22 mai 97	13 janv. 98	745'000	4'800	avril - juin 1998	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Revêtement de sol</u> : le matériau choisi est le granit concassé ou gorrh, un matériau naturel et perméable. - <u>Sous-sol</u> : compléter le dispositif existant permettant de résoudre les problèmes d'écoulement des eaux de surface en réalisant des tranchées drainantes. - <u>Terrains de pétanque</u> : clôtures et éclairage, surface naturelle appropriée au jeu, prises pour l'alimentation en eau et en électricité.
419	Deuxième étape de la réfection de la Plaine de Plainpalais (partie Sud)	8 juin 05	9 mai 07	12'321'700*	20'000	Juin 2009 - juillet 2010	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Revêtement de sol</u> : l'ancien revêtement de la Plaine (bitume, gravier, terre et herbe) a été remplacé par un mélange minéral perméable, en granit concassé rouge, appelé "ghorr du Beaujolais". - <u>Eaux et canalisations</u> : construction des réseaux et canalisations en sous-sol. Installation d'un système de drainage pour éviter que l'eau de pluie ne stagne en surface. Aménagement de "chambres de distribution" à partir desquelles les usagers de la Plaine peuvent se connecter à l'eau potable, à l'électricité et aux égouts. - <u>Mobilier et espaces verts</u> : installation de bancs et tables, plantation d'une vingtaine d'arbres
753	Troisième étape de réfection de la Plaine de Plainpalais, périmètre entre la rue Harry-Marc et le centre de la plaine, à la hauteur du rond-point de Plainpalais, comprenant deux secteurs du mail périmétral **	11 nov. 09	23 mai 11	14'061'120	29'000	septembre 2011 - août 2012	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Sol et canalisations</u> : le "ghorr du Beaujolais", qui recouvre également la partie Sud, a été installé sur toute la partie centrale de la Plaine. La réfection de surface s'est accompagnée de travaux en sous-sol pour mettre en place les canalisations d'eaux usées, le drainage, ainsi que les réseaux d'alimentation en eau potable et en électricité. - <u>Jeux et loisirs</u> : aménagement d'une nouvelle place de jeux pour enfants d'une surface de 5'000 m². Construction d'un skate-park occupant une surface d'environ 3'000 m². Installation de deux nouvelles buvettes et d'un nouveau pavillon. Agrandissement, rénovation et déplacement de quelques dizaines de mètres vers le centre de la Plaine des terrains de pétanque. - <u>Mobilier et espaces verts</u> : installation de bancs, tables et banquettes, plantation d'arbres.
994	Aménagement de l'allée périphérique de la Plaine de Plainpalais, comprenant la plantation de 20 arbres supplémentaires, l'élargissement des travées piétonnes et le renforcement de l'éclairage afin de faciliter la déambulation et améliorer la sécurité, permettant d'achever son réaménagement	29 août 12	En attente	11'409'000	21'175	2013 - 2014 (prévisions)	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Elargissement du mail</u> : le mail arboré situé autour de la Plaine accueillant le public et les marchés sera élargi. L'élargissement du mail intégrera une troisième rangée d'arbres sur tout le pourtour de la Plaine. 188 nouveaux arbres seront plantés sur l'allée périphérique. - <u>Mobilier urbain</u> : installation de bancs, fontaines, etc. - <u>Eclairage</u> : le mail réaménagé comportera des lampadaires situés au centre de la promenade, installés tous les 24 mètres selon un rythme défini par les arbres et le mobilier urbain.
995	Réaménagement de la pointe Nord de la Plaine de Plainpalais	29 août 12	En attente	2'134'000	5'490	2014 - 2015 (prévisions)	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Sols et végétation</u> : création d'un nouveau cheminement, restauration des pelouses, etc. - <u>Eclairage public et mobilier</u> : installation de projecteurs sur mât, de bancs, etc.
Total				40'670'820	80'465		

* Y compris ajout d'un montant de 100'000 F du crédit d'étude de la proposition PR-30 voté le 16 janvier 1996 (article 3 de la délibération du Conseil municipal).

** La PR-753 comprend également un montant brut de 858'540 F (montant net de 734'715 F déduction faite de la participation de l'Etat de Genève) destiné à la construction et rénovation du réseau de collecteurs situé sur l'avenue du Mail. Ce montant n'a pas été inclus dans le tableau, dans la mesure où il ne concerne pas directement le réaménagement de la Plaine de Plainpalais.

*** Ou à voter pour les PR en attente.

Le schéma suivant illustre de manière détaillée le périmètre couvert par les différentes propositions déposées depuis 1998 :



Pour résumer, après un crédit d'étude de 100'000 F voté en 1996 et une première phase d'essai (comprenant un terrain de pétanque) votée pour 745'000 F en 1998 et réalisée¹⁰ la même année (PR n°250), les travaux relatifs à la deuxième étape de réfection (PR-419), soit la partie Sud (20'000 m²), ont débuté en juin 2009 pour se terminer une année plus tard. Le budget prévu pour cette étape s'élevait à 12.3 millions.

En septembre 2011 a débuté la troisième étape de la réfection (PR-753) pour un budget de 14.1 millions qui comprenait la seconde moitié de la Plaine (soit environ 29'000 m²) composée du centre de la Plaine ainsi que de deux tronçons témoins du mail arborisé. L'inauguration de cette troisième étape a été réalisée le 1^{er} août 2012.

Le réaménagement complet de la Plaine devrait être achevé pour 2015, sous réserve du vote par le Conseil municipal des deux dernières PR (PR-994 et PR-995) déposées en août 2012. Celles-ci concernent respectivement la rénovation complète du mail (hors les deux tronçons témoins) pour un montant de 11.4 millions et la pointe nord pour un montant de 2.1 millions. La PR 994 comprend un volet sensible, à savoir l'abattage des arbres existants et leur remplacement. A ce sujet, diverses études ont été demandées par les services de la Ville quant à l'état sanitaire des arbres. Bien que la Cour ait eu connaissance de certaines études, elle ne s'est pas prononcée sur ce volet de la PR, les décisions à prendre en opportunité sur ce point étant toujours en cours de discussion au sein du Conseil municipal.

Toutes étapes confondues, le budget de réaménagement de la Plaine de Plainpalais est donc estimé au total à 40.7 millions¹¹ pour une surface d'environ 78'000 m². Selon les objectifs fixés par la Ville de Genève, les aménagements opérés visaient à offrir à l'ensemble des utilisateurs des conditions d'accueil optimales, adaptées à une place de cette importance. Le projet répondait par

¹⁰ Le montant effectivement dépensé pour ce crédit s'est élevé à 807'070 F soit un dépassement de 62'070 F par rapport au budget voté.

¹¹ A noter que ce montant ne tient pas compte du crédit d'étude de la PR 721 pour un montant de 75'000 F. Cette proposition, déposée en juillet 2009 et votée en décembre 2009, avait pour objectif une étude pour la réalisation d'un bowl en béton pour skate sur la Plaine de Plainpalais. Les travaux de réalisation suite à l'étude sont inclus dans la troisième étape de réfection de la Plaine (PR-753).

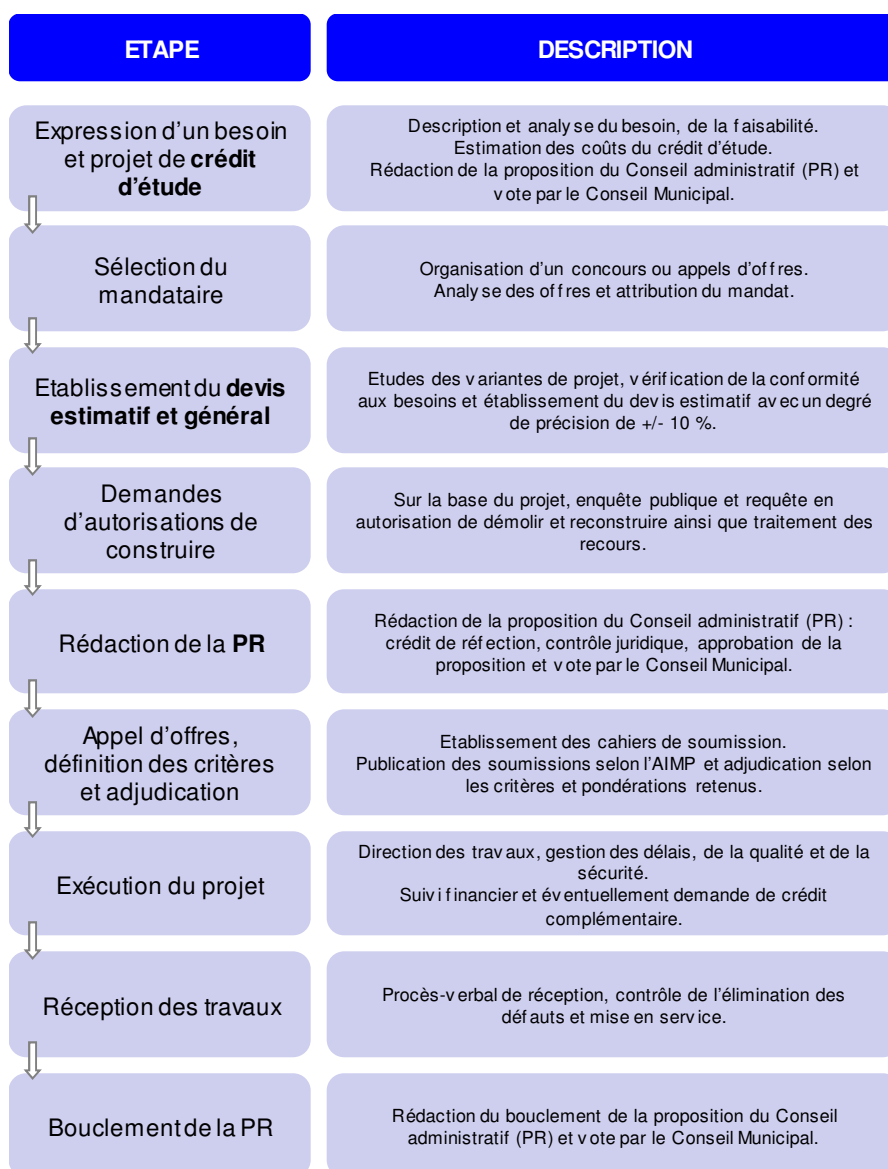
ailleurs point par point à une série de problèmes récurrents. Le maintien de gazon au centre posait en effet depuis des décennies des questions d'entretien et d'hygiène jugées insolubles, en raison notamment de la pluralité des activités et des déjections canines. Le mail souffre également de son exigüité et la santé des arbres est menacée. Le projet d'aménagement de la plaine doit permettre d'offrir un nouveau départ à cet espace public majeur du centre-ville.

Comme indiqué au chapitre 2, les travaux de la Cour ont essentiellement porté sur les propositions du Conseil administratif n°419, 753 et 994, le service gestionnaire de ces crédits étant le service du génie civil du DCA. La PR-995 a quant à elle comme service gestionnaire le service des espaces verts du département de l'environnement urbain et de la sécurité.

3.3. Processus général relatif à un projet de réaménagement

Se fondant sur la norme SIA 102¹², la Cour détaille ci-après le processus de réalisation d'un projet de réaménagement qui comporte plusieurs étapes, depuis l'expression d'un besoin jusqu'à la mise à disposition de l'objet rénové :

¹² Dans le domaine de la construction, les normes reconnues sont celles émanant de la Société suisse des Ingénieurs et des Architectes (SIA). La norme SIA 102 concerne les prestations et honoraires des architectes.



Ce processus prend en compte les prestations successives qui peuvent être attendues de la part d'un architecte, conformément à l'article 4 de la norme SIA 102 :

- définition des besoins : énoncé des besoins, approche méthodologique
- études préliminaires :
 - o définition de l'objet, étude de faisabilité ;
 - o procédure de choix de mandataires ;
- étude du projet :
 - o avant-projet ;
 - o projet de l'ouvrage ;
 - o procédure de demande d'autorisation
- appels d'offres : appels d'offres, comparaison des offres, propositions d'adjudication
- réalisation :
 - o projet d'exécution ;
 - o exécution de l'ouvrage ;
 - o mise en service, achèvement

- exploitation
 - o fonctionnement ;
 - o maintenance

Dans ce cadre général, les aspects suivants doivent également être considérés :

- La conduite d'un **projet de réaménagement** peut durer plusieurs années depuis l'expression des besoins jusqu'à la réalisation. La durée est fonction du type de réaménagement, de la priorité accordée au projet, des moyens financiers disponibles et de la rapidité des divers intervenants à produire les documents requis.
- Le **devis général détaillé** est un document important puisqu'il permet de déterminer le prix du projet de réaménagement. Il est établi le plus souvent sur la base des prix des derniers travaux réalisés, mais aussi sur la base d'offres demandées aux entreprises par le service gestionnaire lorsque les travaux sont complexes et non récurrents. Il peut donc évoluer en fonction des modifications du projet, même si des rubriques sont prévues pour tenir compte de cet aspect. Plus la durée de préparation du projet sera longue, plus cette évolution sera importante avec des conséquences sur le montant du devis général.
- Après le vote du crédit pour le financement du réaménagement par le Conseil municipal, le Conseil administratif peut être amené à différer le **démarrage du projet** de plusieurs mois, voire de plusieurs années : plus le délai sera long, plus le projet en sera modifié, que ce soit par la volonté de l'utilisateur, dont les besoins auront évolué, ou par les modifications imposées par le législateur, par exemple les normes techniques. Dès lors, les mandataires (en particulier les architectes/ingénieurs) devront compléter les analyses et les études faites et recalculer les coûts résultant des modifications apportées au projet.

Ainsi, les dépenses liées aux projets de réaménagement non démarrés depuis plusieurs années (frais d'études, honoraires de mandataires, coûts internes) sont en partie perdues, car les modifications des normes, notamment dans les domaines de l'environnement et de la sécurité, sont importantes et imposent de revoir les projets. L'impact de ces retards peut générer des dépenses supplémentaires non négligeables.

- L'utilisateur peut revenir auprès du maître d'ouvrage et lui proposer de procéder à des **modifications du projet** qui, suivant l'importance, ont des impacts sur les délais et sur les coûts.

4. ANALYSE – REAMENAGEMENT DE LA PLAINE DE PLAINPALAIS

4.1. Expression des besoins et établissement du devis général

4.1.1. Contexte

Chronologie des étapes dans le cadre d'un projet de réaménagement

Comme indiqué au chapitre 3.3, la définition des besoins et l'établissement du devis général détaillé sont un préalable à la rédaction de la PR. En particulier, le devis général détaillé est un document important puisqu'il permet de déterminer, sur la base d'une analyse approfondie préalable des besoins, le coût du projet de réaménagement qui sera in fine à l'origine du montant du crédit sollicité auprès du Conseil municipal. Il décrit de façon détaillée les travaux et fournitures prévus, la désignation des matériaux choisis, avec métrés et prix indicatifs. Lorsqu'un projet de réaménagement fait intervenir un mandataire, il est de la responsabilité de ce dernier d'établir le devis général dans le respect des normes SIA. Ces normes précisent entre autres le degré de précision attendu du mandataire dans le cadre de l'établissement du devis général détaillé, soit un degré de précision de +/-10 % pour l'ensemble de l'estimation des travaux (SIA 102¹³).

Sur la base du devis général détaillé établi par le mandataire, les services du DCA (le service du génie civil (GCI) pour le cas particulier de la Plaine de Plainpalais) effectuent des contrôles ciblés en analysant les quantités et les prix des postes importants et en effectuant des contrôles de ratios globaux. Ces ratios sont ensuite comparés à des ouvrages similaires dont le GCI connaît les prix et les quantités. Le GCI s'appuie également sur ses différents retours d'expériences d'aménagements déjà réalisés pour effectuer ces comparaisons.

Sur demande des chefs de service et/ou de la codirection du DCA, l'économiste de la construction¹⁴ du DCA peut également être amené à contrôler les devis généraux pouvant présenter des différences notables avec le chiffrage de l'éventuelle étude de faisabilité¹⁵ initiale. Ce travail, donnant lieu à un rapport spécifique, permet d'identifier les éléments expliquant l'augmentation des coûts et, cas échéant, de diminuer les coûts par des réductions du programme ou des standards.

¹³ Cf. note 10.

¹⁴ L'économiste de la construction est directement rattaché à la direction du DCA. D'une manière générale, le métier d'économiste de la construction existe depuis plusieurs années en Europe et son importance dans le processus de développement des projets de construction est reconnue. Selon la charte de l'AEC (association des économistes de la construction), l'économie de la construction a pour objet d'évaluer et d'optimiser la rentabilité des constructions tout au long de leur cycle d'existence. En particulier, l'économiste de la construction du DCA a pour mission générale d'élaborer, gérer et tenir à jour une base de données des coûts de construction dans le domaine des bâtiments et de l'espace public, d'assister les services opérationnels en matière de maîtrise des coûts des opérations, notamment dans les phases préliminaires d'élaboration des projets, et de contribuer, en collaboration avec les services opérationnels, à la création d'outils d'aide à la maîtrise des coûts de construction.

¹⁵ Cette étude consiste à établir un préchiffrage en amont du projet afin d'obtenir un « ordre de grandeur » en termes financiers, avant même de démarrer celui-ci. Ce travail intervient en amont du crédit d'étude.

Le dépôt de la requête en autorisation de construire et de la demande de crédit d'engagement (PR) intervient généralement de manière simultanée. Dans le cas présent, la requête en autorisation de construire relative au réaménagement de la Plaine de Plainpalais a été déposée en juin 2004, soit environ un an avant la PR relative à la deuxième étape de la réfection de la Plaine de Plainpalais (PR-419). L'autorisation de construire a finalement été délivrée en mai 2009¹⁶ après plusieurs demandes de complément des services préavisateurs cantonaux (commission des monuments, de la nature et des sites, direction générale de la nature et du paysage, etc.)

Crédit d'étude destiné au réaménagement de la Plaine de Plainpalais (PR 30)

Comme indiqué au chapitre 3.2, un crédit d'étude de 100'000 F a été voté en janvier 1996 pour le réaménagement de la Plaine de Plainpalais. Dans le cadre de ce crédit, la Ville de Genève a notamment confié, en novembre 1996, un mandat de 80'550 F à un architecte.

Dans les faits, le montant dépensé sur ce crédit s'est globalement élevé à 929'234 F, soit un dépassement de + 829'234 F par rapport au budget voté. Il convient de relever que la Cour n'a pu s'assurer de l'exactitude et de l'exhaustivité du montant de 929'234 F. En effet, lors de sa revue des dossiers relatifs à la Plaine de Plainpalais, elle a notamment constaté qu'une facture d'honoraires d'ingénieurs civils de 2004 s'élevant à plus de 147'000 F n'avait pas été imputée sur le crédit d'étude. Le dépassement de + 829'234 F n'a pas fait l'objet d'une demande de crédit complémentaire mais a été intégré, sans explications plus détaillées, dans le crédit relatif à la deuxième étape de la réfection de la Plaine de Plainpalais (PR-419) (voir le chapitre 4.5 « suivi financier et respect des dispositions légales »). Selon le décompte final établi par la Ville de Genève, le montant de 929'234 F comprend notamment :

- 701'441 F d'honoraires d'architecte ;
- 67'500 F d'honoraires d'ingénieur civil ;
- 44'377 F d'honoraires d'ingénieur géomètre.

En particulier, les honoraires d'architecte représentent des travaux effectués entre 1996 et juin 2004 et incluent notamment l'établissement du projet d'ensemble, un travail de coordination avec les services municipaux et cantonaux concernés, les autres mandataires et les usagers, l'établissement du devis général et du dossier en autorisation de construire. Ces travaux ont ainsi abouti à la rédaction d'un devis général détaillé à la fin de l'année 2003 ainsi qu'au dépôt d'une demande d'autorisation de construire pour la Plaine de Plainpalais au cours de l'année 2004. Ce devis général chiffrait le coût d'ensemble de la réfection de la Plaine de Plainpalais à un peu plus de 22 millions (y compris la pointe nord, voir le chapitre 3.2).

Evolution du coût global du projet de réaménagement de la Plaine de Plainpalais

Entre 2004 et 2005, avec l'appui d'un institut actif dans le domaine de l'économie de la construction, la Ville de Genève a procédé à une révision du devis général établi par l'architecte dans le cadre du crédit d'étude. Ces travaux ont conduit à une nouvelle évaluation du réaménagement de la Plaine se chiffrant à 26 millions¹⁷ (ce montant a été inscrit au premier plan financier d'investissement

¹⁶ A noter qu'une requête en autorisation de construire complémentaire a également été déposée en décembre 2009 en particulier pour les espaces de jeux et l'élargissement du mail périphérique. La demande a été acceptée en mai 2011.

¹⁷ Il convient de préciser que le périmètre de cette évaluation n'est pas identique à celui proposé par l'architecte en 2003 (il n'incluait notamment pas la pointe Nord de la Plaine).

2004-2015 de la Ville de Genève sous la rubrique « réfection de la Plaine de Plainpalais et de ses infrastructures »).

C'est sur cette base que le Conseil administratif a déposé en juin 2005 la PR-419 relative à la deuxième étape¹⁸ de la réfection de la Plaine. Cette PR, votée en mai 2007 pour un montant de 12.3 millions (voir le chapitre 3.2), correspondait à la première partie du réaménagement total estimé à 26 millions. Un ou plusieurs autres crédits devaient être déposés pour les étapes ultérieures.

C'est ainsi qu'en 2009 est déposée la PR-753 afin d'achever la réfection de la Plaine de Plainpalais (troisième et quatrième étapes). Cette PR faisait cependant état de nouveaux constats effectués depuis le dépôt de l'autorisation de construire en 2004 conduisant à revoir l'estimation initiale de 26 millions. En effet, suite notamment à diverses demandes cantonales effectuées dans le cadre de l'autorisation de construire, ainsi qu'à l'adaptation aux besoins des utilisateurs, le DCA a procédé au milieu de l'année 2008 à une révision du projet d'ensemble de la Plaine, portant ainsi son coût total à près de 38 millions. Les principaux changements concernent :

- la requalification complète du mail périphérique (élargissement du mail à 25 mètres sur tout le pourtour de la Plaine contre 10 à 16 mètres initialement) ;
- la mise en œuvre de trois rangées d'arbres (au lieu de 2) notamment afin de répondre aux contraintes d'utilisation des marchés.

Suite aux débats municipaux, seule la troisième étape sera finalement votée en mai 2011 dans le cadre de la PR-753, pour un montant de 14.1 millions. Son périmètre incluait la seconde moitié de la Plaine composée de son centre ainsi que de deux tronçons témoins du mail arborisé (voir le chapitre 3.2 pour plus de détails). Cette PR comprenait en outre la construction d'un skate-park devisé à 1.2 million (y compris honoraires) ainsi qu'une nouvelle place de jeux pour enfants évaluée à 500'000 F. Il convient de préciser qu'un crédit d'étude ad hoc avait été voté pour le skate-park en décembre 2009, pour un montant de 75'000 F (PR-721).

En août 2012, le Conseil administratif a finalement déposé la PR-994 pour un montant de 11.4 millions afin de finaliser le réaménagement de la Plaine de Plainpalais (hors pointe nord) : « *aménagement de l'allée périphérique de la Plaine de Plainpalais, comprenant la plantation de 20 arbres supplémentaires, l'élargissement des travées piétonnes et le renforcement de l'éclairage afin de faciliter la déambulation et améliorer la sécurité, permettant d'achever son réaménagement* ». Au moment de la rédaction du rapport, cette PR n'était pas encore votée.

¹⁸ La PR fait mention d'une « deuxième étape » en référence à la première qui a été votée en 1998 pour un montant de 745'000 F et qui correspondait à la phase d'essai (voir le chapitre 3.2).

Le tableau ci-après résume l'évolution du coût estimé de réaménagement de la Plaine (hors pointe nord) depuis le dépôt de la PR-419 (2005) :

<i>En millions de F</i>	2005**	2009***
Deuxième étape de la réfection de la Plaine de Plainpalais (PR-419)	12.3	12.3
Étapes ultérieures	13.7	N/A
Troisième étape de la réfection de la Plaine de Plainpalais (PR-753)	N/A	14.1
Quatrième étape de la réfection de la Plaine de Plainpalais (PR-994)	N/A	11.4
Total du réaménagement*	26	37.8

* Hors pointe Nord

** Date de dépôt de la PR-419

*** Date de dépôt de la PR-753

A titre indicatif, la Cour présente ci-après un tableau indiquant le coût total de la réfection de la Plaine de Plainpalais (hors phase d'essai et pointe nord) ainsi que celui d'autres projets d'aménagement conduits par la Ville de Genève et un projet prévu en France voisine. Il convient de préciser que la Cour est consciente que ces données sont très générales et ne permettent pas de comparer pleinement les différents projets, d'autant plus que la Plaine de Plainpalais est un projet d'aménagement « atypique » à mi-chemin entre un parc public et un « parc d'attractions » :

PR	Libellé	Avancement	Surface (m2)	Coût total*	Coût / m2
419/753/994	Plaine de Plainpalais**	En cours de réalisation	70'015	29'293'074	418
786	Place Chandieu	Réalisé	2'000	1'052'500	526
623	Place St Gervais	Réalisé	1'200	540'000	450
624	Place du Vélodrome	Réalisé	2'000	1'610'000	805
775	Place Longemalle	Réalisé	3'200	2'417'500	755
865	Place Simon Goulart	En cours de réalisation	3'800	2'470'000	650
861	Bastion Saint Antoine	En cours de réalisation	7'200	2'593'000	360
799	Square Chantepoulet	Planifié	3'120	1'570'000	503
819	Square Pradier	Planifié	3'100	2'434'000	785
ND	Place du 16 août 1944 à Thonon les Bains (place du Port)***	ND	13'500	4'400'000	326

* Coût HT hors honoraires, frais divers, honoraires de promotion et intérêts intercalaires

** Hors pointe nord qui fait l'objet de la PR-995 (voir le chapitre 3.2)

*** Selon les informations communiquées par le service du génie civil, le réaménagement en grave calcaire n'a pas nécessité la reprise complète de la fondation, ce qui explique que ce ratio est un peu plus faible que celui de la Plaine.

Source : Données du service du génie civil

4.1.2. Constats

Analyse des besoins

- 1 La Cour relève des insuffisances dans l'analyse des besoins aboutissant au dépôt des demandes de crédit. Ces insuffisances sont notamment à l'origine de la révision du projet d'ensemble de la Plaine une fois la deuxième étape du réaménagement votée (PR-419 votée en mai 2007), qui a eu notamment pour conséquence une augmentation importante des coûts (passage de 26 à environ 38 millions) et un retard dans l'ouverture du chantier¹⁹. Ce constat repose sur les éléments suivants :
 - dans la pratique courante, les services du DCA et l'architecte mandataire collaborent en amont du dépôt de l'autorisation de construire avec les différents services préavisateurs cantonaux, afin d'anticiper leurs éventuelles demandes lors de l'analyse de la demande d'autorisation. Ce processus permet d'éviter de devoir modifier le projet de manière importante postérieurement au dépôt (et éventuellement au vote) de la PR. Dans le cas particulier de la Plaine de Plainpalais, la Cour relève que cette étape de consultation préalable des services préavisateurs a été sous-estimée par le service du DCA en charge du projet et/ou l'architecte mandataire ;
 - les discussions et les concertations avec les usagers de la Plaine n'ont pas été suffisamment approfondies au cours des phases d'étude. En effet, de nouveaux constats sont apparus suite aux travaux effectués dans le cadre de la deuxième étape (PR 419) qui ont nécessité des modifications significatives du projet (notamment l'élargissement du mail de la plaine au vu de l'utilisation des puciers maraîchers, brocanteurs et autres usagers).

Devis général détaillé

- 2 Le DCA n'a pas pu remettre à la Cour un devis général détaillé qui corresponde au coût global du projet évalué en 2005 à 26 millions. Il n'est dès lors pas possible d'effectuer une comparaison détaillée entre ce projet initial et le projet révisé en 2008 pour un montant d'environ 38 millions, et de comprendre ainsi l'évolution du coût du projet. Ce devis aurait dû être établi au début de l'année 2005, préalablement au dépôt de la PR relative à la deuxième étape de la réfection de la Plaine.
- 3 Concernant la PR relative à la troisième étape de la réfection de la Plaine (PR-753 votée en mai 2011 pour 14.1 millions), la Cour relève également que le devis général détaillé n'avait pas été réalisé avant le dépôt de cette PR en raison d'un manque de suivi des travaux à effectuer par le mandataire. Par ailleurs, comme pour la PR-419, plusieurs objets de la PR-753 correspondaient davantage à des estimations approximatives qu'à une analyse détaillée préalable des besoins. A titre d'exemple :
 - le budget relatif au skate-park (1.2 million y compris honoraires) a été estimé de manière sommaire sur la base du prix au m² d'un skate-park construit dans un autre canton. Cette estimation ne prenait pas en compte les particularités techniques de la Plaine ni les éventuels besoins spécifiques des parties impliquées (associations, usagers, etc.). En théorie, le crédit d'étude de la PR-721 « *étude pour la*

¹⁹ La PR a été votée en mai 2007 et les travaux n'ont pu débuter qu'en mai-juin 2009, date de l'octroi de l'autorisation de construire.

réalisation d'un bowl en béton pour skate sur la Plaine de Plainpalais » aurait dû permettre d'effectuer cette analyse. Or, ce crédit a été voté en décembre 2009 soit un mois après le dépôt de la PR-753. Dans le cas présent, les phases d'étude et de construction se sont donc superposées ;

- un montant de 500'000 F a été budgété pour la nouvelle place de jeux pour enfants sans qu'il n'existe de projet ou de concept concret pour cet objet ;
- trois édicules (pavillons modulaires préfabriqués) avaient été budgétés pour un coût total de 570'000 F. Au final, près de 830'000 F ont été dépensés sur ce poste en raison d'une évolution des besoins (agrandissement d'un des trois édicules par rapport aux dimensions prévues lors de l'estimation initiale).

Dans le cas particulier du skate-park, l'absence d'analyse détaillée des besoins a engendré un dépassement sur le poste « génie civil » d'environ 700'000 F (voir le chapitre 4.5 « suivi financier et respect des dispositions légales » pour plus de détails).

Contrôles sur les devis généraux

- 4 La direction du DCA n'ayant pas sollicité l'intervention de l'économiste de la construction du département, la Cour relève que ce dernier n'a effectué aucun contrôle sur les devis généraux relatifs à la réfection de la Plaine de Plainpalais (toutes étapes confondues). Le service du génie civil a quant à lui indiqué à la Cour avoir effectué des contrôles sur le devis général détaillé réalisé par le mandataire en 2008 / 2009 (soit après le vote de la PR-419) qui comprenait déjà plusieurs étapes. La Cour relève que l'ensemble des contrôles effectués par le GCI n'a pas été formalisé.
- 5 La Cour a relevé que les budgets de certains postes du devis général détaillé à l'origine de la PR relative à la quatrième étape de la réfection de la Plaine (PR-994 déposée en août 2012 pour 11.4 millions) n'ont pas été actualisés sur la base des derniers prix connus (prix réels facturés dans le cadre des deuxième et troisième étapes de la réfection de la Plaine). Certains postes de la PR-994 sont ainsi sous ou surévalués. Le tableau ci-après illustre quelques exemples d'écarts :

Postes de la PR	Objet	PR-994 (budget)		PR-419 et/ou 753		Ecart de prix (%)	Impact sur PR-994 (-) = sous évaluation (+) = surévaluation
		Prix budgété HT	Quantité	Prix facturé HT	Quantité		
Mobilier	Fourniture et pose de bancs type Ville de Genève	2'230	98	1'410***	36	58%	80'360
Espaces verts	Protection des troncs pour arbres	750	188	1'523*	41	-103%	-145'324
Espaces verts	Fourniture des arbres	1'900	188	1'421**	86	34%	90'052
Espaces verts	Fourniture de protections complémentaires en bois destinés au remplacement du tuteurage	1'000	188	439**	91	128%	105'468

* PR-753

** Prix moyens des PR-419 et 753

*** PR-753. Ajout d'un montant de 180 F HT / pièce pour la pose

130'556

Par exemple, la fourniture et pose de bancs type « Ville de Genève » ont été budgétés à 2'230 F HT pièce dans le cadre de la PR-994 alors que ces bancs ont été facturés 1'410 F HT dans le cadre de la PR-753. L'impact sur la PR-994 est une surévaluation du budget de 80'360 F. A noter que les calculs effectués dans le tableau ne tiennent pas compte de l'effet quantité sur les prix moyens.

4.1.3. Risques découlant des constats

Il existe un **risque opérationnel et financier avéré** lié à une anticipation insuffisante des besoins et à des devis généraux détaillés non établis ou non actualisés avant le dépôt des PR, engendrant donc notamment une augmentation des coûts, des budgets sous ou surévalués, un non-respect des délais.

L'absence de formalisation relative aux contrôles effectués par le GCI sur les devis généraux engendre un **risque de contrôle**.

4.1.4. Recommandations

Actions

[cf. constats 1 à 5] Dans le cadre des prochains projets d'étude et de construction/réaménagement, la Cour recommande aux services gestionnaires du DCA, préalablement au dépôt de la PR :

- de collaborer en amont du dépôt de l'autorisation de construire avec les services préavis cantonaux afin d'anticiper les éventuelles demandes pouvant avoir un impact significatif sur le coût du projet ou sur ses caractéristiques ;
- d'avoir complètement finalisé et formalisé l'analyse des besoins, en concertation avec les usagers lorsque les conditions le permettent ;
- d'avoir réalisé ou obtenu le devis général détaillé selon les normes SIA applicables (en termes de délais et de forme), ce dernier devant se baser sur des devis récents et proscrire au maximum l'utilisation « d'enveloppe » budgétaire globale non détaillée ;
- d'avoir formalisé les contrôles effectués sur le devis général détaillé lorsque celui-ci est réalisé par un mandataire. En fonction d'un seuil à définir par le DCA (par exemple pour les crédits de construction supérieurs à 5 ou 10 millions), le devis général détaillé pourrait être également systématiquement revu par l'économiste de la construction du DCA.

Pistes et modalités

La formalisation des contrôles effectués par les services gestionnaires et l'économiste de la construction du DCA pourrait s'effectuer via l'établissement d'un rapport ad hoc. Le seuil à partir duquel l'intervention de l'économiste de la construction serait nécessaire ainsi que les processus de contrôle relatifs au devis général détaillé pourraient être décrits dans le cadre de la mise en place du système de contrôle interne (voir le chapitre 4.6).

Avantages attendus

Anticiper davantage les besoins afin de maîtriser le coût des projets et les réaliser selon les délais prévus.

4.1.5. Observations du DCA

[cf. constats 1 à 5] Le DCA partage le constat fait par la Cour concernant les insuffisances relevées dans la phase préliminaire d'établissement du projet. Cette situation résulte d'un dossier qui présente des caractéristiques et des difficultés

très particulières, ainsi que la Cour n'a pas manqué de le relever dans ses conclusions. Il s'agit d'un projet d'envergure, particulièrement emblématique, qui s'est déroulé sur de nombreuses années et qui a été porté par différents responsables, que ce soit au plan politique ou de la gestion de projet. Dans un tel contexte, des adaptations successives sont inévitables. Pour une part, et pour autant qu'elles ne remettent pas en cause l'essence même du projet, elles en sont aussi parfois le moteur. A titre d'exemple, citons la construction du bowl, dont la réussite est unanimement reconnue et pour lequel la réalisation sous sa forme actuelle n'a pu être envisagée qu'en cours d'étape.

Concernant les contacts et consultations avec les services cantonaux, ils ont déjà lieu, mais seront encore renforcés.

Pour ce qui concerne l'élaboration d'un devis général comme base de la demande de crédit, le DCA confirme que c'est généralement bien ainsi que cela se pratique. Dans les demandes de crédit proposées au Conseil Municipal, tous les éléments sont chiffrés selon les classifications CFC, sur la base de prix unitaires et de quantités, conformément aux dispositions prévues par la norme SIA. Les chiffrages sous forme d'enveloppe, comme il a été relevé dans le cas du « bowl » sont des cas tout à fait exceptionnels, qui seront évités tant que possible.

De manière générale et bien que la situation décrite soit pour une large part spécifique à ce dossier, le DCA s'engage à analyser et, cas échéant, revoir sa méthode de travail en vue d'intégrer et de formaliser des étapes de contrôle plus strictes durant la phase préliminaire d'élaboration du projet et d'établissement du devis général en incluant notamment le rôle de l'économiste de la construction à différentes étapes du projet.

4.2. Les demandes de crédit du Conseil administratif (PR)

4.2.1. Contexte

Introduction

Selon l'article 30 du règlement d'application de la loi sur l'administration des communes (RAC, B 6 05.01), un crédit d'engagement est « *une autorisation d'investir dans un but précis un montant fixé qui ne figure pas au budget de fonctionnement* ». L'article 32 précise que « *tout crédit d'engagement fait l'objet d'un exposé des motifs indiquant son but et le mode de financement* ».

Dans les faits, l'exposé des motifs est détaillé dans les propositions du Conseil administratif (PR). Les PR contiennent également et notamment une description du projet, une estimation du coût des travaux plus ou moins détaillée ainsi qu'une estimation du budget prévisionnel d'exploitation (charges supplémentaires à prévoir dans les budgets de fonctionnement annuels de la Ville de Genève).

Les PR sont rédigées par les services gestionnaires des crédits. En principe, ce sont les chefs de service qui les rédigent et en discutent le contenu avec leur Conseiller administratif. Dans le cadre de la réfection de la Plaine de Plainpalais, le service gestionnaire des PR est le service du génie civil (GCI) du DCA (sauf pour la PR-995). Jusqu'en 2009, le service financier du département des finances et du logement de la Ville de Genève opérait un contrôle des données chiffrées des PR, ce qui n'est plus le cas depuis lors.

Dépôt de plusieurs PR et réalisation des travaux en étapes

Comme indiqué au chapitre 3.2, cinq PR (y compris pointe nord) ont été déposées par le Conseil administratif depuis le vote du crédit d'étude (PR-30) en 1996. La réalisation des travaux de la Plaine était donc prévue par étapes (voir le chapitre 3.2). Le tableau ci-après récapitule ces différentes étapes et PR :

N° PR	Libellé	Date de dépôt	Date de vote	Date de réalisation des travaux	Montant TTC voté*
250	Première étape de la réfection	22 mai 97	13 janv. 98	avril - juin 1998	745'000
419	Deuxième étape de la réfection	8 juin 05	9 mai 07	juin 2009 - juillet 2010	12'321'700
753	Troisième étape de la réfection	11 nov. 09	23 mai 11	septembre 2011 - août 2012	14'061'120
994	Quatrième étape (allée périmétrale)	29 août 12	En attente	2013 - 2014 (prévisions)	11'409'000
995	Réaménagement de la pointe nord	29 août 12	En attente	2014 - 2015 (prévisions)	2'134'000

* Ou à voter pour les PR en attente

40'670'820

Concernant la PR-753, il convient de préciser que celle-ci prévoyait également, lors de son dépôt, trois crédits distincts correspondant à une réalisation des travaux en autant d'étapes :

- un crédit destiné à la partie nord, correspondant au complément de la surface centrale et à la réalisation des allées périmétrales de part et d'autre de cette partie centrale ;

- un crédit destiné à la partie sud, qui consistait à réaliser les deux portions d'allée périmétrale de part et d'autre de la partie centrale réalisée dans le cadre de la PR-419 ;
- un crédit destiné à la réalisation du collecteur sur l'avenue du Mail²⁰.

Finalement, suite aux débats municipaux, seul un crédit relatif à la réfection de la Plaine de Plainpalais a été voté dans le cadre de la PR-753. Son périmètre concerne le centre de la plaine ainsi que deux tronçons témoins du mail arborisé (voir le chapitre 3.2).

A la lecture des PR-419 et 753, il ressort que les principaux éléments ayant présidé au dépôt de plusieurs PR pour un même projet et à la réalisation des travaux en plusieurs étapes sont les suivants :

- « le Conseil administratif a délibérément choisi d'opérer par tranches, au vu de l'abaissement des investissements annuels, de l'état des finances municipales et de la nécessité de répartir les investissements²¹ » ;
- « le projet a volontairement été découpé en phases, car [...] le projet de 2007 laissait apparaître des hésitations et qu'il était menacé de référendum²² » ;
- « la transformation de la plaine de Plainpalais ne peut avoir lieu en une fois. Tout d'abord, il était important de tester l'offre de services donnée aux utilisateurs professionnels et au public. Cela est fait. Dans la partie centrale de la Plaine, il s'agit d'opérer par grandes étapes, de manière à pouvoir recevoir les cirques, quitte à les déplacer de quelques mètres. Dans l'allée périmétrale, il s'agit d'opérer par tronçons, de manière à respecter au mieux les emplacements des stands. Il s'agit encore de tenir compte des autorisations contractées, établies d'une année civile à l'autre »²³.

Un courrier du conseiller administratif en charge du département des constructions et de l'aménagement adressé à la présidente de la commission des travaux et constructions le 12 mars 2010 apportait les compléments d'information suivants au sujet de la réalisation en étapes :

- *En proposant une première phase de réalisation, très sectorielle, il était important de tester l'offre de service destinée aux utilisateurs professionnels et au public par rapport au choix de revêtement d'un minéral naturel concassé – le gorrh – choisi notamment pour sa capacité drainante ;*
- *compte tenu de son usage et du programme d'occupation, la réfection de la Plaine de Plainpalais ne peut avoir lieu en une fois. Il s'agit notamment de tenir compte des autorisations contractées, établies parfois d'une année à l'autre ;*
- *pour cette raison, la deuxième étape de réfection, objet de la PR-419, prioritaire du point de vue de l'état de dégradation, concernait uniquement la zone sud de la partie centrale de manière à pouvoir à nouveau recevoir les cirques, quitte à les déplacer de quelques mètres » ;*
- *quant à la troisième étape, objet de la PR-753, elle concerne le solde de la partie centrale et l'entier de l'allée périmétrale. Là également, une organisation par phase des travaux sur le pourtour du site est prévue*

²⁰ Ce crédit n'a pas été analysé par la Cour dans la mesure où il ne concerne pas la réfection de la Plaine de Plainpalais.

²¹ Page 2 de la PR-419 A/B.

²² Page 8 de la PR-753 A.

²³ Page 6 de la PR-419.

pour tenir compte des besoins et afin de permettre autant que possible le maintien des marchés aux puces et de détail²⁴ ».

Charges d'entretien et de nettoyage de la Plaine de Plainpalais

Comme indiqué en introduction, les PR contiennent notamment une estimation du budget prévisionnel d'exploitation. Concernant la réfection de la Plaine de Plainpalais, les montants annuels suivants étaient prévus :

- PR-419 : 150'000 F pour le nettoyage hebdomadaire et l'entretien occasionnel ;
- PR-753 : 600'000 F notamment pour le nettoyage et l'entretien des surfaces en gorrh et la gestion de l'arborisation ;
- PR-994 : 67'700 F pour l'entretien des plantations et des espaces verts et 7'000 F pour l'éclairage public et l'électricité ;
- PR-995 : 1'500 F pour l'éclairage public.

Un premier tableau de répartition des charges d'entretien et de nettoyage de la Plaine a été réalisé en 2000 par l'architecte de la Plaine, soit deux ans après la réalisation de la première phase. Ce tableau a été actualisé en 2004 et reprenait l'ensemble des installations / équipements de la Plaine, leur description et les services en charge de leur entretien et de leur nettoyage : par exemple enrobé bitumeux, espace arboré, gazon espace de jeux, éclairage du mail, fosses à bennes, arbres et plantations, etc. Ce tableau a de nouveau été mis à jour en juin 2010 suite à la réalisation de la deuxième étape du projet, puis fin 2011.

Concernant en particulier les frais d'entretien relatifs au revêtement de la Plaine qui relèvent de la compétence du GCI, ce dernier a indiqué à la Cour que l'entretien annuel s'est élevé à :

- 22'421 F TTC en 2011 pour une surface de 17'000 m² ;
- 94'590 F TTC en 2012 pour une surface de 17'000 m² jusqu'au 31 juillet 2012 puis de 32'000 m² dès le 1^{er} août 2012. Ce montant intègre un entretien lourd de la surface de la deuxième étape (17'000 m²), celui-ci étant à réaliser tous les 2 ans.

Sur une base annuelle et pour une surface de 32'000 m² (y compris l'entretien lourd à réaliser tous les deux ans), l'entretien du revêtement est donc évalué à environ 110'000 F TTC.

4.2.2. Constats

Régularité et conséquences du découpage du projet en plusieurs étapes

- 1 La Cour relève que le « découpage » d'un même projet en plusieurs PR ne constitue pas une irrégularité au regard de la loi sur l'administration des communes (LAC) ainsi que de son règlement d'application (RAC). Cependant, d'un point de vue opérationnel, administratif et financier, le fait d'avoir déposé plusieurs PR pour un même objet a fortement compliqué le travail du service gestionnaire (GCI). En effet :
 - du point de vue du respect de la réglementation en matière de marchés publics et de la gestion contractuelle, cela nécessite de conclure des contrats avec des tranches fermes et des tranches

²⁴ Page 47 de la PR-753 A.

conditionnelles (subordonnées au vote d'un crédit ou plusieurs crédits ad hoc par le conseil municipal). Dans certains cas, l'estimation de ces tranches conditionnelles peut s'avérer complexe ;

- le suivi financier du projet est rendu plus compliqué du fait des différentes étapes devant être suivies de manière distincte en termes de coûts et de périmètre ;
- des problèmes d'ordre opérationnel peuvent être constatés compte tenu de l'interdépendance de certains équipements entre les différentes étapes. Par exemple, il avait été relevé lors d'une séance de coordination concernant les réseaux techniques de la Plaine que *« la cabine de moyenne tension (prévue dans la zone du mail arborisé) ne sera pas réalisée dans la deuxième phase (partie centrale), alors que le réseau sera déjà en place dans cette même partie centrale. Ce décalage dans la réalisation ne permettra donc pas d'alimenter les cirques et autres utilisateurs jusqu'à la finalisation de la troisième phase, qui comprend l'aménagement des mails, où sera située la cabine moyenne tension »*.

Les exemples suivants illustrent d'autres aspects liés à cette problématique et notamment l'absence « d'étanchéité » financière pour certaines dépenses des PR-419 et 753 (engagement formel de dépenses sans crédit ad hoc) :

- un contrat relatif à des travaux d'éclairage public a été signé par erreur en date du 9 mars 2010 pour une tranche ferme d'environ 255'000 F HT, englobant les deuxième et troisième étapes de la Plaine. Lors de la signature du contrat, la troisième étape de la Plaine de Plainpalais n'avait pas encore été votée, ce qui signifie que le GCI ne pouvait pas formellement engager la Ville pour un montant aussi important. Le contrat aurait dû en effet comporter une tranche ferme d'un montant plus faible pour le crédit qui était déjà voté, et une tranche conditionnelle pour le crédit restant à voter ;
- des travaux relatifs à la transplantation d'arbres (environ 132'000 F HT) ont été financés par la PR-419 alors qu'ils étaient initialement prévus dans la PR-753 ;
- les phases projet des honoraires d'architecte de l'ensemble des étapes de réfection de la Plaine ont été intégralement financées par la PR-419, bien qu'une partie de ces dépenses concernait également les étapes ultérieures (dont une étape qui n'est pas encore votée en date de l'audit (PR-994)).

Erreurs dans les PR

2 Des erreurs ont été relevées par la Cour dans le cadre de la rédaction de la PR 753 et des informations qui ont été données au Conseil municipal :

- deux erreurs arithmétiques sont présentes dans la PR-753 :
 - o erreur au niveau du total du poste « mobilier urbain » de l'arrêté n°1 : écart de 20'000 F ;
 - o erreur au niveau du total du poste « espaces verts » de l'arrêté n°2 : écart de 30'000 F ;
- le schéma présenté en pages 49 et 50 de la PR-753 A qui avait pour but de comparer le projet initial devisé à 26 millions et le projet révisé en 2008 pour 38 millions (voir le chapitre 4.1.2) n'est pas correct. En effet, le projet présenté dans ce schéma pour 26 millions n'est pas celui qui a été présenté en 2005 lors du dépôt de la PR-419.

Ce constat met en évidence des insuffisances dans la revue et le contrôle des PR par les services gestionnaires avant leur dépôt auprès du Conseil municipal.

Estimation des budgets prévisionnels d'exploitation

- 3 La Cour relève que l'estimation des budgets d'exploitation prévisionnels mentionnés dans les PR n'est pas forcément exhaustive ni suffisamment détaillée (nature des dépenses, services impactés, etc.) Les tableaux relatifs à la répartition exhaustive des charges d'entretien et de nettoyage cités en contexte devant permettre cette estimation n'ont jamais fait l'objet d'un chiffrage, de sorte que le coût global réel d'entretien et de nettoyage de la Plaine n'est pas disponible de façon simple et consolidée.
- 4 La Cour a constaté que les frais liés à la reprise et à la croissance des végétaux après leur plantation (entretien des arbres au sens large qui s'étend sur plusieurs années) ne sont pas traités de manière uniforme selon les PR. Ces frais sont en effet inclus dans le crédit des PR-419 (20'000 F HT), PR-753 (68'000 F HT) et PR-995 alors que tel n'est pas le cas pour la PR 994 (ces frais sont mentionnés dans la PR comme faisant partie du budget prévisionnel d'exploitation). Concernant l'intégration de ces frais dans les crédits d'investissement, la Cour relève par ailleurs que ce mode de faire peut engendrer l'impossibilité de clôturer une PR immédiatement après la fin du projet en question. Des facturations relatives à ces frais peuvent en effet être reçues jusqu'à plusieurs années après la fin du projet. Cette situation pose un problème au regard du règlement d'application de la loi sur l'administration des communes qui impose qu'un « *crédit d'engagement doit être bouclé immédiatement après l'achèvement d'un projet* » (article 35).

4.2.3. Risques découlant des constats

Le « découpage » du projet en plusieurs étapes crée des risques **opérationnel, financier et de conformité** parfois avérés engendrant donc un risque de non-respect de la réglementation en matière de marchés publics, une absence d'étanchéité financière entre les PR, une perte de temps liée à l'établissement et au suivi des contrats, etc.

Les risques **d'image et de contrôle** sont avérés en raison de la présence d'erreurs arithmétiques dans les PR déposées auprès du conseil municipal.

Les insuffisances relevées dans l'estimation des budgets d'exploitation prévisionnels engendrent un **risque financier**.

Le risque **de conformité** tient aux difficultés rencontrées afin de boucler un crédit dès l'achèvement du projet.

4.2.4. Recommandations

Actions

[cf. constat 1] Sauf dans des cas très spécifiques (qui devront être définis de manière précise par le DCA), la Cour recommande au DCA et à ses services gestionnaires de ne pas déposer plusieurs PR ou plusieurs arrêtés (correspondant chacune à une étape ou phase) pour un même projet. D'un point de vue opérationnel, la réalisation des travaux pourrait toujours s'effectuer par

étapes dès lors que celles-ci ont toutes été prévues au sein du même arrêté ou de la même PR.

[cf. constat 2] La Cour recommande au DCA et à ses services gestionnaires de mettre en place une activité de contrôle « qualité » visant à s'assurer que les PR déposées auprès du Conseil municipal ne contiennent pas d'anomalies en ce qui concerne les éléments chiffrés et contextuels.

[cf. constats 3 et 4] Au cours de l'audit, une directive générale relative à la définition d'un crédit d'investissement et à la rédaction d'une demande de crédit d'investissement a été adoptée par le Conseil administratif le 20 mars 2013. Concernant les budgets d'exploitation, cette directive précise qu'il convient de « *détailler les charges et revenus budgétaires complémentaires engendrés par la dépense nouvelle une fois l'investissement mis en exploitation* ». Cela comprend le détail par catégorie de charges et de revenus selon la nature comptable à deux positions.

Dès lors, la Cour encourage la direction de l'administration générale à compléter sa directive de manière à ce que le budget d'exploitation soit exhaustif et détaillé également par service et par année, et à recommander un traitement uniforme des éventuelles dépenses « pluriannuelles » permettant de respecter les exigences légales en matière de bouclage des crédits.

Pistes et modalités

[cf. constat 4] Pour l'estimation du budget d'exploitation prévisionnel d'exploitation, la ville pourrait notamment s'inspirer du modèle développé par le canton intitulé « *planification des charges et revenus de fonctionnement découlant de la dépense nouvelle* ».

Avantages attendus

Assurer l'étanchéité financière entre les différentes PR.

Obtenir un gain de temps dans l'établissement et le suivi des contrats.

Chiffrer précisément les budgets d'exploitation prévisionnels.

4.2.5. Observations du DCA

[cf. constat 1] Le DCA reconnaît que le découpage d'un même objet en plusieurs propositions de crédit (PR) à soumettre à la délibération du Conseil municipal complique le travail des services du point de vue opérationnel, administratif et financier.

Toutefois, le département est satisfait de constater que cette pratique ne constitue pas une irrégularité au sens de la loi sur l'administration des communes (LAC).

Si le découpage d'un projet en plusieurs PR n'est pas souhaitable, il convient de préciser que la constitution d'arrêtés différents pour un même objet soumis à la délibération du Conseil municipal peut parfois s'avérer nécessaire. Elle doit toutefois rester l'exception et n'être appliquée que dans des situations très particulières.

[cf. constat 2] S'agissant de la recommandation consistant à mettre en place un contrôle qualité dans le but de s'assurer que les PR déposées auprès du Conseil municipal ne contiennent pas d'anomalies ou d'erreurs en ce qui concerne les

éléments chiffrés et contextuels, cette disposition figure dans la directive relative à la définition d'un crédit d'investissement adopté par le Conseil administratif le 20 mars 2013. Ainsi que le prévoit cette dernière, toutes les propositions de crédit soumises au Conseil municipal sont désormais soumises pour analyse et vérification à la direction du département des finances et du logement, d'une part, ainsi qu'à la direction de celui des constructions et de l'aménagement, d'autre part.

4.2.6. Observations de la Direction générale de l'administration

[cf. constats 3 et 4] La directive générale relative à la définition d'un crédit d'investissement, adoptée par le Conseil administratif le 20 mars 2013, sera complétée afin de préciser de manière plus détaillée les impacts sur le budget de fonctionnement.

Concernant le traitement uniforme des éventuelles dépenses « pluriannuelles », une solution sera proposée au Conseil administratif dans le but de permettre le bouclage des crédits d'investissement dès l'achèvement du projet.

4.3. Appels d'offres et respect de la réglementation en matière de marchés publics

4.3.1. Contexte

Mise en concurrence des fournisseurs

De manière générale, la mise en concurrence des fournisseurs (demande de plusieurs offres) fait partie des bonnes pratiques en matière de gestion, notamment afin de s'assurer que les prix et qualités proposés sont les meilleurs possible (recherche de la meilleure offre).

Réglementation en matière de marchés publics

Le processus de mise en concurrence doit également être appréhendé en lien avec le respect de la réglementation en matière de marchés publics. Dans le canton de Genève, ce domaine est actuellement régi par la loi autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à l'accord intercantonal sur les marchés publics (L-AIMP, L 6 05.0) et par ledit accord, ainsi que par le règlement sur la passation des marchés publics (RMP, L 6 05.01). Selon l'article 7 de ce règlement, les communes genevoises font partie des autorités adjudicatrices.

Par ailleurs, l'article 6 du RMP définit trois grands types de marchés :

- **les marchés de construction** : les marchés de construction sont des réalisations de travaux de construction de bâtiments ou de génie civil. On différencie le gros œuvre (tous les travaux nécessaires à la structure porteuse d'une construction) du second œuvre (tous les autres travaux) ;
- **les marchés de fournitures** : le marché de fournitures sous-entend l'acquisition de biens mobiliers notamment sous forme d'achat, de crédit-bail, de leasing, de bail à loyer, de bail à ferme ou de location-vente ;
- **les marchés de services** : ils concernent tous les marchés qui n'entrent pas dans la définition des marchés de construction et de fournitures.

De plus, il met également en évidence 4 types de procédures :

- **la procédure ouverte** : l'autorité adjudicatrice lance un appel d'offres public pour le marché prévu ; chaque intéressé peut participer (soumissionner) en présentant une offre. Les offres sont évaluées en fonction de critères d'aptitude (capacité sur les plans financier, économique, technique, etc.) et de critères d'adjudication (prix, qualité, délais, adéquation aux besoins, etc.) ;
- **la procédure sélective** est une procédure publique en deux tours ;
- **la procédure sur invitation** consiste à inviter directement et sans publication les candidats à présenter une offre. L'autorité adjudicatrice doit demander, dans la mesure du possible, au moins trois offres ;
- **la procédure de gré à gré**.

L'estimation de la valeur du marché permet de déterminer le type de procédure applicable. Un marché est soumis aux traités internationaux selon les seuils des annexes 3 et 4 du RMP²⁵ :

²⁵ La liste des marchés de constructions et de services soumis aux traités internationaux est présentée aux annexes 3 et 4 du RMP.

Autorité adjudicatrice	Marchés de construction (Valeur totale de l'ouvrage)	Marchés de fournitures	Marchés de services
Communes	8'700'000 F	350'000 F	350'000 F

En deçà, le marché n'est pas soumis aux traités internationaux. Le tableau ci-après récapitule, pour les trois types de marchés présentés précédemment, les procédures applicables en fonction de la valeur estimée du marché (en francs, hors TVA) :

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

Processus et procédures mis en œuvre au sein du DCA

Afin de s'assurer de la mise en application des bonnes pratiques de gestion de la mise en concurrence des fournisseurs et du respect du cadre légal, notamment en termes de marchés publics, le département des constructions et de l'aménagement s'est doté :

- d'une directive d'application des règles relatives aux engagements financiers, aux processus d'attribution des marchés et des commandes de travaux et services, entrée en vigueur en 2009 ;
- d'une procédure sur les pouvoirs et délégations de pouvoirs, entrée en vigueur le 17 février 2011 et mise à jour le 22 février 2012 ;
- d'une directive départementale sur la gestion des autorisations, entrée en vigueur le 2 avril 2012.

Ces procédures et directives ont notamment pour objectifs de :

- préciser les règles d'application des principes financiers et comptables, pour l'ensemble des services du département ;
- préciser le mode de mise en œuvre des procédures d'attribution des marchés publics ;
- unifier les procédures pour tous les services du département ;
- définir les responsabilités et centres de compétences pour la mise en application des différentes procédures ;
- améliorer la conduite des projets d'aménagement et de construction de la Ville de Genève.

Au cours de l'audit, la responsable du contrôle interne du DCA a également rédigé une directive transversale sur l'attribution des marchés, entrée en vigueur le 10 décembre 2012. Cette dernière a notamment permis de clarifier les règles et procédures permettant de désigner l'entité (mandataire, groupement ou entreprise) à qui un marché peut être attribué et de déterminer la procédure en fonction du montant total estimé de l'opération. De plus, cette directive a permis de lister certains principes généraux pour la procédure de gré à gré, afin de

préservier les intérêts de la collectivité et de garantir la compétitivité des prix appliqués :

CHF	Devis	Expression du besoin/cahier des charges	Formulaire invitation/ lettres invitations	Attestations	Bon de commande	Contrat
-----	-------	---	--	--------------	-----------------	---------

Constructions

Sup. 50'000 F et inf seuil AIMP sur invitation	3 minimum	X	X	X	X	X
Sup. 10'000 F et 50'000 F	3 minimum	X			X	
Entre 2'000 F et 10'000 F	1*	X			X	
Inf. 2'000 F		X			X	

Fournitures et services

Sup. 50'000 F et inf seuil AIMP sur invitation	3 minimum	X	X	X	X	X
Entre 5'000 F et 50'000 F	1* à 3	X			X	
Inf. 5'000 F		X			X	

* sauf si prix manifestement excessif

Source : directive départementale du DCA concernant les attributions de marchés

Types de procédures réalisées pour les appels d'offres

Pour la rénovation de la plaine de Plainpalais, le DCA a effectué les appels d'offres en procédure ouverte suivants :

- le mandat d'honoraires du groupe pluridisciplinaire (M55PL), publié dans la FAO le 7 janvier 2008 ;
- le mandat d'ingénieur conseil électricité et éclairage public (M62PL), publié dans la FAO le 22 septembre 2008 ;
- les travaux de génie civil 1^{er} et 2^{ème} étapes et avenue du Mail (884P1L), publié dans la FAO le 30 mars 2009 ;
- les travaux d'installations sanitaires (902 P1), publié dans la FAO le 06 juillet 2009 ;
- les travaux d'électricité et d'éclairage 2^{ème}, 3^{ème} étape et avenue du Mail (903P1L), publié dans la FAO le 31 août 2009 ;
- les tableaux électriques (904P1L), publié dans la FAO le 31 août 2009 ;
- le skate-park Plainpalais : terrassement et assainissement (1042), publié dans la FAO le 7 novembre 2011
- la fourniture de bancs publics (954P1L) publié dans la FAO le 12 décembre 2011.

A l'exception de l'appel d'offres correspondant aux travaux de terrassement et d'assainissement pour le skate-park, l'ensemble des appels d'offres énumérés ci-dessus a fait l'objet d'une adjudication avec deux tranches :

- la tranche ferme correspond à la deuxième étape de la rénovation de la plaine de Plainpalais relative au crédit d'investissement voté dans la PR 419 ;
- la tranche conditionnelle correspond à la troisième et quatrième étape de la rénovation de la plaine de Plainpalais relatives aux crédits d'investissement des PR 753 et PR 994, non encore votés au moment de l'adjudication.

Afin d'analyser les appels d'offres, la Cour a sélectionné l'ensemble des fournisseurs ayant facturé plus de 100'000 F dans le cadre des crédits d'investissement des PR 419 et PR 753. Il en résulte le tableau récapitulatif des montants adjugés suivant :

	PR 419 - 2ème étape			PR -753 - 3ème étape - Arrêté n°1		
	Budget voté	Type de procédure	Contrats, avenants et offres HT*, analysés par la Cour	Budget voté	Type de procédure	Contrats, avenants et offres HT*, analysés par la Cour
Travaux de génie civil <i>dont génie civil (fondation, canalisation, etc.)</i> <i>dont skate-park</i> <i>dont honoraire ingénieur civil skate-park</i> <i>dont aire de jeux (équipement et génie civil)</i>	4'654'450	ouverte (tranche ferme)	5'538'045	8'710'340	ouverte (tranche conditionnelle) ouverte de gré à gré (4 offres reçues) de gré à gré (3 offres reçues) de gré à gré	6'117'616 1'690'183 135'141 465'500
Installations électriques <i>dont installations électriques</i> <i>dont éclairage public</i> <i>dont tableaux électriques</i>	1'594'000	ouverte (tranche ferme) lot 1 ouverte (tranche ferme) lot 2 ouverte (tranche ferme)	640'624 162'715 687'443	1'079'597	ouverte (tranche conditionnelle) lot 1 ouverte (tranche conditionnelle) lot 2 ouverte (tranche conditionnelle)	397'130 218'530 163'701
Installations sanitaires <i>dont alimentation eau</i> <i>dont raccordement</i>	572'000	ouverte (tranche ferme) de gré à gré	233'005 103'060	215'790	ouverte (tranche conditionnelle)	173'068
Mobilier urbain <i>dont mobilier urbain</i> <i>dont mobilier en béton</i>	366'000	de gré à gré	108'457	653'280	ouverte de gré à gré	121'412 253'100
Espaces verts	318'000	de gré à gré (5 offres reçues)	248'877	414'820	sur invitation (4 offres reçues)	464'221
Edicules	0			570'000	de gré à gré	782'094
Honoraires <i>dont architecte et ingénieur civil</i> <i>dont ingénieur électricien</i>	1'100'000	ouverte (tranche ferme) ouverte (tranche ferme)	1'315'880 169'328	513'500	ouverte (tranche conditionnelle) ouverte (tranche conditionnelle)	410'000 55'213
Frais divers / secondaires	373'100			76'000		
Information et communication	0			40'000		
Comptes d'attente et imprévus	466'300			0		
Reprise PR-30	973'940			0		
Ajout pointe sud***	473'700					
Total HT	10'891'490			12'273'327		
TVA	784'152			981'870		
Total TTC brut	11'675'642			13'255'197		
Honoraires de promotion	444'078			530'210		
Intérêts intercalaires	202'055			275'710		
Total TTC net	12'321'775			14'061'117		

* selon les tableaux de suivi financier du service du génie civil (montant supérieur à 100'000 F), à mai 2011.

** selon les tableaux de suivi financier du service du génie civil (montant supérieur à 100'000 F), à juin 2012.

*** Lors du vote de la PR-419, les conseillers municipaux avaient souhaité que soit également intégrée dans ce crédit la pointe sud de la Plaine.

La réalisation de cette partie de la Plaine avait été estimée par le conseil administratif et votée par le conseil municipal pour 473'700 F (pour une surface d'environ 5'000 m²).

Les montants analysés par la Cour représentent environ 90 % du total des dépenses HT des deux crédits.

4.3.2. Constats

Définition précise du marché public

- 1 Le DCA n'a pas défini les éléments à prendre en compte pour déterminer un marché de construction ou de fournitures de manière uniforme au sein du département. La directive transversale sur l'attribution des marchés, entrée en vigueur le 10 décembre 2012, ne précise pas les éléments à prendre en compte dans une opération donnée. En l'absence de précisions en la matière, chaque direction/service peut définir le marché selon ses éléments d'appréciation avec pour conséquence que des prestations de même nature, voire identiques ne sont pas identifiées.

A titre d'illustration, la Cour a identifié les cas suivants :

- les aires de jeux de la PR 753, représentant un montant global d'environ 489'000 F HT pour les travaux et les honoraires, n'ont pas fait l'objet d'un marché global et unique à soumettre en procédure ouverte. Pour ce marché, les procédures suivantes ont notamment été réalisées :
 - o l'équipement des aires de jeux a fait l'objet d'une adjudication de gré à gré pour un montant de 148'000 F HT ;
 - o la partie "génie civil" des aires de jeux²⁶ a fait l'objet d'une adjudication de gré à gré à l'entreprise ayant réalisé les travaux de génie civil pour un montant de 141'622 F HT ;
- le mobilier urbain inclus dans les PR 419 et PR 753 (bancs, chaises et tables) représentant un montant évalué à environ 1'019'000 F HT (budget) n'a pas fait l'objet d'un marché global et unique à soumettre en procédure ouverte. Pour ce marché, les procédures suivantes ont notamment été réalisées :
 - o le mobilier en bois inclus dans la PR 419 a fait l'objet d'une adjudication de gré à gré pour un montant de 108'457 F HT ;
 - o le mobilier en bois inclus dans la PR 753 a fait l'objet d'une adjudication globale (pour plusieurs espaces publics au sein de la Ville de Genève) en procédure ouverte pour un montant de 420'327 F HT (dont un montant de 121'412 F HT concernant la plaine de Plainpalais). Le tableau suivant illustre les différences de prix unitaires entre ces deux procédures :

<i>Mobilier urbain</i>	PR 419 *		PR 753		Variation du prix unitaire
	procédure de gré à gré		Procédure ouverte		
	Quantité	Prix unitaire	Quantité	Prix unitaire	
Bancs	28	2'050	36	1'230	-40%
Banquettes en bois	12	1'600	43	887	-45%
Tables en bois	6	3'750	21	1'857	-50%

* A noter que pour la PR 419, la pose d'un banc et banquette était de 180 F HT pièce et 360 F HT la pose d'un table.

- o le mobilier en béton²⁷ a fait l'objet d'une adjudication de gré à gré à l'entreprise ayant réalisé les travaux de génie civil pour un montant d'environ 208'600 F HT ;

²⁶ Réception des aires de jeux en bois, réalisation de buttes en béton, dallages et bacs à sable

²⁷ Bancs, banquettes et chaises longues

- les espaces verts inclus dans les PR 419 et PR 753 représentant un montant évalué à environ 732'000 F HT (budget) n'ont pas fait l'objet d'un marché global et unique à soumettre en procédure ouverte. Pour ce marché, les procédures suivantes ont notamment été réalisées :
 - o les espaces verts inclus dans la PR 419 ont fait l'objet de deux adjudications de gré à gré pour des montants respectifs de 96'460 F HT et 152'416 F HT ;
 - o les espaces verts inclus dans la PR 753 ont fait l'objet d'une adjudication en procédure sur invitation pour un montant de 310'303 F HT ;

A noter que dans le cadre de la PR 994 pour laquelle le marché des espaces verts est estimé à près de 1'220'000 F HT, le DCA prévoit de mettre en œuvre une procédure ouverte.

- le décalage entre l'appel d'offres et la réalisation des travaux. La Cour relève que dans le cadre des travaux de génie civil adjudgés pour la rénovation de la plaine de Plainpalais, il a été prévu d'y inclure d'autres travaux ne concernant pas directement le réaménagement de la Plaine mais situés dans le même secteur géographique. Cependant, près de 5 ans après cette adjudication, le crédit d'investissement y relatif n'est toujours pas voté et les travaux ne sont pas encore réalisés. D'une manière générale, de tels écarts ne sont pas souhaitables dans la mesure où le projet initial (tel que ressortant de l'appel d'offres) risque de ne plus être d'actualité, générant ainsi une inadéquation entre le marché attribué et les travaux réalisés.

Seuils des marchés publics

- 2 L'analyse des fournisseurs effectuée par la Cour a permis de relever un non-respect des seuils des marchés pour les marchés suivants :

- le mobilier en béton a été commandé à l'entreprise réalisant les travaux de génie civil pour un montant d'environ 208'600 F HT en procédure de gré à gré, alors que cette adjudication aurait nécessité une procédure sur invitation ;
- les espaces verts inclus dans la PR 753 ont fait l'objet d'un contrat de 310'303 F HT qui a été attribué en procédure sur invitation, alors que cette adjudication aurait nécessité une procédure ouverte.

Mise en concurrence dans les marchés adjudgés de gré à gré

- 3 L'analyse des fournisseurs effectuée par la Cour a permis de relever que plusieurs offres n'ont pas été demandées pour les marchés suivants :

- le mobilier urbain inclus dans la PR 419 pour un montant de 108'457 F HT ;
- la partie "génie civil" des aires de jeux pour un montant de 141'622 F HT ;
- le mobilier en béton pour un montant d'environ 208'600 F HT.

Éléments réglementaires des procédures ouvertes testées

- 4 Dans le cadre de l'analyse des procédures ouvertes menées directement dans le cadre de la rénovation de la plaine de Plainpalais, la Cour a identifié certains manquements formels au regard des articles suivants ressortant du RMP :

- article 15 alinéa h : le règlement précise qu'une autorité adjudicatrice peut notamment recourir à une procédure de gré à gré lorsque « *l'autorité adjudicatrice adjuge un nouveau marché lié à un marché de base similaire, à condition que les documents d'appel d'offres relatifs au projet de base prévoient la possibilité de recourir par la suite à la procédure de gré à gré pour de tels marchés* ». Or, pour l'achat des pavillons de la plaine de Plainpalais (d'un montant d'environ 782'000 F HT), la Cour a identifié que cette acquisition a été effectuée en procédure de gré à gré sur la base d'un appel d'offres en procédure ouverte qui avait été effectué en 2009. Cependant, cet appel d'offres en procédure ouverte ne prévoyait pas qu'« *un nouveau marché lié à un marché de base similaire* » pouvait être conclu ;
- article 31 alinéa 2 : le règlement exige que « *L'autorité adjudicatrice indique, dans les documents d'appel d'offres, si le prestataire ayant effectué une prestation préalable en lien avec le marché à adjuger peut présenter une offre et pour quels motifs* ». Or, pour un dossier (mandat d'honoraires du groupe pluridisciplinaire), la Cour a identifié que l'appel d'offres ne précise pas qu'un tiers avait déjà participé à la phase d'étude, à la première phase de rénovation de la plaine de Plainpalais et qu'il avait effectué le premier devis général de la rénovation complète de la plaine de Plainpalais. Enfin, les motifs de sa participation à cet appel d'offres ne sont également pas énoncés ;
- article 38 alinéa 2 : le règlement exige qu'un procès-verbal soit établi à l'ouverture des offres, qui doit notamment contenir « *le nom des personnes présentes, le nom des soumissionnaires, les dates de réception et les prix des offres* ». Or, pour 7 dossiers, la Cour a constaté que les procès-verbaux établis ne contenaient pas toutes les informations exigées (les dates et les heures de réception des offres) ;
- article 42 alinéa 3 : le règlement précise que « *les offres écartées ne sont pas évaluées. L'autorité adjudicatrice rend une décision d'exclusion motivée, notifiée par courrier à l'intéressé, avec mention des voies de recours* ». Or, pour un dossier (travaux d'installations sanitaires), la Cour a constaté une absence de notification par courrier avec mention des voies de recours au soumissionnaire ayant été écarté de la procédure ;
- article 49 alinéa 2 : le règlement stipule que dans le cadre des marchés soumis aux traités internationaux, le délai de remise des offres est fixé au minimum à 40 jours pour les procédures ouvertes. Or, pour un dossier (travaux de génie civil 1^{er} et 2^{ème} étapes et avenue du mail), la Cour a constaté que le délai de remise des offres avait été fixé à 29 jours après la publication ;
- article 52 alinéa 2 : le règlement stipule que dans le cadre des marchés soumis aux traités internationaux, « *si la décision d'adjudication a été notifiée par courrier, l'autorité adjudicatrice fait paraître, dans la Feuille d'avis officielle, 72 jours au plus tard après la notification de l'adjudication, un avis d'adjudication* », Or, pour 2 dossiers (travaux d'installations sanitaires et tableaux électriques), la Cour a constaté l'absence d'une publication dans la Feuille d'avis officielle après l'envoi du courrier aux soumissionnaires pour notifier l'offre retenue.

4.3.3. Risques découlant des constats

Le **risque de conformité** est avéré parce que :

- le marché des espaces verts et du mobilier urbain, notamment, n'a pas été attribué selon une procédure d'appel d'offres ouverte ou sélective.
- les procédures ouvertes analysées par la Cour comportaient certains manquements au regard des exigences ressortant du RMP.

Le **risque de conformité** existe également lorsque la valorisation du marché de services ou de fournitures n'est pas déterminée de manière correcte et peut conduire l'entité à utiliser une procédure qui n'est pas celle requise par l'AIMP.

Le **risque de contrôle** avéré tient à l'absence de directive fixant de manière précise la définition d'un marché public et ne permettant donc pas de procéder de manière efficace à des opérations de vérification de l'application des dispositions de l'AIMP et, le cas échéant, à des actions correctives.

Le **risque financier** tient au fait que l'utilisation d'une procédure sur invitation ou de gré à gré prive l'adjudicateur d'offres plus concurrentielles, notamment en matière de prix, de celles qui ressortiraient d'une procédure ouverte.

Le **risque de fraude** ne peut être exclu dans le cadre des constats du présent chapitre notamment en raison d'ententes possibles avec des fournisseurs lors d'attribution de gré à gré de marchés qui auraient dû faire l'objet d'une procédure sur invitation ou ouverte.

4.3.4. Recommandations

Actions

[cf. constat 1] Le Conseil d'Etat a adopté, le 6 mars 2013, une modification du RMP visant à clarifier la délimitation des marchés : « *chaque autorité adjudicatrice définit, de manière formelle et transparente, les limites des marchés qu'elle entend adjuger en utilisant des critères ou indices tels que le périmètre, la durée, la portée transversale de l'adjudication ou les motifs organisationnels qui justifient ce choix. Elle ne peut diviser le marché pour contourner les valeurs-seuils* » (art. 7A du RMP). A cet effet, la Cour invite le DCA à définir clairement, dans le cadre de la directive départementale sur l'attribution des marchés, ce que le département considère comme étant un marché en précisant :

- le périmètre : s'agit-il d'un marché unique qui peut être réparti en lots ou s'agit-il de plusieurs marchés ? dans ce dernier cas, les raisons seront explicitées, notamment en décrivant les spécifications de chaque marché et la nécessité d'utiliser des critères d'aptitude et d'adjudication différenciés ;
- la durée de la réalisation : la réalisation du marché est-elle de durée déterminée dont la limite maximum est fixée, ou indéterminée ? dans ce dernier cas, quels sont les critères retenus par l'entité ? ;
- la portée transversale : le marché s'applique-t-il à toute l'entité ou seulement à une direction ? dans ce dernier cas, quelles en sont les raisons ?
- l'aspect opérationnel : pour des raisons d'organisation, l'entité décide qu'un marché doit être réalisé selon les procédures de l'AIMP, même si les seuils ne sont pas atteints. Ou, au contraire, il existe des éléments probants pour exclure tel ou tel marché des dispositions de l'AIMP.

[cf. constats 2 et 3] La Cour recommande au DCA de s'assurer du respect de la réglementation en matière de marchés publics, ainsi que de la mise en application et du respect de la directive départementale sur l'attribution des marchés, entrée en vigueur le 10 décembre 2012, notamment en ce qui concerne l'étape de mise en concurrence obligatoire des fournisseurs dans les procédures de gré à gré, mais également en ce qui concerne le respect de la procédure à mettre en œuvre en fonction des valeurs seuils.

[cf. constat 4] La Cour invite le DCA à contrôler et à formaliser le respect des dispositions ressortant du RMP dans toutes les procédures d'appels d'offres que le département effectue, notamment en s'assurant que toutes les informations demandées par le RMP sont publiées, ainsi qu'en établissant systématiquement un procès-verbal contenant toutes les informations requises.

Pistes et modalités de mise en œuvre

La commission concours et appels d'offres (CCAO) est une commission de la société suisse des ingénieurs et architectes (SIA) qui travaille sous mandat de la fédération d'architectes et d'ingénieurs de Genève (FAI). Cette commission a notamment pour but de s'assurer que les procédures d'appels d'offres en relation avec les travaux et la construction sont conformes aux accords AIMP et garantissent les principes éthiques élémentaires ainsi que les règles de la profession.

En ce sens, il serait souhaitable que le DCA transmette l'ensemble des cahiers des charges avant leur publication à la CCAO, permettant ainsi un « contrôle qualité » externe des procédures.

Avantages attendus

Appliquer les procédures en matière de marchés publics conformément aux dispositions de l'AIMP.

Réduire les coûts d'acquisition des prestations de construction et de fournitures.

Améliorer l'organisation interne du DCA afin de déterminer systématiquement les marchés qui sont soumis aux dispositions de l'AIMP.

Réduire le risque de fraude lié à une entente avec des fournisseurs.

4.3.5. Observations du DCA

Dans ce dossier, comme pour tous ceux gérés par le département et ses services, nous pouvons affirmer qu'il n'a jamais été dans l'intention du DCA de diviser sciemment un marché dans le but de contourner les valeurs-seuils définies par la réglementation en matière de marchés publics.

[cf. constat 1] La Cour relève à juste titre que la notion de marché au sens de la RMP ne fait pas l'objet d'une définition précise. Si le législateur n'a pas été en mesure de définir clairement cette notion, reconnaissant ainsi implicitement qu'une marge d'appréciation doit être laissée à l'autorité adjudicatrice, il ne sera pas possible au DCA de définir une règle générale à intégrer dans une directive départementale.

En revanche, le DCA rappellera à ses services la teneur de l'art.7A du RMP et la nécessité de définir pour chaque objet les différents marchés à considérer, en

tenant compte des critères rappelés par la Cour dans sa recommandation n° 5 (du tableau de suivi des recommandations au chapitre 7).

[cf. constats 2 et 3] *De la même manière, le DCA rappellera aux services les dispositions réglementaires et administratives qui régissent d'une manière générale l'attribution des marchés.*

[cf. constats 1 à 4] *Concernant l'instauration d'un « contrôle qualité externe » de certaines dispositions ressortant du RMP, le DCA, pour tous les marchés de service, soumet déjà les cahiers des charges de ses appels d'offres publics à la commission concours et appels d'offres (CCAO) de la société suisse des ingénieurs et architectes (SIA). Le département ne manquera pas de proposer à ladite commission la possibilité de lui soumettre également les cahiers des charges des marchés de construction.*

4.4. Conduite du projet et suivi administratif

4.4.1. Contexte

Gestion d'un projet d'aménagement

Au sein de la Ville de Genève, la gestion d'un projet d'aménagement fait généralement intervenir le service de l'aménagement urbain et de la mobilité (SAM) et le service du génie civil (GCI). En règle générale, tous les crédits d'étude sont gérés par les architectes du SAM. La rédaction des PR est ensuite réalisée conjointement entre le SAM et le GCI. Après le dépôt de la PR, c'est finalement le GCI qui reprend la main pour la présentation du projet au Conseil municipal et son exécution : procédures d'appel d'offres, gestion contractuelle avec les fournisseurs, suivi financier, etc. En parallèle, un intervenant du SAM continue à suivre le projet.

Gestion contractuelle

Selon la directive d'application des règles relatives aux commandes de travaux et services du DCA (version 2009), tout achat supérieur à 50'000 F TTC doit faire l'objet d'un contrat. Par ailleurs, dès 100'000 F TTC, les contrats doivent être signés par le Conseiller administratif.

Contrôle de la facturation

L'ensemble des projets de construction/rénovation de la Ville de Genève sont réalisés au métré, c'est-à-dire à la réalisation effective. Dans ce cadre, le mandataire est en charge d'un contrôle très détaillé de l'ensemble des métrés facturés. Le rôle du GCI est de s'assurer que ce contrôle soit effectivement réalisé. Les contrôles réalisés par le GCI sont matérialisés sur un bon de paiement. Ce dernier est visé par les personnes suivantes :

- ingénieur en charge du projet ;
- adjoint de direction technique ;
- comptable (vérification notamment de l'imputation) ;
- adjoint de direction administrative et financière.

Le bon est ensuite envoyé à la comptabilité générale pour paiement.

4.4.2. Constats

Conduite du projet

- 1 Dans le cadre du projet de réaménagement de la Plaine de Plainpalais, il est constaté que les rôles et responsabilités entre le SAM (phase d'étude) et le GCI (phase de réalisation) n'étaient pas clairement définis, ce qui a compliqué la collaboration/coordination entre les deux services. Ces problèmes de phasage et de coordination ont potentiellement eu un impact sur le projet, notamment en termes de planification (respect des délais) et de coûts.
- 2 La Cour constate que la durée du projet de réaménagement de la Plaine de Plainpalais est particulièrement longue. Treize ans se sont ainsi écoulés entre le début de la phase d'étude du projet (1996) et le début de la phase

d'exécution²⁸ (2009), avec des périodes pendant lesquelles le projet a peu avancé (notamment entre 1999 et 2005). Une telle durée illustre les problèmes de conduite du projet mentionnés au constat précédent et a inévitablement engendré des coûts supplémentaires en comparaison avec un projet qui aurait été mené en continu sur une période plus courte. La Cour relève en effet que certaines problématiques pour lesquelles des décisions avaient été prises il y a plus d'une dizaine d'années ont été de nouveau débattues ces trois dernières années en raison notamment de l'évolution des intervenants et du contexte. C'est le cas par exemple de certains essais réalisés entre 2008 et 2010 concernant le revêtement de la Plaine qui avaient pour but d'affiner les conclusions issues de la phase d'essai (PR-250) mais aussi de « conforter » les mandataires chargés de la phase d'exécution de la Plaine sur les choix faits à l'époque. Le groupe d'architectes mandaté pour la réalisation de la Plaine engageait en effet sa responsabilité et ne souhaitait pas se baser uniquement sur des essais de revêtement réalisés il y a plus d'une dizaine d'années dans lesquels il n'avait pas été impliqué.

Gestion contractuelle et signature des bons de paiement

- 3 Plusieurs contrats et/ou avenants conclus avec des fournisseurs ont été signés après le début des travaux. Les contrats et/ou avenants en question portent parfois sur des montants significatifs. C'est le cas par exemple du contrat relatif aux travaux de génie civil de la PR-419 (tranche ferme de 5.2 millions HT) qui a été signé six mois après le début des travaux, de l'avenant relatif aux honoraires d'architecte et d'ingénieur civil (0.9 million HT) ou encore du contrat relatif aux travaux pour le skate-park (1.7 million HT).
- 4 En contradiction avec la directive d'application des règles relatives aux commandes de travaux et services du DCA, quatre dépenses significatives analysées par la Cour n'ont pas fait l'objet d'un contrat, malgré le fait qu'elles dépassent la somme de 50'000 F TTC. C'est le cas notamment pour une commande de mobilier urbain s'élevant à 116'700 F TTC ainsi que de prestations relatives aux espaces verts évaluées à environ 104'000 F TTC.
- 5 En contradiction avec la directive d'application des règles relatives aux commandes de travaux et services du DCA, un avenant pour un montant de 111'253 F TTC n'a pas été signé. Compte tenu du montant en question, ce document aurait dû être signé par le magistrat en charge du DCA.
- 6 Pour trois factures analysées par la Cour, l'ensemble des signatures exigées sur le bon de paiement selon la pratique en vigueur au sein du GCI n'étaient pas présentes : il manquait la signature de l'adjoint de direction technique.
- 7 Contrairement à la pratique en vigueur au sein du DCA, il a été relevé que pour deux dépenses, le GCI avait versé aux fournisseurs un acompte de 30% du montant de la commande sans qu'aucune garantie bancaire ne soit exigée. Les dépenses en question portent sur des montants d'environ 782'000 F HT et d'environ 121'000 F HT. L'absence de garantie bancaire expose la Ville de Genève à une potentielle perte financière équivalente au montant de l'acompte en cas de défaillance du fournisseur.
- 8 Relativement aux constats n°3 à 7, le DCA a indiqué à la Cour qu'il est très souvent nécessaire d'effectuer une pesée des intérêts entre le respect des processus administratifs (signature systématique de contrats au-delà d'un seuil prédéfini, élaboration des contrats / avenants avant le début des travaux concernés, etc.) et la « réalité du chantier ». Ainsi, pour que les travaux

²⁸ Hors phase d'essai réalisée en 1998 qui concernait un périmètre très réduit de la Plaine.

puissent avancer selon les délais et les objectifs prévus, il est souvent nécessaire d'effectuer en cours de chantier des commandes complémentaires. Dans ces cas, certains processus administratifs ne peuvent pas être appliqués à la lettre, ceci afin de conserver l'autonomie et la réactivité indispensables à la réalisation des projets. Si tel n'était pas le cas, il faudrait alors sans cesse interrompre les chantiers, dans l'attente de validations administratives, ce qui n'est pas envisageable.

La Cour relève que ces considérations ne sont pas de nature à justifier les insuffisances relevées dans les constats n°3 à 7 dès lors que les travaux et montants en question sont significatifs et que ces insuffisances sont davantage liées à une problématique de planification des travaux en amont (voir à ce titre le constat n°1).

4.4.3. Risques découlant des constats

En raison de la superposition entre les phases d'étude et d'exécution et de la durée particulièrement longue du projet, les **risques opérationnel, financier et de contrôle** sont avérés, notamment concernant l'augmentation des coûts et le non-respect des délais.

Les **risques opérationnel, financier et de contrôle** tiennent également à la signature de contrats après le début des travaux.

Les **risques de contrôle et de conformité** sont avérés car la directive d'application des règles relatives aux commandes de travaux et services et les pratiques en vigueur au sein du DCA ne sont pas respectées.

4.4.4. Recommandations

Actions

[cf. constat 1] Pour les projets importants (seuil à définir par le DCA), la Cour recommande au DCA et à ses services gestionnaires que soit désigné au sein du SAM ou du GCI un chef de projet qui puisse suivre le projet de bout en bout (de la phase d'étude jusqu'à l'exécution). Ce chef de projet serait l'interlocuteur privilégié de l'ensemble des acteurs intervenant sur le projet (en particulier du mandataire) et aurait notamment pour mission de conduire le projet et de s'assurer du respect des coûts et des délais.

[cf. constat 2] Afin de contribuer à la diminution du délai entre les crédits d'étude et les crédits de réalisation, la Cour recommande à la direction du DCA d'effectuer de manière régulière un suivi de l'ensemble des crédits d'études votés. Ce dernier devrait être communiqué de manière annuelle aux autorités (Conseil administratif et Commission des travaux du Conseil municipal) afin qu'elles puissent suivre l'état d'avancement des différents projets.

[cf. constats 3 à 8] La Cour invite le DCA et ses services gestionnaires à respecter ses directives d'application et pratiques en vigueur. Dans le cas où ces directives et pratiques seraient devenues inapplicables (par exemple établissement d'un contrat pour tout achat supérieur à 50'000 F TTC y compris pour des travaux sans complexité particulière), une modification des directives ou pratiques devrait être prévue. Pour le surplus, la mise en œuvre de la recommandation précédente ainsi que de la recommandation exposée aux constats 2 à 5 du chapitre 4.1.4 devrait permettre d'améliorer la planification des

travaux et de limiter le nombre de contrats ou avenants signés après le début des travaux.

Pistes et modalités de mise en œuvre

Dans le cadre de la mise en œuvre de la recommandation n°1, une réflexion pourrait être menée quant à la documentation et aux outils à utiliser pour la conduite d'un projet.

Avantages attendus

Anticiper davantage les besoins afin de maîtriser le coût des projets et les réaliser dans les délais prévus.

Respecter les directives d'application et les pratiques en vigueur.

4.4.5. Observations du DCA

[cf. constat 1] Le DCA souscrit à la recommandation concernant la définition d'un-e chef-fe de projet unique dès les premières phases de celui-ci. Pour les projets concernant l'aménagement de l'espace public, le rapprochement entre SAM et GCI est aujourd'hui effectif. Pour les dossiers d'importance, un binôme comprenant un-e architecte et un-e ingénieur-e civil-e est constitué dès le début du processus, l'un des deux – selon la nature du projet - assurant la responsabilité de suivi de la phase d'étude jusqu'à l'exécution. Pour être pleinement opérationnelle, la démarche de gestion de projet devra s'appuyer sur l'utilisation d'outils de gestion et de partage de l'information communs aux deux services.

[cf. constat 2] La recommandation relative au suivi régulier de l'ensemble des crédits d'études votés et sa communication à l'échelon politique sera mise en œuvre. Cependant, elle ne suffira probablement pas à elle seule à garantir une diminution des délais entre les crédits d'études et les crédits de réalisation. Dans le domaine de l'espace public, les aléas politiques, la coordination parfois difficile avec les services de l'Etat (DGM, DGNP, etc.), ainsi que les risques d'oppositions et de recours sont les causes principales d'allongement des délais.

Concernant ce point, il convient de mentionner que le département s'est doté depuis quelques années d'un tableau de bord pour le suivi des projets les plus importants. Il en répertorie les principales étapes et représente un outil de coordination et de communication de premier ordre à la fois pour l'échelon stratégique et politique. Le suivi et le contrôle des données figurant dans ces tableaux de bord sont confiés à un adjoint de direction du DCA qui a pour mission d'assurer sa mise à jour.

[cf. constats 3 à 8] Le DCA veillera à ce que les règles et directives qu'il a mises en vigueur, et qui ont fait leur preuve, soient bien comprises et respectées par les services.

Le département maintient cependant qu'il peut parfois s'avérer nécessaire d'effectuer une pesée des intérêts entre le respect absolu des processus administratifs et la « réalité du chantier », dans le but de conserver une nécessaire autonomie et permettre l'avancement et la gestion cohérente d'un projet. De telles situations doivent cependant pouvoir s'expliquer et rester du domaine de l'exception.

4.5. Suivi financier et respect des dispositions légales

4.5.1. Contexte

Suivi financier des demandes de crédit

Comme indiqué au chapitre 3.2, les travaux de réaménagement de la Plaine réalisés en date de l'audit couvrent la partie centrale ainsi que deux tronçons témoin du mail arborisé (PR-419 et PR-753). Le réaménagement complet de la Plaine devrait être achevé pour 2015, sous réserve du vote par le conseil municipal des deux dernières demandes de crédit (PR-994 et PR-995) déposées en août 2012.

La Cour présente ci-après le suivi financier par poste relatif aux PR-419 et 753 (budget et situation finale estimée en date de l'audit par le GCI) ainsi que le budget prévu pour les PR 994 et 995 :

Postes des PR	PR 419 - 2 ^{ème} étape			PR -753 - 3 ^{ème} étape - Arrêté n°1			PR - 994 - 4 ^{ème} étape	PR - 995 - Pointe nord
	35'000 m ²	20'840 m ^{2**}	Ecart	29'000 m2	29'000 m2	Ecart	21'175 m2	5'490 m2
	Budget voté	Situation finale estimée		Budget voté	Situation finale estimée		Budget	Budget
Génie civil****	4'654'450	5'780'102	1'125'652	8'710'340	9'397'384	687'044	7'069'600	810'500
<i>dont skate-park</i>	0	0	0	1'200'000	1'896'577	696'577	0	0
<i>dont aire de jeux pour enfants</i>	0	0	0	500'000	484'720	-15'280	0	0
Installations électriques	1'594'000	1'503'011	-90'989	1'079'597	697'574	-382'023	493'700	0
Installations sanitaires	572'000	177'101	-394'899	215'790	179'544	-36'246	142'400	0
Taxes de raccordement	0	106'867	106'867	0	0	0	0	0
Mobilier urbain	366'000	113'930	-252'070	653'280	433'778	-219'502	411'200	72'500
Espaces verts	318'000	294'992	-23'008	414'820	444'129	29'309	1'219'200	539'500
Edicules	0	0	0	570'000	828'562	258'562	0	0
Honoraires	1'100'000	1'764'895	664'895	513'500	599'448	85'948	400'000	190'000
Frais divers / secondaires	373'100	144'065	-229'035	76'000	78'251	2'251	84'500	229'000
Information et communication	0	0	0	40'000	30'000	-10'000	65'000	20'000
Comptes d'attente et imprévus	466'300	0	-466'300	0	0	0	0	0
Reprise PR-30*	973'940	863'601	-110'339	0	0	0	0	0
Ajout pointe Sud***	473'700	0	-473'700					
Total HT	10'891'490	10'748'564	-142'926	12'273'327	12'688'670	415'343	9'885'600	1'861'500
TVA	784'152	816'891	32'739	981'870	1'015'094	33'224	791'000	148'900
Total TTC brut	11'675'642	11'565'455	-110'187	13'255'197	13'703'764	448'567	10'676'600	2'010'400
Prestations du personnel en faveur des investissements	444'078	462'619	18'541	530'210	548'151	17'941	427'000	80'400
Intérêts intercalaires	202'055	292'960	90'905	275'710	308'640	32'930	305'400	43'200
Total TTC net	12'321'775	12'321'034	-741	14'061'117	14'560'555	499'438	11'409'000	2'134'000

* La PR-419 précisait à son article 3 que le montant du crédit serait augmenté de 100'000 F correspondant au budget du crédit d'étude de la PR-30 votée en janvier 1996. Dans les faits, le montant total dépensé sur la PR-30 s'étant finalement élevé à plus de 929'234 F, c'est ce montant qui a été repris dans la PR-419 (voir le chapitre 4.1). La différence de 44'706 F (973'940 - 929'234) était prévue pour financer les honoraires de projets d'architecte supplémentaires suite à la réadaptation du projet d'ensemble ainsi que pour les demandes d'autorisation qui en découlent.

** Périmètre de 20'840 m² en surface et de 28'400 m² y compris travaux en sous-sol.

*** Lors du vote de la PR-419, les conseillers municipaux avaient souhaité que soit également intégrée dans ce crédit la pointe sud de la Plaine. La réalisation de cette partie de la Plaine avait été estimée par le conseil administratif et votée par le conseil municipal pour 473'700 F (pour une surface d'environ 5'000 m²).

**** Y compris travaux préparatoires, mise en place de chantier et phasage

Concernant la PR-419, aucun écart global significatif ne sera constaté entre le réel définitif et le budget. A ce titre, il convient néanmoins de préciser que dès le début de l'année 2009, le DCA avait constaté que le budget, soit 12.3 millions, était insuffisant et ne permettrait pas la réalisation d'une surface de 35'000 m², comme cela était prévu dans la PR. Les raisons de cette sous-évaluation du budget n'ont pu être expliquées en détail à la Cour dès lors que la présentation par élément du devis général initial ne permet pas d'identifier les travaux en distinguant chaque poste²⁹ (voir notamment le constat n°2 au chapitre 4.1.2).

Compte tenu de la sous-évaluation du budget de la PR-419, le DCA a procédé à une adaptation de la surface qui serait couverte par la PR afin de rester dans l'enveloppe fixée par cette dernière, soit 12.3 millions. Les appels d'offres et la réalisation effective du projet ont ainsi porté sur un périmètre de 20'840 m² en surface (revêtement de sol) ou de 28'400 m² y compris les travaux en sous-sol (contre 35'000 initialement prévus). En termes de coût au m² pour les travaux de génie civil, celui-ci est ainsi passé de 137 F³⁰ à 193 F³¹, soit une augmentation de + 40 %. Comme indiqué précédemment, le DCA n'a pu expliquer de manière détaillée cet écart.

Concernant la PR-753, le dépassement global par rapport au budget prévu devrait s'élever à environ 500'000 F. Il convient de préciser que ce dépassement de 500'000 F sera réduit d'environ 300'000 F suite à un don effectué à la Ville de Genève par une fondation privée à titre de participation à la réalisation du skate-park (don de 300'000 F effectué en juillet 2012).

Disposition du règlement d'application de la loi sur l'administration des communes (RAC, B 6 05.1)

Selon l'article 33 du RAC, « *lorsqu'un crédit d'engagement est insuffisant, un crédit complémentaire doit, en principe, être demandé avant de pouvoir engager des dépenses supplémentaires ; selon les circonstances et l'importance du crédit, une information peut être faite au conseil municipal ou à la commission concernée* ».

4.5.2. Constats

Conformité avec l'article 33 du RAC et transparence vis-à-vis du Conseil municipal

- 1 En contradiction avec l'article 33 du RAC, le dépassement relatif au crédit d'étude pour le réaménagement de la Plaine (PR-30), soit environ 829'000 F, n'a pas fait l'objet d'une demande de crédit complémentaire. Formellement, des dépenses ont ainsi été engagées sans crédit ad hoc. Le dépassement a finalement été « régularisé » en juin 2005 dans le cadre du dépôt de la PR-

²⁹ Il apparaît néanmoins que la sous-évaluation est expliquée pour partie par la sous-évaluation du budget de la pointe sud de la Plaine (partie de la Plaine que les conseillers municipaux avaient souhaité intégrer à la PR-419 suite aux débats municipaux), soit 473'700 F. Il ressort notamment d'un courrier du 8 mai 2006 adressé par le conseiller administratif du département de l'aménagement des constructions et de la voirie de l'époque à la commission des travaux que le montant de 473'700 F correspond en effet à une surface de 2'600 m². Dans les faits, la pointe sud représentait environ 5'000 m².

³⁰ Coût des travaux de génie civil de 4.8 millions selon la PR-419 pour une surface de 35'000 m².

³¹ Coût des travaux de génie civil de 5.5 millions selon l'estimation actualisée du GCI pour une surface de 28'400 m².

419 mettant néanmoins le Conseil municipal devant le fait accompli, les montants ayant déjà été dépensés.

- 2 Au lieu de déposer une demande de crédit complémentaire ou d'informer la commission des travaux dès 2009 que le budget de la PR-419 n'était pas suffisant pour réaliser ce qui était prévu, le DCA a décidé de réduire la surface du projet afin de rester dans l'enveloppe et de « décaler » de facto une partie des coûts sur la PR-753 qui a été déposée en novembre 2009, mettant ainsi le Conseil municipal devant le fait accompli. Cette décision a été entérinée lors d'une séance du 17 juillet 2009 en présence du magistrat en charge du DCA.
- 3 Au début de l'année 2012, les projections de dépenses de la PR-753 réalisées par le GCI prévoyaient un dépassement par rapport au budget voté (environ 14.1 millions) d'environ 1.2 millions. Afin de respecter ce budget et ne pas avoir à déposer une demande de crédit complémentaire et/ou informer la commission des travaux, le DCA a finalement décidé de ne pas réaliser ou de réduire certaines prestations. Ces modifications du programme initial se montent à environ 715'000 F, soit environ 5 % du budget, et concernent notamment :
 - la suppression des grilles d'arbres en béton (environ 188'000 F) ;
 - la suppression de diverses prestations en lien avec l'alimentation électrique (environ 168'000 F) ;
 - la suppression de certains postes du mobilier urbain (banquettes linéaires, panneaux d'affichage, caissettes à journaux, etc.) pour environ 115'000 F ;
 - la réduction de la durée d'entretien des arbres pour environ 30'000 F.
- 4 Après la prise en compte des modifications du programme initial des travaux (voir constat 3), le dépassement projeté relatif à la PR-753 s'élevait encore à environ 500'000 F à cause des coûts supplémentaires engendrés par le skate-park. Grâce à un don d'une fondation privée pour le skate-park, à hauteur de 300'000 F, le dépassement a été réduit à 200'000 F. Ce dernier n'a pas fait l'objet d'une demande de crédit complémentaire. Des informations quant à ce dépassement et au don de la fondation privée ont néanmoins été communiquées au Conseil municipal lors des séances du 6 et du 25 juin 2012. Concernant le don, la Cour relève que la fondation privée a été sollicitée au cours de la réalisation des travaux et dans l'urgence. Cette pratique engendre des risques importants vu son absence de codification que ce soit en termes de conformité et/ou de conflit d'intérêts.

Niveau de détail du suivi financier

- 5 Pour chaque PR, le GCI tient à jour un tableau récapitulatif afin d'effectuer son suivi financier : contrôle et suivi des coûts, commandes et engagements. L'attention est portée sur le respect du montant global du crédit et des objectifs du projet. Ainsi, la Cour relève que le GCI n'effectue pas une analyse détaillée à l'intérieur d'un même poste mettant en évidence et expliquant les écarts entre les montants budgétés et effectivement dépensés : par exemple variation des écarts en termes de prix et de quantité sur les postes « espaces verts », ou encore « mobilier ». Un tel contrôle aurait notamment permis d'identifier que le prix réel de certains articles commandés s'éloignait de manière importante des prix budgétés (voir le constat n°5 du chapitre 4.1.2) et ainsi d'adapter en conséquence le budget de la PR-994 (quatrième étape de la Plaine) pour des articles similaires.

4.5.3. Risques découlant des constats

Les **risques financier et de conformité** sont avérés car l'article 33 du RAC n'est pas respecté.

Il existe un **risque de contrôle** en raison de l'absence de suivi financier détaillé à l'intérieur des postes de la PR.

Il existe un **risque de fraude accru** en raison d'un conflit d'intérêts potentiel lié au don privé demandé dans l'urgence afin de combler un dépassement de crédit, lorsque le président de la fondation privée sollicitée est actif dans le domaine immobilier.

4.5.4. Recommandations

Actions

[cf. constats 1, 2 et 3] La Cour invite le DCA et ses services gestionnaires à respecter les dispositions du RAC lorsqu'elles sont applicables et à s'assurer que les informations adéquates soient communiquées au Conseil municipal ou à la commission ad hoc afin d'éviter que ces derniers ne soient mis devant le fait accompli. En particulier, une information devrait être donnée pour tout changement significatif de périmètre relatif à un projet majeur ou pour toutes modifications importantes du programme prévu dans le projet voté. A ce titre, dans le cadre de la mise en place d'un système de contrôle interne (voir le chapitre 4.6), la Cour invite le DCA et les services gestionnaires à définir les seuils à partir desquels ces informations devraient être communiquées (montant des modifications en pourcentage du total du crédit, etc.) et à préciser son interprétation de l'article 33 du RAC qui laisse actuellement une marge de manœuvre importante à l'administration.

[cf. constat 4] La Cour invite le DCA à prévoir d'éventuels financements de tiers en amont du projet (c'est-à-dire avant le dépôt de la PR auprès du Conseil municipal) et non en aval pour combler un dépassement non prévu comme cela a été le cas dans le cadre de la PR-753.

De manière plus générale, compte tenu de l'importance que peuvent représenter les financements externes (canton, Confédération, entités privées, etc.) dans les crédits d'investissement à l'échelle de la Ville, la Cour invite la direction générale de l'administration à mener une réflexion globale et à définir une stratégie quant à l'organisation de ses recherches et modalités de mise en œuvre.

[cf. constat 5] En considérant les travaux déjà effectués par les mandataires, la Cour recommande au DCA et à ses services gestionnaires de mettre en place un suivi financier détaillé permettant d'expliquer les éventuels écarts significatifs (en termes de prix et de quantité) au sein des différents postes de la PR.

Avantages attendus

Respecter les dispositions du RAC et communiquer une information appropriée aux conseillers municipaux et/ou aux commissions concernées.

Disposer d'un suivi financier permettant d'expliquer de manière détaillée les écarts entre le budget et le réalisé.

4.5.5. Observations du DCA

[cf. constats 1, 2 et 3] Dans ses directives, le DCA a rappelé les dispositions prévues par l'article 33 du règlement d'application de la loi sur l'administration des communes (RAC), citées en fin de paragraphe 4.5.1 du présent rapport.

Le DCA prend acte que la Cour l'invite à préciser son interprétation de l'art.33 RAC et s'efforcera d'intégrer cette disposition dans le cadre de la mise en place d'un système de contrôle interne. Un pourcentage de dépassement au-delà duquel le département s'engage à communiquer, comme le suggère la Cour, peut certes être défini. Il ne saurait cependant être considéré comme seul critère. C'est probablement pour cette raison que le législateur a laissé une marge de manœuvre à l'administration dans l'application de cet article. Si faire se peut, d'autres critères seront définis par le DCA.

[cf. constat 4] Lorsque des financements de tiers sont prévus, ils sont systématiquement intégrés dans le libellé des propositions de crédits et repris dans les projets d'arrêté soumis à la délibération du Conseil municipal. L'exemple relevé par la Cour reste du domaine de l'exception.

[cf. constat 5] Enfin, le DCA souscrit tout à fait à la recommandation relative au suivi financier des projets. D'une manière générale, les services disposent des outils nécessaires, sous la forme de tableaux de bords leur permettant de suivre l'évolution financière des projets. Afin de conserver le recul nécessaire et une indispensable capacité d'analyse, le DCA rappellera aux services gestionnaires leur rôle de représentants du maître d'ouvrage, et la responsabilité qui incombe aux mandataires dans le suivi financier des opérations.

4.5.6. Observations de la Direction générale de l'administration

[cf. constat 4] La COMIN (Commission des investissements) sera saisie de cette problématique de financement partiel ou total de projets d'investissement par des tiers. Une stratégie sera proposée au Conseil administratif concernant les modalités de recherche et de mise en œuvre. Cas échéant, la direction générale établira une directive.

4.6. Système de contrôle interne (SCI)

4.6.1. Contexte

Système de contrôle interne des communes³²

Conformément à l'article 1 alinéa 3 de la loi sur la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (LSGAF, D 1 10), « *les communes s'inspirent des principes des titres I et II de la présente loi, sous réserve des dispositions particulières qui leur sont applicables* ». Ces règles spécifiques figurent en particulier dans la LAC et le RAC, qui prévoient notamment des normes en matière budgétaire, d'engagements et de contrôle.

L'article 2 LSGAF (inclus dans le titre I) définit le SCI comme « *un ensemble cohérent de règles d'organisation et de fonctionnement et de normes de qualité qui ont pour but d'optimiser le service au public, la qualité des prestations et la gestion des entités et de minimiser les risques économiques et financiers inhérents à l'activité de celles-ci* ».

Processus et procédures mis en œuvre au sein du DCA

Dans le cadre de la mise en place d'un SCI, le DCA s'est doté des processus, procédures et directives suivants :

- directive d'application des règles relatives aux engagements financiers, aux processus d'attribution des marchés et des commandes de travaux et services, entrée en vigueur en 2009 ;
- procédure sur les pouvoirs et délégations de pouvoirs, entrée en vigueur le 17 février 2011 et mise à jour le 22 février 2012 ;
- directive départementale sur la gestion des autorisations SAP, entrée en vigueur le 2 avril 2012 ;
- directive départementale sur l'attribution des marchés, entrée en vigueur le 10 décembre 2012.

Actuellement, un « cahier SCI » est en cours d'élaboration. En ce sens, un certain nombre de travaux ont été réalisés :

- élaboration d'une charte déontologique de la fonction achat, qui a été signée par l'ensemble des collaborateurs du DCA ;
- standardisation des organigrammes ;
- révision des cahiers des charges des collaborateurs ;
- mise à jour du formulaire d'évaluation des collaborateurs. Les évaluations vont être désormais réalisées au minimum tous les deux ans ;
- identification des besoins en termes de formation.

La cartographie des risques par service et unité du DCA (avec notamment la mise en évidence des impacts et des mesures d'amélioration) a été réalisée en 2012. Une mise à jour annuelle sera effectuée.

³² Source principale : préambule du guide du système de contrôle interne des communes genevoises (version septembre 2011).

4.6.2. Constats

SCI en cours de mise en place

Le SCI (composantes environnement de contrôle, gestion des risques et activités de contrôle, information et communication, suivi) n'a pas encore été achevé au sein du DCA. A titre d'exemple la Cour a constaté que :

- les processus qui décrivent l'activité de gestion d'un projet de construction du DCA sont toujours en cours de réalisation ;
- la matrice de contrôle spécifique aux projets de construction n'a pas été développée ;
- étant donné que les points précédents ne sont pas opérationnels, le suivi n'est pas possible. En effet, la vérification du SCI relatif aux projets de construction doit être effectuée une fois les documents et outils décrits plus haut mis en place et testés pendant un laps de temps suffisant, permettant ensuite de constater ou non leur efficacité opérationnelle.

A noter qu'en cours d'audit, la responsable du contrôle interne a établi un calendrier de mise en place des éléments du SCI pour l'année 2013.

4.6.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** est avéré parce qu'il n'existe aucune documentation standardisée et vérifiable qui garantisse que tous les collaborateurs du DCA réalisent les opérations de construction de manière conforme aux lois et règlements.

Le **risque de contrôle** est avéré parce qu'à l'heure actuelle, des procédures importantes de contrôles ne sont pas en place.

4.6.4. Recommandations

Actions

De manière générale, la Cour encourage la poursuite et la mise en œuvre du « cahier SCI » en cours d'élaboration au sein du DCA. Ce dernier devra pouvoir couvrir l'ensemble des procédures nécessaires à une harmonisation de la gestion d'un projet de construction (analyse des besoins, élaboration du devis général, rédaction des PR, conduite du projet, suivi financier, etc.)

Avantages attendus

S'assurer du respect des dispositions légales et réglementaires.

Améliorer l'organisation interne de la Ville de Genève, notamment en termes d'harmonisation des pratiques.

4.6.5. Observations du DCA

Le déploiement du système de contrôle interne est en cours au sein du département. A ce titre, un agenda a été validé pour 2013 avec pour principal objectif la mise à jour de la directive sur le processus financier transversal

concernant les contrats, commandes et factures, ainsi que l'initialisation du « cahier SCI ».

5. ANALYSE - CAS PARTICULIER DU BANC « GENEVE »

5.1. Contexte

Préambule

Dans le cadre de l'analyse du dossier de réaménagement de la Plaine de Plainpalais, la Cour a identifié une problématique particulière portant sur les droits de propriété intellectuelle relatifs à un modèle de banc développé spécifiquement pour la Ville de Genève.

Historique de la création du banc « Genève »

Comme le précise le Concept directeur du mobilier urbain de la Ville de Genève, cette dernière mène depuis plusieurs années une politique de mise en valeur des espaces publics, mettant en particulier l'accent sur le développement d'un design urbain unifié et moderne.

C'est dans le cadre de cette politique que la Ville de Genève a fait développer par une entreprise privée, en 1998, le modèle d'un banc intitulé « Genève », dans l'objectif d'assurer à l'avenir une certaine harmonisation de ce type de mobilier urbain. Les plans du modèle ont fait l'objet d'un dépôt, au nom de la Ville de Genève auprès de :

- l'Institut Fédéral de la Propriété intellectuelle (IPI) : requête du 21 août 1998, enregistrée le 25 août 1998 ;
- l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle (OMPI) : enregistrement le 11 février 1999.

Les premiers prototypes du banc furent présentés à la délégation du Conseil administratif au mobilier urbain (devenue depuis lors la délégation à l'aménagement du territoire) lors de la séance du 8 novembre 2001. La délégation décida que le modèle de banc « Genève » devenait le modèle officiel de la Ville de Genève et qu'il serait géré par le service d'aménagement urbain et d'éclairage public (SAUEP, aujourd'hui le SAM).

Suite à cette décision, le Conseiller administratif du département de l'aménagement, des constructions et de la voirie mandata, le 4 mars 2002, l'entreprise privée, créatrice du modèle, afin d'améliorer celui-ci et d'en préparer l'industrialisation. Sur la base du devis soumis, au montant de 50'000 F HT, le mandat comprenait les aspects suivants :

- conception du banc : esquisses et variantes du projet ;
- fabrication du banc : établissement des prototypes, suivi du travail des serruriers et des menuisiers ;
- développement et établissement du modèle définitif, y compris mise au point de la fabrication du banc en série ;
- participation à des réunions et des démarches diverses ;
- cession définitive des droits de fabrication et d'usage portant sur le banc « Genève » à la Ville de Genève.

L'adaptation du modèle initial fut intitulée banc « Genève II » et le design fit l'objet d'une nouvelle demande d'enregistrement auprès de l'Institut Fédéral de la Propriété intellectuelle (IPI) le 7 mars 2003. Le déposant était cette fois-ci l'entreprise privée, et le modèle fut enregistré le 11 juin 2003.

Les premières préséries du nouveau modèle de banc firent l'objet de deux commandes de gré à gré signées par le Conseiller administratif en charge du DCA :

- une première commande effectuée le 5 février 2003 pour 25 bancs sur base de l'offre de la même entreprise privée datée du 21 janvier 2003, pour un montant total de 59'575 F HT (soit un montant unitaire de 2'383 F HT) ;
- une deuxième commande effectuée le 13 mai 2003 pour 50 bancs sur base de l'offre de la même entreprise privée datée du 31 mars 2003, pour un montant total de 97'500 F HT (soit un montant unitaire de 1'950 F HT).

Cession des droits de propriété intellectuelle de la Ville de Genève

Le premier délai de protection du modèle enregistré au nom de la Ville de Genève arrivait à échéance en août 2003. Le 5 juillet 2003, le chef de service du SAUEP a signé une cession des droits de propriété intellectuelle relatifs au banc (modèle suisse No 125276) à l'entreprise privée des concepteurs du banc « Genève », sans contrepartie financière. Il est à noter que ce même chef de service avait déjà au préalable, le 23 décembre 2002, engagé la Ville de Genève au travers d'un courrier à l'attention de cette même entreprise, stipulant : « *Par ce courrier, nous confirmons la position de la Ville de Genève, de ne pas recourir contre les architectes designers MM. X et Y, en cas de litige concernant la propriété intellectuelle du banc « Genève ».* ».

Selon les explications fournies par la Ville de Genève, ce transfert des droits à titre gratuit avait été jugé nécessaire pour les raisons suivantes :

- en février 2003, le chef de service du SAUEP a décidé de confier à l'entreprise privée la mission d'organiser la production en série des bancs et de les commander directement à la société de fabrication qu'elle aurait retenue. L'entreprise mandatée s'engageait à réduire au maximum les coûts de production en demandant diverses offres, y compris à des fournisseurs étrangers ;
- la société de fabrication retenue demandait toutefois, pour tenir des prix compétitifs même pour des petites séries, l'exclusivité mondiale pour la fabrication et la commercialisation du banc à l'exception de la Suisse.

Ainsi l'entièreté des droits sur le modèle banc « Genève » a été cédée, à titre gratuit, à l'entreprise privée, laquelle a accordé alors à la société de fabrication, de distribution et de commercialisation un contrat de licence exclusive lui conférant les droits exclusifs de production pour le monde, tout en conservant pour elle-même les droits pour la Suisse. Il est à noter que ce contrat de licence exclusive contient une contrepartie financière. En effet, l'entreprise privée perçoit une redevance basée sur le prix de vente net résultant des ventes du banc « Genève » dans le monde.

Commandes des bancs et problématique vis-à-vis des marchés publics

Entre 2003 et 2009, la Ville de Genève, tous services confondus, a commandé près de 600 bancs à l'entreprise privée en procédure de gré à gré.

La dernière commande identifiée pour l'acquisition de ces bancs a été effectuée dans le cadre de la deuxième étape de la rénovation de la plaine de Plainpalais, le 21 mai 2010. La Ville a ainsi acquis auprès de l'entreprise privée plusieurs éléments de mobiliers urbains pour un montant de 108'547 F HT. A noter que

dans le cadre de cette commande, le prix unitaire du banc « Genève » est de 2'050 F HT (hors pose).

Sur la base du prix de 2010, les commandes intervenues entre 2003 et 2009 représenteraient un marché d'environ 1'200'000 F HT sur 7 ans.

Après avoir analysé les contraintes découlant du transfert des droits de propriété intellectuelle du banc « Genève », et du dépassement des seuils relatifs à l'application du règlement sur la passation des marchés publics (RMP, L 6 05.01), le DCA a décidé de lancer un appel d'offres pour la « fourniture de bancs publics » (954P1L), publié dans la feuille d'avis officielle (FAO) le 8 août 2011. Cet appel s'effectuant dans le cadre de plusieurs aménagements urbains planifiés en 2011-2014, il était prévu d'installer 343 bancs sur des crédits approuvés (faisant donc l'objet d'une tranche ferme) et 371 bancs sur des crédits spécifiques non encore approuvés au moment de l'appel d'offres faisant donc l'objet d'une tranche conditionnelle.

A l'issue du délai de clôture pour le dépôt des offres, le 27 septembre 2011, le DCA a recensé 4 offres de soumissionnaires. Parmi ces dernières, l'entreprise privée détenant les droits de propriété du banc « Genève » apparaît. A l'issue du rapport d'adjudication, le DCA a adjugé le marché de « fournitures de bancs publics » à ladite entreprise (courrier daté du 23 novembre 2011 et publication dans la FAO du 12 décembre 2011). L'adjudication de cet appel d'offres a permis d'obtenir un prix unitaire du banc « Genève » à 1'230 F HT (hors pose).

Suite à l'adjudication de cet appel d'offres à l'entreprise privée titulaire des droits de propriété intellectuelle sur le banc « Genève », le DCA a négocié avec cette dernière la cession gratuite des droits de fabrication et d'usage des bancs à la Ville de Genève. C'est ainsi que le 6 décembre 2012, l'entreprise privée a accepté de céder gratuitement et pour une durée illimitée à la Ville de Genève ses droits sur le banc « Genève II », dans le but exclusif d'en faire usage pour l'équipement par la Ville de Genève sur son territoire et sous réserve de la livraison complète de la tranche ferme et de la tranche conditionnelle de l'adjudication de l'appel d'offres.

5.2. Constats

Compétences du chef de service en matière d'engagement financier

- 1 Selon la directive de gestion administrative « Compétence d'engager la Ville à l'égard de tiers » (DGA 04.0010.00), « *le chef de service possède, pour les affaires de gestion courantes du service et dans le cadre du budget annuel, la signature individuelle pour engager la Ville de Genève à l'égard des tiers* ». La Cour constate que l'acte de cession des droits de propriété intellectuelle sur le banc « Genève », validé par le chef de service en fonction en 2003, ne faisait clairement pas partie de la gestion courante du service et excédait donc ses compétences.

Appels d'offres en procédure ouverte internationale

- 2 La Cour constate que la déclaration de cession des droits de propriété intellectuelle conclue entre l'entreprise privée et la Ville de Genève, en 2012, ne permettra pas de mener des appels d'offres en procédure ouverte internationale (à partir de 350'000 F HT) car la société de fabrication dispose des droits pour la fabrication mondiale, à l'exception de la Suisse. Cela laisse donc la possibilité à la Ville de Genève de pouvoir effectuer des appels

d'offres uniquement nationaux jusqu'à un seuil inférieur à 350'000 F HT évalué sur 4 ans. Cette problématique a été identifiée par une juriste du DCA.

Recensement des droits de propriété

- 3 A l'heure actuelle, la Ville ne dispose pas de base de données recensant les droits de propriété intellectuelle (brevets, licences, marques, etc.) acquis par la Ville de Genève. En l'absence d'un outil de gestion adéquat, il n'est pas possible de contrôler la durée de protection de ces droits, leur renouvellement et leur développement.

Cette absence de recensement et de suivi est illustrée dans le cas concret par le dépôt du droit de propriété intellectuelle pour le modèle de banc « Genève II » au nom de l'entreprise privée et à son seul bénéficiaire, alors que le mandat attribué le 4 mars 2002 prévoyait la cession définitive des droits de fabrication et d'usage portant sur le banc « Genève » à la Ville de Genève.

Décision stratégique en termes de mobilier urbain

- 4 Si la problématique des bancs « Genève » a fait l'objet récemment d'une négociation pour une cession des droits en faveur de la Ville de Genève, aucune stratégie globale n'a été formulée quant au volet juridique et de protection des droits de propriété intellectuelle de la Ville de Genève, de sa politique d'acquisition et de développement de mobilier urbain. La pleine application de la réglementation en matière de marchés publics n'est de ce fait pas garantie.

5.3. Risques découlant des constats

Il existe un **risque opérationnel** en raison de l'engagement de la Ville à l'égard de tiers par un chef de service dont l'acte de cession de droits de propriété ne fait clairement pas partie de ses compétences.

Le **risque de conformité** avéré tient au non-respect des procédures AIMP relatives à l'acquisition de ces éléments de mobilier urbain jusqu'en 2011.

Le **risque financier** avéré tient à la cession de droits de propriété sans contrepartie financière, pour des éléments de mobilier urbain développés et acquis par la Ville.

Le **risque de contrôle** avéré tient à l'absence de vérifications adéquates des engagements des chefs de service, notamment dans le cadre de cessions de droits de propriété.

Le **risque de fraude** est élevé dans le cadre d'une cession des droits de propriété intellectuelle effectuée à titre gratuit par la Ville, alors que ces droits ont permis, ultérieurement, à l'entreprise cessionnaire de bénéficier de revenus. En application de l'article 10 al.1 de la loi instituant une Cour des comptes (LICC, D 1 12), la Cour a informé le Ministère public.

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

5.4. Recommandations

Actions

[cf. constat 1] Dans le cadre des travaux de recensement, de mise à jour et de publication des directives de gestion administrative, la Cour recommande de préciser, de façon précise et transparente dans une directive, les compétences des chefs de service vis-à-vis des droits de propriété (acquisition, mutation, cession).

[cf. constats 2 et 4] La Cour recommande qu'une stratégie quant au choix de mobilier urbain, ainsi que ses implications juridiques soit mise en place pour les futures acquisitions de mobilier urbain (incluant les bancs). Ces différents choix devront être portés à la connaissance du Conseil administratif (ou éventuellement à une délégation du Conseil administratif) pour validation.

[cf. constat 3] De manière générale, la Cour recommande que la Direction générale de l'administration municipale propose au Conseil administratif un cadre global et une stratégie en matière de propriété intellectuelle et précise les moyens à mettre en œuvre afin de maintenir, voire de développer les droits immatériels de la Ville et d'en assurer le suivi.

Pistes et modalités de mise en œuvre

Une note du service juridique de la DCA de novembre 2012 à l'attention du Conseiller administratif délégué du DCA fait mention de plusieurs stratégies possibles, notamment :

- la cession des droits du banc « Genève » sur le territoire suisse permettrait à la Ville de Genève de « *commander de façon séparée des piètements en fonte, d'une part, et la fourniture bois, d'autre part, cette dernière commande pouvant s'effectuer de gré à gré aux établissements publics pour l'intégration (EPI). Un tel marché peut en effet entrer dans la définition de l'art. 10 al. 1 lettre a) AIMP, qui prévoit que « l'accord AIMP n'est pas applicable aux marchés passés avec des institutions pour handicapés, des œuvres de bienfaisance ou des établissements pénitentiaires »* ;
- tenter de contester par la voie judiciaire la validité de la cession signée en 2003 en faveur de l'entreprise privée par le chef de service et ce faisant contester la validité de la cession des droits de l'entreprise privée à la société de fabrication.

5.5. Observations du DCA

De façon générale, il est rappelé que lorsque les droits ont été cédés en 2003, l'objectif visé était d'obtenir des prix compétitifs sur la livraison des bancs, y compris pour des séries limitées. Bien que la validité et l'opportunité d'une telle cession soient aujourd'hui discutables, comme le relève avec raison la Cour des comptes, le DCA considère qu'elle ne constitue pas une infraction relevant du droit pénal.

Pour le surplus, la possibilité de contester la validité de la cession de 2003 a jusqu'à ce jour, été écartée pour des raisons d'opportunité, compte tenu du fait que les droits ont été cédés par le premier cessionnaire à un tiers, hors de Suisse. Cas échéant, cette situation sera à nouveau examinée.

Il faut relever pourtant que tout a été mis en œuvre pour récupérer les droits au niveau Suisse, comme le relève la Cour.

[cf. constats 2 et 4] *Au sujet de la stratégie, le DCA entend préciser qu'un Concept directeur du mobilier urbain a été élaboré et est en vigueur depuis 2007. Il énonce la stratégie du département en la matière, notamment les axes d'actions et les critères de choix. La Délégation du Conseil administratif à l'aménagement valide depuis de nombreuses années, en se référant audit concept, les choix de modèles de mobilier urbain. Pour le surplus, les acquisitions se font dans le respect de la réglementation sur les marchés publics et des directives internes d'engagement.*

Pour les prochaines commandes de bancs, s'appuyant sur les négociations menées en 2012 mentionnées par la Cour, la Ville pourra faire usage des droits acquis, étant précisé qu'elle entend développer une collaboration active avec les institutions locales d'intégration et réinsertion, tels les EPI.

[cf. constat 3] *S'agissant des questions de propriété intellectuelle, le DCA souscrit à la recommandation formulée par la Cour. Conscient d'un vide en la matière, le Département travaille actuellement à l'élaboration d'une directive concernant les questions de propriété intellectuelle (droit d'auteur), comprenant notamment les titularités et cessions de droits d'auteur, la perception de redevances et l'octroi de licences. Cela étant, la Ville de Genève tient à jour un classeur avec les dépôts de modèle en cours et est conseillée en la matière par un cabinet-conseil, spécialiste en propriété intellectuelle. Par ailleurs, depuis plusieurs années, les cahiers des charges des appels d'offres portant sur le développement et la création d'un objet prévoient l'obligation, pour l'adjudicataire, de céder ses droits d'auteur à la Ville de Genève.*

5.6. Observations de la Direction générale de l'administration

[cf. constat 1] *La direction générale proposera une nouvelle directive précisant les compétences des collaborateurs de la ville concernant la gestion des droits de propriété.*

[cf. constat 3] *La direction générale a présenté au Conseil administratif un projet de règlement relatif aux droits de propriété intellectuelle dans l'administration municipale.*

Ce document a été renvoyé par le Conseil administratif au Département des constructions et de l'aménagement afin qu'il tienne compte des éléments relatifs aux titularités et cessions de droits d'auteur, la perception de redevances et l'octroi de licences mentionnées ci-avant.

6. CONCLUSION

Au terme de son analyse du projet de rénovation de la Plaine de Plainpalais (le projet), la Cour estime nécessaire de revenir sur quelques éléments du présent rapport.

En préambule, la Cour relève que le projet qu'elle a analysé est particulier à plusieurs titres. Il est **unique** - à Genève aucun projet de cette envergure n'a été conduit lors des dernières années (avec une surface de plus de 70'000 m²) ; **sa réalisation se déroule sur plusieurs décennies et il est toujours en cours de réalisation** – débuté dans les années nonante, deux PR sont encore en discussion auprès du Conseil municipal pour achever le projet (PR 994 et 995) ; **son coût est important** - à la date du rapport, le coût final estimé est de l'ordre de 40 millions pour autant qu'il reste dans la configuration prévue actuellement ; il a été **défini et porté par plusieurs magistrats et responsables à l'administration communale** ; il est de **nature éminemment politique et émotionnelle** – tout le monde connaît la Plaine de Plainpalais et a un avis sur les différentes questions qui la concernent, notamment en termes de conception, d'aménagement et d'utilisation.

Ainsi, ce projet présente des caractéristiques et des difficultés très particulières, et il est inévitable que pour un espace public de cette importance, les objectifs d'embellissement urbain et les choix en matière d'affectation du lieu à de multiples usages collectifs donnent lieu à des controverses. La Cour estime nécessaire dès lors de réaffirmer que les constats et recommandations formulés dans le présent rapport n'ont pas pour objectif d'apprécier en opportunité le bien-fondé des choix effectués par le Conseil administratif ou par le Conseil municipal, ni de juger les qualités esthétiques du projet. Il s'agit d'amener les services audités à éliminer les faiblesses constatées dans la gestion et la conduite du projet, de manière à améliorer la qualité et la transparence des décisions incombant aux autorités politiques tout en renforçant la confiance des administrés quant à un usage économe et efficace des fonds publics.

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

Tout d'abord, il est nécessaire que la définition et la conception des projets fassent l'objet d'une réflexion approfondie de manière à ce qu'ils soient aboutis et permettent à la direction du département et aux mandataires de construire des devis et des exposés des motifs clairs, complets et financièrement précis. Il s'agit notamment de prendre en compte rapidement et exhaustivement les besoins des utilisateurs comme ceux des services de l'administration.

Ensuite, il faut s'assurer que la collaboration entre les autorités, le Conseil municipal et ses commissions, ainsi que le Conseil administratif soit renforcée de manière à aboutir à des projets prêts à être démarrés et, ainsi, permettre à la direction du département de pouvoir réaliser les travaux sur une base solide, dans un délai raisonnable et sans risque d'interruption. Cela devrait également conduire à ce qu'il n'y ait qu'une seule proposition du Conseil administratif (PR) qui soit soumise au Conseil municipal.

Enfin, il est nécessaire que la direction du département renforce son organisation dans de tels projets qui font appel à de nombreux services, de manière à assurer une conduite et un contrôle appropriés.

Il résulte de la prise en compte des éléments qui précèdent que la durée de réalisation des projets de construction ou de rénovation devrait en être significativement réduite pour ne pas dépasser quelques années.

7. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.1.4	<p>Recommandation n°1</p> <p>Dans le cadre des prochains projets d'étude et de construction/réaménagement, la Cour recommande aux services gestionnaires du DCA, préalablement au dépôt de la PR :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de collaborer en amont du dépôt de l'autorisation de construire avec les services préavisateurs cantonaux afin d'anticiper les éventuelles demandes pouvant avoir un impact significatif sur le coût du projet ou sur ses caractéristiques ; - d'avoir complètement finalisé et formalisé l'analyse des besoins, en concertation avec les usagers lorsque les conditions le permettent ; - d'avoir réalisé ou obtenu le devis général détaillé selon les normes SIA applicables (en termes de délais et de forme), ce dernier devant se baser sur des devis récents et proscrire au maximum l'utilisation « d'enveloppe » budgétaire globale non détaillée ; - d'avoir formalisé les contrôles effectués sur le devis général détaillé lorsque celui-ci est réalisé par un mandataire. En fonction d'un seuil à définir par le DCA (par exemple pour les crédits de construction supérieurs à 5 ou 10 millions), le devis général détaillé pourrait être également systématiquement revu par l'économiste de la construction du DCA. 	2	Directrice/Directeur DCA	31.12.2013	
4.2.4	<p>Recommandation n°2</p> <p>Sauf dans des cas très spécifiques (qui devront être définis de manière précise par le DCA), la Cour recommande au DCA et à ses services gestionnaires de ne pas déposer plusieurs PR ou plusieurs arrêtés (correspondant chacun à une étape ou phase) pour un même projet. D'un point de vue opérationnel, la réalisation des travaux pourrait toujours s'effectuer par étapes dès lors que celles-ci ont toutes été prévues au sein du</p>	3	Directrice/Directeur DCA	31.12.2013	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délaï au	Fait le
	même arrêté ou de la même PR.				
4.2.4	Recommandation n°3 La Cour recommande au DCA et à ses services gestionnaires de mettre en place une activité de contrôle « qualité » visant à s'assurer que les PR déposées auprès du Conseil municipal ne contiennent pas d'anomalies en ce qui concerne les éléments chiffrés et contextuels.	2	Directrice/Directeur DCA	31.12.2013	
4.2.4	Recommandation n°4 Au cours de l'audit, une directive générale relative à la définition d'un crédit d'investissement et à la rédaction d'une demande de crédit d'investissement a été adoptée par le Conseil administratif le 20 mars 2013. Concernant les budgets d'exploitation, cette directive précise qu'il convient de « <i>détailler les charges et revenus budgétaires complémentaires engendrés par la dépense nouvelle une fois l'investissement mis en exploitation</i> ». Cela comprend le détail par catégorie de charges et de revenus selon la nature comptable à deux positions. Dès lors, la Cour encourage la direction de l'administration générale à compléter sa directive de manière à ce que le budget d'exploitation soit exhaustif et détaillé également par service et par année, et à recommander un traitement uniforme des éventuelles dépenses « pluriannuelles » permettant de respecter les exigences légales en matière de boucllement des crédits.	1	Directrice/Directeur DCA	31.12.2013	
4.3.4	Recommandation n°5 Le Conseil d'Etat a adopté, le 6 mars 2013, une modification du RMP visant à clarifier la délimitation des marchés : « <i>chaque autorité adjudicatrice définit, de manière formelle et transparente, les limites des marchés qu'elle entend adjuger en utilisant des critères ou indices tels que le périmètre, la durée, la portée transversale de l'adjudication ou les motifs organisationnels qui justifient ce choix. Elle ne peut diviser le marché pour contourner les valeurs-seuils</i> » (art. 7A du RMP). A cet effet, la Cour invite le DCA à définir clairement, dans le cadre de la directive départementale sur l'attribution des marchés, ce que le département	2	Directrice/Directeur DCA	31.12.2013	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	<p>considère comme étant un marché en précisant :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le périmètre : s'agit-il d'un marché unique qui peut être réparti en lots ou s'agit-il de plusieurs marchés ? dans ce dernier cas, les raisons seront explicitées, notamment en décrivant les spécifications de chaque marché et la nécessité d'utiliser des critères d'aptitude et d'adjudication différenciés ; - la durée de la réalisation : la réalisation du marché est-elle de durée déterminée dont la limite maximum est fixée, ou indéterminée ? dans ce dernier cas, quels sont les critères retenus par l'entité ? - la portée transversale : le marché s'applique-t-il à toute l'entité ou seulement à une direction ? dans ce dernier cas, quelles en sont les raisons ? - l'aspect opérationnel : pour des raisons d'organisation, l'entité décide qu'un marché doit être réalisé selon les procédures de l'AIMP, même si les seuils ne sont pas atteints. Ou, au contraire, il existe des éléments probants pour exclure tel ou tel marché des dispositions de l'AIMP. 				
4.3.4	<p>Recommandation n°6</p> <p>La Cour recommande au DCA de s'assurer du respect de la réglementation en matière de marchés publics, ainsi que de la mise en application et du respect de la directive départementale sur l'attribution des marchés, entrée en vigueur le 10 décembre 2012, notamment en ce qui concerne l'étape de mise en concurrence obligatoire des fournisseurs dans les procédures de gré à gré, mais également en ce qui concerne le respect de la procédure à mettre en œuvre en fonction des valeurs seuils.</p>	1	Responsable du contrôle interne DCA	31.12.2013	
4.3.4	<p>Recommandation n°7</p> <p>La Cour invite le DCA à contrôler et à formaliser le respect des dispositions ressortant du RMP dans toutes les procédures d'appels d'offres que le département effectue, notamment en s'assurant que toutes les informations demandées par le RMP sont publiées, ainsi qu'en établissant systématiquement un procès-verbal contenant</p>	1	Responsable du contrôle interne DCA	31.12.2013	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délaï au	Fait le
	toutes les informations requises.				
4.4.4	Recommandation n°8 Pour les projets importants (seuil à définir par le DCA), la Cour recommande au DCA et à ses services gestionnaires que soit désigné au sein du SAM ou du GCI un chef de projet qui puisse suivre le projet de bout en bout (de la phase d'étude jusqu'à l'exécution). Ce chef de projet serait l'interlocuteur privilégié de l'ensemble des acteurs intervenant sur le projet (en particulier du mandataire) et aurait notamment pour mission de conduire le projet et de s'assurer du respect des coûts et des délais.	3	Directrice/Directeur DCA	31.12.2013	
4.4.4	Recommandation n°9 Afin de contribuer à la diminution du délai entre les crédits d'étude et les crédits de réalisation, la Cour recommande à la direction du DCA d'effectuer de manière régulière un suivi de l'ensemble des crédits d'études votés. Ce dernier devrait être communiqué de manière annuelle aux autorités (Conseil administratif et Commission des travaux du Conseil municipal) afin qu'elles puissent suivre l'état d'avancement des différents projets.	2	Directrice/Directeur DCA	31.12.2013	
4.4.4	Recommandation n°10 La Cour invite le DCA et ses services gestionnaires à respecter ses directives d'application et pratiques en vigueur. Dans le cas où ces directives et pratiques seraient devenues inapplicables (par exemple établissement d'un contrat pour tout achat supérieur à 50'000 F TTC y compris pour des travaux sans complexité particulière), une modification des directives ou pratiques devrait être prévue. Pour le surplus, la mise en œuvre de la recommandation précédente ainsi que de la recommandation exposée aux constats 2 à 5 du chapitre 4.1.4 devrait permettre d'améliorer la planification des travaux et de limiter le nombre de contrats ou avenants signés après le début des travaux.	3	Responsable du contrôle interne DCA	30.06.2014	
4.5.4	Recommandation n°11 La Cour invite le DCA et ses services gestionnaires à respecter les dispositions du RAC lorsqu'elles sont applicables et à s'assurer que les	2	Directrice/Directeur DCA	31.12.2013	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délaï au	Fait le
	informations adéquates soient communiquées au Conseil municipal ou à la commission ad hoc afin d'éviter que ces derniers ne soient mis devant le fait accompli. En particulier, une information devrait être donnée pour tout changement significatif de périmètre relatif à un projet majeur ou pour toutes modifications importantes du programme prévu dans le projet voté. A ce titre, dans le cadre de la mise en place d'un système de contrôle interne (voir le chapitre 4.6), la Cour invite le DCA et les services gestionnaires à définir les seuils à partir desquels ces informations devraient être communiquées (montant des modifications en pourcentage du total du crédit, etc.) et à préciser son interprétation de l'article 33 du RAC qui laisse actuellement une marge de manœuvre importante à l'administration.				
4.5.4	<p>Recommandation n°12</p> <p>La Cour invite le DCA à prévoir d'éventuels financements de tiers en amont du projet (c'est-à-dire avant le dépôt de la PR auprès du Conseil municipal) et non en aval pour combler un dépassement non prévu comme cela a été le cas dans le cadre de la PR-753.</p> <p>De manière plus générale, compte tenu de l'importance que peuvent représenter les financements externes (canton, Confédération, entités privées, etc.) dans les crédits d'investissement à l'échelle de la Ville, la Cour invite la direction générale de l'administration à mener une réflexion globale et à définir une stratégie quant à l'organisation de leurs recherches et modalités de mise en œuvre.</p>	2	<p>Conseiller administratif délégué DCA</p> <p>Directeur Général</p>	<p>31.12.2013</p> <p>31.12.2013</p>	
4.5.4	<p>Recommandation n°13</p> <p>En considérant les travaux déjà effectués par les mandataires, la Cour recommande au DCA et à ses services gestionnaires de mettre en place un suivi financier détaillé permettant d'expliquer les éventuels écarts significatifs (en termes de prix et de quantité) au sein des différents postes de la PR.</p>	1	Chef de service GCI	31.12.2013	
4.6.4	<p>Recommandation n°14</p> <p>De manière générale, la Cour encourage la poursuite et la mise en œuvre du « cahier SCI » en cours d'élaboration au sein du DCA. Ce dernier</p>	2	Responsable du contrôle interne DCA	31.12.2014	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	devra pouvoir couvrir l'ensemble des procédures nécessaires à une harmonisation de la gestion d'un projet de construction (analyse des besoins, élaboration du devis général, rédaction des PR, conduite du projet, suivi financier, etc.)				
5.4	Recommandation n°15 Dans le cadre des travaux de recensement, de mise à jour et de publication des directives de gestion administrative, la Cour recommande de préciser, de façon précise et transparente dans une directive, les compétences des chefs de service vis-à-vis des droits de propriété (acquisition, mutation, cession).	2	Directeur général	31.12.2013	
5.4	Recommandation n°16 La Cour recommande qu'une stratégie quant au choix de mobilier urbain, ainsi que ses implications juridiques soit mise en place pour les futures acquisitions de mobilier urbain (incluant les bancs). Ces différents choix devront être portés à la connaissance du Conseil administratif (ou éventuellement à une délégation du Conseil administratif) pour validation.	2	Chef de service SAM	30.06.2014	
5.4	Recommandation n°17 De manière générale, la Cour recommande que la Direction générale de l'administration municipale propose au Conseil administratif un cadre global et une stratégie en matière de propriété intellectuelle et précise les moyens à mettre en œuvre afin de maintenir, voire de développer les droits immatériels de la Ville et d'en assurer le suivi.	1	Directeur général	31.12.2013	

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 du département des constructions et de l'aménagement qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé le 15 avril 2013. Le rapport complet a été transmis au Conseiller administratif en charge du DCA et, pour la partie le concernant, au directeur général de la Direction générale de l'administration. Leurs observations remises le 17 mai 2013 ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations des entités auditées.

Genève, le 25 juin 2013

François Paychère
Président

Stanislas Zuin
Magistrat titulaire

Marco Ziegler
Magistrat suppléant

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en contactant la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités soumises à son contrôle, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations mais n'accepte pas de communication anonyme.

Vous pouvez contacter la Cour des comptes par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes - 8 rue du XXXI-Décembre - CP 3159 - 1211 Genève 3
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch>



Cour des comptes - 8 rue du XXXI-Décembre - CP 3159 - 1211 Genève 3
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch>