

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°77

MAI 2014

AUDIT DE GESTION

VILLE DE GENÈVE / COGEVE

GESTION DU PARC DE VÉHICULES



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 téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

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

SYNTHÈSE

La Cour des comptes a choisi de s'intéresser à la problématique de gestion des véhicules qui constitue pour la Ville de Genève à la fois un enjeu financier - étant donné les sommes allouées - mais également opérationnel vu la dépendance de certains services vis-à-vis des véhicules pour assurer leurs prestations. Le choix et le renouvellement d'un parc de véhicules ont également une forte incidence en matière de développement durable.

En 2000, la Ville de Genève s'est dotée d'une commission, la COGEVE, avec pour principal objectif de piloter le processus de décision en lien avec l'acquisition et la gestion du parc de véhicules et d'engins.

Il est important de préciser qu'un véhicule est non seulement un moyen de transporter des personnes ou du matériel (fourgons, poids lourds, minibus, motocycles, vélos, bateaux, remorques), mais également un outil de travail permettant d'accomplir les prestations et les missions autres que celles de transporter (véhicules de voirie, camions de pompiers...).

La Ville de Genève compte à ce jour un parc de plus de 1'100 véhicules répartis au sein des différents départements et services, dont notamment plus de 190 véhicules pour le service voirie ville propre, 154 véhicules pour le service des espaces verts et 108 véhicules pour le service d'incendie et de secours.

De 2010 à 2013, 17.5 millions ont été investis pour l'acquisition de 279 véhicules.

En conséquence, la Cour a lancé un audit de gestion de l'un des acteurs principaux de la gestion des véhicules, à savoir la commission de gestion des véhicules de la ville de Genève (COGEVE).

Il ressort principalement de l'audit que, de façon générale, le cadre de gouvernance, l'organisation et les modes de fonctionnement de la COGEVE sont adéquats pour que cette commission puisse réaliser les tâches qui lui sont confiées.

La Cour souligne notamment que depuis sa création, la COGEVE a mis en place un cadre de fonctionnement adapté et a su créer une dynamique de groupe lui permettant :

- D'intervenir très en amont auprès des services dans l'expression de leurs besoins.
- D'avoir une vision globale à moyen terme de l'évolution du renouvellement du parc de véhicules et des investissements correspondants.
- D'être fortement impliquée dans la gestion budgétaire permettant une allocation cohérente et une priorisation des investissements entre les services.
- De bénéficier d'outils de travail appropriés pour supporter les aspects administratifs du processus.

De même, la Cour relève le professionnalisme des différents acteurs intervenant tout au long du processus d'acquisition des véhicules et de gestion au quotidien du parc existant.

Cependant, malgré le travail réalisé par la COGEVE, le parc de la Ville de Genève reste vieillissant avec plus de la moitié des véhicules dont l'âge dépasse le délai d'amortissement et plus d'un tiers âgé de plus de 10 ans. La COGEVE n'a pas à ce stade estimé l'impact en matière de coûts d'entretien et d'indisponibilité lié à une absence de renouvellement régulier des véhicules.

Ainsi, la Cour recommande que la COGEVE puisse :

- Analyser de façon globale le parc existant en tenant compte :
 - des coûts complets,
 - des besoins sur plusieurs années,
 - de l'utilisation réelle des véhicules,
 - des critères de renouvellement.
- Mettre plus en évidence les coûts en lien avec les véhicules notamment induits par une absence de renouvellement afin de permettre au Conseil municipal de prendre des décisions en connaissance de cause et éviter les effets de rattrapage nécessitant des investissements importants par à-coups,
- Proposer un ajustement du processus budgétaire actuel afin d'avoir la flexibilité nécessaire pour intégrer les demandes urgentes ou les changements en matière de besoins,

- Proposer toutes les options possibles au Conseil administratif pour financer de manière pérenne le renouvellement ou les nouvelles acquisitions de véhicules notamment dans des périodes de budget contraint.

La Ville de Genève pourra ainsi à terme :

- Réduire les coûts de fonctionnement induits par un rythme de renouvellement inadéquat.
- Allouer les ressources financières de manière plus judicieuse en évitant les dépenses de rattrapage).
- Optimiser le parc de véhicules et son utilisation en :
 - gagnant en qualité des prestations,
 - réduisant le nombre de véhicules,
 - réduisant l'impact environnemental.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets. À cette fin, elle a invité la COGEVE à remplir le "tableau de suivi des recommandations et actions" qui figure au chapitre 7, et qui synthétise les améliorations à apporter et indique leur niveau de risque, le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

La Cour souligne la collaboration particulièrement constructive de la COGEVE et plus généralement du DEUS dans le cadre de cet audit, de même que leur adhésion aux 12 recommandations. L'ensemble des rubriques du tableau a fait l'objet d'un remplissage adéquat par la COGEVE qui a affiché sa volonté d'apporter les améliorations recommandées.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

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

TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées	6
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	7
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT	8
3. LA NOTION DE VÉHICULE	10
4. CONTEXTE GÉNÉRAL.....	11
4.1. Les différents acteurs en lien avec les véhicules	11
4.2. Organisation et fonctionnement de la COGEVE	13
4.3. Parc de véhicules de la Ville de Genève.....	14
4.4. Processus d'acquisition d'un véhicule	17
4.5. Les outils.....	20
5. ANALYSE	21
5.1. Mission et périmètre de la COGEVE	21
5.1.1 Contexte	21
5.1.2 Constats.....	22
5.1.3 Risques découlant des constats	22
5.1.4 Recommandations.....	23
5.1.5 Observations de l'audité	23
5.2. Financement des véhicules	24
5.2.1 Contexte	24
5.2.2 Constats.....	25
5.2.3 Risques découlant des constats	26
5.2.4 Recommandations.....	27
5.2.5 Observations de l'audité	28
5.3. Pilotage et processus de décision	29
5.3.1 Contexte	29
5.3.2 Constats.....	30
5.3.3 Risques découlant des constats	31
5.3.4 Recommandations.....	31
5.3.5 Observations de l'audité	32
5.4. La gestion du parc de véhicules	33
5.4.1 Contexte	33
5.4.2 Constats.....	34
5.4.3 Risques découlant des constats	35
5.4.4 Recommandations.....	35
5.4.5 Observations de l'audité	36
6. CONCLUSION.....	37
7. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	38
8. ANNEXES.....	43
8.1. Tableau des coûts Ville de Genève.....	43
9. DIVERS	44
9.1. Glossaire des risques	44
9.2. Remerciements	46

Liste des principales abréviations utilisées

- CJB Service des conservatoires et jardins botaniques
- COGEVE Commission de gestion des véhicules de la Ville de Genève
- DEUS Département de l'environnement urbain et de la sécurité
- GCI Service du génie civil
- LOM Service logistique et manifestations
- PR Proposition de crédit au Conseil municipal
- SEEP Service de la sécurité et de l'espace publics
- SEVE Service des espaces verts
- SIS Service d'incendie et de secours
- SPF Service des pompes funèbres, cimetières et crématoire
- SPO Service des sports
- VVP Service Voirie-Ville propre

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Dans le cadre de son analyse des risques, la Cour a identifié le processus d'achat des véhicules de la ville de Genève comme présentant des risques et des enjeux élevés, notamment en raison :

- du risque **financier**, principalement lié aux montants financiers en jeu pour l'acquisition, l'utilisation et l'entretien des véhicules ;
- du risque **opérationnel** lié à :
 - L'inefficience des processus en matière d'achat voire de revente/transfert des véhicules ;
 - Une qualité insuffisante de l'information disponible pour les prises de décision ;
 - La pertinence des choix opérés en lien avec la stratégie et les objectifs ;
 - L'inadéquation des véhicules choisis et du parc existant par rapport aux prestations à délivrer ;
 - La lourdeur administrative pouvant retarder voire empêcher le renouvellement d'un véhicule ;
- du risque de **légalité**, principalement lié au respect des réglementations et directives en matière d'achat et d'utilisation des véhicules ;
- du risque **d'image**, découlant essentiellement du choix des véhicules en lien avec le développement durable et de leur utilisation par les services.

En conséquence, la Cour a lancé un audit de gestion de l'un des acteurs principaux du processus d'achat des véhicules, à savoir la commission de gestion des véhicules de la ville de Genève (COGEVE). L'audit doit permettre d'apprécier de façon générale si le cadre de gouvernance, l'organisation et les modes de fonctionnement de la COGEVE sont adéquats pour que cette commission puisse atteindre ses objectifs dans le cadre qui lui est fixé.

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 adressée le 27 août 2013 à M. Guillaume Barazzone, conseiller administratif en charge du département de l'environnement urbain et de la sécurité, la Cour l'a informé de sa décision de procéder à un audit de gestion de la COGEVE.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations **l'ensemble des rapports d'audits préalables** effectués par des tiers, tant internes qu'externes (rapports de l'Inspection cantonale des finances, rapports de la Commission de Contrôle de Gestion du Grand Conseil, rapports de la Commission d'Évaluation des Politiques Publiques, etc.), de même que les **plans de mesures P1 / P2 / P+ du Conseil d'État**, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport.

En outre, conformément à son souhait de **contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle** actuellement à l'œuvre à l'État de Genève, la Cour a examiné la planification des contrôles de l'Inspection cantonale des finances (ICF) et l'a informée de sa mission.

2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a conduit cet audit entre septembre 2013 et février 2014 sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés ainsi qu'en menant des entretiens au sein de la Ville de Genève avec les acteurs suivants :

- La présidente de la COGEVE,
- Le chef de service du LOM,
- Le chef de service du SIS,
- Les membres de la cellule COGEVE,
- Le chef de l'unité de gestion des véhicules du LOM,
- L'officier auto du SIS et l'adjoint de direction technique,
- Le responsable du contrôle interne et de gestion,
- Le service VVP,
- Le service GCI,
- Le service SEVE,
- Le chef d'unité du SIS,
- Le chef du groupe sanitaire.

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 pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et la mise en œuvre appréciée sous l'angle **du principe de proportionnalité**.

La Cour a conduit 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^{ème} phase : Préparation de l'audit

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

3^{ème} phase : Récolte d'informations

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

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

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

5^{ème} phase : Proposition de recommandations

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

6^{ème} phase : Rédaction du rapport

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

7^{ème} phase : Validation du rapport

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

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

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la **typologie des risques encourus**, risques définis dans le Glossaire qui figure au chapitre 8.1.

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 **délaï de réalisation**.

3. LA NOTION DE VÉHICULE

Définition et utilisation

Un véhicule dans sa définition la plus commune est un moyen de transporter des personnes ou du matériel. Il peut être motorisé ou non, immatriculé ou non. Les principales fonctions du véhicule sont de répondre aux besoins de mobilité et de transport. Il s'agit par exemple de voitures, fourgons, poids lourds, minibus, motocycles, vélos, bateaux, remorques, etc.

Or, certains véhicules sont considérés comme des véhicules-outils, c'est-à-dire qu'ils ont été fabriqués pour effectuer une tâche précise et que le poste de travail est intégré au poste de conduite du véhicule. Il s'agit par exemple des véhicules de la voirie, des camions de pompier ou encore des voitures de police. Ces véhicules sont avant tout et principalement des outils de travail permettant d'accomplir les prestations et les missions autres que celles de transporter des personnes ou du matériel. Certains véhicules sont équipés d'agrégats¹ et d'outils de travail fixes ou amovibles.

La conduite de certains véhicules nécessite une formation et/ou un permis de conduire spécifique.

Par opposition aux véhicules-outils, les machines sont des outils de travail motorisés ne permettant pas de transporter un conducteur, par exemple : motoculteur, aspirateur à déchets.

La COGEVE (commission de gestion des véhicules de la Ville de Genève) gère les machines en plus des véhicules. Ainsi, à fin octobre 2013, la COGEVE s'occupait d'un parc d'environ 1'100 véhicules et machines.

Coûts associés aux véhicules et aux déplacements

Le coût d'un véhicule ne se limite pas à son coût d'acquisition et ses amortissements ou à son coût de location, mais englobe également les charges d'exploitation telles que le carburant, l'entretien et les réparations, les impôts et taxes, l'assurance, sans oublier les frais de stationnement ou de stockage ainsi que les charges relatives aux utilisateurs des véhicules (salaires et frais de formation par exemple). Il est à noter qu'un véhicule en fin de vie peut également générer des charges liées à sa déconstruction. Enfin, d'autres coûts liés aux déplacements du personnel peuvent avoir un lien avec la gestion des véhicules (indemnités kilométriques, abonnements aux transports publics).

¹ Agrégat : outil de travail, fixe ou amovible, monté sur un véhicule, un engin ou une remorque. Il peut être statique ou dynamique. Dans ce second cas, il est entraîné soit par un moteur autonome soit par la prise de force du véhicule ou de l'engin auquel il est rattaché.

4. CONTEXTE GÉNÉRAL

4.1. Les différents acteurs en lien avec les véhicules

La COGEVE

La COGEVE a été créée en 2000 avec l'objectif d'avoir une gestion commune des véhicules du parc de la Ville de Genève. Elle était, à ses débuts, composée des chefs de service des principaux utilisateurs de véhicules et présidée par le chef du service des achats.

La commission est chargée par décision du Conseil administratif du 19 avril 2000 de la « *problématique des véhicules et engins spécifiques, immatriculés ou non, pour toute l'administration municipale.* » Cette commission est « *responsable, vis-à-vis du Conseil administratif, de l'étude des besoins de l'ensemble de l'administration (négociations, acquisitions et maintenance).* »

Les missions originelles de la COGEVE ont été entérinées par le Conseil administratif lors de sa séance du 28 mars 2001 :

- « *Établir son propre cahier des charges,*
- *Décrire les procédures de suivi opérationnel par la COGEVE,*
- *Juger de l'adéquation des besoins des services avec les produits disponibles sur le marché,*
- *Présenter des demandes d'achat groupées,*
- *Assurer un suivi comptable homogène et cohérent,*
- *Négocier globalement les contrats d'entretien et de vente des véhicules usagés,*
- *Trancher les différends, selon des critères à établir,*
- *Coordonner l'élaboration et le dépôt des demandes de crédit,*
- *Proposer au Conseil administratif des solutions conformes aux dispositions de la convention de Florence², chaque fois que cela est possible,*
- *Présenter, dans les meilleurs délais, une demande de crédit extraordinaire exceptionnelle pour l'adaptation du parc des véhicules, eu égard à la redevance poids lourds, au respect de l'environnement (Agenda 21), à la sécurité et aux coûts prohibitifs d'entretien des anciens véhicules liés à la difficulté de trouver des pièces détachées.* »

Le Conseil administratif a complété les missions lors de sa séance du 20 novembre 2002 :

- « *étudier et suivre les besoins en véhicules de l'administration, afin de déterminer des stratégies de rationalisation du parc, tout en préservant la qualité des prestations,*
- *étudier, suivre et prospecter le marché afin d'actualiser en permanence les connaissances de ses membres sur les techniques écologiques et les sources d'énergie ou les carburants qui y sont liés, ainsi que les infrastructures y relatives,*
- *assurer une veille technique en rapport avec la problématique d'ergonomie, de sécurité, d'adéquation à la convention de Florence ainsi que le respect de toutes les dispositions légales en matière de véhicules,*

² La convention de Florence signée par la Ville de Genève le 5 septembre 2001 traitait de la prise en compte des aspects environnementaux. Elle a été remplacée par la signature le 24 septembre 2010 des engagements d'Aalborg qui couvrent l'ensemble des thématiques du développement durable, de la gouvernance à la bonne gestion des ressources naturelles et financières, de la solidarité sociale à la lutte pour le client.



- *attribuer à l'unité de gestion de la COGEVE l'établissement des choix de solutions à présenter à l'ensemble des membres de la COGEVE pour validation,*
- *analyser et entériner chaque demande de renouvellement ou d'acquisition de véhicules ou engins spécifiques, selon une procédure en cours d'élaboration, en fonction des besoins identifiés,*
- *si le besoin a été confirmé, chercher à favoriser le partage du véhicule (ou engin spécifique) avec un service doté du même moyen, avant tout remplacement ou acquisition,*
- *promouvoir, autant que faire se peut, la location périodique et ponctuelle plutôt que l'achat dans le respect de l'intérêt économique de l'administration municipale,*
- *en rapport avec l'acte d'achat, définir une stratégie d'entretien, de maintenance, de recyclage, de revente ainsi qu'une politique de délégation externe du travail,*
- *en cas de nécessité impérative et sans possibilité de partage ni de location, procéder au chiffrage budgétaire du remplacement ou de l'acquisition d'un véhicule, en adoptant la solution technologique disponible sur le marché qui permet de respecter, au plus près, la convention de Florence, tout en préservant la qualité des prestations. »*

En résumé, la COGEVE a pour mission de gérer le parc de véhicules et engins. Son objectif est de rendre le parc le plus efficient possible en utilisant au mieux les véhicules et engins existants et en sensibilisant les services sur la façon d'exprimer les besoins et les alternatives possibles. Cet objectif doit permettre de réduire le nombre de véhicules et d'augmenter le taux d'utilisation des véhicules et engins.

La COGEVE s'occupe des achats de véhicules et d'engins ainsi que des prestations suivantes : location ou autopartage de véhicules et d'engins, travaux réalisés par les services et impliquant l'usage de matériel roulant.

Les utilisateurs

Les utilisateurs des véhicules et engins sont les collaborateurs de la Ville de Genève. Les véhicules et les engins sont principalement des outils de travail permettant d'accomplir les missions dévolues à la Ville de Genève. Les véhicules du parc sont ainsi utilisés pour réaliser des activités en lien direct avec les prestations, par exemple les camions de pompiers, les camions de ramassage d'ordure et dans une moindre mesure comme simple moyen de transport.

Les garages

L'entretien et la maintenance du parc de véhicules sont à la charge des garages de la Ville. Ils assurent l'ensemble des travaux de réparation sur les véhicules et peuvent confier des tâches en sous-traitance à des garages externes (par exemple carrosserie, maintenance des véhicules électriques, etc.).

Actuellement, il existe deux garages pour gérer le parc de véhicules de la Ville :

- Le garage du service d'incendie et secours (SIS) pour les véhicules propres à ce service. Les mécaniciens de ce garage, au-delà des réparations standards, sont compétents pour modifier l'aménagement intérieur des camions et maintenir le matériel et l'outillage des pompiers. Un garage au sein de la caserne principale permet de garantir que les camions soient en tout temps prêts à intervenir et partir rapidement sur le lieu d'une intervention ;

- Le garage de la voirie (garage municipal) pour les véhicules des autres services.

À noter qu'il existe aussi un atelier mécanique au service des sports (SPO) et un autre aux services des pompes funèbres, cimetières et crématoires (SPF). Ces ateliers gèrent principalement les petits engins du parc du SPO et du SEVE/SPF. Un regroupement de l'atelier du SPF avec le garage de la voirie est actuellement en cours.

4.2. Organisation et fonctionnement de la COGEVE

La COGEVE est rattachée au magistrat de tutelle du département de l'environnement urbain et de la sécurité (DEUS). Le Conseil administratif a validé la composition de la commission lors de sa séance du 23 janvier 2013.

La COGEVE est composée des chefs de service des principaux utilisateurs de véhicules en ville de Genève :

- Service logistique et manifestation (LOM),
- Service d'incendie et secours (SIS),
- Service Voirie-Ville propre (VVP),
- Service des espaces verts (SEVE),
- Service du génie civil (GCI),
- Service des pompes funèbres, cimetières et crématoire (SPF),
- Service des sports (SPO),
- Service des conservatoires et jardins botaniques (CJB),
- Service de la sécurité et de l'espace publics (SEEP).

Ainsi que de membres experts, comme les responsables des garages, des ingénieurs, un responsable de la centrale municipale d'achat et d'impression, etc.

En tout, la commission compte 20 membres et est présidée par la directrice du DEUS. La commission se réunit tous les trimestres.

La commission s'appuie sur un comité plus restreint, composé de 8 de ses membres, pour instruire les dossiers d'acquisition de véhicules. Le comité se réunit mensuellement et échange sur les achats à venir et en cours, mais également sur la gestion du parc et les mutualisations possibles.

Les membres de la COGEVE, à l'exception de deux personnes (représentant 1.85 ETP), interviennent au sein de la commission en sus de leurs fonctions. Ces deux personnes constituent la « cellule COGEVE » (cellule opérationnelle) et disposent d'un savoir-faire reconnu en matière de véhicules que ce soit sur le plan technique, opérationnel ainsi qu'un savoir-faire en matière de gestion des appels d'offres.

4.3. Parc de véhicules de la Ville de Genève

Les véhicules et engins de la Ville de Genève sont regroupés dans 2 parcs distincts :

- Les véhicules du SIS, gérés directement par le SIS,
- Les véhicules des autres services, gérés par le service LOM.

Cette distinction entre les parcs est historique et s'explique par les spécificités du SIS, notamment la réactivité nécessaire pour engager des véhicules en urgence 24 h sur 24 et les contraintes légales liées aux missions d'urgences sanitaires et de protection civile. De plus, les véhicules utilisés par les pompiers sont généralement construits sur mesure et nécessitent une connaissance approfondie du métier et du fonctionnement du SIS.

Le SIS et le LOM ont leur propre budget d'investissement et gèrent leurs achats de manière distincte. Cependant, ils collaborent pour avoir une base de travail commune.

Parc de véhicules géré par le LOM

Au 23 janvier 2014, le parc de véhicules et engins de la Ville de Genève géré par le LOM se composait de 957 objets³, répartis en 9 catégories :

Catégories de véhicules et engins	En nombre	En %
Cycles	319	33%
Engins	158	17%
Utilitaires légers	121	13%
Remorques	91	10%
Poids lourds	76	8%
Voitures	76	8%
Machines	46	5%
Transporteurs	42	4%
Agrégats	28	3%
Total	957	100%

³ Les données proviennent de l'inventaire du parc, géré dans SAP et sur Excel. Aucune correction n'a été apportée aux informations fournies.

Ils sont répartis de la manière suivante entre les services :

Services	En nombre	En %
Service Voirie Ville Propre	190	20%
Service des espaces verts	154	16%
Service de la sécurité et de l'espace public	152	16%
Service du génie civil	98	10%
Service logistique et manifestations	75	8%
Service des sports	59	6%
Non renseigné - Vélos électriques	55	6%
Conservatoire et jardins botaniques	20	2%
Grand Théâtre de Genève	18	2%
Service des pompes funèbres, cimetières et crématoires	18	2%
Musée d'art et d'histoire	15	2%
Service social	13	1%
Service administratif et technique	12	1%
Service de l'énergie	11	1%
Service des bibliothèques et discothèques municipales	8	1%
Service d'incendie et secours	8	1%
Administration centrale	6	1%
Direction des systèmes d'information et de communication	6	1%
Autres services (moins de 5 véhicules par service)	39	4%
Total	957	100%

Les trois services qui détiennent le parc de véhicules et engins le plus important sont :

- le service voirie ville propre, dont la flotte est constituée principalement de balayeuses, laveuses, bennes à ordures,
- le service des espaces verts dont la flotte est constituée majoritairement de transporteurs, triporteurs, tracteurs, tondeuses,
- le service de la sécurité et de l'espace publics qui possède 132 vélos sur 152 véhicules.

Le parc de véhicules géré par le LOM a en moyenne 12 ans :

Catégories de véhicules et engins	Âge moyen au 23.01.2014 (en années)
Remorques	17
Poids lourds	13
Transporteurs	10
Utilitaires légers	10
Engins	10
Voitures	10
Agrégats	*
Cycles	*
Machines	*
Âge moyen du parc	12

* La date de mise en service pour ces catégories n'est pas renseignée dans l'inventaire

Parc de véhicules géré par le SIS

À fin octobre 2013, le parc de véhicules et engins du SIS était composé de 108 objets, répartis en 8 catégories :

Catégories de véhicules et engins	En nombre	En %
Voitures de service	22	20%
Véhicules de 1er secours	20	19%
Véhicules de feu conventionnels	18	17%
Véhicules d'appui logistique (camion, tracteur etc.)	16	15%
Minibus	15	14%
Véhicules de feu spéciaux	7	6%
Ambulances	6	6%
Bateaux	4	4%
Total	108	100%

La moyenne d'âge du parc est de 9 ans :

Catégories de véhicules et engins	Âge moyen au 31.10.2013 (en années)
Véhicules de feu spéciaux	15
Véhicules de 1er secours	13
Véhicules d'appui logistique (camion, tracteur etc.)	11
Minibus	9
Véhicules de feu conventionnels	8
Ambulances	8
Bateaux	6
Voitures de service	6
Âge moyen du parc	9

Historique des acquisitions de véhicules

	2009	2010	2011	2012	2013
Coûts d'acquisition	4'141'185	4'003'768	4'994'055	3'087'013	5'441'372
Coût d'achat LOM	3'477'476	2'847'997	2'534'229	2'664'412	3'717'301
<i>Nombre de véhicules achetés LOM</i>	31	105	43	37	72
Coût d'achat SIS	659'009	1'143'271	2'451'026	413'001	1'711'371
<i>Nombre de véhicules achetés SIS</i>	2	3	4	8	7
Frais d'immatriculation	4'700	12'500	8'800	9'600	12'700

4.4. Processus d'acquisition d'un véhicule

Les véhicules gérés par le LOM

Le processus d'acquisition et de renouvellement de véhicules à la Ville de Genève pour les véhicules gérés par le LOM est le suivant :

Acteurs	Actions
Le service demandeur (l'utilisateur et son chef de service) ainsi que le chef du département	<p>L'expression du besoin se fait une fois par année au moyen d'un formulaire électronique de recensement des besoins. Chaque service remplit autant de formulaires que de véhicules envisagés.</p> <p>Il doit notamment renseigner le type de besoin (mobilité et transport de personnes, transport de marchandises, prestation d'engin de travail) et décrire précisément le besoin ainsi que la prestation qui est en lien avec ce besoin. Il doit également répondre à des questions sur les alternatives possibles (mutualisation, autopartage ou location périodique).</p> <p>Une fois rempli, le formulaire est validé par le chef de service puis par le directeur du département avant envoi à la cellule COGEVE du LOM.</p>
La cellule COGEVE, les chefs de service et le responsable du garage municipal	<p>La cellule COGEVE du LOM prend connaissance des demandes, les consolide dans une base de données Excel, les étudie puis convoque des entretiens avec chacun des services utilisateurs et le responsable du garage.</p> <p>Dans le cas d'un renouvellement, une appréciation du véhicule à renouveler est faite sur son état général et sur son impact environnemental.</p> <p>Les séances permettent de prioriser les demandes d'acquisition et de renouvellement de véhicules et engins afin que le budget défini par le département de tutelle de la COGEVE soit respecté.</p>
La cellule COGEVE et la commission	<p>La cellule propose à la commission un tableau final reprenant l'ensemble des demandes d'acquisition et de renouvellement à intégrer dans la proposition de crédit (PR).</p> <p>La cellule prépare ensuite une PR qui reprend l'ensemble des véhicules priorités avec une fiche signalétique par véhicule. Cette PR est discutée et validée par la commission.</p> <p>La cellule COGEVE suit l'avancement des PR et le présente à chaque séance de la commission. Tous les dossiers d'acquisition sont validés par la COGEVE.</p>
Conseil administratif et Conseil municipal de la Ville de Genève	<p>Le conseiller administratif du DEUS prévalide la PR avant de la présenter et de la discuter au Conseil administratif. La PR est ensuite soumise à la commission des finances puis au vote du Conseil municipal.</p> <p>La cellule de la COGEVE et/ou la présidente peuvent être</p>

	amenées à fournir des compléments d'information au Conseil municipal.
La cellule COGEVE	<p>La cellule de la COGEVE va ensuite procéder à l'acte d'achat qui comporte les étapes suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rédaction du cahier des charges, • Procédures d'appel d'offres selon les règles des marchés publics, • Commande, • Réception du véhicule. <p>Les collaborateurs ont développé en interne des compétences sur les procédures d'appel d'offres.</p> <p>La réception du véhicule est effectuée par la cellule COGEVE, qui va s'assurer de la conformité du véhicule avec le cahier des charges. Le véhicule est ensuite immatriculé par le garage puis remis au service.</p>

Il peut se passer un délai important entre l'expression du besoin par le service et la réception du véhicule. En effet, les PR sont une autorisation de dépenser sur plusieurs années et pour certains véhicules spécifiques, un délai de construction de plusieurs mois est parfois nécessaire.

Si un service a un besoin supplémentaire, non prévu dans une PR en cours d'exécution, alors un dossier est constitué par le service puis discuté au sein du comité de la COGEVE. La demande est ensuite présentée à la séance plénière de la COGEVE pour validation. Elle peut faire l'objet du dépôt d'une nouvelle demande de crédit urgente ou d'une information à la commission des finances du Conseil municipal.

Véhicules du SIS

Le processus d'acquisition et de renouvellement des véhicules du SIS est le suivant :

Acteurs	Actions
SIS (les chefs d'unités ainsi que l'officier auto)	<p>Les besoins en véhicules sont planifiés sur 30 ans. L'ensemble des véhicules est listé dans un fichier Excel avec les informations suivantes : la date du dernier remplacement, la durée de vie idéale, l'âge du véhicule et l'année de changement prévue.</p> <p>Les besoins sont réévalués chaque année en fonction de l'âge, de l'état général (mécanique et carrosserie) et de l'utilisation effective.</p> <p>Au moment du remplacement du véhicule, une discussion a lieu sur le besoin opérationnel pour répondre aux questions suivantes : le véhicule sous sa forme actuelle correspond-il au besoin des équipes ? quelles sont les évolutions du marché ? quel budget ?</p>
L'officier auto et la COGEVE	Une fois que la liste des véhicules à acheter est établie, une proposition de crédit (PR) est rédigée. Elle est présentée pour validation à la COGEVE.
L'officier auto et la COGEVE	L'officier auto suit l'avancement des PR et le présente à chaque séance de la commission.

	Tous les dossiers d'acquisition sont validés individuellement par la COGEVE.
Conseil administratif et Conseil municipal de la Ville de Genève	<p>Le conseiller administratif du DEUS prévalide la PR avant de la présenter et de la discuter au Conseil administratif. La PR est ensuite soumise à la commission de la sécurité, de la salubrité et du domaine public puis au vote du Conseil municipal.</p> <p>La COGEVE ou des collaborateurs du SIS peuvent être amenés à fournir des compléments d'information au Conseil municipal.</p>
<p>Groupe de travail composé de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Responsable des marchés publics - Officier auto - 2 utilisateurs - 1 mécanicien - Expert neutre, externe au SIS 	<p>Le groupe de travail est en charge de procéder à l'achat du véhicule en conformité avec les règles sur les marchés publics. Il va notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Élaborer le cahier des charges, • Procéder à l'appel d'offres : cahier de soumission, ouverture des offres, évaluation des offres, etc., • Effectuer la commande du véhicule. <p>Les collaborateurs ont développé en interne des compétences sur les procédures d'appel d'offres.</p>
Officier auto, utilisateurs et mécaniciens	<p>La construction du véhicule est suivie par l'officier auto, les utilisateurs et le mécanicien désignés. Des séances sont organisées avec le fournisseur aux moments clés avant la construction, à la réception du châssis, au moment de l'aménagement intérieur du véhicule et à la livraison.</p> <p>Les camions de pompiers sont construits sur mesure en fonction des lieux d'interventions et de la typologie du canton.</p>
Groupe de travail	Un groupe de travail ad hoc est ensuite mis en place afin de se former à l'utilisation des véhicules et préparer les instructions aux sapeurs-pompiers. Le véhicule n'est mis en service que si au minimum 80 % du personnel est formé.

Le SIS a détaillé ces différentes étapes dans des diagrammes de flux.

Le SIS fonctionne de manière autonome par rapport à la cellule de la COGEVE, mais il participe aux séances du comité et de la commission.

Le délai entre la validation du crédit par le Conseil municipal et l'utilisation du véhicule se situe au-delà de 3 ans. Ce délai inclut à la fois le temps de rédaction du cahier des charges, la construction sur mesure du camion, mais aussi le temps de formation des pompiers.

4.5. Les outils

La COGEVE a établi en 2012 la politique de gestion des véhicules et engins de la Ville de Genève. Ce document a pour but de définir un cadre clair et de fixer les lignes directrices à moyen et long terme d'une politique unique et intégrée en matière de gestion des véhicules et des engins de la Ville. Cette politique a été complétée par un programme d'actions 2012-2015 comprenant des objectifs spécifiques, des actions concrètes et des indicateurs à mettre en place d'ici à l'horizon 2015.

Les besoins en mobilité, transport de personnes, transport de marchandises et en prestations d'engins de travail sont exprimés par l'intermédiaire d'un formulaire électronique.

La gestion des véhicules, hors SIS, et leur inventaire est géré par le garage municipal. Il utilise depuis avril 2013 le module « maintenance » de SAP. Avec ce système, toutes les données relatives au véhicule (données techniques, montant des réparations, carte grise, etc.) sont accessibles facilement. Le garage SIS n'est pas sous le même système. L'inventaire est maintenu dans un fichier Excel et une réflexion est en cours pour une migration des données vers SAP.

5. ANALYSE

5.1. Mission et périmètre de la COGEVE

5.1.1 Contexte

La COGEVE est composée des chefs de service des principaux services utilisateurs de véhicules et engins de la Ville de Genève. Il a été voulu par le Conseil administratif que tous les services soient représentés puisque c'est au sein de cette commission que sont validées toutes les décisions stratégiques en matière de véhicules et engins (politique, directives, acquisition de véhicules, etc.). Elle joue un rôle en tant que « levier politique », notamment par sa capacité à décider, à engager l'ensemble des services et par sa transversalité et son lien direct avec son magistrat de tutelle.

La commission est aussi un lieu d'échanges et d'informations avec une vision des problématiques opérationnelles des services et la réalité du terrain. Elle est également un moyen pour les services d'avoir accès à l'inventaire de l'ensemble des véhicules détenus par la Ville.

La COGEVE a notamment pour rôle d'édicter des politiques et directives communes à l'ensemble des services. Le document faîtier est la politique de gestion des véhicules et engins. Il donne un cadre clair et les lignes directrices pour leur acquisition, leur exploitation et leur cession. Cette politique se décline en un programme de 20 actions à mettre en œuvre d'ici 2015 dont les principales sont :

- Définir, valider et mettre en œuvre une procédure de cession,
- Planifier le renouvellement des véhicules en fonction d'une durée de vie optimale,
- Réaliser une étude pour assurer l'adéquation du matériel roulant et des infrastructures,
- Évaluer les fournisseurs des prestations externes et de pièces détachées,
- Définir et mettre en œuvre une stratégie de formation des utilisateurs,
- Suivre l'évolution des impacts environnementaux et sur la santé,
- Proposer et mettre en œuvre un système d'autopartage de véhicules, engins et remorques (pooling),
- Suivre l'évolution des coûts globaux de la gestion des véhicules.

La mission de la COGEVE est plus large que la seule validation des dossiers d'acquisitions de véhicules. Elle participe à l'expression des besoins et est l'acteur clé dans l'établissement du budget et la réalisation des acquisitions. La commission a comme objectif de trouver en collaboration avec les services utilisateurs les solutions disponibles sur le marché permettant de répondre au mieux à leurs besoins.

La COGEVE a une volonté de tendre vers une meilleure utilisation de son parc et de réduire le nombre de véhicules. Elle a déjà entrepris des actions qui vont dans ce sens. Ainsi le formulaire d'expression des besoins permet d'identifier clairement l'utilisation des véhicules (transport de personnes, de matériel...) et met un accent particulier sur les démarches de partage de véhicules avec d'autres services.

La décision du Conseil administratif du 7 novembre 2012 de standardiser la couleur des véhicules et engins et d'identifier les véhicules uniquement par le logotype officiel « Ville de Genève » tend à favoriser le partage des véhicules en éliminant toute mention d'appartenance à un service ou à une entité.

5.1.2 Constats

- **Constat 1 : Une absence d'un document fédérateur reprenant les missions de la COGEVE**

Les missions de la COGEVE sont définies par le Conseil administratif et se retrouvent dans différents extraits de séance du CA. Les missions ont été complétées au fur et à mesure et bien qu'elles soient connues par l'ensemble des services, elles ne sont pas reprises explicitement et formalisées dans un document.

- **Constat 2 : Des missions encore que partiellement couvertes**

La COGEVE s'est vue assigner par décision du Conseil administratif des missions élargies sur la gestion du parc de véhicules.

Cependant, certaines tâches ne sont pas encore réalisées par la commission ou ne correspondent plus à la réalité :

- Établir son propre cahier des charges,
- Décrire les procédures de suivi opérationnel de la COGEVE (*),
 - Négocier globalement les contrats d'entretien et de vente des véhicules usagés,
 - Trancher les différends, selon des critères à établir,
 - Proposer au Conseil administratif des solutions conformes aux dispositions de la convention de Florence, chaque fois que cela est possible,
 - En rapport avec l'acte d'achat, définir une stratégie d'entretien, de maintenance, de recyclage, de revente ainsi qu'une politique de délégation externe du travail (*),
 - En cas de nécessité impérative et sans possibilité de partage ni de location, procéder au chiffrage budgétaire du remplacement ou de l'acquisition d'un véhicule, en adoptant la solution technologique disponible sur le marché qui permet de respecter, au plus près, la convention de Florence, tout en préservant la qualité des prestations.

(*) Ces tâches sont prévues dans le programme d'action 2013-2015 de la COGEVE.

5.1.3 Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels** et de **conformité** tiennent aux missions potentiellement non identifiées et/ou non réalisées par la COGEVE.

5.1.4 Recommandations

Recommandation n°1 [cf. constat 1]

La Cour recommande à la COGEVE de revoir l'ensemble des missions qui lui ont été attribuées par le Conseil administratif et de vérifier si ces missions sont toujours d'actualité, si elles doivent être complétées ou si une reformulation ou une précision est requise. Les références à la convention de Florence devront par exemple être remplacées par les nouveaux standards en vigueur sur la prise en compte du développement durable (agenda 21 et engagements d'Aalborg).

La Cour recommande au Conseil administratif de formaliser dans un document unique les tâches et les compétences de la COGEVE. Ce travail pourra se reposer sur la mise à jour des missions de la COGEVE comme recommandé ci-dessus. Ce document pourra par ailleurs faire office de cahier des charges de la COGEVE.

Recommandation n°2 [cf. constat 2]

La Cour recommande à la COGEVE d'actualiser son plan d'action 2013-2015 afin d'intégrer les missions jugées comme encore manquantes à ce jour.

5.1.5 Observations de l'audit

Les recommandations 1 et 2 sont acceptées.

5.2. Financement des véhicules

5.2.1 Contexte

Le budget d'investissement des véhicules et engins de la Ville de Genève est séparé entre les véhicules du SIS et les véhicules des autres services. Le SIS gère de manière autonome ses véhicules et son budget. Le budget pour les autres services est centralisé à la cellule COGEVE du LOM. La gestion centralisée du budget permet une meilleure allocation des ressources et une priorisation des besoins.

Élaboration du budget d'investissement

La Ville de Genève a défini un plan financier d'investissement (PFI) pour 12 ans (2014-2025) dans lequel sont données les grandes orientations en matière d'investissement de véhicules. Ce plan comprend à la fois les dépenses prévues en lien avec les crédits déjà votés par le Conseil municipal, les crédits déposés et les projets actifs à l'étude dans les services. L'acquisition et le renouvellement des véhicules et engins des services s'effectuent selon les tranches prévues au PFI.

Une priorisation des besoins est effectuée par la cellule COGEVE en collaboration avec les services utilisateurs et le responsable du garage municipal afin de dresser la liste des véhicules et les fiches signalétiques à intégrer dans la proposition de crédit (PR) du Conseil administratif à l'attention du Conseil municipal.

La PR est pluriannuelle et est déposée au Conseil municipal. Une fois votée, elle reste ouverte jusqu'à ce que l'ensemble des véhicules soit acquis. Actuellement, deux PR sont en cours :

- PR 815 sur le renouvellement et l'assainissement du parc des véhicules et d'engins du SIS,
- PR 929 pour le renouvellement et l'assainissement du parc de véhicules et engins hors SIS.

Un suivi des PR est effectué à chaque séance de la COGEVE. La commission a ainsi une vision claire à moyen terme des investissements en matière de véhicules.

L'acquisition d'un véhicule doit se faire conformément à la PR votée. La COGEVE valide l'achat dès lors qu'il est prévu dans la PR. Lorsque l'acquisition ou le renouvellement est prévu, mais que le véhicule souhaité est différent de celui approuvé dans la PR, alors la COGEVE demande un ajustement en soumettant à la commission des finances un nouveau dossier.

Si une acquisition non prévue dans une PR en cours s'avère urgente et nécessaire, elle peut faire l'objet du dépôt d'une nouvelle demande de crédit urgente. L'article 29 de la loi sur l'administration des communes (LAC) peut également s'appliquer, « *si l'engagement d'une dépense, non prévue au budget de fonctionnement ou dépassant la somme budgétisée revêt un caractère d'urgence et est commandé par les intérêts de la commune, le Conseil administratif, le maire ou un adjoint dans le cadre de ses fonctions déléguées au sens de l'article 44 de la loi, peut autoriser l'utilisation anticipée d'un crédit* ».

Coût de fonctionnement

Les coûts liés à l'utilisation des véhicules (amortissement, assurance, carburant, etc.) sont à la charge du service utilisateur tandis que les coûts d'entretien et de réparation sont assumés par le garage municipal. Pour les véhicules du SIS, l'ensemble des coûts est attribué au budget de fonctionnement du SIS.

Le budget de fonctionnement est également impacté par les amortissements des coûts d'acquisition. La Ville de Genève amortit ses actifs selon l'article 34 alinéa 6 du règlement d'application de la loi d'administration des communes (B 6 05.01).

« *L'amortissement des investissements portés à l'actif du bilan doit être effectué dans les délais suivant : [...]*

e) 10 ans, soit 10 % par an pour les véhicules lourds, tels que les camions, les véhicules spéciaux et les remorques; [...]

g) 5 ans, soit 20 % par an pour les machines, le matériel et les véhicules; [...] »

Le tableau ci-dessous indique le montant des amortissements sur les 4 dernières années (informations fournies par la COGEVE) :

	2010	2011	2012	2013
Montant des amortissements	4'741'125	5'215'350	2'189'794	5'735'701

Vision globale des coûts

Une vision globale des coûts a été obtenue par la Cour pour mettre en perspective le montant des acquisitions par rapport aux coûts totaux liés aux véhicules, transport et mobilité. Ils ne sont pas exhaustifs et n'ont pas fait l'objet d'un contrôle. Ils sont présentés en détail en annexe et repris de manière synthétique ci-dessous.

Catégories de coûts	2010	2011	2012	2013
Coûts d'acquisition	4'003'768	4'994'055	3'087'013	5'441'372
Coûts d'utilisation (carburant, assurance, parkings, frais de formation des utilisateurs etc.)	2'476'800	2'508'990	2'404'770	2'248'500
Coûts d'entretien / réparation / accident	7'143'482	5'637'670	6'165'087	6'309'905
Autres dépenses (indemnités kilométriques, location de véhicules etc.)	518'892	503'509	485'035	499'434
Revenus	-55'700	-7'155	-2'450	-188'630
Coûts nets de fonctionnement	10'083'474	8'643'014	9'052'441	8'869'209
Total des coûts	14'087'242	13'637'069	12'139'454	14'310'581
Part des coûts d'acquisition sur le total des dépenses nettes	28%	37%	25%	38%

5.2.2 Constats

- **Constat 3 : Un processus budgétaire peu flexible**

L'enveloppe budgétaire à disposition de la COGEVE et la liste détaillée des véhicules sont figées par le vote de la PR par le Conseil municipal. La commission a peu de latitude pour faire face aux imprévus (accidents...) et à

l'évolution des missions des services ou pour profiter des évolutions technologiques.

Ainsi, lorsqu'un changement du besoin apparaît entre l'élaboration de la PR et le moment où il faut procéder à l'achat du véhicule, la COGEVE doit notamment préparer une requête à la direction des finances et doit informer la commission des finances du Conseil municipal des changements. Entre 2011 et 2013, 4 cas de ce type ont été recensés. Le dernier date du 8 février 2013 concernant l'acquisition d'un engin multifonctions en lieu et place de 2 véhicules. Bien que possible, ce processus administratif est lourd et consommateur de temps et peut conduire à effectuer des réparations importantes sur un véhicule ou à le garder immobilisé dans l'attente de procéder à une demande de renouvellement.

- **Constat 4 : Une vue compartimentée des coûts**

La Cour a constaté que la COGEVE ne dispose pas d'une vue consolidée des coûts financiers. En effet :

- La vue complète du coût des véhicules par service et/ou par véhicule doit être reconstruite, car elle n'est pas directement disponible dans la comptabilité ou dans les logiciels de gestion des garages,
- Les recettes éventuelles ne sont pas intégrées au budget (par exemple : la vente du véhicule, les économies réalisées, etc.).

De plus, l'amortissement des véhicules se fait actuellement par bloc de véhicules et engins et démarre l'année suivant le vote du crédit et non lors de la mise en service du véhicule. Ceci complique la visibilité entre la charge d'amortissement et les montants investis.

- **Constat 5 : Une présentation compartimentée des coûts au Conseil municipal**

La Cour a constaté qu'il n'y a pas une mise en relation du budget de fonctionnement et du budget d'investissement pour comprendre comment l'un évolue par rapport à l'autre.

En effet, les PR ne sont pas mises en lien avec les frais de fonctionnement. Ainsi les conséquences possibles du vieillissement du parc ne sont pas prises en compte : augmentation des coûts de réparations et d'utilisation, augmentation du nombre de journées d'immobilisation, estimation du temps perdu par les services pour trouver des solutions alternatives, démotivation du personnel, dégradation des prestations rendues, nécessité de réallouer le personnel sans véhicule à d'autres tâches, etc.

De même, les avantages du renouvellement ne sont que peu mis en exergue (économies de carburant, motivation du personnel, augmentation de la qualité des prestations rendues...) dans l'argumentaire des PR.

5.2.3 Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** tient à l'absence de flexibilité du processus budgétaire et des difficultés à assurer les prestations.

Le **risque financier** tient à de potentielles décisions qui n'incluent pas l'ensemble des coûts y afférents.

5.2.4 Recommandations

Recommandation n°3 [cf. constat 3]

Le processus budgétaire et le vote des PR permettent de donner une vision à moyen terme (2-3 ans) des acquisitions et des priorisations. Cependant, pour que la COGEVE garde une certaine marge de manœuvre pour faire face aux imprévus (accidents, modification des missions des services, évolutions technologiques des véhicules,..), le vote ne devrait pas porter sur les véhicules, mais sur le montant à disposition pour réaliser le plan défendu dans la PR.

De plus, une partie du montant voté dans la PR devrait servir à faire face aux imprévus pour éviter de faire des dépenses de réparations sur des véhicules en fin de vie qui ne sont pas justifiables économiquement.

La Cour recommande ainsi à la COGEVE une nouvelle approche budgétaire basée sur une enveloppe et non sur une liste figée de véhicules pour garantir plus de souplesse dans le choix des véhicules. Cela permettra ainsi à la COGEVE d'être plus réactive en cas de besoins de véhicules non mentionnés dans la liste de la PR et éviter de nouvelles démarches administratives. Pour cela, la liste ne devrait pas faire partie de la délibération mais simplement être en annexe (exposé des motifs).

Recommandation n°4 [cf. constat 4]

La Cour recommande à la COGEVE, en lien avec les garages et les responsables des services utilisateurs d'obtenir une vue complète et consolidée des coûts afin de bénéficier de tous les éléments nécessaires à la prise de décision. Ce point est à mettre en perspective avec les éléments présentés dans le chapitre 5.3 Pilotage et processus de décision.

Recommandation n°5 [cf. constat 5]

La Cour recommande de présenter la PR en montrant le coût complet des véhicules et les impacts sur les autres budgets d'investissement et de fonctionnement. À titre d'exemple :

- L'acquisition de véhicules électriques peut demander des adaptations des locaux afin de pouvoir recharger ces derniers ;
- L'achat d'un nouveau camion de pompier va nécessiter le renforcement du revêtement de la cour du SIS ;
- Le retard de renouvellement d'un véhicule peut entraîner des frais d'entretien plus importants.

Afin de permettre au Conseil municipal de voter en connaissance de cause, la PR pourrait également présenter les impacts financiers liés à des non-renouvellements.

À titre d'illustration, la Cour présente ci-après une liste des coûts pertinents qui devraient être identifiés :

- Coûts d'acquisition
 - Prix d'achat par type de véhicule et nombre de véhicules
 - Frais d'immatriculation
- Coûts d'utilisation
 - Impôts sur les véhicules : OCV (plaques) + fédéral (poids lourds et vignette)
 - Contrôles techniques
 - Assurance (type de contrat : individuel à chaque véhicule ou global pour la flotte)
 - Essence
 - Parkings loués et occupés pour des véhicules appartenant à la Ville de Genève
 - Frais de formation des utilisateurs (certifications spécifiques, sensibilisation à la conduite...)
 - Frais de déconstruction et nombre de véhicules concernés
- Coûts d'entretien / réparation
 - Frais de personnel des garages (nature 30)
 - Achat de fourniture pour les véhicules
 - Prestations de tiers (entretien et réparation sous-traités à des garages privés)
 - M2 des surfaces de chaque garage
 - Location des locaux de garages
 - Location de véhicules pour assurer un remplacement pendant la réparation
- Revenus
 - Remboursement d'assurance
 - Revenus liés à la cession/vente de véhicules
- Autres dépenses en lien
 - Indemnités liées à la mobilité (remboursement kilomètre : frais effectif et/ou forfaitaire...)
 - Location de véhicules

5.2.5 Observations de l'audit

Recommandation 3 : acceptée

Recommandations 4 & 5 : La COGEVE rejoint l'opinion de la Cour. La COGEVE se réserve toutefois la possibilité de définir, avec la Direction des finances, le degré de granularité suffisant permettant d'atteindre les objectifs déclinés dans ces deux recommandations.

5.3. Pilotage et processus de décision

5.3.1 Contexte

Le recensement des besoins en matière de véhicules et engins s'effectue au travers d'un formulaire envoyé une fois par année à l'ensemble des services de la Ville hors SIS. Pour ces derniers, le renouvellement des véhicules est planifié sur 30 ans et revu chaque année.

À réception des questionnaires, la cellule COGEVE saisit toutes les demandes dans une base de données Excel et priorise ensuite chacune des demandes selon la notation suivante :

0	le véhicule a déjà été voté dans la précédente PR et sera prochainement acquis par la Ville
1	priorité forte, le véhicule est intégré dans la prochaine PR
2	non prioritaire, la demande sera réétudiée
3	la demande est abandonnée, car elle ne correspond pas à une décision politique ou n'est plus d'actualité compte tenu des changements technologiques

La priorisation des demandes se fait lors de séances entre toutes les parties prenantes : la cellule COGEVE, le service utilisateur et le responsable du garage municipal. Ce dernier donne son avis sur l'état technique du véhicule à renouveler tandis que les impacts environnementaux sont appréciés par l'ingénieur de la COGEVE. Il n'y a pas de renouvellement automatique des véhicules, la discussion porte sur le besoin (transport, mobilité, délivrance de prestations) tout en prenant en compte les dimensions budgétaires. Ces séances sont également le prétexte de discuter de manière plus générale sur l'état du parc et sur les solutions alternatives à l'acquisition comme la mutualisation.

Une fois le budget voté, la cellule de la COGEVE reprend la liste des véhicules à acquérir, les priorise et les regroupe par lot pour pouvoir procéder aux appels d'offres. La cellule COGEVE passe en moyenne 120 heures pour gérer un appel d'offres. Elle en gère en moyenne une vingtaine par an. L'ouverture des offres et l'adjudication du marché se font en collaboration entre la cellule et le service utilisateur. Ensuite la commande et la relation avec le fournisseur sont du ressort de la cellule.

La COGEVE est informée de l'avancement des dossiers d'achat à chaque séance plénière ce qui lui permet d'avoir en permanence une vue globale de l'ensemble des besoins et des budgets d'investissement. Le comité suit de manière plus détaillée les PR en cours. Les décisions concernant la sortie des véhicules (déconstruction, vente, cession gratuite ou recyclage en interne) sont également prises par la COGEVE.

Ainsi l'ensemble des décisions en lien avec les véhicules (besoins, budget, inventaire, etc.) et la gestion du parc (mutualisation, communication, etc.) sont centralisés et pris par la COGEVE.

La COGEVE est aussi un lieu d'échanges d'information entre les services pouvant permettre d'identifier des mutualisations possibles de véhicules ou d'engins spécifiques (comme les nacelles élévatrices).

La cellule COGEVE travaille actuellement à la constitution d'un « pool » de voitures et d'engins à mettre en autopartage déjà composé de 6 véhicules de transport de personnes et de 2 véhicules de transport de biens.

La cellule COGEVE du LOM a accès au module de gestion des véhicules dans SAP. Cela lui permet d'avoir un accès facile et direct à l'ensemble des données techniques du véhicule, mais également aux informations sur le coût d'entretien. Le module « maintenance » de SAP a été mis en place en avril 2013 pour les véhicules gérés par le garage municipal.

5.3.2 Constats

- **Constat 6 : Des difficultés de mise en œuvre de la mutualisation**

La mutualisation des véhicules est limitée par la spécificité du parc et des besoins des services utilisateurs. De plus, la mutualisation implique des ressources humaines pour gérer l'autopartage (système de réservation, gestion du retour des véhicules, financement, etc.) et, à l'heure actuelle, la Ville ne dispose pas de ressources dédiées pour gérer cette mutualisation.

- **Constat 7 : Des informations d'aide à la décision encore insuffisamment utilisées pour un pilotage optimal du parc**

Les informations disponibles dans le module maintenance de SAP ne sont pas suffisamment utilisées par le comité de la COGEVE pour permettre une gestion optimale du parc (harmonisation, rationalisation, etc.). En effet, malgré les différentes discussions avec les responsables des garages et les services utilisateurs, ces dernières portent principalement sur les besoins d'acquisition et de renouvellement identifiés par les services. La commission ne remet pas en perspective la remontée des besoins avec une analyse globale du parc. Ainsi il n'est pas exclu que des véhicules ayant des coûts d'entretien annuels élevés ne soient pas identifiés par les services et restent actifs dans le parc.

De plus, les véhicules du SIS ne sont pas encore gérés dans le même module, mais dans des fichiers Excel, ce qui à terme pourra engendrer une disparité sur l'information à disposition pour prioriser les véhicules.

- **Constat 8 : Pas de distinction des critères d'adjudication en fonction du type de véhicule**

Selon le guide romand pour les marchés publics, la pondération des critères doit se faire en fonction de la complexité des fournitures. Or, la COGEVE ne pondère pas le critère prix en fonction de la complexité et de la spécificité des véhicules qu'elle acquiert. Il en résulte une sous-pondération pour les marchés peu complexes risquant de renchérir le coût.

5.3.3 Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels** et **financiers** tiennent à une utilisation non optimale du parc de véhicules et engins. Le risque financier résulte également d'une faible pondération du prix pour les marchés peu complexes.

Les **risques opérationnels** et de **contrôle** tiennent à la difficulté d'obtenir des données pertinentes à la prise de décision.

5.3.4 Recommandations

Recommandation n°6 [cf. constat 6]

Afin de décider s'il est opportun de s'investir davantage dans une démarche de mutualisation, la Cour recommande à la COGEVE de confier à sa cellule les tâches suivantes :

- Identifier les freins à la prise de décision et à la concrétisation de la mutualisation,
- Identifier les efforts de mutualisation effectués par les services sans structure dédiée,
- Estimer le potentiel de véhicules et de chauffeurs pouvant être mutualisés,
- Réfléchir à l'organisation nécessaire pour gérer la mutualisation (intranet, personnel en charge, cahier de réservation, création d'une unité de transport ...),
- Estimer le coût de la mise en place et du fonctionnement d'une infrastructure gérant la mutualisation, au regard d'un maintien de la situation actuelle (doublet potentiel de véhicules),
- Étudier des démarches avancées de mutualisation pouvant aboutir à la création de services dédiés au transport ou à d'autres prestations en lien avec l'utilisation de véhicules.

Recommandation n°7 [cf. constat 7]

La Cour recommande que le module de gestion des véhicules utilisés par le garage de la voirie soit étendu à l'ensemble des garages de la Ville de Genève afin de garantir une uniformité de l'information.

Recommandation n°8 [cf. constat 7]

La Cour encourage la COGEVE à mettre en place des tableaux de bord pour suivre et gérer le parc de véhicules notamment sur la base des éléments présents dans SAP. Les éléments suivants devraient notamment figurer dans les tableaux de bord :

- Âge du parc et durée de vie des véhicules,
- Coûts d'entretien,
- Nombre d'heures d'utilisation,
- Nombre d'heures d'immobilisation,
- Top 10 des véhicules les plus coûteux en entretien (ex. : rapport des dépenses d'entretien sur le prix d'achat).

Un tableau reprenant l'âge du parc (hors SIS) par catégorie permettrait d'évaluer la vétusté de chaque véhicule et d'anticiper les besoins futurs de renouvellement,

Type de véhicules	Amortissement comptable (en années)	Nb d'année max	Nb d'année min	Moins de 5 ans	Entre 5 et 10 ans	Plus de 10 ans	Date de mise en service non renseignée	Nombre de véhicules Total
Cycles	5	23	1	41	-	4	274	319
Engins	5	35	1	43	53	37	25	158
Utilitaires légers	5	28	1	29	52	40	-	121
Remorques	10	41	1	13	28	44	6	91
Poids lourds	10	29	2	16	23	37	-	76
Voitures	5	49	1	12	45	19	-	76
Machines	5	7	1	2	2	-	42	46
Transporteurs	5	27	2	16	14	12	-	42
Agrégats	5	1	1	2	-	-	26	28
TOTAL		49	1	174	217	193	373	957
En %				18%	23%	20%	39%	100%

À titre d'exemple, 40 utilitaires légers ont plus de 10 ans alors que leur durée d'amortissement est de 5 ans.

Ce type de tableau permettrait également d'avoir une vue synthétique de l'ensemble du parc et d'avoir un regard critique et d'orienter les investigations (exemple : pourquoi la Ville de Genève a-t-elle besoin de 91 remorques ou 76 poids lourds ? Sont-ils tous nécessaires ?).

Le même tableau pour le parc du SIS montre notamment que la quasi-totalité des véhicules de 1^{er} secours sont totalement amortis.

Type de véhicules	Amortissement comptable (en années)	Nb d'année max	Nb d'année min	Moins de 5 ans	Entre 5 et 10 ans	Plus de 10 ans	Nombre de véhicules Total
Voitures de service	5	10	2	9	13	-	22
Véhicules de 1 ^{er} secours	10	27	2	3	1	16	20
Véhicules de feu conventionnels	10	27	1	7	5	6	18
Véhicules d'appui logistique	7	27	1	4	8	4	16
Minibus	5	10	1	1	14	-	15
Véhicules de feu spéciaux	10	25	2	2	-	5	7
Ambulances	10	17	2	1	4	1	6
Bateaux	10	10	4	2	2	-	4
TOTAL		27	1	29	47	32	108
En %				27%	44%	30%	100%

Recommandation n°9 [cf. constat 8]

La Cour recommande à la COGEVE de revoir les critères de pondération par type de véhicules (véhicules standards, voiture de tourisme vs engins spécialisés, etc.) notamment le critère « prix » en fonction de la complexité des véhicules à acquérir.

5.3.5 Observations de l'audité

Recommandation 8 : En accord avec la recommandation. La COGEVE se réserve cependant quant à l'exhaustivité des éléments devant figurer dans le tableau de bord, notamment en raison de la difficulté de production de certaines informations (ratio entre le temps de récolte et la plus-value de l'information obtenue).

Les recommandations 6, 7 et 9 sont acceptées.

5.4. La gestion du parc de véhicules

5.4.1 Contexte

Politique et enjeux

La politique de gestion des véhicules et engins de la Ville de Genève définit les grands principes de gestion du parc. Des directives complètent cette dernière notamment pour la cession des véhicules et engins. Ce cadre documentaire permet une gestion centralisée du parc que ce soit pour les véhicules du SIS ou les véhicules des autres services.

De par les séances mensuelles du comité et les séances trimestrielles de la commission, les membres de la COGEVE ont une connaissance précise du parc de véhicules, des besoins associés et des enjeux actuels.

Le principal enjeu opérationnel du parc de véhicules de la Ville de Genève est son vieillissement et les coûts d'entretien que cela induit.

Par ailleurs, la COGEVE a également pour objectif de diminuer le nombre d'objets présents dans le parc en augmentant leur taux d'utilisation ou en allant vers des véhicules multitâches. Cela a notamment abouti à l'achat de poids lourds permettant à la fois de nettoyer les rues et d'être équipés de lames de neige en hiver. Un autre exemple est l'achat de véhicules porte-berce⁴ au lieu de véhicules spécialisés.

Développement durable et plan d'assainissement

Un plan d'assainissement sur 113 objets jugés comme les plus vétustes et les plus polluants a été établi en 2008 pour remédier au vieillissement excessif du parc. Ce plan est une opération de remise à niveau et d'assainissement du parc existant et s'ajoute au processus de renouvellement courant. Le Conseil administratif l'a approuvé en juillet 2009 et consent à un effort financier de 5 millions de francs par année sur 5 ans jusqu'en 2014. Ce plan fait partie intégrante de l'objectif 3 « qualité de l'air local » du programme stratégique de développement durable de la Ville. Les sommes allouées à l'assainissement constituent un crédit complémentaire qui vient s'ajouter au renouvellement planifié.

La Ville de Genève s'est engagée en matière de développement durable avec la signature des engagements d'Aalborg. Elle s'est notamment dotée d'un outil d'aide à la gestion environnementale de son parc automobile, le logiciel informatique VEPROVIGE qui permet de calculer les indicateurs d'impact générés par l'ensemble de ses véhicules sur la santé humaine et l'environnement. La Ville s'est fixée comme objectif une diminution de 20 % des émissions de CO₂ d'ici 2020 et souhaite être un acteur exemplaire en termes de gestion de parc de véhicules.

⁴ Le véhicule porte-berce ou VPB ou encore véhicule porte-cellule est un camion de type poids lourd doté d'un bras mécanique hydraulique. Il permet le transport d'un caisson métallique de grande taille appelé berce. Celle-ci peut transporter différentes sortes de matériels.

Dépenses d'investissement et de fonctionnement

Les dépenses d'investissement en matière de véhicules ont été retardées en 2011 puis gelées en 2012 remettant en cause le bon déroulement du renouvellement du parc, et par conséquent l'atteinte des objectifs stratégiques de la Ville.

Par ailleurs, les dépenses d'entretien et de réparation sont prises en charge par le garage, sans refacturation aux services utilisateurs. La centralisation de ce budget permet de prioriser l'ensemble des réparations du parc. Les services utilisateurs reçoivent à titre indicatif, en fin d'année, le total des coûts occasionnés par les entretiens et réparations de l'année écoulée pour ses véhicules. En 2013, les charges de fonctionnement du garage municipal se sont montées à 4.6 millions et celles du garage du SIS à 1.7 million.

5.4.2 Constats

- **Constat 9 : Absence d'analyse du parc existant**

La COGEVE n'effectue pas d'analyse sur l'âge et la vétusté de son parc permettant d'identifier et d'anticiper les besoins futurs de renouvellement et de définir des règles communes de renouvellement.

Par ailleurs, la commission n'analyse pas l'utilisation du parc existant et n'a pas quantifié :

- le nombre de véhicules faiblement utilisés,
- le nombre de jours d'immobilisation de véhicules,
- le coût d'entretien (par type de véhicule et âge).

En effet, cette absence d'analyse ne permet notamment pas de définir :

- à partir de quel moment le maintien d'un véhicule ne se justifie plus d'un point de vue économique,
- quels sont les coûts cachés découlant de l'état du parc (jours d'immobilisations, coûts de location, etc.).

- **Constat 10 : Absence de règles de renouvellement du parc**

Il n'existe pas de critères de renouvellement du parc de la Ville de Genève. Chaque service est libre de remonter ses besoins en fonction de ses propres critères.

Le rôle de la COGEVE est de prioriser les besoins de l'ensemble des services, cependant elle ne s'appuie pas sur des critères prédéfinis.

- **Constat 11 : Un parc de véhicules vieillissant et non optimal sur le plan opérationnel**

La Cour a constaté que le vieillissement du parc engendre des complications pour les services utilisateurs, pour les garages et des dépenses non justifiées économiquement.

À titre d'exemple :

- le service VVP dont un tiers de ses balayeuses sont fréquemment en panne doit constamment s'organiser pour fournir les prestations,
- Deux camions-bennes ont subi en 2013 des réparations de plus de 67'000 F chacun ce qui représente presque un quart du coût d'acquisition, et ce pour des camions ayant 23 ans. De même, une voiture de tourisme achetée en 2003, dont le renouvellement était initialement planifié par le service en 2008, a subi entre 2008 à 2013 des travaux de réparations représentant 89 % de son prix d'achat.
- Les garages ont eu des difficultés à trouver des pièces détachées pour réparer des véhicules de plus de 20 ans.

Les coûts indirects d'une immobilisation des véhicules en panne ne sont pas mesurés par la COGEVE (personnel sans activité, location d'un véhicule, démotivation du personnel, etc.).

De plus, d'un point de vue comptable, les véhicules ne sont pas renouvelés dès qu'ils sont amortis. En effet, 33 % des véhicules du SIS dépassent la durée d'amortissement et 71 % des véhicules et engins des autres services

5.4.3 Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels** et de **contrôle** tiennent à l'absence d'analyse du parc détenu par la Ville de Genève ainsi qu'à l'absence de critères de renouvellement. Le risque opérationnel des services utilisateurs est lié au parc vieillissant et à l'indisponibilité des véhicules qui en découle.

Le **risque financier** tient à des véhicules anciens qui engendrent des coûts de maintenance et d'exploitation plus élevés. De plus, le risque financier est lié au retard dans le renouvellement du parc qui devra à terme être comblé par des investissements conséquents.

5.4.4 Recommandations

Recommandation n°10 [cf. constat 9]

La Cour recommande à la COGEVE de réaliser une analyse du parc en lien avec les services utilisateurs et les garages sur :

- l'utilisation des véhicules par les services (nombre de kilomètres, saisonnalité, horaires et jours d'utilisation),
- l'âge des véhicules,
- etc.

Le résultat de cette analyse doit notamment servir de base pour définir les critères de renouvellement, mais également de support pour défendre la fréquence de renouvellement du parc et qualifier les conséquences lorsque la fréquence n'est pas tenue.

Recommandation n°11 [cf. constat 10]

La Cour recommande à la COGEVE de définir des critères de renouvellement du parc en tenant compte des éléments environnementaux, techniques, fonctionnels, comptables, de l'utilisation et des coûts de maintenance. Pour les véhicules dont le kilométrage n'est pas le critère principal, il serait intéressant de définir des critères de conversion comme les heures d'utilisation en mode stationnaire.

Les critères de renouvellement doivent permettre à la cellule de la COGEVE de discuter avec le service de l'ensemble des véhicules existants. Ceci dans le but d'identifier :

- l'ensemble des besoins satisfaits ou non des services,
- les opportunités d'externaliser la prestation ou de louer des véhicules,
- les véhicules qui ne sont plus nécessaires à la réalisation des prestations,
- les changements législatifs de rang cantonal, voire les décisions municipales ayant un impact sur l'acquisition et le renouvellement des véhicules. À titre d'exemple : le type et l'équipement des camions de pompiers doivent être adaptés aux modifications du paysage genevois (CEVA, hauteur des immeubles, etc.), la mise en place de containers à ordures enterrés dans les nouveaux immeubles (« terriers ») nécessite d'autres camions pour lever les containers.

Recommandation n°12 [cf. constat 11]

La Cour invite la COGEVE à constituer un groupe de travail pour étudier et proposer toutes les alternatives possibles au Conseil administratif pour financer les besoins en véhicules (renouvellement ou nouvelle acquisition) notamment dans des périodes de budgets contraints :

- Regrouper les prestations de transport dans une unité,
- Acheter des véhicules d'occasion,
- Étendre la location de véhicules,
- Financement par crédit-bail,
- Étendre la garantie des constructeurs, contrat de maintenance,
- Sous-traiter la prestation.

Par ailleurs, certaines solutions de financement comme le crédit-bail permettent également de lisser les coûts d'acquisition sur plusieurs années et de planifier à plus longue échéance le renouvellement des véhicules. Ces avantages devront être appréciés au regard des surcoûts éventuels de ce type de financement. Pour information, le crédit-bail est utilisé par d'autres cantons, et ce pour tout type de véhicules (y compris les véhicules très spécifiques).

5.4.5 Observations de l'audit

Les recommandations 10, 11 et 12 sont acceptées.

6. CONCLUSION

La gestion d'un parc de véhicules de la Ville de Genève constitue à la fois un enjeu financier - étant donné les sommes allouées - mais également opérationnel vu la dépendance des agents publics vis-à-vis des véhicules pour assurer certaines prestations.

En 2000, la Ville de Genève s'est dotée d'une commission, la COGEVE, avec pour principal objectif de piloter le processus de décision en lien avec l'acquisition et la gestion du parc de véhicules et d'engins.

La Cour souligne que depuis sa création, la COGEVE a mis en place un cadre de fonctionnement adapté et a su créer une dynamique de groupe lui permettant :

- D'intervenir très en amont avec les services dans l'expression des besoins.
- D'avoir une vision globale à moyen terme de l'évolution du renouvellement du parc de véhicules et des investissements correspondants.
- D'être fortement impliquée dans la gestion budgétaire permettant une allocation cohérente et priorisation des investissements entre les services.
- De bénéficier d'outils de travail appropriés pour supporter les aspects administratifs du processus.

Cependant, la Cour considère que malgré le travail entrepris par la COGEVE, le parc de la Ville de Genève reste vieillissant et coûteux en indisponibilité, entretien et utilisation.

Ainsi, la Cour recommande que la COGEVE puisse :

- Analyser de façon globale le parc existant en tenant compte :
 - des coûts complets,
 - des besoins sur plusieurs années,
 - de l'utilisation réelle des véhicules,
 - des critères de renouvellement.
- Mettre plus en avant l'ensemble des coûts en lien avec les véhicules notamment induits par un non renouvellement afin de permettre au Conseil municipal de prendre des décisions en connaissance de cause et éviter les effets de rattrapage nécessitant des investissements importants par à-coups,
- Proposer un ajustement du processus budgétaire actuel afin d'avoir la flexibilité nécessaire pour intégrer les demandes urgentes ou les changements en matière de besoins,
- Proposer toutes les options possibles au Conseil administratif pour financer de manière pérenne le renouvellement ou les nouvelles acquisitions de véhicules notamment dans des périodes de budgets contraints.

La Ville de Genève pourra ainsi à terme :

- Réduire les coûts de fonctionnement induits par un renouvellement inadéquat.
- Allouer les ressources financières de manière adéquate (éviter les dépenses de rattrapage).
- Optimiser le parc de véhicules et son utilisation en :
 - gagnant en qualité des prestations,
 - réduisant le nombre de véhicules,
 - réduisant l'impact environnemental.

7. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandations / Actions	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
5.1.4	<p>Recommandation N°1</p> <p>La Cour recommande à la COGEVE de revoir l'ensemble des missions qui lui ont été attribuées par le Conseil administratif et de vérifier si ces missions sont toujours d'actualité, si elles doivent être complétées ou si une reformulation ou une précision est requise. Les références à la convention de Florence devront par exemple être remplacées par les nouveaux standards en vigueur sur la prise en compte du développement durable (agenda 21 et engagements d'Aalborg).</p> <p>La Cour recommande au Conseil administratif de formaliser dans un document unique les tâches et les compétences de la COGEVE. Ce travail pourra se reposer sur la mise à jour des missions de la COGEVE comme recommandé ci-dessus. Ce document pourra par ailleurs faire office de cahier des charges de la COGEVE.</p>	1	COGEVE	31.12.2014	
5.1.4	<p>Recommandation N°2</p> <p>La Cour recommande à la COGEVE d'actualiser son plan d'action 2013-2015 afin d'intégrer les missions jugées comme encore manquantes à ce jour.</p>	1	COGEVE	31.12.2014	
5.2.4	<p>Recommandation N°3</p> <p>Le processus budgétaire et le vote des PR permettent de donner une vision à moyen terme (2-3 ans) des acquisitions et des priorisations. Cependant, pour que la COGEVE garde une certaine marge de manœuvre pour faire face aux imprévus (accidents, modification des missions des services, évolutions technologies des véhicules,..), le vote ne devrait pas porter sur les véhicules, mais sur le montant à disposition pour réaliser le plan défendu dans la PR.</p> <p>De plus, une partie du montant voté dans la PR devrait servir à faire face aux imprévus pour éviter de faire des dépenses de réparations sur des véhicules en fin de vie qui ne sont pas justifiables économiquement.</p> <p>La Cour recommande ainsi à la COGEVE une nouvelle approche budgétaire basée sur une</p>	3	COGEVE	Prochaine PR (automne 2015)	

Réf.	Recommandations / Actions	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	enveloppe et non sur une liste figée de véhicules pour garantir plus de souplesse dans le choix des véhicules. Cela permettra ainsi à la COGEVE d'être plus réactive en cas de besoins de véhicules non mentionnés dans la liste de la PR et éviter de nouvelles démarches administratives. Pour cela, la liste ne devrait pas faire partie de la délibération mais simplement être en annexe (exposé des motifs).				
5.2.4	Recommandation N°4 La Cour recommande à la COGEVE, en lien avec les garages et les responsables des services utilisateurs d'obtenir une vue complète et consolidée des coûts afin de bénéficier de tous les éléments nécessaires à la prise de décision. Ce point est à mettre en perspective avec les éléments présentés dans le chapitre 5.3 Pilotage et processus de décision.	2	COGEVE DFIN	Prochaine PR (automne 2015)	
5.2.4	Recommandation N°5 La Cour recommande de présenter la PR en montrant le coût complet des véhicules et les impacts sur les autres budgets d'investissement et de fonctionnement. À titre d'exemple : <ul style="list-style-type: none"> • L'acquisition de véhicules électriques peut demander des adaptations des locaux afin de pouvoir recharger ces derniers ; • L'achat d'un nouveau camion de pompier va nécessiter le renforcement du revêtement de la cour du SIS ; • Le retard de renouvellement d'un véhicule peut entraîner des frais d'entretien plus importants. Afin de permettre au Conseil municipal de voter en connaissance de cause, la PR pourrait également présenter les impacts financiers liés à des non-renouvellements.	2	COGEVE	Prochaine PR (automne 2015)	
5.3.4	Recommandation N°6 Afin de décider s'il est opportun de s'investir davantage dans une démarche de mutualisation, la Cour recommande à la COGEVE de confier à sa cellule les tâches suivantes : <ul style="list-style-type: none"> • Identifier les freins à la prise de décision et à la concrétisation de la mutualisation, 	1	COGEVE	31.12.2015	

Réf.	Recommandations / Actions	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	<ul style="list-style-type: none"> • Identifier les efforts de mutualisation effectués par les services sans structure dédiée, • Estimer le potentiel de véhicules et de chauffeurs pouvant être mutualisés, • Réfléchir à l'organisation nécessaire pour gérer la mutualisation (intranet, personnel en charge, cahier de réservation, création d'une unité de transport ...), • Estimer le coût de la mise en place et du fonctionnement d'une infrastructure gérant la mutualisation, au regard d'un maintien de la situation actuelle (doublet potentiel de véhicules), • Étudier des démarches avancées de mutualisation pouvant aboutir à la création de services dédiés au transport ou à d'autres prestations en lien avec l'utilisation de véhicules. 				
5.3.4	<p>Recommandation N°7</p> <p>La Cour recommande que le module de gestion des véhicules utilisés par le garage de la voirie soit étendu à l'ensemble des garages de la Ville de Genève afin de garantir une uniformité de l'information.</p>	2	Service d'incendie et de secours	31.12.2015	
5.3.4	<p>Recommandation N°8</p> <p>La Cour encourage la COGEVE à mettre en place des tableaux de bord pour suivre et gérer le parc de véhicules notamment sur la base des éléments présents dans SAP. Les éléments suivants devraient notamment figurer dans les tableaux de bord :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Âge du parc et durée de vie des véhicules, • Coûts d'entretien, • Taux d'utilisation, • Taux d'immobilisation, • Top 10 des véhicules les plus coûteux en entretien (ex. : rapport des dépenses d'entretien sur le prix d'achat). 	1	COGEVE	30.06.2015	
5.3.4	<p>Recommandation N°9</p> <p>La Cour recommande à la COGEVE de revoir les critères de pondération par type de véhicules (véhicules standards, voiture de tourisme vs</p>	1	COGEVE	30.06.2014	

Réf.	Recommandations / Actions	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	engins spécialisés, etc.) notamment le critère « prix » en fonction de la complexité des véhicules à acquérir.				
5.4.4	<p>Recommandation N°10</p> <p>La Cour recommande à la COGEVE de réaliser une analyse du parc en lien avec les services utilisateurs et les garages sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'utilisation des véhicules par les services (nombre de kilomètres, saisonnalité, horaires et jours d'utilisation), • l'âge des véhicules, • etc. <p>Le résultat de cette analyse doit notamment servir de base pour définir les critères de renouvellement, mais également de support pour défendre la fréquence de renouvellement du parc et qualifier les conséquences lorsque la fréquence n'est pas tenue.</p>	1	COGEVE	30.06.2015	
5.4.4	<p>Recommandation N°11</p> <p>La Cour recommande à la COGEVE de définir des critères de renouvellement du parc en tenant compte des éléments environnementaux, techniques, fonctionnels, comptables, de l'utilisation et des coûts de maintenance. Pour les véhicules dont le kilométrage n'est pas le critère principal, il serait intéressant de définir des critères de conversion comme les heures d'utilisation en mode stationnaire.</p> <p>Les critères de renouvellement doivent permettre à la cellule de la COGEVE de discuter avec le service de l'ensemble des véhicules existants. Ceci dans le but d'identifier :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'ensemble des besoins satisfaits ou non des services, • les opportunités d'externaliser la prestation ou de louer des véhicules, • les véhicules qui ne sont plus nécessaires à la réalisation des prestations, • les changements législatifs de rang cantonal, voire les décisions municipales ayant un impact sur l'acquisition et le renouvellement des véhicules. À titre d'exemple : le type et l'équipement des camions de pompiers doivent être 	2	COGEVE	31.12.2014	

Réf.	Recommandations / Actions	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	adaptés aux modifications du paysage genevois (CEVA, hauteur des immeubles, etc.), la mise en place de containers à ordures enterrés dans les nouveaux immeubles (« terriers ») nécessite d'autres camions pour lever les containers.				
5.4.4	<p>Recommandation N°12</p> <p>La Cour invite la COGEVE à constituer un groupe de travail pour étudier et proposer toutes les alternatives possibles au Conseil administratif pour financer les besoins en véhicules (renouvellement ou nouvelle acquisition) notamment dans des périodes de budgets contraints :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regrouper les prestations de transport dans une unité, • Acheter des véhicules d'occasion, • Étendre la location de véhicules, • Financement par crédit-bail, • Étendre la garantie des constructeurs, contrat de maintenance, • Sous-traiter la prestation. <p>Par ailleurs, certaines solutions de financement comme le crédit-bail permettent également de lisser les coûts d'acquisitions sur plusieurs années et de planifier à plus longue échéance le renouvellement des véhicules. Ces avantages devront être appréciés au regard des surcoûts éventuels de ce type de financement. Pour information, le crédit-bail est utilisé par d'autres cantons, et ce pour tout type de véhicules (y compris les véhicules très spécifiques).</p>	3	COGEVE	30.06.2016	



8. ANNEXES

8.1. Tableau des coûts Ville de Genève

	2010	2011	2012	2013
Coûts d'acquisition	4'003'768	4'994'055	3'087'013	5'441'372
Coût d'achat LOM	2'847'997	2'534'229	2'664'412	3'717'301
<i>Nombre de véhicules achetés LOM</i>	105	43	37	72
Coût d'achat SIS	1'143'271	2'451'026	413'001	1'711'371
<i>Nombre de véhicules achetés SIS</i>	3	4	8	7
Frais d'immatriculation	12'500	8'800	9'600	12'700
Coûts d'utilisation	2'476'800	2'508'990	2'404'770	2'248'500
Impôts sur les véhicules : OCV (plaques)	247'300	266'800	268'800	267'400
Impôts sur les véhicules : fédéral (poids lourds et vignette)	292'900	265'000	267'800	228'200
Contrôles techniques à l'OCV	15'000	30'900	27'900	17'600
Assurance (type de contrat : individuel à chaque véhicule ou global pour la flotte)	229'800	202'400	201'100	195'500
Essence	1'620'000	1'650'000	1'540'000	1'420'000
Parkings loués et occupés pour des véhicules appartenant à l'État de Genève	58'100	63'200	56'500	54'700
Frais de formation des utilisateurs (certifications spécifiques, sensibilisation à la conduite...)	11'500	29'440	38'420	61'750
Frais de déconstruction et nombre de véhicules concernés	2'200	1'250	4'250	3'350
<i>Nombre de véhicules concernés</i>	11	7	15	17
Coûts d'entretien / réparation / accident	7'143'482	5'637'670	6'165'087	6'309'905
Frais de personnel des garages (nature 30)	3'806'038	2'119'268	3'020'183	3'175'868
Achat de fourniture pour les véhicules	1'617'623	1'210'080	850'555	638'883
Prestations de tiers (entretien et réparation sous-traités à des garages privés)	1'008'616	1'660'323	1'766'146	1'854'376
Autres coûts des garages	710'992	647'714	452'985	526'086
<i>M2 des surfaces de chaque garage</i>				1'872
Location des locaux de garages	-	-	-	-
Location de véhicules pour assurer un remplacement pendant la réparation	213	284	75'218	114'691
Revenus	55'700	7'155	2'450	188'630
Remboursement d'assurance (1)				
Revenus liés à la cession/vente de véhicules	55'700	7'155	2'450	188'630
Autres dépenses	518'892	503'509	485'035	499'434
Indemnités liées à la mobilité (remboursement kilomètre : frais effectif et/ou forfaitaire...) (2)	464'692	443'509	419'035	381'534
Location de véhicules	54'200	60'000	66'000	117'900

(1) Information difficilement identifiable. Les seuls remboursements que la Ville peut recevoir sont liés aux véhicules couverts par une casco. Ces remboursements étant imputés de façon non uniforme par les services bénéficiaires.

(2) Informations partielles car les remboursements effectifs qui sont faits soit à travers les caisses internes, soit via un remboursement au collaborateur indépendamment du salaire ne sont pas identifiables.

9. DIVERS

9.1. 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.

9.2. Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des membres de la COGEVE et les collaborateurs des services de la Ville de Genève qui ont également été sollicités dans le cadre cet audit.

L'audit a été terminé le 18 mars 2014. Le rapport complet a été transmis à la présidente de la COGEVE. Les observations remises le 17 avril 2014 ont été dûment reproduites dans le rapport.

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

Genève, le 8 mai 2014

François Paychère
Président

Stanislas Zuin
Magistrat titulaire

Isabelle Terrier
Magistrate titulaire

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



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