



N° 97 Audit de gestion et financier relatif à la phase de mise en œuvre de Praille Acacias Vernets (PAV)

rapport publié le 5 février 2016

Les 9 recommandations émises par la Cour ont été acceptées.

Actuellement, 3 recommandations ont été réalisées et 6 sont en cours de mise en œuvre.

Les **recommandations réalisées** concernent :

- la finalisation du manuel de projet PAV,
- la formalisation d'une analyse des risques, et
- l'établissement d'un plan d'actions pour la mise en place d'un système de contrôle interne adapté aux processus clés gérés par la DDU PAV.

Parmi les **recommandations en cours de mise en œuvre**, les principales concernent :

- L'établissement par la FTI d'un inventaire des éléments contractuels des contrats de droits de superficie et des baux de location ;
- La définition d'une stratégie en matière de déménagement et de relocalisation des entreprises.

Concernant les aspects financiers du projet, le projet de création de la Fondation PAV (FPAV) (PL 12059 déposé le 1^{er} février 2017) va dans le sens d'une structure permettant une gestion des coûts, dans les limites des objectifs et des missions de la FPAV. La suite comprend la mise en place des mécanismes et des moyens de la FPAV. Le PL précité est en actuellement en suspens devant la commission de l'aménagement du canton.

A noter également qu'a été déposé le 18 janvier 2017 un projet de loi modifiant la loi 10788 relative à l'aménagement du projet PAV (PL 12052). Ce PL est également en suspens devant la commission de l'aménagement du canton.



No 97 Mise en œuvre du projet Praille Acacias Vernets (PAV) (audit de gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Recommandation / Action	Risque	Resp.	Délai	Fait le	Commentaire
<p><u>Recommandation 1</u> : La Cour recommande au DALE de compléter le manuel de projet afin de documenter la manière dont les différents processus clés sont gérés. Il s'agira dans un deuxième temps de mettre en œuvre la gestion de ces processus (voir notamment les recommandations ci-dessous). Ces différents processus devront être documentés au niveau du « programme » PAV (ensemble des projets) et au niveau des projets.</p> <p>Action du DALE : Finaliser le manuel de projet, en complétant le tableau de bord PAV, comprenant une vue globale sur le périmètre PAV et une vue par secteur de projet, au fur et à mesure de la mise en place des démarches de projet concernées, et en précisant les processus clés.</p>	1 = Mineur	DDU PAV	30.11.16	30.06. 17	<p>Réalisée. Le tableau de bord PAV a été établi, comprenant le calendrier général, 8 fiches d'avancement et le plan d'actions du PDQ PAV. Le manuel de projet a été mis à jour et complété. La suite comprend une mise à jour périodique du tableau de bord et du manuel de projet.</p>
<p><u>Recommandation 2</u> : La Cour recommande au DALE de formaliser une analyse des risques qui devrait couvrir les points suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • identification des principaux risques aux différents niveaux du projet (niveau « programme PAV », niveau projets, etc.) ; • analyse qualitative et quantitative des risques (probabilité et impact des risques) ; • réponses aux risques identifiés. <p>Action du DALE : Formaliser une analyse des risques sur la base des objectifs du projet et du tableau de bord PAV, en vue d'un SCI du projet PAV (recommandation 6).</p>	2 = Modéré	DU PAV, avec OU- DAF	31.12.16	31.12. 16	<p>Réalisée. La synthèse de l'analyse des risques du projet PAV du point de vue de la DDU PAV a été établie (situation décembre 2016), en coordination avec le plan d'actions du SCI de la DPAV (voir la recommandation 6).</p>



No 97 Mise en œuvre du projet Praille Acacias Vernets (PAV) (audit de gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Recommandation / Action	Risque	Resp.	Délai	Fait le	Commentaire
<p>Recommandation 3 : La Cour recommande au DALE de mettre en œuvre une gestion des coûts qui devrait notamment couvrir les points suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> estimation des éléments financiers et détermination du budget du projet PAV ; suivi des coûts selon une structure à définir (par catégorie de dépenses, par secteurs du PAV, etc.). <p>Action du DALE : L'ensemble des éléments de coûts du programme ressort de multiples partenaires sur lesquels le DALE n'a pas de prise réelle (autres départements, communes, FTI, promoteurs, etc.), de sorte qu'il est important de créer une seule structure ad hoc permettant d'avoir le maximum de ces éléments dans une seule comptabilité. L'action du DALE ira donc prioritairement en direction de la constitution de cette structure.</p>	3 = Significatif	OU avec SG- DALE	31.12.18		<p>En cours. Le projet de création de la Fondation PAV (FPAV) va dans le sens d'une structure permettant une gestion des coûts, dans les limites des objectifs et des missions de la FPAV. La suite comprend la mise en place des mécanismes et des moyens de la FPAV.</p>
<p>Recommandation 4 : La Cour recommande au DALE de mettre en œuvre une gestion des délais qui devrait permettre d'assurer une vue d'ensemble sur l'état d'avancement du projet, d'en vérifier les principales étapes, de prendre des mesures en cas d'écart et d'informer dans les délais les différentes parties prenantes. Cette gestion des délais devrait notamment couvrir les points suivants et être adaptée aux enjeux des différents niveaux du projet (programme PAV, projets PAV, etc.) :</p> <ul style="list-style-type: none"> définition des activités, soit l'identification des actions à mener pour répondre aux objectifs du projet ; organisation des activités en séquence, soit notamment l'identification des relations entre les activités du projet ; estimation des ressources nécessaires aux activités (notamment besoins en personnel) ; estimation de la durée des activités ; élaboration de l'échéancier ou calendrier du PAV sur la base des informations présentées ci-avant ; surveillance de l'état d'avancement du projet et notamment 	2 = Modéré	DDU PAV	30.09.17		<p>En cours. Une vue globale des études à mener a été établie dans le tableau de bord PAV. Un calendrier prévisionnel des PLQ PAV a été établi dans le cadre du programme de législature DALE. La suite comprend des vérifications et adaptations notamment selon le plan de phasage (voir la recommandation 8), puis une mise à jour périodique.</p>



No 97 Mise en œuvre du projet Praille Acacias Vernets (PAV) (audit de gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Recommandation / Action	Risque	Resp.	Délai	Fait le	Commentaire
<p>l'identification des écarts en termes de délais et l'analyse des facteurs conduisant à ces écarts (dans une optique d'amélioration continue).</p> <p>Action du DALE : Établir les calendriers par secteur de projet, dans le cadre des fiches d'avancement, au fur et à mesure de la mise en place des démarches de projet, et compléter le calendrier général PAV par une projection offrant une vue d'ensemble de la planification des PLQ PAV à établir, de manière coordonnée avec le plan de phasage du développement urbain (recommandation 8).</p>					
<p>Recommandation 5 : La Cour recommande au DALE de mettre en place un plan de communication externe du projet comprenant notamment les points suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'identification des parties prenantes (citoyens, entreprises, investisseurs, etc.) ; • l'analyse des besoins en communication des parties prenantes ; • les informations à communiquer (format, contenu, etc.) ; • la fréquence de diffusion des informations ; • les méthodes utilisées pour communiquer les informations : communiqués de presse, site internet du DALE, etc. <p>Concernant le reporting interne du projet, la Cour recommande au DALE de définir les objectifs prioritaires du projet PAV et d'en faire le suivi dans un tableau synthétique à remonter au COPIL. Le suivi pourrait notamment mettre en évidence le pourcentage d'achèvement ou les indicateurs d'état pour chaque processus clé (coûts, délais, etc.).</p> <p>Actions du DALE :</p>	1 = Mineur				<p>En cours. Le plan d'actions communication PAV 2017 a été établi. Des ateliers de dialogue et événements de concertation sont organisés dans le cadre des projets par secteur, selon les principes du PDQ PAV et du manuel de projet.</p> <p>Un avancement des projets est présenté régulièrement dans le cadre des séances de direction de projet et de comité de pilotage PAV. La suite comprend une revue de projet sur la base du tableau de bord PAV.</p>
<p>1. Formaliser le plan de communication du DALE, dans le cadre de la stratégie définie, avec les ressources correspondantes.</p>	1 = Mineur	Cellule comm. DALE	30.09.16		



No 97 Mise en œuvre du projet Praille Acacias Vernets (PAV) (audit de gestion)	Mise en place (selon indications de l'audité)				Suivi par la Cour
Recommandation / Action	Risque	Resp.	Délai	Fait le	Commentaire
2. Formaliser les principes de concertation dans le cadre des démarches de projet et des procédures.	1 = Mineur	DDU PAV, avec cellule comm. du PAV	31.12.16		
3. Intégrer la mise en place d'une revue de projet périodique avec les instances cantonales et communales de l'organisation du projet PAV, dans le cadre du suivi du tableau de bord PAV (recommandation 1).	1 = Mineur	DDU PAV	31.12.17 (initial : 30.11.16)		
<p><u>Recommandation 6</u> : La Cour invite l'OU à renforcer le système de contrôle interne de la direction PAV. Il s'agira notamment de procéder à l'analyse des risques et de définir les activités de contrôle pour chaque prestation clé.</p> <p><u>Action du DALE</u> : Définir un plan d'actions de la mise en place d'un SCI adapté aux processus clés du projet PAV (en lieu et place de "chaque prestation clé" qui est une donnée difficile à déterminer précisément).</p>	1 = Mineur	DDU PAV, avec OU-DAF et direction du contrôle interne DALE	Juin 2016	Juin 2016	<p>Réalisée. Un plan d'actions de mise en place d'un système de contrôle interne a été élaboré.</p>
<p><u>Recommandation 7</u> : La Cour recommande à la direction PAV, en collaboration avec la FTI, d'établir un inventaire des éléments contractuels des contrats de droit de superficie gérés ainsi que des baux de location / sous-location conclus avec les entreprises du périmètre. Les éléments issus de cet inventaire pourraient être repris dans les fiches utilisées par la direction PAV pour recenser l'ensemble des informations pertinentes relatives à chaque parcelle située dans le périmètre du projet.</p> <p><u>Action du DALE</u> : En collaboration avec la FTI et l'OBA, compléter l'inventaire des contrats de DDP et des baux gérés par la FTI et intégrer les éléments utiles et pertinents dans la base de données des parcelles du projet PAV.</p>	2 = Modéré	DDU PAV, avec FTI et OBA	Sept. 2017		<p>En cours. Une analyse des contrats de DDP gérés par la FTI est en cours, en lien avec le transfert de biens-fonds FTI-FPAV. Une base de données des parcelles a été établie comprenant env. 400 fiches avec données foncier-programme-entreprises-environnement. La suite comprend un complément de l'inventaire des contrats de DDP et le suivi des données.</p>



No 97 Mise en œuvre du projet Praille Acacias Vernets (PAV) (audit de gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Recommandation / Action	Risque	Resp.	Délai	Fait le	Commentaire
<p><u>Recommandation 8</u> : La Cour invite la direction du PAV, en collaboration avec la FTI, à définir une stratégie en termes de déménagement et de relocalisation des entreprises qui considérerait notamment les informations suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les entreprises maintenues à leur emplacement actuel ou au sein du PAV ; • les entreprises qui souhaitent ou qui doivent déménager ainsi que les incitations financières qui leur seraient proposées ; • les zones industrielles qui pourraient être proposées aux entreprises amenées à déménager ; • les délais prévus pour la mutation du périmètre. <p>Cette stratégie devrait prendre en compte le phasage du développement urbain qui comprendrait non seulement la gestion du foncier mais également la planification des études urbaines et des PLQ ainsi que celle liée aux infrastructures (voies de communication, parcs, rivières, etc.) et équipements (écoles, santé, etc.). À noter que la DDU PAV a prévu de donner un mandat d'assistance à maître d'ouvrage avec pour objectif de « dégrossir » la problématique du phasage du PAV.</p> <p>Actions du DALE</p> <p>1° Mettre en place une stratégie dynamique de relocalisation des entreprises, en coordination avec le projet de création d'une Fondation PAV, la définition de son périmètre d'intervention et missions, de sa dotation financière, et de ses outils de fonctionnement.</p> <p>2° Élaborer un premier plan de phasage du développement urbain, projection sur la durée du processus de mutation des quartiers, intégrant de manière coordonnée la planification des études et procédures, les programmes des opérations et des infrastructures et équipements publics, ainsi que la dynamique foncière, et assurer la</p>	<p>3 = Significatif</p>	<p>1° Commission de préavis PAV, en cours de constitution puis Fondation PAV à créer</p> <p>2° DDU PAV</p>	<p>Décembre 2017</p>		<p>En cours.</p> <p>La Commission de gestion PAV a été mise en place pour traiter les opérations foncières. Les rôles de la Fondation PAV et de la FTI ont été précisés dans le cadre du PL Fondation PAV. La planification des terrains industriels à l'échelle du canton s'effectue dans le cadre des missions FTI. La suite comprend la mise en œuvre des mécanismes et moyens de la FPAV, en coordination notamment avec le plan de phasage.</p> <p>Un rapport de phasage du développement urbain a été établi et présenté au Copil PAV de mars 2017, traitant les aspects foncier-programme-infrastructures-équipements. La suite comprend des compléments du plan de phasage, puis une mise à jour périodique.</p>



No 97 Mise en œuvre du projet Praille Acacias Vernets (PAV) (audit de gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Recommandation / Action	Risque	Resp.	Délai	Fait le	Commentaire
coordination avec la stratégie et les actions de la FTI relatives aux zones industrielles du canton.					
<p>Recommandation 9 : Compte tenu de la volatilité des nombreuses hypothèses ou des estimations forfaitaires sous-tendant les prévisions financières, la Cour recommande au DALE :</p> <ul style="list-style-type: none"> • de rendre attentives les communes à l'importance de la volatilité des paramètres constituant les planificateurs financiers en réalisant des tests de sensibilité (mise en évidence de l'impact sur le résultat financier du projet suite à la modification d'un ou plusieurs paramètres tels que les taux d'intérêt, la fiscalité, etc.) ; • d'effectuer des analyses de sensibilité visant à identifier les conséquences financières pour l'État liées à une augmentation des coûts du projet (en particulier les impenses liées à la libération du foncier). Par exemple, quelles seraient les conséquences financières pour l'État si ce dernier devait assumer à lui seul une part plus importante sur les montants estimés actuellement des impenses (actuellement 20 %), ou dans le cas d'un montant d'impenses supérieur au montant actuel estimé ? ; • d'identifier et de chiffrer l'impact des leviers d'actions à disposition de l'État permettant de répondre aux analyses mentionnées ci-dessus. Ces leviers d'actions pourraient être les suivants : <ul style="list-style-type: none"> ○ modification des bases légales : révision de la fiscalité, de la taxe d'équipement, des pratiques administratives de l'OCLPF (plafonnement des loyers, etc.) ; ○ modification du programme : densité, répartition entre les catégories de logement et la part de propriété par étages, qualité des logements, etc. ○ décalage du projet dans le temps (attendre l'échéance de certains droits de superficie, etc.) • de mettre en œuvre les leviers d'action mentionnés au point 	3 = Significatif				<p>En cours. Les coûts et éléments financiers du projet PAV (impenses, revenus liés aux rentes foncières) ont été intégrés dans le business plan de la Fondation PAV (annexe au PL FPAV). Des estimations complémentaires des coûts ont été établies dans le cadre de l'avancement de projets spécifiques. Une adaptation de la convention cadre de collaboration de décembre 2014 est en cours. La suite comprend notamment une analyse spécifique relative au financement des infrastructures particulières.</p> <p>La loi relative au Fonds intercommunal pour le développement urbain (FIDU) et la loi relative au Fonds intercommunal d'équipement (FIE) sont entrées en vigueur au 01.01.17. Le PL Fondation PAV a été validé par le Conseil d'Etat et transmis au Grand Conseil en janvier 2017. La suite comprend la procédure d'adoption du PL FPAV, puis la mise en œuvre des mécanismes et moyens mis en place.</p>



No 97 Mise en œuvre du projet Praille Acacias Vernets (PAV) (audit de gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Recommandation / Action	Risque	Resp.	Délai	Fait le	Commentaire
<p>précédent si l'engagement financier maximum que l'État est prêt à supporter est dépassé. Cette analyse devrait être réalisée en coordination avec les autres grands projets urbains.</p> <p>Actions du DALE</p> <p>1° Assurer un suivi des estimations des données financières, en fonction de l'évolution des programmes, du plan de phasage et des modifications législatives effectives.</p> <p>2° Identifier les leviers d'actions facilitant les opérations foncières et immobilières : optimisation des sources de financement, mutualisation des coûts, gestion financière.</p> <p>3° Déposer un projet de loi constituant une Fondation PAV.</p>		1° DDU PAV	31.12.17		
		2° DDU PAV	31.12.17		
		3° OU avec SG-DALE	30.11.17		