

N° 64 Ville de Genève : audit de légalité et de gestion du réaménagement de la plaine de Plainpalais

rapport publié le 25 juin 2013

La Cour a émis 17 recommandations, toutes acceptées spontanément par l'audité. Actuellement 10 recommandations ont été mises en place et 7 sont en cours de réalisation.

Relativement aux 10 recommandations mises en place, des solutions ont pu être réalisées notamment dans les domaines suivants :

- la directive relative à la rédaction et à la validation formelle d'une proposition de crédit d'investissement a été mise à jour avec notamment une explication des contrôles à effectuer ;
- la directive départementale « attribution des marchés » a été mise à jour et les contrôles y afférents ont débuté en 2014 ;
- les crédits d'étude votés font l'objet de suivis réguliers ;
- la directive sur le processus contrat, commande, facture est entrée en vigueur en 2013 et les contrôles y afférents débiteront dès 2015 ;
- un suivi financier détaillé des projets a été mis en place ;

Parmi les 7 recommandations en cours, il est relevé que des améliorations doivent encore être apportées en particulier en matière de :

- la directive sur la « gestion d'un projet de construction » est en cours d'élaboration ;
- le principe de désigner un chef de projet unique référent sur l'entier d'un projet doit encore être formalisé ;
- les seuils à partir desquels une information doit être communiquée en cas de dépassement de crédits doivent être définis ;
- une proposition de stratégie doit être définie concernant la recherche et la mise en œuvre de financements externes ;

- un groupe de travail interdépartemental a été mis sur pied afin de proposer un règlement relatif à la gestion des droits de propriété intellectuelle de la Ville de Genève. Vu la complexité du problème qui concerne tous les départements, le processus de réflexion et le choix d'une politique nécessitent un délai plus long que prévu.

La Cour note avec satisfaction que le département des constructions et de l'aménagement a respecté ses engagements en initiant différentes démarches visant à formaliser ses processus et à planifier les contrôles y afférents.

No 64 Audit de légalité et de gestion du réaménagement de la plaine de Plainpalais		Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Réf	Recommandation / Action	Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
4.1.4	<p>Recommandation n°1</p> <p>Dans le cadre des prochains projets d'étude et de construction/réaménagement, la Cour recommande aux services gestionnaires du DCA, préalablement au dépôt de la PR :</p> <ul style="list-style-type: none"> • de collaborer en amont du dépôt de l'autorisation de construire avec les services préavis cantonaux afin d'anticiper les éventuelles demandes pouvant avoir un impact significatif sur le coût du projet ou sur ses caractéristiques ; • d'avoir complètement finalisé et formalisé l'analyse des besoins, en concertation avec les usagers lorsque les conditions le permettent ; • d'avoir réalisé ou obtenu le devis général détaillé selon les normes SIA applicables (en termes de délais et de forme), ce dernier devant se baser sur des devis récents et proscrire au maximum l'utilisation « d'enveloppe » budgétaire globale non détaillée ; • d'avoir formalisé les contrôles effectués sur le devis général détaillé lorsque celui-ci est réalisé par un mandataire. En fonction d'un seuil à définir par le DCA (par exemple pour les crédits de construction supérieurs à 5 ou 10 millions), le devis général détaillé pourrait être également systématiquement revu par l'économiste de la construction du DCA. 	2	Directrice/ Directeur DCA	31.12.2014 (initial : 31.12.2013)		En cours. Une directive sur la « gestion d'un projet de construction » est en cours de rédaction. Un groupe de travail se réunit régulièrement depuis mars 2014. D'autres directives déjà planifiées dans l'agenda de déploiement du système de contrôle interne ont été réalisées avant le démarrage de celle-ci.

No 64 Audit de légalité et de gestion du réaménagement de la plaine de Plainpalais		Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Réf	Recommandation / Action	Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
4.2.4	Recommandation n°2 Sauf dans des cas très spécifiques (qui devront être définis de manière précise par le DCA), la Cour recommande au DCA et à ses services gestionnaires de ne pas déposer plusieurs PR ou plusieurs arrêtés (correspondant chacun à une étape ou phase) pour un même projet. D'un point de vue opérationnel, la réalisation des travaux pourrait toujours s'effectuer par étapes dès lors que celles-ci ont toutes été prévues au sein du même arrêté ou de la même PR.	3	Directrice/ Directeur DCA	31.12.2013	28.11.2013	Fait. Un rappel a été fait aux chefs de service lors de la séance de coordination département du 28 novembre 2013 et une note leur a été communiquée.
4.2.4	Recommandation n°3 La Cour recommande au DCA et à ses services gestionnaires de mettre en place une activité de contrôle « qualité » visant à s'assurer que les PR déposées auprès du Conseil municipal ne contiennent pas d'anomalies en ce qui concerne les éléments chiffrés et contextuels.	2	Directrice/ Directeur DCA	31.12.2013	14.01.2014	Fait. La directive relative à la rédaction et à la validation formelle d'une proposition de crédit d'investissement a été mise à jour et communiquée le 14.01.2014 avec une explication des contrôles à effectuer et une formalisation du processus de contrôle.

No 64 Audit de légalité et de gestion du réaménagement de la plaine de Plainpalais		Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Réf	Recommandation / Action	Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
4.2.4	<p>Recommandation n°4</p> <p>Au cours de l'audit, une directive générale relative à la définition d'un crédit d'investissement et à la rédaction d'une demande de crédit d'investissement a été adoptée par le Conseil administratif le 20 mars 2013.</p> <p>Concernant les budgets d'exploitation, cette directive précise qu'il convient de « <i>détailler les charges et revenus budgétaires complémentaires engendrés par la dépense nouvelle une fois l'investissement mis en exploitation</i> ». Cela comprend le détail par catégorie de charges et de revenus selon la nature comptable à deux positions.</p> <p>Dès lors, la Cour encourage la direction de l'administration générale à compléter sa directive de manière à ce que le budget d'exploitation soit exhaustif et détaillé également par service et par année, et à recommander un traitement uniforme des éventuelles dépenses « pluriannuelles » permettant de respecter les exigences légales en matière de bouclage des crédits.</p>	1	Directrice/ Directeur DCA	31.12.2013	22.11.2013 et 14.01.2014	<p>Fait.</p> <p>La directive relative à la rédaction et à la validation formelle d'une proposition de crédit d'investissement a été mise à jour et communiquée le 14.01.2014 avec l'ajout d'un tableau détaillant les charges et revenus budgétaires complémentaires engendrés par la dépense.</p> <p>Par ailleurs, une note du 22 novembre 2013 a été diffusée expliquant le modus operandi pour boucler les crédits d'investissement ayant des frais d'entretien de plantation.</p>

No 64 Audit de légalité et de gestion du réaménagement de la plaine de Plainpalais		Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Réf	Recommandation / Action	Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
4.3.4	<p>Recommandation n°5</p> <p>Le Conseil d'Etat a adopté, le 6 mars 2013, une modification du RMP visant à clarifier la délimitation des marchés : « <i>chaque autorité adjudicatrice définit, de manière formelle et transparente, les limites des marchés qu'elle entend adjuger en utilisant des critères ou indices tels que le périmètre, la durée, la portée transversale de l'adjudication ou les motifs organisationnels qui justifient ce choix. Elle ne peut diviser le marché pour contourner les valeurs-seuils</i> » (art. 7A du RMP).</p> <p>À cet effet, la Cour invite le DCA à définir clairement, dans le cadre de la directive départementale sur l'attribution des marchés, ce que le département considère comme étant un marché en précisant :</p> <ul style="list-style-type: none"> le périmètre : s'agit-il d'un marché unique qui peut être réparti en lots ou s'agit-il de plusieurs marchés ? dans ce dernier cas, les raisons seront explicitées, notamment en décrivant les spécifications de chaque marché et la nécessité d'utiliser des critères d'aptitude et d'adjudication différenciés ; la durée de la réalisation : la réalisation du marché est-elle de durée déterminée dont la limite maximum est fixée, ou indéterminée ? dans ce dernier cas, quels sont les critères retenus par l'entité ? 	2	Directrice/ Directeur DCA	31.12.2013	12.12.2013	Fait. La directive départementale « attribution des marchés » a été mise à jour pour préciser la notion de marché. Cette directive a été présentée en séance de coordination département du 12.12.2013 et a été diffusée le 16.12.2013 aux chefs de service et adjoints de direction.

No 64 Audit de légalité et de gestion du réaménagement de la plaine de Plainpalais		Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Réf	Recommandation / Action	Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
	<ul style="list-style-type: none"> la portée transversale : le marché s'applique-t-il à toute l'entité ou seulement à une direction ? dans ce dernier cas, quelles en sont les raisons ? l'aspect opérationnel : pour des raisons d'organisation, l'entité décide qu'un marché doit être réalisé selon les procédures de l'AIMP, même si les seuils ne sont pas atteints. Ou, au contraire, il existe des éléments probants pour exclure tel ou tel marché des dispositions de l'AIMP. 					

No 64 Audit de légalité et de gestion du réaménagement de la plaine de Plainpalais		Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Réf	Recommandation / Action	Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Déla i au	Fait le	Commentaire
4.3.4	Recommandation n°6 La Cour recommande au DCA de s'assurer du respect de la réglementation en matière de marchés publics, ainsi que de la mise en application et du respect de la directive départementale sur l'attribution des marchés, entrée en vigueur le 10 décembre 2012, notamment en ce qui concerne l'étape de mise en concurrence obligatoire des fournisseurs dans les procédures de gré à gré, mais également en ce qui concerne le respect de la procédure à mettre en œuvre en fonction des valeurs seuils.	1	Responsable du contrôle interne DCA	31.12.2013	28.11.2013	Fait. Un rappel a été fait aux chefs de service lors de la séance de coordination département du 28 novembre 2013 et une note a été communiquée. Le contrôle interne effectu e actuellement des contrôles sur ces différents points.
4.3.4	Recommandation n°7 La Cour invite le DCA à contrôler et à formaliser le respect des dispositions ressortant du RMP dans toutes les procédures d'appels d'offres que le département effectu e, notamment en s'assurant que toutes les informations demandées par le RMP sont publiées, ainsi qu'en établissant systématiquement un procès-verbal contenant toutes les informations requises.	1	Responsable du contrôle interne DCA	31.12.2013	28.11.2013	Fait. Un rappel a été fait aux chefs de service lors de la séance de coordination département du 28 novembre 2013 et une note a été communiquée. Le contrôle interne effectu e actuellement des contrôles sur ces différents points.

No 64 Audit de légalité et de gestion du réaménagement de la plaine de Plainpalais		Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Réf	Recommandation / Action	Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
4.4.4	Recommandation n°8 Pour les projets importants (seuil à définir par le DCA), la Cour recommande au DCA et à ses services gestionnaires que soit désigné au sein du SAM ou du GCI un chef de projet qui puisse suivre le projet de bout en bout (de la phase d'étude jusqu'à l'exécution). Ce chef de projet serait l'interlocuteur privilégié de l'ensemble des acteurs intervenant sur le projet (en particulier du mandataire) et aurait notamment pour mission de conduire le projet et de s'assurer du respect des coûts et des délais.	3	Directrice/ Directeur DCA	31.12.2014 (initial : 31.12.2013)		En cours. Les services du SAM et du GCI travaillent ensemble sur l'entier du projet (étude et réalisation). Des arborescences communes sur plusieurs projets ont été mises en place avec les éléments principaux (contrat, PV, planning...). Le principe de désigner un chef de projet unique référent sur l'entier du projet doit encore être formalisé.
4.4.4	Recommandation n°9 Afin de contribuer à la diminution du délai entre les crédits d'étude et les crédits de réalisation, la Cour recommande à la direction du DCA d'effectuer de manière régulière un suivi de l'ensemble des crédits d'études votés. Ce dernier devrait être communiqué de manière annuelle aux autorités (Conseil administratif et Commission des travaux du Conseil municipal) afin qu'elles puissent suivre l'état d'avancement des différents projets.	2	Directrice/ Directeur DCA	31.12.2013	31.12.2013	Fait. Une PR de bouclage est présentée une fois par année par le conseil administratif au conseil municipal pour boucler les PR en dépassement, abandonnées ou n'ayant pas fait l'objet de dépense. Tous les crédits sont donc analysés pour établir cette PR de bouclage qui répond ainsi à la motion M-664. Par ailleurs, l'ensemble des crédits ouverts fait l'objet d'une communication deux fois par année au Conseil administratif.

No 64 Audit de légalité et de gestion du réaménagement de la plaine de Plainpalais		Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Réf	Recommandation / Action	Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
4.4.4	<p>Recommandation n°10</p> <p>La Cour invite le DCA et ses services gestionnaires à respecter ses directives d'application et pratiques en vigueur. Dans le cas où ces directives et pratiques seraient devenues inapplicables (par exemple établissement d'un contrat pour tout achat supérieur à 50'000 F TTC y compris pour des travaux sans complexité particulière), une modification des directives ou pratiques devrait être prévue. Pour le surplus, la mise en œuvre de la recommandation précédente ainsi que de la recommandation exposée aux constats 2 à 5 du chapitre 4.1.4 devrait permettre d'améliorer la planification des travaux et de limiter le nombre de contrats ou avenants signés après le début des travaux.</p>	3	Responsable du contrôle interne DCA	30.06.2014	01.11.2013	<p>Fait.</p> <p>La directive sur le processus contrat, commande, facture est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2013.</p> <p>Elle a été présentée aux services courant novembre 2013 pour en expliquer les principaux éléments. Des contrôles seront réalisés comme décrits dans la matrice de contrôle de la directive dès 2015.</p>

No 64 Audit de légalité et de gestion du réaménagement de la plaine de Plainpalais		Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Réf	Recommandation / Action	Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
4.5.4	<p>Recommandation n°11</p> <p>La Cour invite le DCA et ses services gestionnaires à respecter les dispositions du RAC lorsqu'elles sont applicables et à s'assurer que les informations adéquates soient communiquées au Conseil municipal ou à la commission ad hoc afin d'éviter que ces derniers ne soient mis devant le fait accompli. En particulier, une information devrait être donnée pour tout changement significatif de périmètre relatif à un projet majeur ou pour toutes modifications importantes du programme prévu dans le projet voté.</p> <p>À ce titre, dans le cadre de la mise en place d'un système de contrôle interne (voir le chapitre 4.6), la Cour invite le DCA et les services gestionnaires à définir les seuils à partir desquels ces informations devraient être communiquées (montant des modifications en pourcentage du total du crédit, etc.) et à préciser son interprétation de l'article 33 du RAC qui laisse actuellement une marge de manœuvre importante à l'administration.</p>	2	Directrice/ Directeur DCA	30.06.2015 (initial : 31.12.2013)		<p>En cours.</p> <p>Des réflexions ont été effectuées afin d'évaluer la possibilité de fixer des seuils. Cependant, le problème actuel réside dans la difficulté d'anticiper les dépassements sur les projets et d'en informer suffisamment tôt la direction du département pour préparer une délibération.</p> <p>Dès lors, aucun seuil n'a été fixé mais les dispositions légales ont été rappelées aux collaborateurs. La direction a prévu de reprendre la recommandation en 2015.</p>

No 64 Audit de légalité et de gestion du réaménagement de la plaine de Plainpalais		Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Réf	Recommandation / Action	Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
4.5.4	<p>Recommandation n°12</p> <p>La Cour invite le DCA à prévoir d'éventuels financements de tiers en amont du projet (c'est-à-dire avant le dépôt de la PR auprès du Conseil municipal) et non en aval pour combler un dépassement non prévu comme cela a été le cas dans le cadre de la PR-753.</p> <p>De manière plus générale, compte tenu de l'importance que peuvent représenter les financements externes (canton, Confédération, entités privées, etc.) dans les crédits d'investissement à l'échelle de la Ville, la Cour invite la direction générale de l'administration à mener une réflexion globale et à définir une stratégie quant à l'organisation de leurs recherches et modalités de mise en œuvre.</p>	2	<p>Conseiller administratif délégué DCA</p> <p>Directeur général</p>	<p>31.12.2013</p> <p>31.12.2014 (initial : 31.12.2013)</p>	17.06.2013	<p>En cours.</p> <p>Lorsque des financements de tiers sont prévus, ils sont systématiquement intégrés dans le libellé des propositions de crédits et repris dans les projets d'arrêté soumis à la délibération du Conseil municipal comme indiqué dans la directive sur la rédaction d'une PR.</p> <p>De plus, la règle « de ne pas engager des dépenses supplémentaires si une recette non prévue est encaissée » est rappelée dans la directive sur les principes généraux du budget de fonctionnement et d'investissement.</p> <p>S'agissant de la stratégie à définir concernant l'organisation des recherches de financements externes et leurs modalités de mise en œuvre, un rapport a été présenté à la Commission des investissements en mai 2014 sur l'analyse des quatre catégories de recette perçue. Une proposition de stratégie doit encore être définie et l'ensemble sera présenté au CA pour validation.</p>

No 64 Audit de légalité et de gestion du réaménagement de la plaine de Plainpalais		Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Réf	Recommandation / Action	Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
4.5.4	Recommandation n°13 En considérant les travaux déjà effectués par les mandataires, la Cour recommande au DCA et à ses services gestionnaires de mettre en place un suivi financier détaillé permettant d'expliquer les éventuels écarts significatifs (en termes de prix et de quantité) au sein des différents postes de la PR.	1	Chef de service GCI	31.12.2013	31.03.2014	Fait. Le service du GCI utilise un fichier Excel commun pour le suivi financier des projets. La DPBA utilise en fichier Excel commun pour le suivi financier des projets. Les responsables d'opérations du service de l'énergie font leur suivi financier sur des fichiers Excel. Un suivi centralisé par PR est effectué au niveau administratif. Les services SAM et URB ont un suivi Excel des investissements.
4.6.4	Recommandation n°14 De manière générale, la Cour encourage la poursuite et la mise en œuvre du « cahier SCI » en cours d'élaboration au sein du DCA. Ce dernier devra pouvoir couvrir l'ensemble des procédures nécessaires à une harmonisation de la gestion d'un projet de construction (analyse des besoins, élaboration du devis général, rédaction des PR, conduite du projet, suivi financier, etc.)	2	Responsable du contrôle interne DCA	31.12.2014		En cours. Une directive sur la « gestion d'un projet de construction » est en cours de rédaction. Un groupe de travail se réunit régulièrement depuis mars 2014. D'autres directives déjà planifiées dans l'agenda de déploiement du système de contrôle interne ont été réalisées avant le démarrage de celle-ci.

No 64 Audit de légalité et de gestion du réaménagement de la plaine de Plainpalais		Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Réf	Recommandation / Action	Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
5.4	<p>Recommandation n°15</p> <p>Dans le cadre des travaux de recensement, de mise à jour et de publication des directives de gestion administrative, la Cour recommande de préciser, de façon précise et transparente dans une directive, les compétences des chefs de service vis-à-vis des droits de propriété (acquisition, mutation, cession).</p>	2	Directeur général	31.12.2014 (initial : 31.12.2013)		<p>En cours.</p> <p>Un règlement a été approuvé par le Conseil administratif le 16 avril 2014 fixant les droits et obligations des membres du personnel de l'administration municipale concernant les droits de propriété intellectuelle sur toute invention, design ou œuvre créé dans le cadre des rapports de travail.</p> <p>Une directive est en cours d'élaboration sur la cession des droits de propriété intellectuelle en cas de mandat confié à un tiers.</p>

No 64 Audit de légalité et de gestion du réaménagement de la plaine de Plainpalais		Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Réf	Recommandation / Action	Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
5.4	<p>Recommandation n°16</p> <p>La Cour recommande qu'une stratégie quant au choix de mobilier urbain, ainsi que ses implications juridiques soit mise en place pour les futures acquisitions de mobilier urbain (incluant les bancs). Ces différents choix devront être portés à la connaissance du Conseil administratif (ou éventuellement à une délégation du Conseil administratif) pour validation.</p>	2	Chef de service SAM	30.06.2014	31.12.2013	<p>Fait.</p> <p>Au sujet de la stratégie, un concept directeur du mobilier urbain a été élaboré et est en vigueur depuis 2007. Il énonce la stratégie du département en la matière, notamment les axes d'actions et les critères de choix. Les annexes de ce document sont régulièrement mises à jour et validées par la délégation du Conseil administratif à l'aménagement.</p> <p>Cette même délégation valide depuis de nombreuses années, en se référant audit concept, les choix de modèles de mobilier urbain.</p> <p>Pour le surplus, les acquisitions se font dans le respect de la réglementation sur les marchés publics et des directives internes d'engagement.</p>

No 64 Audit de légalité et de gestion du réaménagement de la plaine de Plainpalais		Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Réf	Recommandation / Action	Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
5.4	Recommandation n°17 De manière générale, la Cour recommande que la Direction générale de l'administration municipale propose au Conseil administratif un cadre global et une stratégie en matière de propriété intellectuelle et précise les moyens à mettre en œuvre afin de maintenir, voire de développer les droits immatériels de la Ville et d'en assurer le suivi.	1	Directeur général	31.09.2015 (initial : 31.12.2013)		En cours. Un groupe interdépartemental a été mis sur pied afin de proposer un cadre légal visant à régler la gestion des droits de propriété intellectuelle pour la Ville de Genève.