



## COUR DES COMPTES

Etat de Genève - DCTI

Rapport d'audit

relatif à la gestion des locaux administratifs

**Genève, le 18 décembre 2008**

**Rapport no 15**



## 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'Etat possède une participation financière majoritaire,
- les organismes bénéficiant de subventions de l'Etat 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'Etat en contactant la Cour des comptes.**

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

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

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

## SYNTHESE

Le montant des loyers payés par l'Etat de Genève a considérablement augmenté depuis le début des années 2000, passant de 21 millions en 2002 à 49 millions en 2007 alors que dans le même temps, le nombre de personnes employées était stable. Afin de déterminer les raisons de cette explosion des charges, dont une part importante est liée aux locaux administratifs, la Cour a ouvert une mission d'audit de gestion auprès de la **Direction des bâtiments** du Département des constructions et des technologies de l'information (DCTI).

La Cour relève que si le Conseil d'Etat a identifié le problème dès le printemps 2006 et s'est notamment engagé dans un processus qui vise à l'optimisation de la gestion des locaux en lançant le projet OLEG (Optimisation des Locaux de l'Etat de Genève), elle constate qu'après deux années de travaux le bon fonctionnement de la Direction des bâtiments et l'objectif d'optimisation des locaux ne sont pas encore atteints. La Cour dresse ses constats principaux en matière **d'organisation et de fonctionnement** de la Direction des bâtiments et relativement aux projets **d'optimisation des locaux et de réorganisation** de ladite Direction.

**Dans le domaine de l'organisation**, la Cour constate tout d'abord qu'il n'existe pas de document émanant du Conseil d'Etat sur la politique générale qu'il entend suivre en matière de gestion des locaux. Il en résulte que les organes de l'administration concernés par la gestion des locaux (principalement la division de la maintenance, la division de la gérance et de la conciergerie, et le collège spécialisé logistique) ne peuvent fonder leur action sur des principes de base clairs et précis pour définir les processus de gestion de leur mission. Il n'existe pas non plus de consolidation des besoins par départements à moyen et long terme, ce qui a conduit à des situations transitoires telles que la location à « prix d'or » de pavillons scolaires (plus de 5 millions de francs par année) en attendant la construction d'établissements.

Le système de contrôle interne, obligatoire à l'Etat de Genève depuis 2007, n'est pas encore opérationnel à la Direction des bâtiments car il manque des documents essentiels tels que les cahiers des charges, les procédures de travail, les activités de contrôle et les tableaux de bord.

La Cour observe encore que la division de la gérance n'est pas utilisée comme un centre de compétences qui délivre des conseils et qui fournit des analyses. Cette situation a conduit le Conseil d'Etat à prendre des décisions, sans disposer d'alternative, qui ont eu des conséquences financières importantes. Ainsi, afin de regrouper ses services dans un but d'efficacité, l'Office cantonal de la population recherchait depuis de nombreuses années des locaux. Finalement, la division de la gérance loue tous les locaux d'un bâtiment au Petit-Lancy dès novembre 2006. Après deux ans de location et des loyers payés de 5.5 millions, l'Etat de Genève décide d'acquérir le bâtiment à la fin de 2008 pour 42 millions. Le coût total s'élève à 47.5 millions.

**Dans le domaine du fonctionnement** de la Direction des bâtiments, les deux applications informatiques de gestion à disposition de l'administration ne sont pas pleinement fonctionnelles, dont l'une sept ans après sa mise en fonction. Dès lors, les utilisateurs ne disposent pas d'informations fiables sur les bâtiments administratifs que l'Etat utilise et ils doivent pallier cette lacune en créant leurs propres applications sans qu'il n'y ait aucune uniformisation entre elles. Cela provoque également une absence d'informations et de tableaux de bords récurrents à destination de la Direction des bâtiments.

En outre, au moment de l'audit l'administration n'avait pas défini de nomenclature ou de typologie standardisée des locaux qu'elle utilise pour remplir ses missions (bâtiments scolaires, universitaires, administratifs, etc.). Dès lors, il est très difficile de procéder à des analyses comparatives par type de bâtiments et de prendre des actions correctives.

Le fonctionnement du service de la gérance montre aussi des lacunes importantes. Les gérants ne visitent pas systématiquement les bâtiments dont ils ont la charge et privent la Direction des bâtiments d'une source importante d'informations pour l'optimisation des locaux ; par exemple, les mouvements des services occupant les locaux ne sont pas identifiés systématiquement, la variation du nombre de collaborateurs dans les locaux n'est pas détectée ce qui empêche une réaffectation rapide des places disponibles, l'état des locaux n'est pas à jour. Dans un autre domaine, la réconciliation des données entre l'application métier de la

gérance et la comptabilité n'est toujours pas réalisée et débouche sur des écarts significatifs : à titre d'exemple, à fin 2007, les loyers payés ressortant de la comptabilité sont de 49 millions alors que la même donnée ressortant de l'application métier est de 52 millions, rendant peu pertinente toute analyse issue de celle-ci.

Les **conséquences financières** de ces lacunes d'organisation et de fonctionnement sont importantes et se chiffrent à plusieurs millions de francs. D'une part, les tergiversations apportées par les autorités aux projets de construction qui sont retardés, puis modifiés, et parfois mis au placard, conduisent à devoir les réétudier en détail lorsqu'ils sont à nouveau d'actualité (par exemple : le 2<sup>ème</sup> crédit d'étude du Nouvel Hôtel de Police, étapes 2 et 3 de 9.2 millions).

D'autre part, des locaux sont loués depuis de nombreuses années mais ne sont plus adaptés à l'activité des utilisateurs (par exemple : les locaux du Vieil Hôtel de Police, sis au bd Carl-Vogt) et dont le loyer cumulé payé depuis 40 ans aurait largement couvert le coût de construction d'un bâtiment adéquat.

Enfin, le manque d'analyses sur le coût des locaux et l'absence systématique d'alternative aux grands projets de location ont conduit le Conseil d'Etat, signataire des baux à loyer jusqu'à fin 2005, à dépenser des sommes à fonds perdus pendant de nombreuses années alors que des acquisitions, voire des constructions auraient été plus économiques déjà sur le moyen terme.

La Cour s'est également penchée sur les projets en cours au DCTI et qui touchent à l'activité de gestion des locaux, à savoir **l'optimisation des locaux de l'Etat de Genève (projet OLEG)** et la **réorganisation de la Direction des bâtiments**.

Dans le cadre **d'OLEG**, la Cour constate que la direction du projet n'a pas communiqué de manière adéquate avec le Conseil d'Etat ce qui a conduit celui-ci à prendre des décisions qui ont été jugées non prioritaires par la première (alimentation de la base de données BuildingOne). En outre, elle estime également que la direction du projet aurait dû être plus attentive aux moyens financiers qu'elle utilisait pour mener à bien le projet, notamment par les mandats octroyés aux experts externes (près de 300'000 F à ce jour) dont certaines des conclusions étaient connues de l'administration avant le lancement du projet. La Cour regrette que la direction du projet n'ait pas tenu suffisamment compte de certaines évolutions de l'administration, telles que l'administration en ligne qui pourrait modifier significativement le nombre et la fonction des collaborateurs de l'administration ou l'existence d'acteurs comme le collège spécialisé en logistique.

L'un des objectifs fixés par la direction du projet OLEG est d'étudier la faisabilité d'une cité administrative. Dans un premier temps, l'éventuelle construction d'une cité administrative en lieu et place des locaux actuels sis en Vieille-ville montre à ce jour que toutes les problématiques n'ont pas encore été traitées. En outre, les experts mandatés dans le cadre du projet OLEG, dont les missions étaient différentes, arrivent à des conclusions très intéressantes à ce sujet, l'un estimant qu'une cité administrative n'est pas nécessaire en regard du potentiel de réduction des surfaces qui existe (de l'ordre de 20 % des surfaces administratives, soit l'équivalent financier de 8 millions), l'autre considérant que, d'un point de vue économique, il est nettement plus intéressant de construire une cité administrative que d'occuper les locaux de la Vieille-Ville.

Concernant la **réorganisation de l'Office des bâtiments**, la Cour estime que l'activité d'optimisation des locaux demande des compétences financières et économiques accrues que le projet actuel ne décrit pas. Compte tenu de la haute importance de ce point, la Cour encourage dès lors la Direction des bâtiments à s'assurer de pouvoir disposer de telles compétences.

La Cour émet **32 recommandations** en vue d'améliorer la gestion des locaux administratifs et ainsi de pouvoir effectuer des tâches d'optimisation. De manière synthétique, elle propose les points suivants :

- La définition par le Conseil d'Etat d'une politique en matière de locaux administratifs de l'Etat de Genève.
- La mise en place d'un système de contrôle interne efficace, qui passe par la rédaction des procédures relatives aux différentes activités de la direction, notamment en matière de gestion des locaux, et par le développement d'outils de contrôle tels que les tableaux de bord.

- La définition pertinente des besoins en informations nécessaires à la gestion des locaux et leur saisie dans une application appropriée et dans un délai rapide.
- Le renforcement des compétences dans la Direction des bâtiments et plus particulièrement des collaborateurs en charge de l'optimisation des locaux, en mesure de présenter pour chaque besoin les options les plus adéquates (location, achat, construction).
- L'utilisation du Collège spécialisé logistique comme plateforme de communication et de compétences entre les départements de manière à s'assurer que l'optimisation des locaux fonctionne conformément aux objectifs qui ont été fixés par le Conseil d'Etat.

Les **avantages attendus** sont de plusieurs natures. D'une part, cela permettra la conclusion d'opérations immobilières d'envergure (achat, construction ou location) selon un processus de réflexion systématique qui conduise à prendre des décisions basées sur des éléments concrets et vérifiables. Cet aspect est primordial dans le projet d'une éventuelle cité administrative. D'autre part, l'utilisation des moyens financiers et des ressources humaines à disposition sera calquée sur une organisation adaptée à la mission de la Direction des bâtiments et tournée vers la recherche de l'efficacité. Enfin, l'atteinte des avantages précités conduira inévitablement à des économies significatives à long terme en matière d'investissements comme en charges de fonctionnement.

La Cour relève encore qu'entre le moment de son audit et la date d'émission du présent rapport, des mesures ont été prises par la Direction des bâtiments qui vont dans le même sens que les recommandations émises par la Cour (par exemple, création de tableaux de bord, élaboration de cahiers des charges, projet d'homogénéisation de la nomenclature des bâtiments, analyse des informations à saisir dans la base de données). De même, le comité de pilotage du projet OLEG a produit certains des documents et outils attendus, tels que les normes et règles d'utilisation des locaux administratifs et l'inventaire et les conditions de résiliation des baux ; les premières ont d'ailleurs été approuvées par le Conseil d'Etat en date du 19 novembre 2008. La Cour prend donc bonne note des actions et mesures de réorganisation accomplies par la Direction des bâtiments et l'encourage à poursuivre ses efforts.

## TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets.

A cette fin, la Cour a invité le Département des constructions et des technologies de l'information 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 priorité, le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

L'ensemble des rubriques du tableau a fait l'objet d'un **remplissage adéquat** par la Direction des bâtiments qui a clairement affiché sa volonté d'apporter les améliorations recommandées.

## OBSERVATIONS DE L'AUDITE

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

## **TABLE DES MATIERES**

1.	CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT .....	8
2.	MODALITES ET DEROULEMENT .....	10
3.	CONTEXTE GENERAL .....	12
3.1	Organisation actuelle .....	12
3.1.1	Définitions .....	12
3.1.2	Entités en charge de la gestion des locaux .....	13
3.1.3	Les systèmes d'informations pour la gestion des locaux .....	16
3.1.4	Les locaux en chiffres .....	18
3.1.5	Les projets de réorganisation au DCTI .....	18
4.	ANALYSE : LA GESTION DES LOCAUX .....	19
4.1.	Politique générale en matière de gestion des locaux .....	19
4.1.1.	Contexte .....	19
4.1.2.	Constats .....	20
4.1.3.	Risques .....	21
4.1.4.	Recommandations .....	21
4.1.5.	<i>Observations de l'audité (DCTI)</i> .....	22
4.1.6.	<i>Observations de l'audité (Collège spécialisé logistique)</i> .....	23
4.2.	Outils de gestion .....	24
4.2.1.	Contexte .....	24
4.2.2.	Constats .....	24
4.2.3.	Risques .....	25
4.2.4.	Recommandations .....	26
4.2.5.	<i>Observations de l'audité</i> .....	27
4.3.	Standardisation de la nomenclature utilisée .....	28
4.3.1.	Contexte .....	28
4.3.2.	Constats .....	28
4.3.3.	Risques .....	29
4.3.4.	Recommandations .....	29
4.3.5.	<i>Observations de l'audité</i> .....	29
4.4.	Système de contrôle interne .....	30
4.4.1.	Contexte .....	30
4.4.2.	Constats .....	30
4.4.3.	Risques .....	31
4.4.4.	Recommandations .....	31
4.4.5.	<i>Observations de l'audité</i> .....	31
4.5.	La mission du service de la gérance .....	32
4.5.1.	Organisation du service de la gérance .....	32
4.5.1.1.	Contexte .....	32
4.5.1.2.	Constats .....	32
4.5.1.3.	Risques .....	33
4.5.1.4.	Recommandations .....	34
4.5.1.5.	<i>Observations de l'audité</i> .....	35
4.5.2.	Politique de location .....	36
4.5.2.1.	Contexte .....	36
4.5.2.2.	Constats .....	36
4.5.2.3.	Risques .....	37
4.5.2.4.	Recommandations .....	37
4.5.2.5.	<i>Observations de l'audité</i> .....	38
4.6.	L'optimisation de la gestion des locaux .....	39
4.6.1.	Contexte .....	39
4.6.2.	Constats .....	39
4.6.3.	Risques .....	41
4.6.4.	Recommandations .....	41

---

4.6.5.	<i>Observations de l'audité</i> .....	42
5.	EXEMPLES ILLUSTRATIFS .....	43
5.1.	Les locaux du Centre des Technologies de l'Information (CTI).....	43
5.1.1.	Contexte .....	43
5.1.2.	Constats .....	44
5.2.	Les locaux de la Police .....	44
5.2.1.	Contexte .....	44
5.2.2.	Constats .....	46
5.3.	Les locaux de l'Office Cantonal de la Population (OCP) .....	47
5.3.1.	Contexte .....	47
5.3.2.	Constats .....	47
5.4.	Conséquences financières.....	48
5.4.1.	Contexte .....	48
5.4.2.	Constats .....	48
5.4.3.	Synthèse des coûts .....	49
6.	ANALYSE : PROJETS EN COURS DU DCTI.....	51
6.1.	L'optimisation de la gestion des locaux (OLEG).....	51
6.1.1.	Contexte .....	51
6.1.2.	Constats .....	53
6.1.3.	Risques.....	55
6.1.4.	Recommandations.....	56
6.1.5.	<i>Observations de l'audité</i> .....	56
6.2.	La réorganisation de la Direction des bâtiments.....	58
6.2.1.	Contexte .....	58
6.2.2.	Constats .....	59
6.2.3.	Risques.....	59
6.2.4.	Recommandations.....	59
6.2.5.	<i>Observations de l'audité</i> .....	59
6.3.	Conclusions.....	61
7.	TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS .....	63
8.	RECUEIL DES POINTS SOULEVES PAR LES AUTRES AUDITS PORTANT SUR LES MEMES THEMES.....	66
9.	DIVERS.....	67
9.1.	Glossaire des risques.....	67
9.2.	Remerciements .....	70

## 1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Le montant des loyers payés par l'Etat a considérablement augmenté depuis le début des années 2000 : en effet, pour toute l'administration, il s'élevait à 21 millions en 2002 et à 49,4 millions en 2007, ce qui représente une croissance annuelle moyenne de 19% alors que dans le même temps, le nombre de personnes employées par l'Etat et les surfaces disponibles n'augmentaient pas dans les mêmes proportions.

Ainsi, pour faire face à l'explosion des coûts de location, le Conseil d'Etat a traité le problème dès 2006 en prenant plusieurs décisions. D'une part, il a adopté cinq mesures (Plans de mesures du Conseil d'Etat P1 et P2) qui sont en relation de près ou de loin avec la gestion des locaux soit :

- Mesure P 1 30 : Mieux exercer les droits de l'Etat locataire
- Mesure P 1 68 : Déterminer les biens immobiliers à vendre ou à louer
- Mesure P 1 69 : Augmenter les produits des droits de superficie en réservant les impacts sur le logement

Mesure P 2 12 : Réactualiser les directives concernant l'occupation des locaux et vérifier régulièrement leur respect. Cette mesure a été reformulée par le Conseil d'Etat le 10 mars 2008 en « Optimiser l'occupation par l'Etat de ses locaux administratifs qu'ils soient en location ou en pleine propriété ».

- Mesure P 2 13 : Vendre les biens immobiliers que l'intérêt public n'impose pas de conserver

D'autre part, le Conseil d'Etat a lancé le projet OLEG (Optimisation des Locaux de l'Etat de Genève), **qui concerne uniquement les locaux administratifs**, afin de disposer des outils nécessaires à une gestion rationnelle et économique de ces locaux. Enfin, le Conseil d'Etat a promulgué en 2004 un arrêté qui oblige l'administration à lui soumettre toute demande de locaux à louer d'une surface supérieure à 100m<sup>2</sup>.

L'origine de  
l'audit de gestion  
est une  
autosaisine

Dans ce contexte, la Cour a décidé de procéder à un audit de la gestion des locaux dont l'Etat est propriétaire et locataire afin de déterminer si les principes de **l'emploi judicieux et économique des moyens** sont appliqués dans le cadre de la réalisation des prestations fournies par l'administration en matière de gestion des locaux. Au vu du nombre et de la diversité des locaux utilisés par l'administration, l'audit de la Cour s'est focalisé sur les **locaux administratifs**, mais sans se limiter à ceux-ci notamment dans le cadre des constats et recommandations qui touchent la gestion de l'ensemble des locaux.

La Cour précise qu'elle a tenu compte, dans la fixation des objectifs de sa mission, des projets qui sont en cours de réalisation au DCTI (OLEG et réorganisation de la Direction des bâtiments), dont les premiers résultats sont attendus au cours du 1<sup>er</sup> trimestre 2009.

L'art. 174a al.1 de la Constitution genevoise (A 2 00) précise que « l'administration de l'Etat de Genève et des communes doit être fonctionnelle, efficace et structurée de manière à éviter des lenteurs, des travaux faits à double et, d'une manière générale, des dépenses sans relation avec le résultat recherché », que la Cour doit exercer ses contrôles conformément à cette disposition (art. 8 al. 1 loi D 1 12), et qu'il appartient à la Cour notamment de





s'assurer du bon emploi des crédits, fonds et valeurs mis à disposition d'entités publiques (« audit de gestion »), la Cour est donc compétente (art. 1 al. 2 loi D 1 12).

Ainsi, la Cour a informé le Président du Département des constructions et des technologies de l'information (DCTI) de sa décision de procéder à un audit sur la gestion des locaux administratifs par la Direction des bâtiments.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations **l'ensemble des rapports d'audits préalables**, tant internes qu'externes (Rapports de l'Inspection Cantonale des Finances, rapports de la Commission d'Evaluation des Politiques Publiques), de même que les **plans de mesures P1 / P2 / P+ du Conseil d'Etat**, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport.

La Cour précise au tableau comparatif présenté au chapitre 8 les constatations faites par les différentes instances. Le cas échéant, la Cour a indiqué l'origine de celles ayant servi de base aux constats et recommandations contenus dans 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'Etat de Genève, la Cour a examiné la planification semestrielle des contrôles de l'Inspection Cantonale des Finances (ICF) et l'a informée de sa mission.



## 2. MODALITES ET DEROULEMENT

La Cour a conduit cet audit en s'entretenant à plusieurs reprises avec les représentants des principaux intervenants impliqués dans la gestion des locaux et des baux au DCTI. La réunion d'ouverture avec les représentants du DCTI a eu lieu le 31 mars et les séances subséquentes se sont tenues jusqu'au mois de septembre. Elle a par ailleurs procédé à des contrôles en consultant des dossiers dans les locaux de la Direction des bâtiments, plus particulièrement au service de la gérance. Enfin, elle a procédé à l'analyse de plusieurs documents produits par ces différentes entités.

La Cour s'est également entretenue avec la directrice du service technique du DIP et avec le chef de division de la Division des bâtiments et de la logistique de l'Université de Genève pour des points relatifs au système d'information des bâtiments (SIBAT) ainsi qu'avec le responsable du contrôle interne du DCTI. Elle a également rencontré le président du Collège spécialisé logistique.

En outre, la Cour a procédé à la visite de certains locaux de l'administration de l'Etat de Genève, soit le bâtiment de l'Office cantonal de la population (OCP) à Onex, les bâtiments du Centre des technologies de l'information (CTI) à la rue du Grand-Pré, à la route des Acacias et à la route des Jeunes, le bâtiment du Service des tutelles des adultes (STA) au bd Georges-Favon et les locaux de la Police au bd Carl-Vogt (« Vieil Hôtel de Police »), au chemin de la Gravière (« Nouvel Hôtel de Police ») et au poste de la navigation aux Eaux-Vives. A ces occasions, la Cour a été reçue par la direction et/ou par des collaborateurs en charge de la logistique de ces entités avec lesquels elle s'est entretenue.

La Direction des bâtiments a fait l'objet d'une réorganisation qui est effective depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2008. Toutefois, par souci de cohérence et de bonne communication avec les services audités, la Cour a utilisé la terminologie ressortant des organigrammes en vigueur au moment des faits constatés par le présent audit. Par contre, l'audité a répondu aux recommandations du présent rapport en utilisant la terminologie en vigueur depuis octobre 2008, à savoir que la dénomination « Direction des bâtiments » est remplacée par « l'Office des bâtiments ».

Comme prévu par sa base légale, 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 est à apprécier sous l'angle **du principe de proportionnalité**.

**Les audits de gestion de la Cour sont conduits conformément aux meilleures pratiques internationales**

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<sup>ère</sup> phase : Planification**

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

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

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quelles 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. A ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **La Cour qualifie les constats de ses audits en fonction d'une typologie des risques**

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 9](#).

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au [chapitre 7](#) un tableau rempli par l'entité auditée qui **synthétise les améliorations à apporter** et indique leur niveau de **priorité**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délaï de réalisation**.

### 3. CONTEXTE GENERAL

#### 3.1 Organisation actuelle

##### 3.1.1 Définitions

La Cour a souhaité préciser les différents termes qui sont mentionnés dans ce rapport en utilisant une terminologie standard et reconnue par les services du DCTI. Il s'agit notamment des locutions : « la gestion des locaux », « la gestion des baux » et « les locaux administratifs ».

Pour ce faire, la Cour s'est basée sur la liste des prestations définie par la Direction des bâtiments, parmi lesquelles :

Prestation propre 963.01 : Gestion immobilière du patrimoine privé de l'Etat

Prestation de moyens PM1.05.1 : Etat constructeur – Etudes et constructions de bâtiments et équipements publics

Prestation de moyens PM1.05.2 : Mise à disposition de locaux pour les services de l'Etat

Prestation de moyens PM1.05.3 : Maintenance du parc immobilier de l'Etat (en propriété ou en location)

Sur la base de la description des prestations susmentionnées, **la gestion des locaux ainsi que la gestion des baux** englobent les activités suivantes :

- Etude et réalisation des bâtiments publics de l'Etat, dans le cadre des lois et crédits votés par le Grand Conseil.
- Mise à disposition des services de l'administration cantonale des locaux répondant aux besoins exprimés par les utilisateurs, soit dans des immeubles propriété de l'Etat, soit au travers de baux à loyers conclus auprès de tiers, soit :
  - o Analyse et traitement des besoins en locaux des services de l'Etat.
  - o Exécution des décisions de recourir à la location – Etat locataire
  - o Traitement des rocadés sans m<sup>2</sup> supplémentaires
  - o Gestion des problèmes techniques en réponse aux besoins des occupants.
- Maintenance du parc immobilier de l'Etat dans un objectif de préservation de sa valeur, soit :
  - o Gros travaux de réparation et de rénovation en vue de la préservation de la valeur du bien
  - o Travaux liés à l'amélioration de la structure, mise en conformité, amélioration des rendements énergétiques et modernisation
  - o Entretien courant et réparations
  - o Exploitation courante et récurrente au travers, principalement, de contrats d'entretien
  - o Gestion énergétique

- Conciergerie et nettoyage des locaux et zones vertes liées aux immeubles
- Surveillance

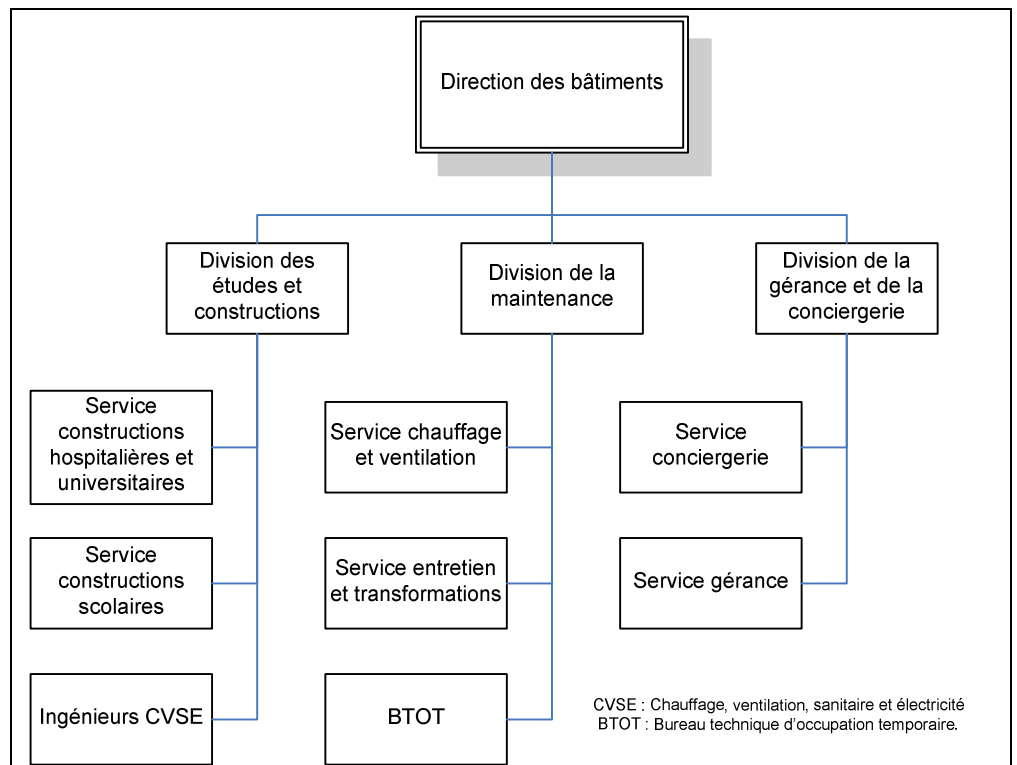
Pour les **locaux administratifs**, il n'existe pas de définition propre aux services du DCTI. Toutefois, sur la base des bâtiments que la Cour a visités, la définition suivante peut être posée :

- Objets immobiliers aménagés en bureaux destinés à être des lieux de travail pour l'administration.
- Le service utilisant ces locaux doit fournir majoritairement des prestations administratives.
- Par exemple, le bâtiment Uni Dufour, qui abrite une grande partie de l'administration de l'Université de Genève n'est pas considéré comme correspondant à des locaux administratifs en raison de la part majoritaire des locaux dévolus aux activités d'enseignement.

### 3.1.2 Entités en charge de la gestion des locaux

La gestion des locaux est de la responsabilité du **Département des constructions et des technologies de l'information (DCTI)**. Cette responsabilité s'étend aux immeubles de l'administration cantonale, à l'exception notoire des établissements publics autonomes (TPG, SIG, HIG, HG, AIG).

C'est à la **Direction des bâtiments** (la Direction) qu'échoit la gestion, l'entretien et la construction des bâtiments, propriété ou loués par l'Etat. Actuellement, l'organisation de la Direction se présente schématiquement de la manière suivante :



Ce sont les division de la maintenance et division de la gérance et de la conciergerie qui sont impliquées dans la gestion des locaux.

A.- La **Division de la maintenance** présente les caractéristiques suivantes :

- Sa mission <sup>1</sup> : « Maintenir, rénover, transformer et exploiter le parc immobilier en propriété ou en location. Etudier, planifier, prioriser, exécuter tous les travaux (bâtiments et installations techniques). Gérer les approvisionnements énergétiques (mazout, gaz, électricité, eau, etc.), les contrats d'entretien et les installations de sécurité. Assurer l'inventaire des biens et sa mise à jour. »
- Chiffres-clés pour 2007 hors imputations internes <sup>2</sup> :
  - o 57.6 millions de charges de fonctionnement, soit 5 millions de charges de personnel (correspondant aux salaires et aux charges sociales de 42 employés) et 52,6 millions pour les dépenses générales (correspondant aux charges d'entretien des immeubles pour 23.4 millions et aux coûts des énergies (eau, électricité et combustible) pour 27.8 millions).
  - o 50.7 millions pour les investissements. Ils correspondent principalement aux coûts des travaux de rénovations et de transformations et, dans une moindre mesure, aux coûts des constructions et aux coûts liés à la modernisation d'installations techniques.

B.- La **Division de la gérance et de la conciergerie** présente les caractéristiques suivantes :

- Sa mission<sup>3</sup> : « Gérer administrativement le patrimoine immobilier (conclusion de baux à loyer, droits de superficie et actes ayant trait à des charges foncières) et les locaux loués par l'administration auprès de tiers privés. Assurer le nettoyage quotidien de l'ensemble des surfaces occupées par l'administration cantonale (administratifs, scolaires et universitaires) ».
- Chiffres-clés pour 2007 hors imputations internes<sup>4</sup> :
  - o 96.6 millions de charges de fonctionnement, soit 17 millions de charges de personnel (correspondant aux salaires et aux charges sociales du personnel administratif et des concierges employés (au total 189 ETP) pour l'entretien des bâtiments), 79.6 millions de dépenses générales (correspondant à des loyers payés à des tiers, à des frais d'entretien des immeubles et des coûts des énergies (eau, électricité et combustibles) et à des frais de nettoyage pour l'ensemble des immeubles à disposition de l'Etat (loués et en propriété)).
  - o Les investissements sont inférieurs à 1 million et n'appellent pas de commentaires particuliers.

---

<sup>1</sup> Source : brochure du DCTI « mais que fait la division de la maintenance ? », novembre 2007

<sup>2</sup> Source : CFI, comptes 2007

<sup>3</sup> Source : idem 1

<sup>4</sup> Source : idem 2

Sous l'autorité du Collège des Secrétaires généraux, et plus particulièrement de sa délégation à la logistique, le **Collège spécialisé logistique** (CSL) est une entité transversale qui comprend des représentants de chaque département et de la Centrale commune d'achats (CCA). Créé en 2007, en remplacement du Groupe Interdépartemental en matière de locaux, il collabore étroitement avec la Direction des bâtiments par ses missions qui sont les suivantes :

- Coordonner l'activité et l'information transversale dans le domaine de la gestion des locaux de l'administration cantonale, à l'exception des bâtiments scolaires, hospitaliers et pénitentiaires.
- Recenser les besoins en locaux des départements à court, moyen et long terme.
- Régler des problématiques transversales spécifiques en matière de locaux.
- Préaviser, à l'attention du Collège des secrétaires généraux et de sa délégation à la logistique, les projets de normes et directives transversales en matière de locaux.
- Rapporter à la délégation des secrétaires généraux à la logistique sur les activités courantes, les études menées et les décisions à prendre.

La fonction du CSL en ce qui concerne les locaux consiste essentiellement en un lieu d'échange d'informations qui a pour but de renseigner les différents départements sur les besoins immédiats des uns et des autres, de faciliter la recherche de solutions en ce qui concerne les besoins futurs et d'aider aux rocales. Par exemple, quand bien même le Conseil d'Etat a voulu que les rocales soient stoppées, le CSL a eu un rôle de facilitateur pour rendre possible une série de petits déménagements en Vieille-Ville sans qu'il y ait des frais d'aménagement onéreux.

Enfin, **d'autres services de l'administration cantonale** sont en charge de la gestion de locaux avec des missions moins étendues que celles dévolues à la Direction des bâtiments. La Cour mentionne ceux rattachés au DIP (Département de l'Instruction Publique) parce que d'une part, ils sont impliqués dans le projet de loi SIBAT (Système d'Information des Bâtiments qui est traité plus avant) et d'autre part, ils ont fait l'objet d'une analyse de pertinence dans le cadre de la mesure P1 70 du Conseil d'Etat « Supprimer les doublons en matière de construction dans les divers services du grand Etat ». Ces deux services sont :

- **Le Service technique en matière de bâtiments et locaux scolaires**

Il est principalement composé d'architectes et d'un dessinateur, ce dernier s'occupant de l'informatisation des plans des bâtiments et des dessins de projets de transformations (également en DAO). La gestion des bâtiments scolaires diffère de la gestion des autres typologies de bâtiments de l'Etat. Ainsi, la mission du service est de procéder à des études et à des projections à court terme (pour la prochaine rentrée scolaire) et à moyen terme (2 à 3 ans) en fonction des programmes d'enseignements et de l'évolution des effectifs afin de mettre à disposition des locaux adaptés. Pour ce faire, il communique avec les directions des enseignements (secondaire, post-obligatoire, autres) et avec les directions des écoles et collèges.

- **La Division des bâtiments et de la logistique** de l'Université de Genève

Elle a pour tâche principale la gestion des locaux hors maintenance (qui est du ressort du DCTI). La mission de la division est de procéder à des études et à des projections en fonction des programmes d'enseignements et de l'évolution des effectifs afin de mettre à disposition des locaux adaptés. L'Université dispose de tous les plans informatisés de son parc immobilier ainsi que des informations suivantes :

- Répartition par surface pour chaque faculté.
- « Qui est où » : La division est capable de retracer grâce à divers outils où se situe un collaborateur (numéro du bureau, adresse physique, annuaire de l'Uni).
- Surface par typologie de locaux dans chaque bâtiment (bureau administratif, salle de cours, laboratoire). Il est possible d'avoir une mixité de terminologie par bâtiment.

### 3.1.3 Les systèmes d'informations pour la gestion des locaux

Il existe deux systèmes d'informations dédiés à la gestion des locaux : SIBAT et Quorum. En outre, la Direction des bâtiments est amenée à utiliser la CFI (comptabilité financière intégrée) pour les aspects comptable et financier de ses opérations.

#### SIBAT (Système d'Information des Bâtiments)

SIBAT a fait l'objet d'une loi 8129 votée le 22 décembre 1999 avec un budget de 440'000 F pour l'acquisition d'un progiciel métier dans le domaine de la gestion du patrimoine. L'objectif est la mise en place d'un système d'information des bâtiments, commun au DAEL<sup>5</sup>, au service technique en matière de bâtiments et de locaux scolaires du DIP et à la Division des bâtiments et de la logistique de l'Université en réunissant toutes les informations concernant le patrimoine immobilier afin de rationaliser l'allocation des espaces et la maintenance.

Le PL 8129 sollicite un budget de 440'000 F de coûts externes, mais il est muet tant sur les coûts internes que sur les délais nécessaires à la récolte des informations pour que SIBAT soit pleinement opérationnel<sup>6</sup>.

Le projet SIBAT a été lancé en janvier 2001 avec l'acquisition du progiciel « BuildingOne ». Ce dernier a la particularité technique suivante : pour obtenir les informations sur les surfaces, le nombre de pièces, le type de pièces et bien d'autres encore pour chaque bâtiment, il faut enregistrer les plans sous format électronique. Or, l'Etat ne disposait pas de ces données à cette date et il a fallu d'abord procéder à ce travail. Ce travail de numérisation des plans est toujours en cours, et il reste environ 50% des surfaces totales à référencer. Pour les **surfaces administratives**, le pourcentage de remplissage était de 80 % au début 2008 selon le rapport « Analyse du traitement de l'information en vue de l'optimisation des locaux de l'Etat de Genève, Version 2.0 du 29.02.2008 », réalisé par un consultant mandaté par le DCTI. Actuellement, 7,8 ETP sont occupés à des travaux en relation avec l'alimentation des données dans Building One.

#### Quorum

---

<sup>5</sup> DCTI actuellement

<sup>6</sup> A ce sujet, la Cour a formulé diverses recommandations figurant dans son rapport no 8 « Assistance à la maîtrise d'ouvrage ».



Le logiciel actuel du service de la gérance a fait l'objet de la loi 8599 qui a été votée le 25 avril 2003 avec un budget de 500'000 F de coûts externes<sup>7</sup>. L'exposé des motifs du projet de loi indique que le remplacement du logiciel de l'époque est nécessaire car ce dernier est obsolète par rapport aux standards du CTI. La solution de remplacement doit intégrer les spécificités propres au service de la gérance immobilière de l'Etat à savoir :

- la gestion foncière,
- la gestion des droits de superficie,
- la gestion des locaux loués par l'Etat pour ses services.

Le cahier des charges demande que les biens immobiliers traités comprennent les propriétés de l'Etat (bâtiments, terrains, locaux loués), les baux de l'Etat propriétaire (objets que l'Etat met en location) et les baux de l'Etat locataire (objets loués par l'Etat auprès de tiers).

Or, Quorum comme la plupart des logiciels de gestion d'immeubles s'adresse aux propriétaires et non pas aux locataires ; dès lors, les fonctionnalités nécessaires pour que le logiciel intègre les particularités requises à la gestion des locataires ont dû être développées spécifiquement pour l'Etat.

Lors du processus de mise en place, les besoins de la Gérance n'ont pas été suffisamment clairement énoncés lors de la définition du projet ; il en est résulté de grandes approximations dans le paramétrage du logiciel, ce qui a conduit à ne pas pouvoir l'utiliser aujourd'hui au mieux des fonctionnalités qu'il peut offrir.

Actuellement, un expert externe a été engagé avec deux objectifs : d'une part, mettre en place les conditions cadres d'un système de contrôle interne avec notamment la cartographie des risques, l'établissement des processus et des matrices de contrôles y relatives, la rédaction des modes opératoires ; d'autre part, paramétrer le logiciel de manière à obtenir les fonctionnalités du logiciel et fiabiliser les données qui seront extraites de Quorum et déversées dans la comptabilité. Le futur responsable du service de la gérance sera chargé de mener à bien la mise en place des fonctionnalités attendues du logiciel.

### **CFI (Comptabilité financière intégrée)**

Selon le site internet de l'Etat de Genève, la CFI se présente de la manière suivante :

« La CFI (avec ses deux parties 'Elaboration du Budget' et 'Exécution du Budget') est une solution logicielle unique, intégrée, multifonctions qui met en œuvre des règles de gestion budgétaire, comptables et financières communes à tous les départements de l'Etat (...). Les résultats attendus sont, entre autres : une plus grande transparence dans le fonctionnement du système de gestion de l'Etat, permettant une vision 'Etat de Genève' qui englobe l'ensemble des entités de l'administration cantonale ; l'augmentation de l'efficacité (capacité à atteindre les objectifs) et de l'efficience (utilisation optimale des ressources) ; des modalités nouvelles d'organisation du travail des collaborateurs-trices de l'Etat, favorisées par l'augmentation des capacités d'initiative et des responsabilités individuelles.»

Les charges d'exploitation liées aux objets sont saisies dans la CFI alors que les produits sont enregistrés dans Quorum puis sont déversés périodiquement dans

---

<sup>7</sup> Idem

la CFI. Ainsi, cette dernière est l'unique source en mesure de fournir une information globale et par immeuble.

### 3.1.4 Les locaux en chiffres

Voici en quelques lignes le nombre<sup>8</sup> des bâtiments et leurs surfaces en m<sup>29</sup>, le nombre des baux<sup>10</sup> pour 2007 et l'évolution des loyers comptabilisés<sup>11</sup> entre 2002 et 2007.

Informations	Données
Nombre de bâtiments en propriété	653
Nombre de bâtiments pris à bail	220
Nombre d'adresses pour les bâtiments en propriété	1669
Nombre d'adresses pour les bâtiment loués	299
Surfaces nettes en propriété utilisées par l'Etat de Genève	1'500'000
Surfaces nettes en propriété louées à des tiers (Etat bailleur)	550'000
Surfaces nettes prises à bail à des tiers (Etat locataire)	150'000
Nombre de baux (Etat bailleur)	1816
Nombre de baux (Etat locataire)	536
Loyers comptabilisés en 2002	20'998'501
Loyers comptabilisés en 2003	29'038'224
Loyers comptabilisés en 2004	32'925'745
Loyers comptabilisés en 2005	40'594'509
Loyers comptabilisés en 2006	46'843'893
Loyers comptabilisés en 2007	49'408'450

### 3.1.5 Les projets de réorganisation au DCTI

Il y a actuellement en cours deux projets :

- OLEG (Optimisation des Locaux de l'Etat de Genève) et
- la réorganisation structurelle de la Direction des bâtiments.

Ces deux projets sont fortement liés car OLEG va mettre à disposition les documents (tels que les normes et règles d'utilisation des locaux administratifs) pour la Direction et cette dernière va adapter son processus de fonctionnement pour fournir des prestations de gestion des locaux.

Nous renvoyons le lecteur au [chapitre 6](#) qui traite spécifiquement de ces deux projets sous l'angle de l'optimisation des locaux.

<sup>8</sup> Source : SIBAT

<sup>9</sup> Source : Brochure du DCTI « mais que fait la division de la maintenance ? », novembre 2007

<sup>10</sup> Source : Quorum

<sup>11</sup> Source : CFI, comptes 2002 à 2007

## 4. ANALYSE : LA GESTION DES LOCAUX

### 4.1. Politique générale en matière de gestion des locaux

#### 4.1.1. Contexte

En termes de bonnes pratiques de gestion, l'activité opérationnelle de **gestion des locaux** doit être basée sur des grands principes définis par les plus hautes autorités de l'Etat de manière à permettre à l'administration de fournir les prestations qui lui incombent dans un cadre connu, avec les compétences métiers requises et avec l'indépendance nécessaire pour soumettre des propositions de solutions. Ces principes sont notamment les suivants :

- Les décisions liées à l'acquisition ou à la construction de biens plutôt qu'à la prise à bail de ceux-ci, ou vice et versa, ou encore à un panachage, le tout selon des directives claires ;
- La détermination des besoins en matière de locaux de l'administration cantonale à moyen et à long terme ;
- Le mode de transmission des informations des intervenants et le mode de décision de chacun d'entre eux ;
- Les compétences financières de chaque intervenant.

Le Conseil d'Etat et le Grand Conseil sont étroitement impliqués dans la politique en matière de locaux administratifs car l'un doit donner à l'administration les moyens de réaliser ses prestations alors que l'autre doit examiner le bien-fondé du financement des projets de loi, comme le budget de fonctionnement, qui lui sont soumis. Dans ce domaine, le Conseil d'Etat a esquissé les grandes lignes de la politique qu'il entend suivre en matière d'utilisation des locaux de l'Etat au travers des actions qu'il entendait mener : elles figurent dans les extraits de procès-verbaux des séances des 24 mai 2006 (7382-2006) et 9 mai 2007 (6168-2007). Ainsi, l'extrait du 24 mai 2006 demande au DCTI de mener une étude approfondie en vue de l'optimisation de l'utilisation des locaux de l'Etat avec pour but de :

- Procéder, à l'aide d'un mandataire spécialisé, à l'inventaire des locaux, loués ou en propriété, actuellement occupés pour les besoins de l'administration.
- Proposer des réallocations de surfaces, de manière à garantir une utilisation optimale desdits locaux et de réduire les loyers payés par l'Etat.
- Evaluer, avec l'aide d'un mandataire spécialisé la rentabilité d'un regroupement de services de l'Etat dans une cité administrative par rapport à une occupation optimisée des locaux actuellement utilisés, l'opportunité d'une éventuelle vente de locaux administratifs, et les gains, notamment en postes, suite à une occupation plus rationnelle des locaux actuellement utilisés.

L'extrait du 9 mai 2007 décide :

- D'effectuer la mise à jour de la base de données SIBAT par le relevé complet des surfaces des locaux administratifs du « petit Etat », avec la description de leur occupation par les services, en lien avec les données unités organisationnelles de SIRH et les postes/collaborateurs y associés.
- De compléter ensuite SIBAT avec les autres types de données nécessaires (énergétiques, maintenance, etc....) et de faire le lien avec la CFI et tout autre outil pertinent.
- De mettre en place une organisation permettant une optimisation permanente et continue de l'occupation des locaux sur un minimum de sites.
- De poursuivre l'étude d'optimisation de l'utilisation des locaux de l'Etat, notamment en vue de permettre à la Direction des bâtiments de mettre rapidement fin à des locations qui grèvent le budget de fonctionnement, et de libérer des locaux administratifs en Vieille-Ville.

Par ailleurs, l'évolution de la société, des outils de gestion comme des modes de travail conduit le Conseil d'Etat à revoir périodiquement l'organisation de l'administration, notamment au début de chaque législature, avec les conséquences que cela peut avoir sur la répartition des locaux à disposition.

Compte tenu du nombre de bâtiments utilisés (en propriété ou pris à bail) et du nombre de mutations chaque année (collaborateurs, unités organisationnelles, services, directions), ce processus doit être maîtrisé de manière rigoureuse.

Enfin, très peu de bâtiments à vocation administrative ont été acquis et aucun n'a été construit dans les vingt dernières années.

En dernier lieu, la Cour mentionne qu'au cours de l'audit, le Conseil d'Etat a adopté en date du 19 novembre 2008 (extrait de procès-verbal 3108-2008) le document « Normes et règles d'utilisation des locaux administratifs » et a décidé de son entrée en vigueur immédiate.

#### **4.1.2. Constats**

1. Il manque un document indiquant la politique que l'Etat entend suivre en matière de locaux. Les trois extraits de procès-verbaux cités plus haut ne sont pas assez précis ni détaillés pour répondre aux principes de bonne gestion définis ci-avant dans le contexte. Il est donc impossible à la Direction des bâtiments de s'appuyer sur des principes de base pour définir les processus de sa mission.

Il résulte de cette absence de lignes directrices que des décisions peuvent être prises unilatéralement par le Conseil d'Etat contre la recommandation de la Direction des bâtiments ; par exemple, l'immeuble rue du Stand 15 dont la location à partir de 2002 était jugée inopportune à cause du prix très élevé, soit 503 F au m<sup>2</sup> par an.

2. A notre connaissance, aucune consolidation des besoins en locaux des différents départements n'est établie à moyen et à long terme, non seulement en matière quantitative (nombre de places de travail et mètres carrés nécessaires, nombre de bureaux, etc.) mais également en matière qualitative (adéquation des locaux à l'activité propre à l'utilisateur, situation géographique). A titre d'exemple, en attendant la construction

des bâtiments prévus, le service de la gérance a dû procéder à la location de pavillons scolaires, dont le coût annuel global des loyers s'élève à 5'623'192 F en 2007 pour les objets suivants :

- Pavillons sis route de Base	2'962'000 F
- Pavillons sis avenue Trembley	893'184 F
- Pavillons sis chemin des Bougeries 15	892'008 F
- Pavillons sis chemin de Grange-Collomb 1	876'000 F

Mentionnons encore que les contrats de location ont une durée comprise entre 5 et 7 ans, le premier ayant débuté le 1<sup>er</sup> juillet 2004 et le dernier échéant le 30 septembre 2011.

3. La Direction des bâtiments n'a pas défini de stratégie ni de procédures claires sur la manière dont elle veut gérer les locaux dont elle a la charge et la responsabilité. Ainsi, actuellement elle :
  - réagit aux différentes sollicitations des départements, mais elle n'est pas en mesure d'anticiper et de proposer des solutions à court et moyen terme,
  - ne dispose d'aucun pouvoir sur les demandeurs pour imposer la localisation d'un service dans un bâtiment dans la mesure où elle n'a rien anticipé. Il n'est pas rare que le demandeur contacte la Direction alors qu'il a déjà trouvé des locaux qui lui conviennent.
4. Les missions et les prérogatives du Collège spécialisé logistique telles que définies dans le chapitre 3.1.2 recourent pour certaines d'entre elles les missions de la division de la maintenance. Exemples :
  - Coordonner l'activité et l'information transversale dans le domaine de la gestion des locaux,
  - Recenser les besoins en locaux des départements à court, moyen et long terme.

#### 4.1.3. Risques

Le **risque financier** est avéré puisque tant la politique que les besoins de l'Etat n'ont pas été estimés correctement au cours des dernières années, et qu'ils ont entraîné une explosion des charges liées à la location.

Le **risque opérationnel** résulte du fait que les locaux ne sont pas toujours adaptés aux activités des utilisateurs, par exemple certains locaux de la Police.

#### 4.1.4. Recommandations

##### **Actions possibles**

**[cf. constat 1]** Préciser la position et les attentes du Conseil d'Etat en matière de gestion des locaux. A noter qu'il s'agit d'un document qui doit être produit par le projet OLEG selon l'extrait du procès-verbal du Conseil d'Etat (6168-2007).

**[cf. constat 2]** Mettre en place un processus qui permette de déterminer sur une base régulière les besoins à moyen et à long terme de chaque département, et les consolider, de manière à pouvoir effectuer une gestion de locaux en bonne et due forme.

**[cf. constat 3]** Mettre en place une stratégie d'action de la Direction des bâtiments qui soit calquée sur la position, les attentes et les limites d'action du Conseil d'Etat, puis définir à son tour ses compétences et ses limites du champ d'action.

**[cf. constat 4]** Définir les compétences et les limites de chaque intervenant dans l'activité opérationnelle.

### ***Pistes et modalités de mise en œuvre***

**[cf. constats 1 et 4]** Le Président du DCTI propose à l'intention du Conseil d'Etat les grands principes en matière de gestion des locaux afin qu'il les valide et les communique aux services concernés. En particulier, il définit les champs d'action et mode de communication entre les différents intervenants tout en précisant que le Collège spécialisé logistique doit être une force de proposition et une source d'information sans disposer de pouvoir décisionnel.

**[cf. constats 2]** Pratiquement, et comme prévu par la Direction des bâtiments, cette dernière et le collège spécialisé logistique sont invités à définir ensemble le processus qui permette de déterminer sur une base régulière les besoins à moyen et à long terme de chaque département. Le recensement desdits besoins devrait être attribué au collège spécialisé logistique de par sa fonction transversale. La consolidation de ces besoins, ainsi que de leurs incidences individuelle et cumulative, doit être réalisée par la Direction des bâtiments.

**[cf. constats 3]** Cette tâche revient à la Direction des bâtiments qui doit proposer au Conseil d'Etat une stratégie d'action en matière de bâtiments qui réponde aux attentes de celui-ci et fixe les compétences et limites du champ d'action de chacun des acteurs décisionnaires.

### ***Avantages attendus***

Une définition précise et complète des objectifs du Conseil d'Etat en matière de locaux permettra de clarifier les fonctions et les responsabilités des entités impliquées. Ainsi, le Collège spécialisé logistique pourra fonctionner comme une plateforme d'échange d'informations et comme une force de proposition, mais avec un caractère consultatif et non décisionnel.

Quant à la Direction des bâtiments, elle pourra agir de manière autonome et efficace dans les limites de ses compétences en relation avec la politique définie par le Conseil d'Etat.

### ***4.1.5. Observations de l'audit (DCTI)***

**[ad action 1]** Une définition plus complète des grands principes, ainsi que des champs d'action et responsabilités respectives des différents intervenants permettrait à l'office des bâtiments de fonctionner sur la base d'une légitimité incontestable.

**[ad actions 2 & 3]** Conforme à nos décisions et/ou projets en cours.

**[ad action 4]** La mise en œuvre de l'optimisation des locaux, suite à la fin du projet OLEG, est confiée à l'office des bâtiments. Dans ce cadre, un processus d'attribution des locaux sera prochainement finalisé et permettra de définir les



*compétences et les limites de chaque intervenant dans cette activité opérationnelle.*

#### **4.1.6. Observations de l'audité (Collège spécialisé logistique)**

*- le rôle du collège spécialisé logistique a été bien appréhendé et transcrit dans le rapport;*

*- la distinction faite entre les aspects opérationnels, qui sont du ressort de l'office des bâtiments, et des aspects de coordination / expression des besoins / recherche de solutions transversales / préavis, du ressort du collège spécialisé logistique, sont corrects ;*

*- tous les travaux préparatoires nécessaires à des décisions du collège spécialisé logistique devraient être faits avec l'appui direct de l'office des bâtiments (le collège spécialisé logistique ne doit en aucun cas se substituer ou empiéter sur les tâches opérationnelles de l'office des bâtiments).*

## 4.2. Outils de gestion

### 4.2.1. Contexte

Comme présenté au chapitre 3.1.3, les logiciels métiers Quorum et SIBAT utilisés à la Direction des bâtiments sont soit encore dans une phase de développement et ne sont donc pleinement opérationnels, soit ne sont pas utilisés selon leurs fonctionnalités prévues.

Pour mémoire, les objectifs de SIBAT sont :

- Obtenir une meilleure connaissance des surfaces et de leurs affectations en temps réel.
- Réunir en un seul lieu toutes les informations concernant un bâtiment afin d'améliorer l'allocation des espaces et leur maintenance.
- Maîtriser les rocares.
- Optimiser les coûts d'entretien.

Pour mémoire, les objectifs de Quorum sont de :

- Mettre à disposition du service de la gérance une application métier qui permette de gérer tous les contrats (baux, droits de superficie) et qui soit conforme aux standards définis par le CTI.
- Intégrer les spécificités propres au service de la gérance, à savoir la gestion foncière, la gestion des droits de superficie et la gestion des locaux loués par l'Etat pour ses services.

### 4.2.2. Constats

1. Il n'est pas possible d'obtenir des informations (sous forme de listes principalement) de l'un ou de l'autre des logiciels qui soient **fiables, complètes et à jour** par immeuble ou pour l'ensemble des immeubles. Les données globales n'étant pas disponibles, il n'est pas possible de rationaliser l'allocation des espaces et les coûts de maintenance.

Concrètement pour SIBAT :

- a. Le taux de remplissage du logiciel est de l'ordre de 50%, mais aucune catégorie de bâtiments (par exemple : administratif, scolaire, hospitalier, universitaire) n'est complètement renseignée ; hormis le nombre de bâtiments, il est impossible de vérifier les éléments chiffrés comme par exemple le mètre sur l'ensemble des bâtiments. Ce faible taux de remplissage ne permet pas de répondre aux objectifs de SIBAT tels que définis plus haut.

De nombreuses heures ont déjà été consacrées à l'introduction de données dans le système. A ce jour, aucune échéance n'a été fixée pour terminer la saisie des données.



- b. Les données chiffrées nécessaires à l'optimisation ne peuvent pas être saisies directement dans le système, mais nécessitent la production de plans numérisés.

Concrètement pour Quorum :

- a. Les informations dans Quorum ne sont pas à jour. Par exemple, nous avons confronté les surfaces des biens que l'Etat loue à des tiers avec une affectation administrative ressortant de Quorum avec les surfaces indiquées dans SIBAT. Pour un quart des surfaces testées, Quorum n'avait pas la bonne information ou n'était pas renseigné. De ce fait, les informations indiquées dans les baux sont soit incorrectes, soit incomplètes. Ces erreurs proviennent notamment de la reprise imprécise et sans vérification des données de la précédente application (Ingress). Il en résulte que de nombreuses écritures sont encore enregistrées de manière incorrecte et font l'objet de corrections (extournes) manuelles.
  - b. Les imputations comptables ne sont pas maîtrisées et débouchent sur de fréquentes erreurs : par exemple, le plan comptable utilisé dans Quorum diffère de celui de la CFI, ce qui a pour conséquences de rejeter des écritures et d'obliger à des corrections manuelles lors de l'échange des données entre les deux applications. Il n'y a, par ailleurs, aucun contrôle mis en place pour revoir les imputations comptables.
  - c. Quorum est sous-utilisé par rapport à ses capacités, car les charges des bâtiments ne sont pas enregistrées. Ainsi un décompte par immeuble n'est pas disponible bien que ce soit une fonctionnalité de base de l'application. Il en est de même pour les décomptes de chauffage annuels qui nécessitent des opérations manuelles pouvant être une source d'erreur.
2. Le service de la gérance ne dispose pas des connaissances et des compétences nécessaires pour mener à bien la mise en place de Quorum. Ces déficiences ont conduit la direction du DCTI à se résoudre à engager un mandataire externe pour paramétrer l'application de manière à disposer de données fiables dans un délai raisonnable.
  3. Chaque collaborateur des divisions de la maintenance et de la gérance utilise les « moyens du bord » et établit des listes à partir d'autres applications (par exemple Excel) ou détient l'information sous forme de documents papier. Il n'existe aucun répertoire des documents disponibles.

### **4.2.3. Risques**

Le **risque opérationnel** est avéré par suite de l'absence de données de base fiables, complètes et à jour ce qui rend difficile la gestion financière et prévisionnelle des locaux.

Le **risque de contrôle** est avéré dans la mesure où il est impossible de justifier une décision d'acquisition, de location ou de rocade sur la base de documents fiables.

Le **risque financier** est avéré puisque, d'une part, les investissements en matériel ne sont pas opérationnels plusieurs années après leur mise en place prévue et, d'autre part, il est nécessaire de faire appel à des consultants externes pour mener à bien des projets.

#### **4.2.4. Recommandations**

##### ***Actions possibles***

###### ***[cf. constats 1 & 2]***

SIBAT : Prioriser les informations à récolter par catégorie de bâtiments tout en fixant un délai pour la saisie de toutes les données. Réévaluer au cours de 2009 la capacité de SIBAT à répondre aux attentes en matière d'informations nécessaires à la gestion des locaux. En cas de réponse négative, étudier une alternative.

Quorum : Fiabiliser rapidement les données actuelles et réévaluer l'opportunité d'utiliser les fonctionnalités de base de l'application pour obtenir des informations financières par immeuble.

***[cf. constat 3]*** Lister les informations disponibles dans chaque application et / ou auprès de chaque collaborateur pour identifier la source la plus fiable.

##### ***Pistes et modalités de mise en oeuvre***

###### ***[cf. constats 1 & 2]***

###### **SIBAT**

A fin octobre 2008, la Direction des bâtiments a déterminé les champs qui doivent être renseignés dans SIBAT. La Direction des bâtiments est invitée à définir les catégories de bâtiments devant être renseignées prioritairement.

Sur la base des saisies d'informations effectuées dans SIBAT au cours de 2009, la Direction des bâtiments est invitée à procéder à la réévaluation de l'adéquation de l'application SIBAT aux besoins. Si SIBAT n'est pas la réponse aux besoins de la Direction des bâtiments, celle-ci devra élaborer une solution pour disposer d'une application propre à lui fournir les informations liées à l'optimisation (voir [chapitre 5.1](#)).

###### **Quorum**

La fiabilisation des données est en cours de réalisation avec le concours d'un mandataire. Ensuite, il faudra nommer une personne qui soit en mesure de maintenir la qualité des informations ressortant de l'application.

La Direction des bâtiments définit les besoins en termes d'information financière et détermine si les fonctionnalités de base de l'application métier peuvent y répondre ; nous faisons référence aux décomptes financiers par immeuble ou aux décomptes de chauffage par immeuble. Dans le cas contraire, la Direction des bâtiments est invitée alors à développer dans la CFI des restitutions qui permettent d'obtenir les décomptes susmentionnés d'une manière fiable et conviviale dès l'année 2009.

***[cf. constat 3]*** La Cour encourage la direction des bâtiments à poursuivre ses travaux visant à définir les informations pertinentes à recenser.

##### ***Avantages attendus***

Obtenir des logiciels opérationnels et utilisés pour leurs avantages.  
Réduire les sources d'informations non maîtrisées et non partagées.  
Harmoniser les informations permettant d'atteindre les objectifs fixés dans les deux projets de lois.

#### **4.2.5. Observations de l'audité**

##### **[ad action 1 & 2]**

*SIBAT : un plan d'actions concrètes dans ce cadre - très similaires aux recommandations de la Cour - est d'ores et déjà en cours. Les informations à récolter par catégorie de bâtiments ont été identifiées, en tenant compte des besoins des différents utilisateurs et utilisateurs potentiels de SIBAT, ainsi que des priorités opérationnelles. L'identification des volumes d'informations manquants par catégorie de bâtiments est en cours et devrait se terminer d'ici fin 2008. Sur cette base, il sera loisible de connaître l'ampleur des travaux et ressources (humaines et financières) nécessaires pour compléter l'application avec toutes les données pertinentes par catégorie de bâtiment. Les délais pour la saisie de toutes les données ne pourra être fixé qu'une fois ces travaux préparatoires achevés (fin février 2009).*

*Quorum : les travaux en vue de fiabiliser les données actuelles sont en cours et prendront encore de nombreux mois compte tenu de l'ampleur des erreurs constatées. L'office des bâtiments partage et soutient pleinement la recommandation de la Cour quant à réévaluer l'opportunité d'utiliser les fonctionnalités de base de l'application pour obtenir notamment des informations financières par immeuble. Des discussions sont en cours et doivent se poursuivre avec le département des finances en vue de permettre cette utilisation rationnelle d'un outil métier indispensable à une gestion efficace des locaux de l'Etat, étant précisé que la CFI ne permet pas de fournir les informations nécessaires à cette gestion métier.*

**[ad action 3]** *Conforme à nos décisions et/ou projets en cours.*

### 4.3. Standardisation de la nomenclature utilisée

#### 4.3.1. Contexte

Les intervenants dans la gestion des locaux étant multiples, un même dossier est suivi à des étapes successives par deux services ou plus. Ainsi, une demande pour de nouveaux locaux émane du département demandeur, puis passe à la division de la maintenance qui analyse les opportunités de rocadés ; lorsqu'il n'y a pas de possibilités de rocadés, la demande est transférée au service de la gérance pour qu'il recherche de nouveaux locaux à louer. Ces interactions demandent que les différents intervenants utilisent un langage commun.

#### 4.3.2. Constats

1. Dans son extrait de procès-verbal du 9 mai 2007 (6168-2007), le Conseil d'Etat a décidé notamment que la base de données issue du système d'information utilisé par la division de la maintenance soit mise à jour avec le relevé complet des surfaces des locaux administratifs. Cependant, comme il n'existe pas de définition des locaux administratifs au DCTI, la Cour a obtenu autant de listes des bâtiments administratifs différentes qu'il y a de services concernés.

Nous avons récolté les données suivantes :

	Groupe OLEG	Division de la maintenance	Service de la gérance
Nombre d'adresses administratives en propriété	34	136	N/A
Nombre d'adresses administratives prises à bail selon OLEG	32	192	89

2. Un identifiant unique pour les bâtiments est le centre de frais (CF). Les CF suivants sont définis dans la base de données SIBAT :
  - 1000 : Bâtiments administratifs
  - 2000 : Bâtiments scolaires
  - 3000 : Bâtiments universitaires
  - 4000 : Bâtiments hospitaliers
  - 5000 : Bâtiments loués (Etat bailleur)
  - 6000 : Droits de superficie
  - 7000 : Terrains divers
  - 8000 : Gravières (3 CF)
  - 9000 : Bâtiments Etat locataire et divers
  - 10 000 : Routes
  - 50 000 : Ouvrages d'art

Les définitions de ces groupes de centres de frais mélangent des notions de destinataire des locaux (scolaires, universitaires, hospitaliers), de fonction des locaux (administratifs) et de mode de financement (loués ou en propriété).

La classification des biens selon cette définition prête à confusion car lorsque nous sélectionnons le code 1000 pour obtenir l'intégralité des bâtiments administratifs, nous retrouvons des biens qui ne peuvent en aucun cas être considérés comme des bâtiments administratifs. A titre d'exemple, sous le

code 1000, sont renseignés la caserne à la rue François-Dussaud, le stand de tir au boulevard Jaques-Dalcroze ou encore le dépôt de bois de la maison de la forêt au chemin des Grands-Bois. De plus, des bâtiments administratifs se retrouvent dans d'autres groupes de CF comme les bâtiments loués ou les bâtiments Etat locataire et divers.

3. Les systèmes d'informations à la disposition de la Direction des bâtiments contiennent des informations sur les genres de locaux. Dans le système d'information utilisé par la division de la maintenance, l'axe d'analyse s'appelle « Destination » et dans celui utilisé par le service de la gérance, il se nomme « Genre ». Les dénominations ne sont pas les mêmes entre les deux systèmes. Les genres pour définir les locaux loués sont au nombre de 25 alors que les destinations pour les locaux gérés par la division de la maintenance sont au nombre de 62.

### **4.3.3. Risques**

Il existe un **risque de contrôle et opérationnel** parce que l'absence d'une nomenclature commune et correctement définie ne facilite pas une communication entre les intervenants et rend les analyses difficiles et sujettes à erreurs.

Le **risque financier** réside dans le temps supplémentaire utilisé à créer des passerelles pour communiquer sur les mêmes données et dans l'impossibilité de produire des analyses fiables.

### **4.3.4. Recommandations**

#### ***Actions possibles***

**[cf. constats 1, 2 et 3]** Mettre en place pour l'ensemble de la Direction des bâtiments une typologie de biens permettant de faire des inventaires complets et précis sous différents angles comme par exemple la fonction d'un bien, son mode de financement ou encore son utilisateur. Puis, introduire ces informations dans les systèmes d'information à disposition de la division de la maintenance.

#### ***Pistes et modalités de mise en oeuvre***

**[cf. constats 1, 2 et 3]** La Cour constate que des mesures ont été initiées depuis quelques semaines et elle encourage la Direction des bâtiments à poursuivre les efforts entrepris dans sa volonté d'homogénéiser la nomenclature et de disposer de définitions univoques pour tous les utilisateurs des systèmes d'informations. Dès que l'organisation sera mise en place, la Cour invite la Direction des bâtiments à s'assurer de la mise à jour des données dans les systèmes d'informations.

#### ***Avantages attendus***

Une identification des locaux sous différents angles permettant de faire aisément des analyses et de communiquer plus efficacement entre les différents intervenants opérationnels ou décisionnels.

### **4.3.5. Observations de l'audité**

*Conforme à nos décisions et/ou projets en cours.*

## 4.4. Système de contrôle interne

### 4.4.1. Contexte

La loi prévoit que « *le système de contrôle interne est mis en place sans délai et sera opérationnel dans toutes les entités au plus tard le 1er janvier 2007* » (art. 2 chiffre 3 LSGAF).

Un système de contrôle interne (SCI) est un ensemble cohérent de règles d'organisation, de fonctionnement et de normes de qualité qui ont pour but d'optimiser le service au public, la qualité des prestations et la gestion des entités ainsi que de minimiser les risques économiques et financiers inhérents à l'activité de celles-ci. Compte tenu des montants dont le DCTI a la responsabilité, un système de contrôle interne efficace est nécessaire.

Au DCTI, une seule personne est en charge de la mise en place du SCI. Dans le cadre de cette procédure, trois étapes ont été choisies qui sont les mêmes dans chaque département :

- L'autoévaluation : elle permet de sensibiliser les collaborateurs au système de contrôle interne
- L'identification des risques majeurs : elle permet de définir une cartographie des risques pour chaque direction
- La définition des processus, des prestations et des contrôles rattachés : elle permet la mise en place d'une matrice des contrôles.

### 4.4.2. Constats

1. Les étapes d'autoévaluation et d'identification des risques majeurs sont terminées au DCTI. Cependant, l'étape suivante, soit la définition des processus, des prestations et des contrôles rattachés était planifiée pour le mois de juin 2008, mais n'est toujours pas terminée. En effet, la personne en charge de la mise en place du SCI s'est vue attribuer d'autres tâches avec une priorité plus importante.
2. Les procédures écrites sont incomplètes ou lacunaires au service de la gérance et inexistantes à la division de la maintenance. Ainsi, pour comprendre les étapes qui amènent à la conclusion d'un bail, la Cour a interrogé séparément le service de la gérance et la division de la maintenance. Etant donné que les informations n'étaient pas similaires, une séance a dû être organisée pour réunir les deux entités. Ceci a en outre démontré que les méthodes de travail respectives étaient méconnues.
3. Aucun rapport n'est préparé par le service de la gérance ou par la division de la maintenance à destination de la direction de manière régulière. Ainsi, il y a un déficit de communication entre la direction et les services opérationnels.

### **4.4.3. Risques**

Le manque d'un SCI opérationnel et efficace entraîne des **risques de contrôle, des risques opérationnels, des risques de conformité et des risques financiers**.

Le **risque de légalité** est avéré car le SCI n'est pas opérationnel, alors que la LSGAF l'exigeait au 1<sup>er</sup> janvier 2007.

### **4.4.4. Recommandations**

#### ***Actions possibles***

**[cf. constat 1]** Fixer un délai aux responsables de services qui doivent mettre en place le SCI, conformément aux dispositions légales votées par le Grand Conseil et aux objectifs qui sont fixés par le Conseil d'Etat.

**[cf. constat 2]** Formaliser les procédures métier du service de la gérance et de la division de la maintenance.

**[cf. constat 3]** Définir les formats et les fréquences de reporting à la direction.

#### ***Pistes et modalités de mise en oeuvre***

**[cf. constat 1]** La Direction des bâtiments est invitée à fixer des délais et à s'assurer qu'ils seront respectés. Le responsable du contrôle interne du département est invité à s'associer aux démarches de la Direction des bâtiments pour faire aboutir le projet dans les meilleurs délais. En outre, il peut consulter, à titre d'experts, le collègue spécialisé contrôle interne et la responsable du contrôle interne transversal pour toute question qui dépasse le cadre du DCTI.

**[cf. constat 2]** Le chef du service de la gérance et le chef de la division de la maintenance doivent s'assurer que les procédures métiers sont formalisées et suivies dans leurs services respectifs.

**[cf. constat 3]** La Cour constate que depuis la fin de son audit, la Direction des bâtiments a entrepris des actions (définition de formats de reportings, rédaction de cahiers de charges, définition d'une politique en matière de ressources humaines) et l'encourage à poursuivre dans cette voie.

#### ***Avantages attendus***

Se conformer à la loi, rendre les étapes de travail plus structurées et identifier les problèmes plus rapidement.

### **4.4.5. Observations de l'audité**

*Conforme à nos décisions et/ou projets en cours.*

## 4.5. La mission du service de la gérance

L'activité de **gestion des baux** comprend à la fois les situations où l'Etat est bailleur et où l'Etat est locataire. Cette activité consiste essentiellement en des tâches administratives de négociation des conditions contractuelles, de production des baux, de suivi de ces derniers (indexation des loyers, encaissements et paiements des loyers, relance des débiteurs, comptabilisation) et de visites des locaux (états de lieux d'entrée et de sortie, rapports sur les travaux d'entretien à entreprendre), soit une activité de régie immobilière.

Cependant, considérant les bonnes pratiques du secteur privé dans ce domaine, cette activité devrait englober la production d'informations financières sur la rentabilité des objets loués et également fournir des propositions pour changer des situations qui ne sont pas efficaces, par exemple en évitant le maintien perpétuel de situations locatives abusives par rapport au libre marché ou encore en prévenant le risque de contentieux. Par ailleurs, il apparaît évident que le service de la gérance devrait connaître les services de l'administration qui utilisent les locaux dont il a la gestion.

### 4.5.1. Organisation du service de la gérance

#### 4.5.1.1. Contexte

Dans le processus actuel de recherche de locaux, lorsque la division de la maintenance n'a pas identifié des possibilités de rocade, la demande de locaux est transférée au service de la gérance pour que ce dernier recherche un objet à louer. Il n'est pas rare que le demandeur dépose une demande et remette en même temps une proposition de locaux qu'il a déjà trouvés par ses propres démarches. Le service de la gérance effectue donc des prestations de moyens qui ont pour but principal de trouver des locaux à prendre à bail, de négocier les baux et de les suivre d'un point de vue administratif.

Certains services ou offices disposent de collaborateurs en charge de la logistique qui remplissent tout ou partie des fonctions d'un gérant d'immeuble; c'est notamment le cas pour le CTI, la Police ou l'OCP.

Le coût des locaux (loyers, charges d'entretien, chauffage) loués par l'Etat pour l'administration est comptabilisé globalement par le DCTI. En fin d'année, il est réparti selon des clés de répartition sur tous les utilisateurs locataires.

#### 4.5.1.2. Constats

1. Compte tenu de la position du service de la gérance dans le processus de recherche de locaux, il n'est qu'un exécutant et n'est pas motivé à faire preuve de proactivité ; par exemple, il ne s'occupe pas de savoir si une demande est pertinente, car cela est du ressort du Secrétaire général du département demandeur.



2. Les conditions contractuelles et leurs limites ne sont pas définies par la Direction des bâtiments comme cadre de référence pour le service de la gérance. De plus, d'autres instances peuvent influencer sur les conditions contractuelles des baux. Exemple : pour un immeuble du centre-ville, il a été établi trois baux pour trois locataires différents dont les prix sont de 90, 220 et 255 F par m<sup>2</sup>. Le prix de 90 F par m<sup>2</sup> a été imposé par un ancien conseiller d'Etat.
3. L'organisation du service de la gérance montre des lacunes :
  - Il ne fait pas le suivi des utilisateurs des locaux ce qui conduit à n'avoir aucun contrôle systématique sur le niveau de sous-occupation, voire d'inoccupation.
  - Les gérants ne visitent pas régulièrement les immeubles dont ils ont la responsabilité et ne sont pas en mesure de déterminer les conditions d'utilisation ; par exemple, lors de la visite des locaux du CTI à la route des Acacias et à la rue du Grand-Pré, le gérant nous a indiqué n'avoir pas encore vu ces objets dans le détail.
  - Pour un même service (p.ex. le CTI), il y a plusieurs gérants en charge des locaux suivant leur localisation géographique, avec des problèmes de communication.
  - Le service ne procède pas à la réconciliation des données provenant de Quorum et de la comptabilité. Ainsi, pour 2007, il y a un écart d'environ 3 millions entre le montant des loyers payés ressortant des documents transmis par la Gérance (52 millions) et ceux ressortant de la comptabilité (49 millions).
4. Les dossiers de la gérance ne sont pas complets. Lors de notre revue, nous avons constaté que l'ensemble des dossiers sélectionnés ne contenaient pas tous les documents justifiant les décisions prises. Ainsi la demande initiale, l'exposé des motifs, le préavis technique de la maintenance ou encore la décision du groupe interdépartemental étaient manquants.
5. Compte tenu du système de comptabilisation des charges de locaux, le service de la gérance n'est pas en position de force pour sensibiliser les utilisateurs au coût des charges locatives (loyers, charges, chauffage) des locaux qu'ils utilisent et, par là-même, il ne dispose pas d'un moyen de pression.

#### 4.5.1.3. Risques

Le **risque opérationnel** est avéré dans la mesure où le service de la gérance ne dispose pas d'informations sur les utilisateurs actuels des locaux et sur leur taux d'occupation (à comparer avec la demande initiale) ce qui peut le conduire à conclure ou à résilier des baux sur la base de données fausses.

Le **risque financier** est avéré lorsque des loyers sont payés pour des locaux surdimensionnés par rapport aux besoins.

Le **risque de contrôle** est avéré car il est impossible de tracer l'historique d'une location à partir des documents disponibles. Il faut faire appel à la mémoire des collaborateurs présents.

#### 4.5.1.4. Recommandations

##### **Actions possibles**

**[cf. constats 1 et 2]** Rappeler les rôles et responsabilités du service de la gérance ainsi que ses compétences de manière à lui permettre de gérer les baux d'un point de vue administratif et opérationnel.

**[cf. constat 3]** Revoir le cahier des charges des gérants de manière à ce qu'ils soient une source d'informations à jour et complète de suivi.

**[cf. constat 4]** Compléter les dossiers avec les documents essentiels.

**[cf. constat 5]** Revoir le système d'imputation des charges de locaux aux utilisateurs de manière à leur faire prendre conscience des coûts qu'ils engendrent.

##### **Pistes et modalités de mise en oeuvre**

**[cf. constats 1 et 2]** Les responsabilités et les compétences du service de la gérance étant définies, la Cour invite la Direction des bâtiments à les rappeler aux collaborateurs de manière à ce que la gestion du service de la gérance soit en adéquation avec les attentes de la Direction des bâtiments. Sans remettre en cause l'autonomie des utilisateurs, le service de la gérance est invité à être proactif et à émettre des recommandations ou solutions alternatives.

**[cf. constat 3]** Le cahier des charges des gérants doit imposer un minimum de visites des locaux dont ils ont la charge de manière à, entre autre, renseigner les outils de gestion sur les utilisateurs, le taux d'occupation, etc. de manière à participer activement à l'optimisation des locaux.

**[cf. constat 4]** Pour tous les dossiers de locations actifs et les futures locations, le responsable du service doit définir les documents qui doivent se trouver dans le dossier de manière à pouvoir suivre l'historique et les motivations de chaque décision.

**[cf. constat 5]** La Direction des bâtiments calcule le coût moyen des charges d'immeubles (entretien, loyer, honoraires, etc.) par personne / service / département. Pour les locaux dont le prix au m<sup>2</sup> est supérieur à la moyenne, la gérance est invitée à régulièrement proposer des alternatives à l'utilisateur. Elle communique régulièrement au Collège spécialisé logistique les cas qui nécessitent des changements et définit avec lui les solutions à apporter.

##### **Avantages attendus**

Clarifier les rôles du service de la gérance par rapport aux autres entités en charge de la gestion des locaux.

Affirmer le rôle du service de la gérance en élargissant ses pouvoirs et ses compétences en matière de locaux loués.

Utiliser au mieux les compétences du service de la gérance tout en s'assurant du respect des cahiers des charges des gérants.

Maîtriser l'information par l'intermédiaire des gérants qui sont les mieux à même de l'obtenir et de la maintenir à jour.

Réaliser des économies sur les charges locatives. Sur la base des informations recueillies tout au long de son travail et des visites de locaux effectuées, la Cour

partage l'avis des experts quant aux possibilités existantes de réduire les surfaces disponibles actuellement par l'optimisation des locaux (voir à ce propos le [chapitre 6.1](#)). Une meilleure allocation des locaux existants devrait permettre de réaliser des économies minimales de 10% sans autres coûts supplémentaires que ceux des déménagements et d'aménagements mineurs, soit au moins 3 millions nets par an.

#### **4.5.1.5. Observations de l'audité**

**[ad actions 1 et 2]** *Les modalités d'une gestion réellement proactive visant à intervenir spontanément dans l'affectation de locaux existants sans demande préalable des utilisateurs est en cours de réflexion au sein de la direction générale.*

*Par ailleurs, dans le cadre du projet OLEG des scénarii d'optimisation seront proposés d'ici la fin du premier trimestre 2009. Le scénario validé par le CE devra être mis en œuvre par l'OBA de manière proactive et dans le cadre d'une planification globale.*

**[ad action 3]** *Le cahier des charges des gérants, actuellement trop général, doit être détaillé et fera l'objet d'une remise à jour au cours de l'année 2009, de manière coordonnée avec tous les cahiers de charges des collaborateurs de l'office des bâtiments.*

**[ad action 4]** *Les procédures métier du service de la gérance doivent être revues par le nouveau chef de service qui a pris ses fonctions le 1<sup>er</sup> novembre 2008. Seront également identifiés les documents qui doivent se trouver dans chaque dossier de manière à pouvoir y trouver l'historique et les motivations de chaque décision.*

**[ad action 5]** *Voir observation de l'audité 4.2.5, ad action 1 et 2: toute analyse pertinente et complète quant aux charges par immeuble ne pourra être effectuée de manière systématique que pour autant que l'office des bâtiments obtienne l'autorisation d'utiliser les fonctionnalités de base de l'application Quorum pour obtenir notamment des informations financières consolidées par immeuble. Les grilles d'analyses pertinentes ont d'ores et déjà été discutées au sein de la direction de la gestion et de l'exploitation, permettant d'identifier les actions correctives nécessaires, tant en termes de travaux que de gestion administrative des locaux.*

*Parallèlement, le processus d'attribution des locaux en cours de finalisation prévoit spécifiquement l'opportunité d'une action spontanée et proactive de l'office des bâtiments quant à l'affectation de surfaces, démarche qui sera effectivement communiquée aux utilisateurs et au collège spécialisé logistique.*

*Concernant les gains estimés par la Cour dans le cadre de l'optimisation des locaux, le département ne partage pas l'avis des auditeurs quant aux moyens à mettre en œuvre pour réaliser des économies découlant de l'optimisation des surfaces administratives de l'Etat.*

## 4.5.2. Politique de location

### 4.5.2.1. Contexte

Louer un objet, que l'on se trouve en position de bailleur ou de locataire, doit traduire une politique en la matière. La location (Etat locataire) est une forme de financement auprès de tiers qui permet d'avoir des objets rapidement et sans liquidités au moment de la prise de décision. Cette option donne plus de souplesse pour des situations transitoires, mais pour les besoins à long terme, elle s'avère souvent plus onéreuse. L'achat ou la construction d'un bâtiment demande une anticipation plus grande car les délais de réalisation des projets sont longs, surtout en raison du processus législatif. Cependant, cette option dote l'Etat d'un patrimoine qui, à long terme, est généralement moins coûteux et qui lui permet de maîtriser sa politique en matière de gestion des locaux. Enfin, ces immeubles peuvent être aliénés le cas échéant.

La Cour rappelle que le total des loyers des immeubles dont l'Etat est locataire est passé de 21 millions en 2002 à 49,4 millions en 2007, ce qui représente plus d'un doublement des frais de location en cinq ans alors que le nombre de personnes employées par l'Etat et les surfaces utilisées n'augmentaient pas dans les mêmes proportions.

### 4.5.2.2. Constats

1. Actuellement, l'Etat se trouve dans une position où il est à la fois propriétaire, bailleur et locataire d'importantes surfaces. Toutefois, aucune politique ne définit les critères de choix ou de priorité de l'une ou l'autre des options.
2. Aucune étude d'opportunité n'est réalisée sur les avantages d'acquérir un objet plutôt que de le louer. Lorsque le service de la gérance trouve un objet à louer, il ne recherche pas d'alternatives : soit sous la forme d'autres offres de location, soit, pour des objets de grande taille, par une étude d'opportunité qui compare les conditions d'un achat ou d'une construction avec une location.
3. Aucune étude d'opportunité d'occuper un objet plutôt que de le louer à des tiers n'a été réalisée.
4. Sur la base des fichiers remis par le service de la gérance, la Cour a comparé le prix moyen du mètre carré loué lorsque l'Etat est bailleur avec le prix moyen du mètre loué lorsque l'Etat est locataire<sup>12</sup>. Ainsi, le prix au mètre carré moyen est de 197 F lorsque l'Etat est bailleur et de 317 F lorsque l'Etat est locataire. Une des raisons de cet écart provient du prix des loyers, nettement inférieurs à ceux du marché, qui sont facturés à des entités à caractère social ; il s'agit là d'une décision politique dont nous n'avons pas chiffré l'impact.

---

<sup>12</sup> Les données étant parfois incomplètes (Etat locataire 22%, Etat bailleur 36% des cas), seuls les baux où le loyer annuel et les surfaces étaient renseignés ont été pris en considération.

### 4.5.2.3. Risques

Le **risque de contrôle** est effectif car il manque un cadre général auquel se référer pour s'assurer du respect des dispositions légales et réglementaires.

Le **risque opérationnel** résulte d'un manque de connaissances et d'informations au moment de la prise de décision sur des nouveaux locaux.

Le **risque financier** résulte du différentiel de prix entre les locations encaissées (Etat bailleur) et payées (Etat locataire).

### 4.5.2.4. Recommandations

#### **Actions possibles**

**[cf. constat 1]** Définir une politique-cadre en matière de location qui soit basée sur les recommandations du chapitre 4.1.

**[cf. constat 2]** Toute réponse à une demande de locaux d'une certaine ampleur doit être faite avec plusieurs options permettant de prendre une décision en meilleure connaissance de cause.

**[cf. constat 3]** Déterminer si des locaux loués à des tiers peuvent être utilisés pour les besoins de l'Etat.

**[cf. constat 4]** Hormis les loyers fixés par décision politique, réévaluer et adapter le cas échéant les baux octroyés à des prix inférieurs à ceux du marché.

#### **Pistes et modalités de mise en œuvre**

**[cf. constat 1]** Le Président du DCTI propose à l'intention du Conseil d'Etat les grands principes en matière de gestion des locaux, et en particulier ceux qui touchent aux opérations de prises à bail, afin qu'il les valide et les communique aux services concernés.

**[cf. constat 2]** Le Conseil d'Etat a décidé que lui soient soumises toutes les demandes pour des nouvelles surfaces de plus de 100 m<sup>2</sup> (décision du 20 octobre 2004 no 14903-2004). Tant que cette mesure est en vigueur, la Direction des bâtiments remet au Conseil d'Etat toutes les demandes accompagnées d'au moins deux offres de locations et, pour les grandes surfaces, d'une étude d'opportunité sur la location par rapport à la propriété (achat ou construction).

**[cf. constat 3]** La Direction des bâtiments examine les bâtiments loués à des tiers et les compare avec les besoins en locaux de l'administration afin de déterminer l'opportunité de résilier certains baux.

**[cf. constat 4]** La Direction des bâtiments établit une liste des locaux dont les loyers pourraient être ajustés aux prix du marché. Cette démarche s'inscrit dans le respect du plan de mesures adopté par le Conseil d'Etat (mesure P1 30 : « Mieux exercer les droits de l'Etat locataire (montant du loyer, exécution des travaux) »).

#### **Avantages attendus**

Meilleure utilisation du patrimoine de l'Etat, conformité à la loi et décisions prises avec une meilleure connaissance des opportunités.



Réduire le montant des loyers payés à des tiers et augmenter les recettes de loyers.

#### **4.5.2.5. Observations de l'audité**

**[ad action 1,2 et 4]** *Conforme à nos décisions et/ou projets en cours.*

**[ad action 3]** *L'office des bâtiments prend note de la recommandation de la Cour et en apprécie la pertinence. Cette mesure n'avait pas été envisagée à ce jour.*

## 4.6. L'optimisation de la gestion des locaux

### 4.6.1. Contexte

L'activité d'**optimisation de la gestion des locaux** doit permettre de maximiser l'utilisation des surfaces disponibles, de fournir des conditions de travail décentes et confortables aux collaborateurs de l'Etat, tout en minimisant les coûts de l'immobilier, de manière continue.

Pour réaliser cette activité, il est nécessaire d'avoir certaines conditions de base. En effet, cette tâche doit être réalisée par une instance ayant la maîtrise de l'information relative à l'ensemble des bâtiments. Cette instance doit être en mesure de se référer à un cadre dans lequel elle peut effectuer cette activité (directives) et être dotée de pouvoirs de décision. In fine, elle doit pouvoir se reposer sur des informations fiables et à jour comme notamment :

- Les surfaces actuelles et à venir (nouvelles constructions, résiliation de baux,...) par bâtiment.
- Le nombre de postes de travail actuel et maximum de chaque bâtiment.
- L'occupation des bâtiments actuelle ou future avec la date.
- Le coût annuel d'exploitation de chaque bâtiment.
- Le coût complet du déménagement d'un poste de travail.
- Le coût du mobilier d'un poste de travail.
- Les contraintes légales comme les dates de résiliation des baux.
- Les usagers actuels, leur taux d'activité, leur lieu de travail et leur rattachement à une organisation (UO).
- Les UO ne pouvant pas être séparées (même bâtiment).
- L'estimation par UO des employés à moyen terme (entre 3 et 5 ans).
- Les services avec des activités spéciales (demandant des locaux non standards).
- Etc.

Actuellement, c'est la division de la maintenance qui est en charge de la gestion des locaux ; elle reçoit et traite toutes les demandes. En cas de besoin, elle consulte le Collège spécialisé logistique pour l'aider à trouver une solution.

Comme la Cour l'a déjà indiqué plus haut, le projet OLEG a été créé pour mettre en place une gestion optimisée des locaux à l'Etat ; pour plus de détail, la Cour renvoie le lecteur au chapitre 6.

### 4.6.2. Constats

1. La division de la maintenance ne peut actuellement pas effectuer l'optimisation des locaux car elle ne maîtrise pas l'ensemble des projets et des informations relatifs aux bâtiments. En effet, elle ne s'occupe pas de la construction ni de la location. Ainsi, les actions entreprises actuellement ne s'inscrivent pas dans un objectif global à atteindre, mais sont des réponses à des demandes spécifiques.
2. Comme il n'y a pas de politique générale (voir point 4.1), il n'y a pas de directives internes à la division de la maintenance en ce qui concerne la gestion et l'attribution des locaux. De ce fait, les objectifs à atteindre en termes d'optimisation ne sont pas connus.

3. Les informations nécessaires à une optimisation ne sont pas définies. Sur la base de l'analyse de la Cour, les informations suivantes sont nécessaires, mais ne sont actuellement pas recherchées ou pas recensées de manière exhaustive :

Type d'information	Disponible dans	Disponible partiellement dans	Non disponible et/ou non recherchée
Surfaces actuelles par bâtiment		Sibat	
Surfaces à venir par bâtiment (nouvelles constructions, résiliation de baux,...)			X
Nombre actuel de postes de travail par bâtiment			X
Nombre maximum de postes de travail par bâtiment			X
Occupation actuelle d'un bâtiment		Sibat	
Occupation future (prévision) d'un bâtiment			X
Coût annuel d'exploitation de chaque bâtiment	CFI		
Coût complet du déménagement d'un poste de travail			X
Coût du mobilier d'un poste de travail,			X
Contraintes légales comme les dates de résiliation des baux	Quorum		
Usagers actuels par bâtiment avec leur taux d'activité et leur rattachement à une organisation (UO)			X
UO ne pouvant pas être séparées (même bâtiment)			X
Estimation par UO des employés à moyen terme (entre 3 et 5 ans)			X
Services avec des activités spéciales (demandant des locaux non standards)			X

4. La Direction des bâtiments n'a pas de pouvoir réel d'exécution par manque de liberté dans ses actions. Ainsi, une location de plus de 100 m<sup>2</sup> doit être approuvée par le Conseil d'Etat, alors que tout achat ou toute construction de bâtiment doit être approuvé par le Conseil d'Etat et le financement voté par le Grand Conseil.
5. Les restructurations liées à l'organisation des départements, des offices ou des services qui sont décidées par le Conseil d'Etat engendrent des mouvements de personnel importants et en cascade, ce qui débouche



sur des coûts, tels que frais de déménagements, frais liés à l'informatique et aux télécommunications, frais liés à la préparation des locaux.

6. Aucun plan n'a été imaginé pour passer de la situation actuelle à une situation avec optimisation des locaux. Dès lors, le chiffrage des coûts et des moyens à mettre en œuvre pour le passage de la situation actuelle à une situation optimisée n'est pas encore possible.

### **4.6.3. Risques**

Le **risque opérationnel** est effectif car les informations disponibles pour la gestion des locaux font défaut et conduisent à prendre des décisions qui ne sont pas basées systématiquement sur des données fiables. Cela a conduit plusieurs services à travailler dans des locaux qui ne sont pas adaptés.

Le **risque financier** tient au fait que, d'une part, des locaux loués sont restés vides pendant plusieurs mois et que, d'autre part, des coûts importants sont engendrés lors de déménagements d'entités.

### **4.6.4. Recommandations**

#### ***Actions possibles***

**[cf. constat 1]** Attribuer la tâche d'optimisation à la Direction des bâtiments.

**[cf. constat 2]** Rédiger les directives internes que la Direction doit appliquer pour toute nouvelle attribution de locaux. Ces directives ont été rédigées au cours de l'audit et ont été approuvées par le Conseil d'Etat en date du 19 novembre 2008.

**[cf. constat 3]** Identifier les variables nécessaires à l'optimisation des locaux tant à court qu'à moyen et long termes.

**[cf. constat 4]** Déterminer les prérogatives de la Direction des bâtiments pour qu'elle soit en mesure de procéder à l'optimisation des locaux.

**[cf. constat 5]** Discuter les restructurations prévues de l'organisation de l'Etat avec la Direction des bâtiments.

**[cf. constat 6]** Etablir un plan de passage pour aboutir à une gestion optimisée des locaux et le faire valider par le Conseil d'Etat.

#### ***Pistes et modalités de mise en œuvre***

**[cf. constat 1]** La responsabilité d'optimisation des locaux de l'Etat devrait être attribuée à la Direction des bâtiments parce qu'elle a une vue d'ensemble des bâtiments et les informations nécessaires. En cas de besoin, elle pourrait s'appuyer sur le Collège spécialisé logistique.

**[cf. constat 2]** Obtenir les directives internes que la direction doit appliquer pour toute nouvelle attribution de locaux. Ces directives doivent être intégrées dans les objectifs à atteindre à moyen terme par la direction.

**[cf. constat 3]** Identifier les variables nécessaires à l'optimisation, comment les obtenir des différents services, dans quel système les suivre et comment éviter les doubles saisies et les risques d'erreurs.

**[cf. constat 4]** Dans le cadre de la définition d'une politique en matière de locaux (voir point 4.1), la Direction des bâtiments doit s'assurer qu'elle disposera des prérogatives nécessaires pour procéder à l'optimisation des locaux sans ingérence.

**[cf. constat 5]** Les restructurations prévues de l'organisation de l'Etat doivent être discutées avec la Direction des bâtiments afin de lui permettre de trouver des solutions au moindre coût et au moindre désagrément, et selon les disponibilités.

**[cf. constat 6]** Etablir un plan de passage pour aboutir à une gestion optimisée des locaux et le faire valider par le Conseil d'Etat. Celui-là doit être planifié et chiffré année par année, avec l'intégralité des dépenses engagées et des économies réalisées. Les coûts doivent être introduits dans les budgets annuel et quadriennal.

#### **4.6.5. Observations de l'audit**

**[ad action 1]** Par extrait de procès-verbal (15858-2008) du 19 novembre 2008, le Conseil d'Etat a décidé de "confier à l'office des bâtiments l'application des normes et règles d'utilisation des locaux administratifs". De manière plus générale, l'office des bâtiments partage la recommandation de la Cour.

**[ad action 3]** Les variables nécessaires à l'optimisation des locaux à court terme sont identifiées. Par contre, une réflexion plus générale inscrite dans une vision à moyen et long terme est nécessaire et sera initiée par l'office des bâtiments, avec le concours du collège spécialisé logistique.

**[ad action 4]** L'office des bâtiments partage et soutient pleinement la recommandation de la Cour.

**[ad action 5]** L'office des bâtiments envisage en l'état d'améliorer, en coordination avec le collège spécialisé logistique, sa connaissance des différents utilisateurs des bâtiments, de manière à entrer dans une logique de localisation fonctionnelle, laquelle permettrait d'éviter une partie des aléas consécutifs aux restructurations périodiques de l'organisation de l'Etat.

**[ad action 6]** Une étude plus détaillée de cette recommandation et de ce qu'elle implique devra être menée, car la mise en œuvre de cette recommandation (au demeurant très pertinente) de la Cour implique des ressources spécifiques et un plan d'action complet dont on peut anticiper que la réalisation prendra le cas échéant de nombreux mois.

## **5. EXEMPLES ILLUSTRATIFS**

Les trois exemples qui sont décrits ont pour but d'illustrer les constats présentés dans les chapitres précédents, en particulier leurs aspects financiers.

Le choix de ces trois exemples procède d'une évaluation des risques financiers les plus importants qui concernent des opérations immobilières récentes (depuis 2002 ou qui sont toujours en cours de réalisation) et significatives (en termes de coûts et de frais de personnel). Ils mettent également en lumière les coûts additionnels importants qui sont ou qui ont été générés par des retards décisionnels. Il convient toutefois de ne pas faire de ces exemples un amalgame avec l'ensemble des objets gérés par la Direction des bâtiments.

Ces exemples ne comportent pas de recommandations sur les constats car celles-ci figurent déjà dans les chapitres précédents du rapport.

### **5.1. Les locaux du Centre des Technologies de l'Information (CTI)**

#### **5.1.1. Contexte**

En 2000, la localisation des différents services du CTI était la suivante :

- La Direction et la « Production » étaient situées dans le bâtiment des Acacias, immeuble propriété de l'Etat et dans quelques sites décentralisés pour les CIT (centres d'intervention technique).
- Le « Développement » était réparti sur de nombreux sites.
- Les « salles machines » étaient situées au Nouvel Hôtel de Police et à l'Hôtel des finances.

Compte tenu de l'éclatement géographique des services du CTI, la Direction Générale du CTI a souhaité regrouper à terme l'ensemble des collaborateurs dans un lieu unique.

Dans un premier temps, il était urgent de réunir les collaborateurs du « Développement » qui étaient éparpillés, qui plus est dans des locaux pris à bail. Pour ce faire, le DAEL (actuellement DCTI) a loué, dès le 1<sup>er</sup> mars 2001, au 70 de la rue du Grand-Pré des locaux d'une surface de 2'000 m<sup>2</sup>. Cependant, le bail de durée déterminée, était échu au 30 avril 2006 (le bâtiment devait être détruit dans le cadre de la réalisation d'un projet immobilier d'envergure), une solution définitive devait être trouvée.

Lorsque le CTI est revenu à la charge avec ses besoins en 2003, il s'est avéré que ceux-ci s'élevaient à un total d'environ 630 collaborateurs; compte tenu des 230 collaborateurs déjà présents sur le site des Acacias, il restait à trouver des locaux capables d'accueillir environ 400 places de travail, équivalentes à une surface d'un peu plus de 8'000 m<sup>2</sup>. C'est ainsi que s'est présentée la possibilité de prendre à bail une partie des locaux d'un immeuble administratif à la rue du Grand-Pré 64-66 d'environ 8'500 m<sup>2</sup>, opportunité qui fut saisie par le DAEL en avril 2003 avec une entrée dans les locaux en octobre 2004.

Actuellement, suite au regroupement des services administratifs du DCTI dans l'immeuble sis rue David-Dufour, opération répondant à la mesure du Conseil d'Etat P1 no 36, le CTI partage les locaux de la route des Acacias avec l'OCSTAT qui occupe un étage et demi (2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup>) et il partage les locaux de la rue du Grand Pré avec le SMP (Service médico-pédagogique).

### **5.1.2. Constats**

- 1) L'inadéquation entre les estimations et la situation actuelle : ainsi, depuis 2003, le nombre de collaborateurs ne cesse de diminuer, puisqu'il a passé de 631 à 530 à mi 2008 (chiffres ressortant du rapport de gestion du CTI). Il y a donc, en 2008, un écart significatif sur les prévisions d'environ 100 places de travail, avec des conséquences financières en termes de coût d'aménagement des places de travail et de loyer.
- 2) L'impossibilité, pour le service de la gérance, de mettre à disposition d'autres services de l'administration les locaux qui sont libérés par le CTI suite au manque d'informations quant au nombre et à la date de disponibilité. En effet, ce n'est qu'en juillet 2008 que le service de la gérance a pu réallouer les locaux libérés à une autre entité de l'administration.
- 3) L'absence de réflexion en profondeur sur les besoins réels et à moyen terme a conduit à une situation où les deux bâtiments principaux du CTI hébergent d'autres services de l'administration cantonale, l'OCSTAT aux Acacias et le SMP au Grand-Pré. Cette situation va à l'encontre de la volonté du CTI de regrouper ses services en un lieu unique à terme.
- 4) L'absence d'un plan pour passer d'une situation inadéquate à une situation conforme aux besoins déclarés du CTI débouche sur des coûts de fonctionnement annexes importants tels que ceux générés par des déménagements, des aménagements de locaux, des études pour présenter des nouveaux projets.
- 5) Le regroupement du « Développement », d'abord au Grand-Pré 70 en 2001, puis ensuite au Grand-Pré 64-66 en 2006, a entraîné deux déménagements des mêmes collaborateurs dans un délai de 5 ans pour un coût de plusieurs dizaines de milliers de francs.

## **5.2. Les locaux de la Police**

### **5.2.1. Contexte**

Actuellement, outre les postes de police de quartiers, les services de police sont répartis géographiquement de la manière suivante :

- « Nouvel Hôtel de Police 1 (NHP1) », sis au chemin de la Gravière et François-Dussaud : direction de la police, de la gendarmerie, services d'état-major, brigade d'intervention, brigade de sécurité publique, services publics, services des contraventions, centrale d'engagements, partie des services généraux, brigade de criminalité informatique et brigade financière.
- « Vieil Hôtel de police (VHP) », sis au boulevard Carl-Vogt : direction de la police judiciaire et police judiciaire, violons.

- Rue Marziano : direction des services généraux, garage de la police, détachement de protection rapprochée, task force drogue.
- Rues de la Fontenette et du Centurion à Carouge : centre de formation de la police.

Les loyers payés pour les immeubles de Carl-Vogt, pour le centre de formation, pour les services généraux et le garage représentent un montant annuel de 2.8 millions. Les effectifs totaux de la police se composent d'environ 1'750 personnes, toutes fonctions confondues.

*Bâtiment « Vieil Hôtel de police »*

Ce bâtiment est loué par l'Etat de Genève depuis 1965. A l'origine, il n'était pas prévu d'y loger les services de police et le bâtiment avait été aménagé en locaux administratifs. Le loyer actuel est de près de 1.8 millions de francs pour abriter 335 collaborateurs.

*Bâtiment « Nouvel Hôtel de Police (NHP1) »*

Initié dans les années 80, le projet du Nouvel Hôtel de Police a fait l'objet d'un premier projet de loi (PL 5683 de février 1985) pour un crédit d'étude. Immeuble prévu schématiquement sous la forme d'un double peigne, il devait dès le début être construit en plusieurs étapes, notamment en raison des baux en cours sur les parcelles visées par la construction et qui avaient des échéances différentes, et pour des raisons de disponibilités budgétaires. Mais, dès l'achèvement de l'étape initiale prévue en 1991, les travaux des étapes subséquentes devaient démarrer.

Ainsi, le PL 6147 a été déposé en juin 1988 devant le Grand Conseil pour un crédit d'investissement en vue de la construction de la 1<sup>ère</sup> étape du NHP. Initialement devisé à 112,4 millions, le projet a été modifié et le crédit accordé par les députés s'est élevé à 87,4 millions. La construction de l'actuel NHP1 s'est achevée en 1993.

La construction des étapes 2 et 3 du NHP a connu un nouveau développement avec la décision du Conseil d'Etat, en octobre 2007, de maintenir le site de la Queue d'Arve plutôt qu'un autre site dans le canton. En juin 2008, le Conseil d'Etat a déposé un projet de loi sur le bureau du Grand Conseil pour un crédit d'étude d'un montant de 9.2 millions (PL 10323), actuellement à l'étude en commission des travaux.

Le coût global estimé à fin 2008 du NHP, soit les étapes 1, 2 et 3 représente un montant de 250 millions de francs (chiffres ronds, hors éléments d'ajustements en francs constants) et se détaille comme suit :

1 <sup>er</sup> crédit d'étude de 1985 y compris crédit complémentaire	4'695'961
Crédit de construction et d'équipement de la 1 <sup>ère</sup> étape y compris crédit complémentaire	<u>95'326'955</u>
Total de la 1 <sup>ère</sup> étape	100'022'916
2 <sup>ème</sup> crédit d'étude de 2008 (non réalisé)	9'200'000
Coût de la construction et de l'équipement estimé (non réalisé)	<u>140'000'000</u>
Total des étapes 2 et 3	149'200'000
Coût global estimé à fin 2008	249'222'916

## 5.2.2. Constats

- 1) Inadéquation entre la demande initiale et la situation actuelle. Les locaux actuels sont inadaptés aux missions de la police :
  - Carl-Vogt : dès le début de la prise à bail en 1965, ils ont un caractère administratif et doivent faire l'objet d'aménagements propres à l'activité policière ; en 2008, ils sont vétustes, exigus et pour certains d'entre eux ne répondent plus aux dispositions légales (lieux d'interrogatoire et lieux de détention).
  - NHP1 : il ne répond pas aux normes de sécurité du contexte actuel parce qu'il ne dispose pas de dégagement par une deuxième sortie du côté de l'Arve par exemple, qui est conçue sous la forme d'une passerelle prévue depuis fort longtemps.
  - La disposition des locaux n'est pas optimale, car toutes les surfaces du NHP1 qui sont appelées à être reliées au NHP2, ont été construites avec des matériaux provisoires. De ce fait, tant que le NHP2 n'est pas construit, il est impossible d'installer des bureaux dans les surfaces à relier, mais uniquement des salles de réunions.
- 2) L'étalement du projet de NHP sur près de trente ans a conduit à des coûts importants :
  - de loyer et d'entretien exorbitants qui représentent plus de 40 millions, alors que l'acquisition de l'immeuble de Carl-Vogt ou d'un autre aurait permis de faire de substantielles économies.
  - la mise à disposition de l'étape 2 du NHP n'étant pas attendue avant 2015, des travaux de rénovation sont nécessaires dans le bâtiment Carl-Vogt (par exemple : adaptation des locaux conformément aux dispositions légales) dont tout ou partie des coûts seront à charge de la Police.
  - en termes d'étude, un nouveau crédit a été demandé d'un montant de 9'200'000 F (concerne les étapes 2 et 3 du NHP) alors qu'une première étude avait été réalisée pour un coût de 4'700'000 F durant les années 1985-1987 (concernait le NHP dans son ensemble).
- 3) Les documents de comparaison de deux projets<sup>13</sup> sont figés uniquement sur le coût des bâtiments et n'intègrent pas les autres flux financiers liés aux projets (libération des locaux pouvant être loués à des tiers ou vendus, frais de déménagement, économie des coûts de location, etc....).

---

<sup>13</sup> Source : Nouvel Hôtel de Police (NHP) Comparaison des projets, sur la base des études de faisabilité portant sur les sites de la Gravière et de Bernex et de la séance de présentation de ces dernières à MM. Mark Muller et Laurent Moutinot, conseillers d'Etat, 26 avril 2007 ; document préparé par un groupe de travail conjoint DCTI-DI.

### **5.3. Les locaux de l'Office Cantonal de la Population (OCP)**

#### **5.3.1. Contexte**

Autrefois réparti sur quatre lieux différents, l'Office Cantonal de la Population s'est installé dans ses nouveaux locaux le 1<sup>er</sup> décembre 2006 permettant ainsi le regroupement des divers services qui centralisent toutes les formalités ayant trait à la population, à savoir :

- le Service des étrangers et des confédérés.
- le Service cantonal des naturalisations.
- le Service des passeports.
- la Direction cantonale de l'Etat civil.

Toutefois, la volonté de regrouper les services de l'OCP date du milieu des années 90. Un premier projet datant de 1999, intitulé « Reconversion de l'ancienne usine Kugler pour l'administration cantonale » était prévu dans le quartier de la Jonction, sur des terrains propriété de l'Etat. Le projet (PL 8179) d'un montant de près de 25 millions, a vu finalement son entrée en matière refusée par la commission des travaux, proposition suivie par le Grand Conseil.

En conclusion de ses travaux, la commission motivait sa proposition par les désavantages du projet en regard du nombre estimé d'utilisateurs par année (soit environ 100'000), à savoir :

- la situation géographique du site de la Jonction, qualifiée de cul-de-sac,
- la desserte insuffisante par les transports publics,
- le nombre de places de parc nettement insuffisantes.

Dès lors, un nouveau site a été recherché, qui a abouti à louer un bâtiment de bureaux administratifs à la route de Chancy sur la commune d'Onex. Le bâtiment que l'OCP occupe entièrement depuis la fin de l'année 2006 est neuf. Il représente 6'660 m<sup>2</sup> de surfaces, ce qui permet à près de 300 collaborateurs d'y travailler.

Le DCTI a signé un bail à loyer de 20 ans avec un loyer de 2.7 millions par année, indexé au coût de la vie (Indice ISPC). Un droit d'emption en faveur de l'Etat a été inscrit au registre foncier, d'une durée de 24 mois et valable jusqu'au 1<sup>er</sup> novembre 2008, qui lui permet d'acquérir le bâtiment au prix de 41 millions. Le Conseil d'Etat a décidé d'exercer le droit d'emption en juin 2008 et a obtenu l'accord du Grand Conseil pour le financement de l'opération (séance du 19 septembre 2008).

#### **5.3.2. Constats**

1. Bien que la demande initiale ait été respectée, avec le regroupement en un lieu unique des services de l'Office Cantonal de la Population, cette démarche a pris un temps considérable dû au manque d'une politique claire en matière de locaux de la part des autorités cantonales. Ainsi, après avoir

envisagé de construire dans le quartier de la Jonction en 1999, le Conseil d'Etat a attendu puis, en 2006, a loué des locaux à Onex, qu'il va finalement acquérir en 2008.

2. Les hésitations sur le dossier de la nouvelle affectation des locaux de l'OCP ont généré un coût additionnel important que la Cour a estimé à environ 3'040'000 F, soit le coût du loyer pendant 2 années (du 1<sup>er</sup> décembre 2006 au 30 novembre 2008 pour 5'500'000 F) déduction faite du coût de l'emprunt sur 2 ans nécessaire à l'acquisition (avec un taux moyen de 3 % soit pour 2'460'000 F)
3. L'installation dans les locaux a pris plus de temps que prévu ; elle a nécessité une implication de la direction et des services généraux de l'OCP au-delà de ce qu'ils prévoyaient et conduit à constater un manque d'assistance du DCTI dans ce processus. Des opérations importantes ne sont toujours pas terminées : obtention du permis d'habiter et mise en place de toutes les mesures de sécurité par exemple.
4. Les motifs invoqués par la commission des travaux pour recommander au Grand Conseil le refus de l'entrée en matière du projet de reconversion de l'ancienne usine Kugler auraient pu également s'appliquer à l'immeuble de la route de Chancy. Toutefois, la décision de la prise à bail de l'immeuble revenant au Conseil d'Etat, le Grand Conseil n'a pas été sollicité dans cette transaction.

## **5.4. Conséquences financières**

### **5.4.1. Contexte**

C'est le Conseil d'Etat qui prépare les projets de loi et qui les soumet au Grand conseil, à qui revient la décision d'accepter ou non un projet, de le modifier ou de le reporter. Cette décision n'est prise qu'après que la commission des travaux du Grand Conseil a rendu son rapport. Par contre, les charges locatives (loyer, frais d'entretien, honoraires de tiers, etc..) sont incluses dans les charges de fonctionnement qui sont votées de manière globale par le Grand Conseil.

La procédure de votation des projets de lois par le Grand Conseil est longue. Elle peut prendre de quelques mois (par exemple le PL relatif à l'acquisition de l'immeuble de l'OCP) à plusieurs années (par exemple le PL relatif à la construction de l'immeuble de la Police), voire ne jamais aboutir. Par contre, le budget de fonctionnement est voté chaque année.

### **5.4.2. Constats**

1. Le fait de reporter des projets importants et pendant de nombreuses années ou de surseoir à leur finalisation a des conséquences financières, à savoir :
  - Lorsque des projets sont réactivés après de nombreuses années, ils doivent être revus en profondeur parce que les conditions-cadres se sont modifiées (les activités ont changé, les dispositions légales ont été modifiées). Cela conduit souvent à abandonner le projet initial et à mandater des experts externes pour procéder à une nouvelle étude, ce qui occasionne un supplément de coûts internes et externes important.



- Le coût des objets immobiliers non utilisés est multiple : d'abord, il y a le coût lié à l'emprunt qui n'est pas rentabilisé, ensuite le coût lié à la non utilisation d'un bâtiment rend sa dégradation rapide et en conséquence sa mise en valeur onéreuse.
2. Le fait de reporter des projets importants et pendant de nombreuses années ou de surseoir à leur finalisation a des conséquences sur la motivation des collaborateurs, à savoir :
- La qualité des prestations rendues est moindre dans des locaux qui sont inadaptés à l'activité.
  - Lorsque des projets de lois ne sont pas votés dans un délai raisonnable, les services demandeurs sont amenés à préparer régulièrement des projets en vue de présenter des solutions pour faire avancer leur demande,
  - La démotivation des collaborateurs dont les besoins légitimes ne sont pas pris en compte de manière adéquate.
3. Le fait de ne pas réaliser de projets ou de surseoir à leur finalisation conduit à trouver des solutions ou à rester dans des situations provisoires qui sont coûteuses, comme celle de louer des bâtiments plutôt que de les acquérir.

### **5.4.3. Synthèse des coûts**

Pour les trois exemples illustratifs, la Cour a analysé l'impact financier des reports de projet. Pour ce faire, elle a comparé la valeur actuelle nette (VAN), au moyen de la méthode de l'actualisation des flux financiers, des solutions actuelles et des situations prévues (mais non encore réalisées).

Cette méthode a pu être appliquée à la Police et à l'OCP, mais pas au CTI pour lequel, à notre connaissance, aucun projet de construction ou d'acquisition d'immeuble n'a été formellement prévu et reporté.

Par souci de simplification et de rigueur, la Cour a utilisé les hypothèses de calcul retenues par l'expert dans son étude intitulée « Valorisation de l'incidence financière des scénarios envisageables pour le parc immobilier de la Vieille-Ville, dans le cadre du projet OLEG » (voir également chapitre 6.1) :

- dépenses d'entretien : 1,5 % de la valeur à neuf du bâtiment et 3 % pour une construction ancienne
- taux d'actualisation : 3 %
- coût de déménagement : 900 F par poste de travail
- coût d'installation : 3'000 F par poste de travail
- charges d'immeubles : 27,50 F par m<sup>2</sup> hors la Vieille-Ville
- durée de construction : 3 ans



L'analyse de la Cour donne les résultats suivants :

<b>VAN valeur actuelle nette</b>	<b>Police</b> F	<b>OCP</b> F
Situation actuelle	469'479'323	97'893'067
Projet prévu (non encore réalisé)	<u>437'499'834</u>	<u>80'481'944</u>
Surcoût actualisé	31'499'489	17'411'124

Il ressort dans les deux cas que le report des projets a engendré (OCP) ou va engendrer (NHP) un coût supplémentaire significatif.

Pour le CTI, le fait de prendre à bail des locaux d'une surface excessive a eu les conséquences financières suivantes :

- un coût d'aménagement et d'installation des places de travail d'environ 400'000 F (soit 3'900 F par place de travail – base chiffres de l'étude citée plus haut).
- un coût de loyer pour les places de travail excédentaires d'environ 1'200'000 F à fin 2007 (en tenant compte de la progressivité des libérations de places de travail).

soit un coût supplémentaire global de 1'600'000 F.

## 6. ANALYSE : PROJETS EN COURS DU DCTI

### 6.1. L'optimisation de la gestion des locaux (OLEG)

#### 6.1.1. Contexte

Pour répondre aux problèmes soulevés par l'absence de gestion des locaux et pour tendre vers une optimisation de ceux-ci, le Conseil d'Etat a mis en place le projet OLEG.

Le projet OLEG trouve son origine dans l'extrait du procès-verbal du Conseil d'Etat du 24 mai 2006 (7382-2006) qui charge le DCTI de mener une étude approfondie en vue, notamment, d'avoir un inventaire des locaux loués ou en propriété et de proposer des réallocations de surfaces, le tout dans un objectif d'une utilisation optimale des locaux, y compris de réduire les loyers payés par l'Etat. Il résulte notamment de la constatation que les frais de locaux, en particulier les frais de location connaissent une progression importante depuis les années 2000 et que par ailleurs, l'administration ne dispose pas d'un inventaire des locaux à sa disposition.

Suite à la demande Conseil d'Etat, le DCTI mandate un groupe d'experts qui rend son rapport en avril 2007 intitulé :

***Optimisation des surfaces administratives de l'Etat de Genève, avril 2007***  
(coût : 221'067 F)

Les objectifs de la mission étaient de :

- établir, après récolte des données existantes un inventaire des locaux en distinguant les surfaces louées des surfaces en propriété,
- proposer un projet de réallocation des surfaces,
- évaluer le regroupement des services de l'Etat dans une Cité administrative propriété de l'Etat par rapport au projet de réallocation des surfaces, tant du point de vue financier qu'opérationnel.

Les conclusions sont sévères dans la mesure où les experts sont incapables de répondre au 1<sup>er</sup> objectif puisque les données de base ne sont pas disponibles. Ils constatent également que la gestion des locaux n'est pas maîtrisée par le DCTI. Enfin, ils écrivent : « ... Or, il découle de la présente étude, sommaire, que le potentiel de réduction des surfaces, à l'intérieur des locaux actuels, se situe entre 12'800 et 26'000 m<sup>2</sup>, ce qui représente un équivalent financier annuel de l'ordre de 8 millions. Il apparaît que la construction d'une cité administrative de 40'000 m<sup>2</sup> n'est pas justifiée en regard du potentiel de réduction des surfaces. Par contre, il n'est pas exclu de réaliser ou de faire réaliser un objet améliorant l'efficacité de l'appareil étatique, d'une surface approximative de 20'000 m<sup>2</sup>. » (page III).

Compte tenu des lacunes d'informations relevées par les experts, le Conseiller d'Etat en charge du DCTI en informe le Conseil d'Etat le 7 mai 2007 et lui propose des mesures. Deux jours plus tard, soit le 9 mai 2007, le Conseil d'Etat prend plusieurs décisions en relation avec ce qui précède (extrait du procès-verbal de la séance du 9 mai 2007 – 6168-2007), notamment :

- D'effectuer la mise à jour de la base de données SIBAT pour fin mars 2008, par le relevé complet des surfaces des locaux administratifs du « petit Etat ».
- De compléter SIBAT avec les autres types de données nécessaires et de faire le lien avec la CFI.
- De mettre en place d'ici à fin juin 2008, une organisation permettant une optimisation permanente et continue de l'occupation des locaux sur un minimum de sites.
- De poursuivre l'étude d'optimisation de l'utilisation des locaux de l'Etat avec pour objectif de mettre fin à des locations qui grèvent le budget de fonctionnement de l'Etat et de libérer des locaux administratifs en Vieille-Ville.
- De mettre en place, d'ici fin juin 2008 une politique au sujet des surfaces occupées par l'administration, incluant si cela est opportun, la réalisation d'une cité administrative.

Pour mener à bien le projet, un comité de pilotage est créé. Il s'entoure de collaborateurs de l'administration qu'il intègre dans différents groupes de travail. En 2007, le projet comprend entre 25 et 30 personnes qui sont, pour la plupart, des collaborateurs du DCTI.<sup>14</sup> Le périmètre d'analyse des locaux comprend, dans un premier temps, les bâtiments de la Vieille-Ville et les bâtiments loués sauf ceux de la Police, une partie du SMP et les locaux techniques spécifiques ; cela représente un peu plus de 100 adresses. Dans un deuxième temps, les bâtiments administratifs hors de la Vieille-Ville seront intégrés hormis ceux de la Police, du SMP, les locaux techniques spécifiques, l'Université et les bâtiments scolaires.

Dès la mise en place du projet, la priorité relative à la saisie et la mise à jour des informations en temps réel dans SIBAT n'apparaît pas au Comité de pilotage comme prioritaire par le fait que BuildingOne ne semble pas être le progiciel adéquat pour faire de l'optimisation.

Dès lors, le comité se fixe quatre objectifs principaux avec les délais suivants<sup>15</sup> :

- Présenter les conclusions d'une analyse en vue de l'optimisation des locaux administratifs de l'Etat incluant si nécessaire la réalisation d'une cité administrative pour fin juillet 2008.
- Etablir des directives et mettre en place une politique pour l'utilisation des locaux par l'administration pour fin mars 2008.
- Optimiser l'utilisation en temps réel et en continu des locaux administratifs de l'Etat au moyen de SIBAT pour fin décembre 2008.
- Saisir et mettre à jour les informations en temps réel dans SIBAT pour fin janvier 2008.

Les avantages attendus de la réalisation de ce projet sont<sup>16</sup> :

- Participer au désendettement de l'Etat,
- Un scénario à utiliser comme outil de décision en vue de l'optimisation des locaux et l'étude du bien fondé d'une cité administrative,

---

<sup>14</sup> Source : optimisation des locaux administratifs de l'Etat de Genève – Proposition pour la gestion de projet – Copil du 2 août 2007, document établi par la direction de projet.

<sup>15</sup> idem 14

<sup>16</sup> idem 14

- Connaissance en temps réel de l'utilisation des locaux de l'Etat,
- Possibilité de connaître en tout temps « qui, où, combien »,
- Avoir des procédures efficaces et efficientes réduisant les coûts d'exploitation,
- Utilisation de tableaux de bord et d'outils,
- Responsabiliser les utilisateurs.

Dans le cadre de ce projet, plusieurs mandats ont été confiés à des experts externes, dont les suivants ont été revus en détail par la Cour :

***Analyse du traitement de l'information en vue de l'optimisation des locaux de l'Etat de Genève, février 2008***

(coût : 42'588 F)

L'objectif de la mission était de répondre à la question suivante : « L'organisation, les processus, les acteurs et les outils à disposition de l'Etat en terme de gestion des données référentielles des surfaces qu'il occupe sont-ils à même de permettre une optimisation permanente et continue de l'occupation des locaux ? »

Les experts répondent clairement non à la question qui leur est posée. En effet, l'organisation de l'Etat et les processus en place conduisent à des dysfonctionnements, la pluralité des systèmes d'informations ne permet pas la maîtrise de l'information et le référentiel des bâtiments ne produit pas les données utilisables à des fins stratégiques.

***Valorisation de l'incidence financière des scénarios envisageables pour le parc immobilier de la Vieille-Ville, dans le cadre du projet OLEG, avril 2008 :***

(coût : 26'357 F au 30 novembre 2008, complément en cours)

L'objectif de la mission était de : « Produire une synthèse des incidences financières des scénarios envisagés pour le parc immobilier de la Vieille-Ville, propriété de l'Etat et abritant divers services de l'Administration ». Les scénarios envisagés sont libellés comme suit : bâtiments conservés en statu quo, vente des bâtiments, mise en location des bâtiments, vente des bâtiments en droit de superficie, titrisation des bâtiments avec offre partielle sur le marché, administration reste en Vieille-Ville, location hors Vieille-Ville et construction d'une cité administrative.

L'expert répond que, d'un **point de vue purement économique**, l'option la plus avantageuse consiste en la construction d'une cité administrative, de préférence au statu quo ou à quitter la Vieille-Ville et à louer locaux hors la Vieille-Ville. Parmi les solutions qui se présentent pour rentabiliser les locaux libérés en Vieille-Ville, l'expert préconise de vendre les bâtiments en droit de superficie ce qui permet de garder la maîtrise du foncier par l'Etat et de ne pas supporter les frais d'entretien.

Bien que cela ne ressorte pas du document, l'étude ne représente qu'une partie du mandat qui a été confié par le DCTI à l'expert. En effet, elle fait abstraction du volet de l'optimisation des surfaces qui fera l'objet d'un prochain document de la part de l'expert.

## **6.1.2. Constats**

1. Le manque d'informations pertinentes dont dispose le Conseil d'Etat en mai 2006 le conduit à lancer un projet d'envergure sans connaître la

situation existante. Il en résulte une perte de temps d'une année entre les lancements du premier projet et du deuxième projet qui démarre en mai 2007.

2. Les objectifs et les délais de réalisation du deuxième projet OLEG n'ont pas été définis avec suffisamment de précision. Il en résulte que les décisions du Conseil d'Etat relatives à SIBAT ne peuvent être appliquées et que d'autres sont toujours en voie de réalisation malgré les délais échus. Par exemple :
  - a. Concernant la saisie et la mise à jour des informations en temps réel dans SIBAT pour fin janvier 2008 : celle-ci n'est pas une priorité, dès le début du projet, notamment car les paramètres à renseigner ne sont pas clairement définis et le volume d'informations à disposition est insuffisant...
  - b. Concernant la présentation des conclusions d'une analyse en vue de l'optimisation des locaux administratifs de l'Etat incluant si nécessaire la réalisation d'une cité administrative : malgré un dépassement du délai fixé par le Conseil d'Etat à fin juillet 2008, toutes les informations nécessaires au passage de la situation actuelle à une situation optimisée ou à la construction d'une cité administrative ne sont pas encore disponibles ; si l'inventaire et les conditions de résiliation des baux sont réalisés, le nombre de personnes, d'unités opérationnelles ou de services à déménager restent à définir.

La Cour a pris note, selon le comité de pilotage, que l'intégralité des documents, analyses et propositions attendus du comité de pilotage sera disponible d'ici à fin février 2009, car c'est à cette date que la Direction des bâtiments devra être en mesure de procéder à la gestion optimale des locaux de l'administration.

A la fin du mois d'octobre 2008, des questions importantes n'ont pas encore été résolues, telle que la construction d'une cité administrative en lieu et place d'une optimisation de tout ou partie des locaux actuels. Dès lors, il apparaît que les objectifs fixés au comité de pilotage (voir contexte 6.1.1.) ne sont pas remplis.

3. Les objectifs des études commandées à des experts externes n'apparaissent pas avoir été toujours clairement définis puisque :
  - Les conclusions des deux premières études<sup>17</sup> ne font que confirmer les déficiences en matière de gestion des locaux de la Direction des bâtiments et, par voie de conséquence, du bien-fondé du projet OLEG.
  - Le choix des experts n'a pas été fait avec tout le soin nécessaire : dans une des études, cela a conduit le comité de pilotage à devoir résilier le contrat et à choisir d'autres experts pour le terminer.
4. Plusieurs points ne sont pas suffisamment pris en compte dans OLEG :
  - Le Collège spécialisé logistique n'apparaît pas dans les différentes étapes du projet OLEG alors qu'il nous semble être un interlocuteur nécessaire par sa composition et sa position dans l'organisation de l'administration. Cela explique pourquoi nous l'intégrons dans les

---

<sup>17</sup> Optimisation des surfaces administratives de l'Etat de Genève, avril 2007 et Analyse du traitement de l'information en vue de l'optimisation des locaux de l'Etat de Genève, février 2008.

pistes et modalités de mise en œuvre de certaines de nos recommandations, avec un pouvoir consultatif et non pas décisionnel. La Cour rappelle que c'est sur proposition des Secrétaires généraux qu'il a été institué par le Conseil d'Etat selon l'arrêté du 13 juin 2007 (8603-2007).

- Les grands projets de réorganisation de l'administration sont évoqués mais ne sont pas étudiés : nous pensons notamment à l'administration en ligne (AeL) dont les impacts sur le nombre de collaborateurs et leurs fonctions pourraient être importants en termes d'occupation des surfaces administratives et de gestion des locaux.

5. La question de la construction d'une cité administrative apparaît comme l'une des plus importantes dans le projet OLEG. Dans un premier temps, il est prévu de libérer les locaux de la Vieille-Ville et de construire un bâtiment sur un lieu qui reste à définir.

Les études mentionnées au chapitre 6.1.1 intitulées « Optimisation des surfaces administratives de l'Etat de Genève, avril 2007 » et « Valorisation de l'incidence financière des scénarios envisageables pour le parc immobilier de la Vieille-Ville, dans le cadre du projet OLEG, avril 2008 » traitent la question de la construction d'une cité administrative pour la première, sous l'angle de la pertinence de l'opération et pour la seconde, sous l'angle financier ; par contre, des questions importantes n'ont pas encore de réponses, à savoir :

- Quelles sont les personnes qui doivent rester en Vieille-Ville et, surtout, pour quelles raisons ?
- Quel serait le nombre de personnes à déplacer pour que l'opération soit économiquement intéressante, sous-entendu qu'au-delà d'un certain nombre de collaborateurs qui reste en Vieille-Ville, il ne vaut plus la peine de réaliser l'opération ?
- Qu'en est-il de l'intérêt que les locaux libérés en Vieille-Ville pourrait susciter de la part de locataires potentiels ? Si cet intérêt est manifeste, quels sont les ordres de grandeurs de prix auxquels le Conseil d'Etat pourrait louer les locaux ?
- Et si l'intérêt est très important pour louer les locaux actuellement propriété de l'Etat, est-ce que les personnes appelées à rester en ville sont prêtes à la quitter quand même ?

### **6.1.3. Risques**

Le **risque opérationnel** est multiple. D'abord, le Conseil d'Etat prend des décisions pour lesquelles il ne dispose pas des informations nécessaires. Ensuite, la direction du projet ne définit pas les objectifs et les délais avec tout le soin nécessaire. Pour ces raisons, l'Etat pourrait obtenir une solution qui ne remplit pas tous les objectifs initiaux.

Le **risque financier** est double. D'une part, des moyens sont utilisés pour valider une situation qui est connue par l'administration et par les mandants sans apporter une réelle valeur ajoutée au projet. D'autre part, le retard d'une année sur le projet OLEG reporte les économies à réaliser grâce à l'optimisation des locaux.

#### **6.1.4. Recommandations**

##### ***Actions possibles***

**[cf. constat 1]** La Cour invite le Conseil d'Etat à vérifier la fiabilité et la pertinence des informations qui lui sont transmises dans le cadre des projets d'envergure qu'il initie. Il s'agit de ne pas lancer des projets dont les objectifs, les moyens financiers et les ressources humaines ne sont pas clairement définis ce qui pourrait avoir pour conséquences des retards dans la réalisation, des gaspillages de fonds publics, voire l'abandon des projets.

**[cf. constat 2]** Traiter les questions importantes qui sont indispensables à l'avancement du projet et à la réalisation des objectifs en priorité, notamment :

- définir des directives pour l'attribution des locaux. Ces directives ont été rédigées au cours de l'audit et ont été approuvées par le Conseil d'Etat en date du 19 novembre 2008.
- déterminer les avantages et inconvénients à construire une cité administrative. Cet élément est en cours.

**[cf. constat 3]** Compte tenu des coûts engagés pour la réalisation des études, le comité de pilotage doit s'attacher à mandater des experts compétents et dont les objectifs sont à même d'apporter des propositions de solutions plutôt que des confirmations aux problèmes existants, de surcroît connus de l'administration.

**[cf. constat 4]** Continuer à inclure dans le projet OLEG tous les acteurs et tous les projets en mesure d'influencer notablement l'occupation et la gestion des locaux.

**[cf. constat 5]** La Cour encourage le DCTI à poursuivre ses efforts qui visent à prendre en compte tous les aspects d'un déménagement de la Vieille-Ville dans une cité administrative et à s'assurer de la faisabilité de cette opération. En particulier, elle invite le Conseil d'Etat à déterminer la rentabilité de cette opération en déterminant d'une part les revenus locatifs (selon le niveau des loyers attendus ou loyers du marché) ou les gains immobiliers (prix de vente attendus selon le marché), et, d'autre part la réduction des charges locatives en cas de location.

##### ***Avantages attendus***

La détermination des directives permet de fixer des objectifs à la Direction des bâtiments ce qui est un moyen de motiver des équipes pour la réalisation d'un objectif commun et compréhensible et de légitimer la Direction des bâtiments dans sa fonction transversale d'optimisation des locaux.

La détermination de la situation cible et des étapes de passage de la situation actuelle vers cette cible permettent de planifier les dépenses, de faire des budgets, mais au-delà de ces aspects formels, elle permet une communication entre les départements.

#### **6.1.5. Observations de l'audit**

**[ad action 1]** Conforme à nos décisions et/ou projets en cours.

**[ad action 2]** L'étude d'opportunité concernant la cité administrative sera finalisée à fin février 2009 dans le cadre des scénarii d'optimisation.



**[ad action 3]** *Le COPIL partage l'avis de la cour et c'est dans cet esprit qu'il n'a pas hésité à résilier le contrat des premiers mandataires, même si cela a engendré du retard quant à la délivrance des livrables.*

**[ad action 4]** *Le collège logistique, ainsi que d'autres instances transversales, sont associées tout au long du projet quand cela est pertinent. Cette collaboration a porté ses fruits déjà dans le cadre de l'adoption des normes au CE du 19 novembre 2008. Concernant la prise en compte des autres grands projets (Ael, etc.) en mesure d'influencer l'occupation des surfaces, ils ont été pris en compte dans l'élaboration des normes d'occupation et d'attribution des locaux, mais ils ne sont pas suffisamment avancés pour pouvoir en déterminer précisément les impacts et donc de les quantifier. Nous espérons que ces projets auront la maturité voulue afin que l'analyse fine puisse en tenir compte lors de la mise en œuvre des scénarii d'optimisation.*

**[ad action 5]** *Conforme à nos décisions et/ou projets en cours.*

*Certes les délais initiaux du projet tel que fixés par le CE dans son ExPV 6168-2007 initiant le second projet OLEG, ne sont pas totalement respectés, mais cela n'est pas en lien avec des questions de gestion de projet (définition d'objectifs, etc.), mais plutôt de problématiques opérationnelles et d'un problème d'indisponibilité de ressources du mandataire. Concernant les problématiques opérationnelles, lors de la mise en place du projet, la direction de projet a fait et/ou confirmé certains constats relevés par la cour dans le présent rapport, mais avec la difficulté d'apporter des solutions, temporaires au besoin, afin de réunir des conditions cadres minimales à l'atteinte des objectifs du CE. Pour ce faire, la direction de projet a précisé les objectifs, les délais et les moyens d'y arriver et les a fait valider par le COPIL.*

*Le second élément, à savoir l'indisponibilité des ressources adéquates du mandataire (pour cause de maladie d'un des principaux associés) nous amené à résilier le mandat et de rechercher d'autres mandataires dans un domaine d'expertise assez peu présent en suisse romande avec pour conséquence un retard d'environ 3 mois.*

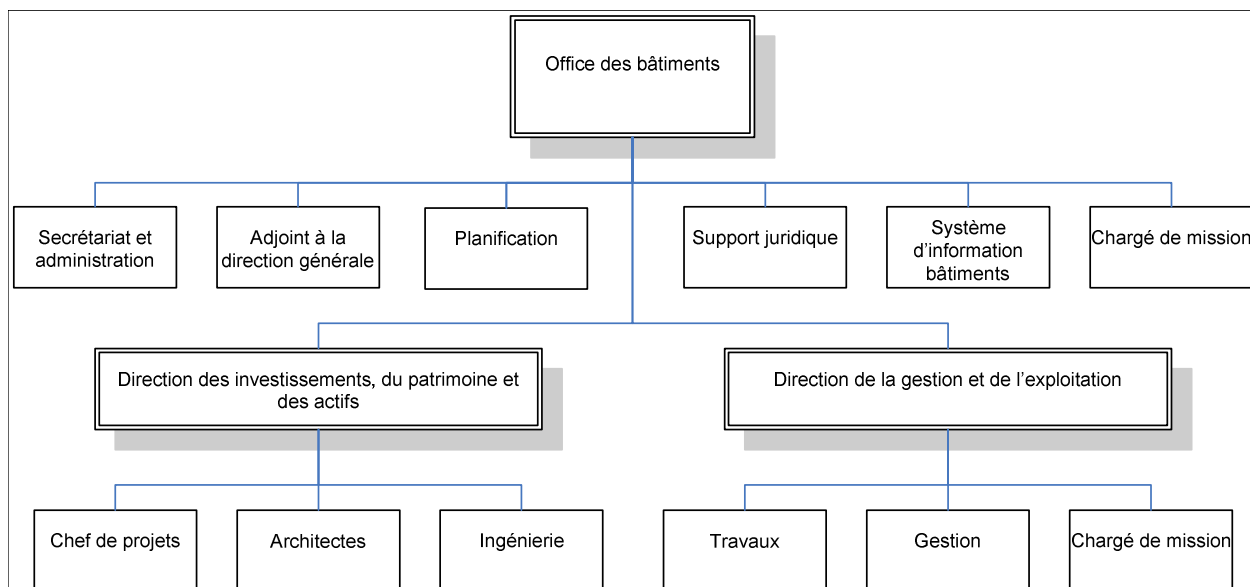
## 6.2. La réorganisation de la Direction des bâtiments

### 6.2.1. Contexte

La Direction des bâtiments a été renouvelée depuis le mois de novembre 2007. Parmi les objectifs qui lui ont été assignés, figure la réorganisation de la Direction des bâtiments de manière à lui permettre de remplir les conditions d'une gestion et d'une optimisation des locaux telles que voulues par le Conseil d'Etat.

Pour ce faire, la direction a entrepris une réflexion en début d'année 2008 qui a débouché sur une « Démarche générale » en 8 étapes. Si les deux premières ont été terminées à ce jour, à savoir l'analyse de la situation existante et la définition d'une nouvelle structure organisationnelle, les autres étapes sont en cours de réalisation. Parmi celles-ci, certaines sont liées aux objectifs du projet OLEG et ne pourront être conduites qu'après l'aboutissement de celui-ci. D'autres étapes, en revanche, sont propres à la gestion de la Direction des bâtiments, comme le renforcement du management et le renforcement de l'orientation client.

Concrètement, une nouvelle organisation de la Direction a été mise en place depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2008 et se présente de la manière suivante :



Outre les changements de dénominations, la Cour relève deux modifications majeures :

- la Direction des bâtiments est désormais articulée selon deux axes : l'un qui concerne tous les aspects propres au développement et au maintien du patrimoine de l'Etat par le biais des investissements, ce qui se traduit financièrement par des actifs au bilan ; l'autre, qui concerne l'exploitation proprement dite des actifs de l'Etat, qu'ils soient en propriété ou pris à bail, ce qui se traduit financièrement par des charges dans le compte de fonctionnement. En conséquence, l'actuelle division de la maintenance disparaît pour être intégrée dans deux nouvelles directions.

- Les fonctions de support, qui pour la plupart se trouvaient réparties dans les trois divisions actuelles, sont rattachées à la direction générale de la Direction des bâtiments, notamment l'équipe du projet SIBAT. Parmi les fonctions de support, nous relevons celle intitulée « Planification » dont l'un des objectifs sera de centraliser toutes les demandes liées à des locaux (rocares ou nouveaux locaux). Par conséquent, la gestion des demandes de locaux n'est plus du ressort d'une division (en l'occurrence la division de la maintenance dans l'ancien modèle), mais directement du ressort de la direction de l'Office des bâtiments.

### 6.2.2. Constats

Sur la base des éléments à disposition de la Cour, les aspects suivants n'apparaissent pas comme ayant été suffisamment traités :

1. Les compétences en matière financière et immobilière dont manque la direction générale, afin que celle-ci puisse réaliser l'évaluation approfondie des projets sur lesquels elle doit prendre position.
2. Les flux d'informations avec les autres intervenants dans le processus de gestion des locaux, par exemple le Collège spécialisé logistique ou la direction des finances du département qui n'apparaissent pas clairement définis.

### 6.2.3. Risques

Il existe un **risque opérationnel** que l'activité de gestion optimisée des locaux ne réponde pas aux objectifs qui lui sont fixés par le manque de compétences à disposition et par une absence de définition claire des flux de communication entre les intervenants.

### 6.2.4. Recommandations

**[cf. constat 1]** La Direction des bâtiments est invitée à déterminer les moyens (méthode utilisée, critères retenus) de comparer une option avec une autre, par exemple une location à long terme avec une acquisition, ou une acquisition avec une construction, de manière à pouvoir formuler une recommandation adéquate aux organes en charge de la décision. Les objectifs étant de profiler la Direction des bâtiments comme un centre de compétences dans la gestion des locaux et de rééquilibrer les pouvoirs de décision entre l'administration et les autorités cantonales (Conseil d'Etat et Grand Conseil).

**[cf. constat 2]** Les flux d'informations avec les autres intervenants (Conseil d'Etat, CSL) doivent être décrits précisément de manière à formaliser et à standardiser l'activité d'optimisation des locaux, et d'éviter autant que faire se peut les exceptions.

### 6.2.5. Observations de l'audit

**[ad action 1]** L'office des bâtiments partage et soutient pleinement la recommandation de la Cour, étant précisé que la définition et la mise en œuvre des moyens susceptibles de permettre de comparer une option avec une autre



*(par exemple une location à long terme avec une acquisition, ou une acquisition avec une construction) en sont à leurs balbutiements.*

**[ad action 2]** *Le processus d'attribution des locaux a été étudié dans le cadre d'OLEG et sa formalisation sera finalisée incessamment par l'office des bâtiments.*

## 6.3. Conclusions

Le chapitre 4 a démontré que la gestion actuelle des locaux administratifs par la Direction des bâtiments n'était pas efficace, avec les conséquences que cela pouvait avoir sur le plan de l'efficience par trois exemples illustratifs présentés au chapitre 5. La Cour a ainsi formulé 32 recommandations visant à améliorer la situation.

Dans le chapitre 6, la Cour a commenté les deux projets de réorganisation qui ont été initiés depuis 2006 à la fois par le Conseil d'Etat (projet OLEG) et par le DCTI (réorganisation de la Direction des bâtiments) avec leurs avantages et leurs limites, projets qui vont bien au-delà des seuls immeubles administratifs.

Ces deux importants projets ont pour objectif, entre autres, de mettre à disposition de la Direction des bâtiments une organisation et des moyens qui lui permettent d'opérer la gestion optimisée des locaux à l'Etat de Genève. Pour ce faire, la Cour recommande de mettre en place les mesures suivantes.

D'une part :

- Le Président du DCTI propose, dans les meilleurs délais, à l'intention du Conseil d'Etat les grands principes en matière de gestion des locaux afin qu'il les valide et les communique aux services concernés.
- Compte tenu du point précédent, la Direction des bâtiments est invitée à proposer au Président du DCTI les moyens financiers nécessaires pour conduire une politique en matière de gestion des locaux administratifs, puis à les faire approuver par le Conseil d'Etat.

et, d'autre part :

- La mise en place d'un système de contrôle interne efficace, qui passe par la rédaction des procédures relatives aux différentes activités de la Direction, notamment en matière de gestion des locaux, et par le développement d'outils de contrôle tels que tableaux de bord.
- La définition pertinente des besoins en informations nécessaires à la gestion des locaux ; cette opération doit s'accompagner de la fixation d'un délai court pour leur saisie dans les applications métiers actuelles ou futures de manière à les utiliser conformément à leurs fonctionnalités.
- La création d'un groupe de collaborateurs en charge de l'optimisation des locaux qui disposent de compétences dans les domaines de l'immobilier, de la finance et du contrôle de gestion de manière à être un support efficace des autorités en charge des décisions, soit de devenir un centre de compétence « gestion des locaux » pour tout l'Etat de Genève. Cette mesure doit s'accompagner de l'analyse des cahiers des charges des collaborateurs de la Direction des bâtiments de manière à déterminer les besoins réels en termes de compétences et de volume de travail.
- L'utilisation du Collège spécialisé logistique comme plateforme de communication et de compétences entre les départements de manière à s'assurer que l'optimisation des locaux fonctionne conformément aux objectifs qui ont été fixés par le Conseil d'Etat. Compte tenu de l'importance des deux projets en cours au DCTI, la Cour estime que ce Collège devrait être davantage impliqué dans les discussions en cours.

Les avantages attendus sont de plusieurs natures :



- La conclusion d'opérations immobilières d'envergure (achat, construction ou location) est le fruit d'un processus de réflexion systématique qui conduit les autorités (Grand Conseil et Conseil d'Etat) et l'administration à prendre des décisions basées sur des éléments concrets et vérifiables ; cela doit également permettre d'éviter les gaspillages tels que ceux décrits au [chapitre 5](#).
- L'utilisation des moyens financiers et en ressources humaines à disposition est calquée sur une organisation adaptée à la mission de la Direction des bâtiments et tournée vers la recherche de l'efficience.
- L'atteinte des avantages précités conduit inmanquablement à des économies significatives à long terme en matière d'investissements comme en charges de fonctionnement. Parmi ces dernières, les charges de personnel devraient être influencées à court terme.

La Cour relève encore qu'entre le moment de son audit et la date d'émission du présent rapport, des mesures ont été prises par la Direction des bâtiments qui vont dans le même sens que les recommandations émises par le Cour. De même, le comité de pilotage du projet OLEG a produit certains des livrables attendus. La Cour prend donc bonne note des actions et mesures de réorganisation accomplies par la Direction des bâtiments et l'encourage à poursuivre ses efforts.

## 7. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation / Action	<b>Risque</b> 4 = Très significatif 3 = Majeur 2= Modéré 1= Mineur	Mise en place (selon indications de l'audité)		
			Responsable	Délai au	Fait le
4.1.4	Préciser la position et les attentes du Conseil d'Etat en matière de gestion des locaux	2	CE	31.3.09	
4.1.4	Mettre en place une consolidation des besoins en locaux des différents départements à moyen et long terme	3	CSL / OBA	30.6.09	
4.1.4	La Direction des bâtiments doit mettre en place une stratégie d'action conformément à la position et aux attentes du Conseil d'Etat	2	OBA	31.3.09	
4.1.4	Définir les compétences et les champs d'actions du Collège spécialisé en logistique et de l'office des bâtiments	2	CE	31.3.09	
4.2.4	SIBAT : prioriser les informations à récolter et fixer des délais.	2	OBA	31.3.09	
4.2.4	Quorum : Fiabiliser les données actuelles et réévaluer l'opportunité d'utiliser les fonctionnalités de base	3	OBA	31.12.09	
4.2.4	Lister les informations nécessaires à la réalisation de nos missions, ainsi que les applications qui les fournissent	2	OBA	30.6.09	
4.3.4	Mettre en place pour l'ensemble de la Direction des bâtiments une typologie des biens immobiliers, puis introduire ces données dans les systèmes d'informations respectifs	2	OBA	30.6.09	
4.4.4	Fixer un délai aux responsables de services qui doivent mettre en place le SCI	2	OBA	31.12.09	
4.4.4	Formaliser les procédures métier	2	OBA	30.6.09	
4.4.4	Définir le format et fréquence de reporting à la direction générale de la Direction des bâtiments	2	OBA		15.11.08

Réf.	Recommandation / Action	<b>Risque</b> 4 = Très significatif 3 = Majeur 2= Modéré 1= Mineur	Mise en place (selon indications de l'audit)		
			Responsable	Délai au	Fait le
4.5.1.4	La Direction des bâtiments est invitée à définir les responsabilités de la direction de la gestion et de l'exploitation et lui attribuer les compétences lui permettant de gérer les baux des points de vue administratif et opérationnel	2	OBA		1.10.08
4.5.1.4	Préciser le cahier des charges des gérants de manière à ce qu'ils soient une source d'informations à jour et complète de suivi	2	OBA	31.12.09	
4.5.1.4	Compléter les dossiers des biens pris à bail avec les documents essentiels	2	OBA	31.12.09	
4.5.1.4	Revoir le système d'imputation des charges de locaux aux utilisateurs de manière à leur faire prendre conscience des coûts qu'ils engendrent	3	CE	31.12.09	
4.5.2.4	Définir une politique cadre en matière de location qui soit basée sur les documents mis en place conformément aux recommandations du chapitre 4.1	2	OBA	30.6.09	
4.5.2.4	Toute réponse à une demande de locaux d'une certaine ampleur doit comporter plusieurs options	2	OBA	30.6.09	
4.5.2.4	Déterminer si des locaux loués à des tiers peuvent être utilisés pour les besoins de l'Etat	2	OBA	30.6.09	
4.5.2.4	Réévaluer les baux octroyés à des prix inférieurs à ceux du marché, et, les adapter le cas échéant	2	OBA	Selon contrats	
4.6.4	Attribuer la tâche d'optimisation des locaux à la direction des bâtiments	3	CE	31.3.09	
4.6.4	Rédiger les directives internes que la Direction des bâtiments doit appliquer pour toute nouvelle attribution	3	OLEG		19.11.08
4.6.4	Identifier les variables nécessaires à l'optimisation des locaux	2	OBA	31.3.09	
4.6.4	Déterminer les prérogatives de la Direction des bâtiments pour effectuer l'optimisation des locaux	3	CE	31.3.09	



Réf.	Recommandation / Action	Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2= Modéré 1= Mineur	Mise en place (selon indications de l'audit)		
			Responsable	Déla <span style="font-size: 0.8em;">i</span> au	Fait le
4.6.4	Discuter les restructurations prévues de l'organisation de l'Etat avec la Direction des bâtiments	2	CE		
4.6.4	Etablir un plan de passage pour aboutir à une gestion optimisée des locaux et le faire valider par le Conseil d'Etat	3	OBA	31.12.09	
6.1.4	La Cour invite le Conseil d'Etat à vérifier la fiabilité et la pertinence des informations qui lui sont transmises	3	COFIL OLEG		Déjà fait tout au long du projet
6.1.4	Traiter les questions importantes qui sont indispensables à l'avancement du projet OLEG en priorité	3	COFIL OLEG	En cours	
6.1.4	Le comité de pilotage doit s'attacher à mandater des experts compétents et à définir leurs objectifs en vue d'obtenir une forte valeur ajoutée	2	COFIL OLEG		
6.1.4	Déterminer l'opportunité d'inclure tous les acteurs et tous les projets en mesure d'influencer notablement l'occupation et la gestion des locaux	2	COFIL OLEG		Déjà fait tout au long du projet
6.1.4	La Cour invite le Conseil d'Etat à prendre en compte tous les aspects d'un déménagement de la Vieille-ville dans une cité administrative et à s'assurer de la faisabilité de cette opération	3	COFIL OLEG/CE	30.06.09	
6.2.4	La Direction des bâtiments est invitée à déterminer les moyens de comparer deux options de manière à formuler une recommandation adéquate aux organes en charge de la décision	3	OBA	30.6.09	
6.2.4	Les flux d'informations avec les autres intervenants doivent être décrits précisément	2	OBA	31.1.09	

## 8. RECUEIL DES POINTS SOULEVES PAR LES AUTRES AUDITS PORTANT SUR LES MEMES THEMES

Observations et recommandations des audits portant sur les mêmes entités et/ou thématiques	Inspection Cantonale des Finances (ICF) Observation N°	Position de la CDC par rapport à ces points et/ou actions recommandées par la CDC
<p>L'ICF recommande au service de la gérance de formaliser précisément ses objectifs aussi bien qualitatifs que quantitatifs et de s'assurer que ceux-ci soient mesurables via des indicateurs de performance.</p> <p>Le service de la gérance est invité à mettre en place rapidement une directive écrite et des outils de gestion qui précisent notamment les processus suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'enregistrement des demandes des locaux,</li> <li>- la constitution du dossier des demandeurs,</li> <li>- l'attribution d'un objet loué (critères et procédures à suivre),</li> <li>- les tâches à effectuer lors des échéances,</li> <li>- les contrôles à effectuer en cours de bail,</li> <li>- les démarches à suivre lors de la résiliation d'un bail.</li> </ul>	<p>Rapport 05-27 N° 4.1.2</p>	<p>GDC favorable à la recommandation de l'ICF.</p>
<p>L'ICF recommande au service de la gérance qu'une analyse soit effectuée afin de déterminer les coûts entre location ou acquisition, les résultats de cette analyse devant permettre de déterminer les risques financiers liés à l'augmentation régulière des charges locatives et d'élaborer une stratégie liée aux besoins en locaux de l'administration.</p>	<p>Rapport 05-27 N° 4.3.1</p>	<p>GDC favorable à la recommandation de l'ICF. Lors de son audit, la Cour a obtenu certaines procédures du service de la gérance qu'elle juge non satisfaisante par leur manque de précision. De plus, certaines procédures essentielles à son activité sont toujours inexistantes.</p>
<p>L'ICF recommande qu'un système de contrôle interne soit mis en place dans le cadre du processus de demande de locaux.</p>	<p>Rapport 05-27 N° 4.3.1</p>	<p>Observation également constatée par la Cour et reprise pour les actions 4.5.2 du présent rapport.</p>
<p>Le service de la gérance est invité à mettre en place des indicateurs permettant d'évaluer le coût des deux méthodes de financements des travaux d'investissement dans les locaux loués, soit la division de la maintenance dispose des crédits de transformation soit la gérance demande aux propriétaires d'assumer les travaux qui seront alors ajoutés au loyer et amortis sur la durée du bail.</p>	<p>Rapport 05-27 N° 4.3.2</p>	<p>Observation également constatée par la Cour et reprise pour les actions 4.5.1. A noter que les échéances des baux sont actuellement renseignées dans l'application Quorum.</p>
<p>Le service de la gérance est encouragé dans sa démarche de mise en place d'une application informatique pour qu'il soit possible d'identifier :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- le nombre d'employés qui occupent les surfaces louées,</li> <li>- les échéances des baux.</li> </ul>	<p>Rapport 05-27 N° 4.3.3</p>	<p>CDC n'a pas traité cette problématique, mais est favorable à la recommandation de l'ICF.</p>
<p>L'ICF recommande que le service de la gérance refacture les montants des locaux loués auprès de tiers ainsi que les coûts de gérance aux institutions privées qui en bénéficient. Ces entités pourront parallèlement demander des subventions pour ces charges de locations.</p>	<p>Rapport 05-27 N° 4.3.4</p>	<p>GDC favorable à la recommandation de l'ICF.</p>
<p>L'ICF recommande à la division de la maintenance de mettre à jour sa mission en précisant notamment les actions à entreprendre, dans quels domaines elles sont entreprises, pour quels destinataires et pour quelle finalité.</p>	<p>Rapport 05-49 N° 4.1.1</p>	<p>GDC favorable à la recommandation de l'ICF.</p>
<p>L'ICF constate que les procédures de la division de la maintenance ne sont pas toujours suivies de manière rigoureuse.</p>	<p>Rapport 05-49 N° 4.1.5</p>	<p>Observation également constatée par la Cour et reprise pour les actions 4.4 du présent rapport.</p>
<p>L'intégralité des données saisie dans SIBAT n'est pas assurée dans la mesure où la communication entre les services est lacunaire. L'ICF recommande à la division de formaliser une directive qui précise l'implication et le rôle à jouer pour chaque service dans le cadre du projet SIBAT.</p>	<p>Rapport 05-49 N° 4.5</p>	<p>GDC favorable à la recommandation de l'ICF.</p>
<p>L'ICF recommande de définir une stratégie claire et globale en matière d'utilisation des locaux à l'Etat et de désigner la ou les entité(s) responsable(s) de la répartition des locaux et de la mise en place d'un système de contrôle interne.</p>	<p>Rapport 05-49 N° 4.6.1</p>	<p>Observation également constatée par la Cour et reprise pour les actions 4.2 du présent rapport.</p>
<p>L'ICF recommande au DAEL (actuellement au DCTI) de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* formaliser les rôles, les compétences et les responsabilités du service de la gérance et de la division de la maintenance en matière de gestion des demandes de locaux pour l'administration.</li> <li>* prévoir des modalités permettant d'assurer un partage exhaustif des informations relatives aux locaux occupés par l'administration.</li> </ul>	<p>Rapport 05-49 N° 4.6.2</p>	<p>Observation également constatée par la Cour et reprise pour les actions 4.1 et 4.5 du présent rapport.</p>
<p>Le choix du financement de l'investissement dans les locaux loués ne dépend pas d'un calcul financier. L'ICF recommande à la division de la maintenance de formaliser des indicateurs permettant d'évaluer les coûts des aménagements payés par l'Etat ou payés par le bailleur et reportés sur loyer.</p>	<p>Rapport 05-49 N° 4.7</p>	<p>GDC favorable à la recommandation de l'ICF.</p>

## 9. DIVERS

### 9.1. Glossaire des risques

#### Typologie des risques adaptée au secteur public et aux entreprises contrôlées par l'Etat

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'Etat 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'Etat 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'Etat 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'Etat en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa rentabilité entraînant l'acceptation 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 ;

A 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 comme 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'Etat 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'Etat;
- 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 collaborateurs de tous les intervenants du DCTI ayant participé aux réunions d'audit.

L'audit a été terminé en septembre 2008. Le rapport complet a été transmis le 28 novembre 2008 au Département des constructions et des technologies de l'information dont les observations remises les 12 et 16 décembre 2008 ont été dûment reproduites dans le rapport.

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

Genève, le 18 décembre 2008

Antoinette Stalder  
Présidente

Stéphane Geiger  
Magistrat titulaire

Stanislas Zuin  
Magistrat titulaire