

Cour des comptes
Route de Chêne 54
1208 Genève
Tél. : +41 (0)22 388 77 90
Fax : +41 (0)22 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch>

Genève, le 19 mai 2016

Gestion des fonds publics – projet Convergences

Monsieur,

En date du 30 décembre 2013, vous avez alerté la Cour des comptes au sujet de l'utilisation des fonds publics relatifs au projet Convergences, de même qu'au sujet de l'avancement de la mise en œuvre des recommandations de la Cour relatives à la création d'une structure intercommunale de droit public en matière d'incendie et de secours¹.

Début 2014, la Cour a reçu une seconde communication citoyenne portant sur les mêmes préoccupations que les vôtres, puis une troisième communication émanant des représentants des partis de l'Union démocratique du centre (UDC), des Verts, du Mouvement citoyen genevois (MCG), Socialiste (PS) et Ensemble à gauche (EàG) en Ville de Genève. Cette démarche, rendue publique par ses auteurs, pointait principalement les lacunes d'information aux élus municipaux quant aux raisons de l'abandon du projet Convergences par décision du Conseil d'administration de Genève Aéroport.

À chaque communication citoyenne, la Cour des comptes procède à un examen de la situation avant une éventuelle entrée en matière pouvant conduire à un rapport public. Dans le cas présent, trois communications ont été jointes pour examen.

Les premiers éléments récoltés par la Cour début 2014 ont montré qu'un groupe de travail, composé de représentants du Service d'incendie et secours (SIS) de la Ville de Genève, des sapeurs-pompiers volontaires et du département de la sécurité et de l'économie (DSE), avait été constitué et élaborait un nouveau concept de défense incendie et secours.

Le délai prévisible pour présenter les tenants et aboutissants de ce concept était estimé à fin 2015, soit le même délai que celui relatif à la mise en place de la recommandation de la Cour liée à la création d'une structure intercommunale de droit public en matière d'incendie et de secours, selon les indications du DSE².

¹ Rapport no 40 de la Cour, publié le 23 mai 2011

² Suivi au 30 juin 2013 du rapport no 40 de la Cour, publié dans son rapport annuel du 9 septembre 2013 (tome 2, page 105)

Aussi est-il apparu opportun à la Cour de suspendre ses investigations dans l'attente du résultat de ces deux éléments, dès lors qu'une composante du projet Convergences était la création d'une structure intercommunale de droit public

Le 25 février 2016 et à la suite de travaux menés conjointement par le DSE, le département de l'environnement urbain et de la sécurité (DEUS) de la Ville de Genève, l'Association des communes genevoises (ACG) et la Fédération des sapeurs-pompiers volontaires, une réforme du concept opérationnel de défense incendie et secours, intégrant un calendrier pour la création d'une structure intercommunale de droit public en matière d'incendie et de secours, a été présentée publiquement. En conséquence, la Cour dispose depuis cette date de suffisamment d'éléments pertinents pour finaliser le traitement de ce dossier.

Il en résulte les points exposés ci-après, qui sont rédigés de manière synthétique au vu de l'importante documentation déjà disponible publiquement³. Après une brève partie chronologique (chapitre 1) et un récapitulatif des coûts de la gestion du projet (chapitre 2), l'appréciation de la Cour (chapitre 3) sera présentée.

1. Chronologie du projet Convergences⁴

Fin 2007, le DEUS était alerté par le SIS sur le fait que ce dernier arrivait clairement à la limite des recommandations fédérales relatives aux délais d'intervention et que la caserne des Asters n'était plus adaptée aux besoins en termes d'emplacement, d'accessibilité et d'infrastructure.

Cette alerte ouvrait une réflexion au sein du DEUS et débouchait, en mars 2008, sur une décision du Conseil administratif de la Ville de Genève portant sur les points suivants :

- entamer des négociations avec l'aéroport international de Genève (GA) en vue de l'adaptation de la caserne de la division sécurité de GA (SSA) aux besoins du service d'incendie et secours (SIS);
- valider et poursuivre les travaux visant à étudier l'opportunité d'un rapprochement entre le SIS et le SSA ;
- créer un comité d'étude ;
- créer un comité de pilotage ;
- soutenir et piloter la démarche par l'attribution d'un mandat d'étude à une société externe.

Par ailleurs, le 28 septembre 2008, il ressortait de divers travaux menés par un groupe d'étude composé de représentants de la commune du Grand-Saconnex, du SSA et du SIS que l'option d'un casernement unique avait du sens et ce, pour les raisons suivantes :

³ Ville de Genève : PR-933 du 9 novembre 2011, PR-933 A du 17 janvier 2012, PR-960 du 18 avril 2012, PR-960 A du 18 juin 2012, R-169 du 15 janvier 2013, R-169 A du 13 janvier 2014, PR-1070 A du 25 août 2014 (pp. 40-41) ; DSE : « Les fondations d'un nouveau concept cantonal de défense incendie et secours sont posées », communiqué et conférence de presse du DSE, 29 et 30 octobre 2014, « Canton et communes s'entendent sur un nouveau concept opérationnel de défense incendie et de secours », Communiqué et conférence de presse du DSE, de la Ville de Genève et de l'Association des communes genevoises, 25 février 2016

⁴ Cette chronologie a été établie sur la base des analyses de documents et des entretiens menés par la Cour, notamment le « Rapport du DEUS sur le déroulement du projet Convergences », du 16 mai 2014, et le « Rapport interne de Genève aéroport sur le projet Convergences », du 22 octobre 2013.

- Cette démarche s'inscrit dans la logique du développement à venir de Genève et sa région
- Elle résoudrait le problème de l'actuelle caserne 2 du SIS. Il n'y aurait pas d'acquisition de terrain, pas de construction ex nihilo d'une caserne. En outre, il existe des potentialités d'évolution des bâtiments en fonction et en accord avec les plans de développements de GA
- Cette solution offre la possibilité d'utiliser une seconde caserne 24h/24h à échéance relativement proche
- Cette solution offre une meilleure couverture en matière d'interventions de secours à l'échelle cantonale, voire régionale ;
- Plus particulièrement, cette solution offre l'avantage d'être à proximité de sites majeurs : organisations internationales, Palexpo, centres de congrès, zones industrielles.

Les diverses options en vue de la réalisation d'un casernement unique allaient du *statu quo* des deux organisations (SSA et SIS) au regroupement de toutes les forces d'interventions dans une structure autonome de droit public, en passant par la fusion des deux corps. En effet, en matière de gestion des ressources humaines, le groupe d'étude avait notamment identifié la disparité des politiques de rémunération entre le SIS et le SSA (salaires, indemnités, prévoyance, plans de carrière), ce qui le conduisait à préconiser une période transitoire de coexistence avant de parvenir à une gestion unique de l'ensemble du personnel.

En avril 2009 a lieu la première séance du comité de pilotage (COFIL) du projet « Convergences » composé de représentants de GA, du SIS, du SSA, de la Ville de Genève, du canton de Genève et de l'ACG.

Le projet reposait alors essentiellement sur la création d'une **nouvelle caserne** sur la rive droite destinée au Service de sécurité de l'aéroport (SSA) et au Service d'incendie et de secours (SIS), exploitée 24h sur 24h, pour améliorer la capacité opérationnelle des forces d'incendie et de secours à l'échelon cantonal.

A l'été 2009, la **fusion** des deux corps de sapeurs-pompiers professionnels du canton (SSA et SIS) est évoquée. Le 20 janvier 2010, une convention tripartite est signée entre GA, la Ville de Genève et l'ACG entérinant le projet Convergences et fixant les règles suivantes :

- le fonctionnement de la nouvelle entité issue de la fusion du SIS et du SSA sera placé sous l'égide de la Ville de Genève;
- la Ville de Genève s'engage à fonder l'unité du projet Convergences et à en assumer les coûts (notamment l'engagement d'un chef de projet);
- GA assumera l'entretien du SSA et ses investissements liés jusqu'à la création de la nouvelle entité;
- l'ACG s'engage à soutenir le financement du casernement moyennant l'engagement d'un processus de redéfinition du dispositif général d'intervention (intégration des volontaires) et de sa gouvernance.

Le 30 mars 2010, le chef de projet Convergences indique au comité de pilotage qu'il faut désormais considérer un troisième volet dans le cadre du projet Convergences, à savoir la redéfinition (à terme) du dispositif général d'intervention (intégration des volontaires) et de sa gouvernance, impliquant la possible création d'un **établissement intercommunal** de droit public.

a. Nouvelle caserne

Le projet initial est envisagé sur le site de l'aéroport. Ce site est remis en cause en septembre 2010 en raison de plusieurs obstacles de faisabilité. Les premières discussions quant à la possibilité de réaliser le projet au sein de la Halle 7 de Palexpo démarrèrent alors.

En 2011, le coût de l'infrastructure Halle 7 a été estimé à CHF 65 millions de F sous réserve d'une étude détaillée à réaliser. À cette fin, un crédit d'étude de 6.5 millions F est voté le 22 février 2012 par le Conseil municipal de la Ville de Genève (PR 933).

Courant 2012 et 2013 les mandataires travaillèrent à la réalisation des différentes études d'infrastructure et facturèrent la Ville de Genève pour environ 0.8 millions de F à ce titre.

Compte tenu de divergences avec GA quant à la faisabilité des deux premiers volets de Convergences (essentiellement en raison de leur coût, voir le point 3 ci-après), le mandat d'étude a été bloqué en septembre 2013. Le 3 mars 2014⁵, la direction de GA a fait savoir formellement au DEUS que le projet de nouvelle caserne dans la Halle 7 n'était plus d'actualité pour ce qui la concerne.

b. Fusion⁶ entre le SSA et le SIS

Un rapport technique, mandaté par la Ville de Genève et effectué par des experts externes, concluait en août 2008 à l'existence de *synergies évidentes entre le SSA et le SIS au niveau de l'utilisation rationnelle de locaux communs et des activités opérationnelles des deux corps*.

Fort de ce rapport, le COPIL a travaillé au début du projet avec comme principe une neutralité des coûts totaux en cas de fusion. Ni la Ville de Genève, ni GA ne voulaient assumer des charges de fonctionnement supplémentaires en raison de la fusion, prévue au 1^{er} janvier 2013 selon l'état d'avancement du projet de décembre 2010.

Concrètement, la fusion reposait sur l'établissement d'un contrat de prestations permettant à GA d'assurer sa sécurité incendie en payant à la Ville de Genève un montant équivalent au coût que représentait son service de sécurité (SSA) avant la fusion. De son côté, la Ville de Genève entendait compenser financièrement l'intégration d'une centaine de nouveaux

⁵ Ce courrier du 3 mars 2014 confirmait la décision du CA, datée du 1er novembre 2013, d'abandonner le projet et communiquée à la Ville de Genève par courriel le même jour.

⁶ Par simplification et cohérence avec le vocabulaire utilisé par l'ensemble des intervenants de 2008 à 2013, la Cour reproduit le terme « fusion » dans le présent document. Techniquement, il convient de préciser que les sapeurs-pompiers du SSA auraient été intégrés dans l'administration de la Ville de Genève, aux mêmes conditions que le personnel du SIS.

sapeurs-pompiers professionnels en son sein par la recette liée au contrat de prestations signé avec GA.

Or, l'examen détaillé des paramètres de la fusion a permis d'établir que le transfert du personnel du SSA dans l'administration Ville de Genève avait un coût, notamment en raison des éléments suivants :

- La rémunération, les horaires et la prévoyance professionnelle de chacune des parties reposent sur des systèmes différents. Sur le plan des horaires, une valeur cible de 46 heures de travail hebdomadaires pour les sapeurs-pompiers des deux corps a été définie. Cet alignement de l'horaire aurait induit une perte de ressources pour la Ville de Genève (passage d'un horaire de 51,25 heures à 46 heures hebdomadaires), perte que le SIS aurait partiellement compensée en bénéficiant de transferts de postes du SSA. De son côté, le personnel du SSA aurait vu une augmentation de son temps de travail sans compensation financière. En ce qui concerne la prévoyance professionnelle, l'alignement des conditions entre les deux corps nécessitait une mise à niveau des prestations de prévoyance du personnel du SSA, laquelle représente un coût d'environ CHF 5,6 millions, une recapitalisation du fonds de pension (mécanisme de « liquidation partielle » lié à la sortie des 109 ETP du SSA) estimée à 18 millions et près de 2 millions récurrents pour le financement d'une cessation d'activité anticipée du personnel du SSA (alignement sur les conditions de retraite plus favorables dont bénéficie le personnel du SIS).
- La mission générale de la future entité de secours et de sauvetage devait être centrée sur le *Rescue Fire Fighting* (RFF). Or, le SSA effectue des tâches au profit de GA qui ne relèvent pas de ce *core business* : notamment le déneigement, certaines tâches de sûreté, l'accompagnement des entreprises pour des travaux nocturnes, etc. L'interopérabilité des deux corps, souhaitée à terme par la Ville de Genève en matière de RFF, par l'inclusion de personnel du SSA au sein du SIS, ne pouvait s'accommoder de ces tâches sans un mécanisme de refacturation entre les deux entités, en raison notamment du seuil minimum de présence de personnel dédié aux activités de secours. Pour sa part, GA aurait dû supporter les coûts d'une externalisation de ces prestations car la Ville de Genève refusait de les prendre en charge.

Ces divergences, de même que l'établissement fiable de l'existence de coûts supplémentaires, sont apparus courant 2011 au COPIL. Durant l'été 2012, ces points sont devenus formellement bloquants pour la suite des opérations et la date de fusion prévue au 1^{er} janvier 2013 a été remise en cause. En octobre 2012, GA a demandé qu'aucune date ne soit communiquée tant que le COPIL n'aurait pas obtenu un accord sur le fond et la forme du contrat de prestations et quant aux conditions de transfert du personnel du SSA.

Fin 2012 puis durant l'année 2013, des négociations eurent lieu entre les représentants de la Ville de Genève, de l'État de Genève, de la commune du Grand-Saconnex et de GA pour résoudre les points de blocage. Si les positions se sont rapprochées sur certains points, des blocages majeurs subsistaient.

Le 1er novembre 2013, le Conseil d'administration de Genève Aéroport a fait savoir à la Ville de Genève que le projet Convergences n'étant pas réalisable en l'état, il avait donc voté à l'unanimité (moins une abstention) l'abandon du projet et sa reprise sous une autre forme.

c. *Établissement intercommunal de droit public*

L'hypothèse de la création d'un établissement intercommunal de droit public a été esquissée courant 2010 et approfondie par la Cour des comptes dans son rapport d'audit susmentionné. Au fur et à mesure de l'avancement du projet Convergences, cette hypothèse est devenue un sujet à part entière traité notamment au sein de la Commission consultative sur la prévention des sinistres, l'organisation et l'intervention des sapeurs-pompiers⁷, présidée par le conseiller d'État en charge de la sécurité.

Sur le plan organisationnel, cette tâche a été déléguée au groupe de travail présidé par l'Office cantonal de la protection de la population et des affaires militaires (OCPAM), auquel le SIS est associé. Ce groupe s'est penché sur l'élaboration d'un concept opérationnel cantonal en matière de secours et de sauvetage.

Un premier projet a été rendu public le 29 octobre 2014⁸, puis les points-clés du nouveau concept (implantation régionalisée des bases de départ, mutualisation et standardisation des matériels, redéfinition des missions des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires) ont été présentés publiquement le 25 février 2016⁹. Les points-clés comprennent notamment un doublement des effectifs des sapeurs-pompiers professionnels¹⁰ à l'horizon 2030, l'adaptation des casernes des Asters et de Frontenex pour un fonctionnement 24h/24h et la construction d'un nouveau casernement sur la rive droite, pour un total de coûts supplémentaires de fonctionnement de l'ordre de CHF 35 millions et d'investissements immobiliers de 14 millions. Il est notamment prévu que l'établissement intercommunal de droit public voie le jour d'ici 2020 pour prendre en charge la responsabilité du dispositif et établir une gouvernance intercommunale.

⁷ La Commission est un organe prévu par la loi cantonale sur la prévention des sinistres, l'organisation et l'intervention des sapeurs-pompiers (LPSSP, F 4 05)

⁸ « Les fondations d'un nouveau concept cantonal de défense incendie et secours sont posées », Communiqué et conférence de presse du DSE, 29 et 30 octobre 2014

⁹ « Canton et communes s'entendent sur un nouveau concept opérationnel de défense incendie et de secours », Communiqué et conférence de presse du DSE, de la Ville de Genève et de l'Association des communes genevoises, 25 février 2016

¹⁰ Hors SSA qui ne fait plus partie du nouveau concept opérationnel.

2. Coûts spécifiques de la gestion du projet Convergences

Sur la base des informations fournies par les différentes entités, la Cour a reconstitué les dépenses propres au projet Convergences pour la période de mars 2008 au 30 septembre 2014. Il en ressort que le projet a engendré des coûts spécifiques de l'ordre de 2.7 millions de F, dont le 70% environ est à la charge de la Ville de Genève.

Compte	Description	Ville de Genève (VdG)	Genève Aéroport (GA)	Paexpo	TOTAL
Investissement	Études	804'577	429'704 ¹¹	4'924	
Fonctionnement	Mandats externes, divers frais (GA)		176'183		
Fonctionnement	Mandats externes, divers frais - volet fusion (VdG)	354'184			
Fonctionnement	Mandats externes, divers frais - volet infrastructure (VdG)	98'204			
Fonctionnement	Heures supplémentaires du SSA liées au projet, yc part employeur (GA)		141'596		
Fonctionnement	Charges de personnel - chefs de projet (VdG)	720'000			
	TOTAL	1'976'965	747'783	4'924	2'729'372
	%	72.4%	27.4%	0.2%	100%

Il convient de noter que les heures consacrées par le SIS n'ont pas fait l'objet d'une identification particulière par le service, dès lors que le temps consacré au projet l'a été sans heures supplémentaires et sans préjudice pour les missions de secours et de sauvetage dont le SIS a la charge. Il en va de même pour celles consacrées par le groupe de travail de l'OCCPAM et par la Commission consultative sur la prévention des sinistres.

¹¹ 631'346 F d'études à charge de GA ont été dépensés, mais 201'642 F ont pu être réaffectés sur d'autres projets d'infrastructure en cours.

3. Appréciation

Sur le plan de la conformité (art. 38 al. 1 ltr b) LSurv), il ressort des pièces examinées et des entretiens menés par la Cour que le projet Convergences a été mené en parfaite légalité et que les dépenses publiques de 2.7 millions F l'ont été avec l'aval des autorités compétentes.

Sur le plan du bon emploi des fonds publics (art. 38 al. 1 ltr c) LSurv), la décision de GA de mettre un terme aux négociations avec la Ville de Genève au sujet des deux premiers volets du projet (nouvelle caserne sur le site aéroportuaire et fusion SSA-SIS) est positive en termes de gestion administrative et financière, dès lors que leur aboutissement aurait été particulièrement coûteux en termes de deniers publics. Cette appréciation positive repose sur les éléments probants suivants :

a. Nouvelle caserne

Le casernement unique était devisé à 65 millions de francs¹². Ce montant élevé en comparaison avec des constructions similaires était dû à la complexité de la situation (pose d'une dalle de béton au-dessus de la future caserne pour permettre à Palexpo de continuer à exploiter la partie supérieure de la Halle 7, renforcement structurel des piliers du bâtiment) et de l'étendue des travaux nécessaires, comprenant la reconversion de la Halle 7 et la construction de la nouvelle caserne, un poste avancé sur le tarmac pour les sapeurs d'aviation, un bâtiment pour les berces, la rampe d'accès au tarmac, une nouvelle centrale d'alarme et la transformation partielle de la caserne actuelle du SSA.

En outre, dans cette estimation de 65 millions n'étaient pas prévus les coûts des aménagements routiers extérieurs (modifications au carrefour de Ferney, nouvelle entrée/sortie d'autoroute, rehaussement des caténares du tram sur la route de Meyrin, traversée d'une route douanière, etc.), qui auraient été loin d'être marginaux pour permettre des temps d'intervention des sapeurs-pompiers conformes aux normes applicables¹³.

Or, dans le cadre du nouveau concept opérationnel présenté le 25 février 2016, il apparaît que le coût d'infrastructure d'une nouvelle caserne à construire sur la rive droite mais hors du périmètre aéroportuaire devrait être bien inférieur, soit de l'ordre d'une douzaine de millions de F. L'ajout d'investissements immobiliers complémentaires pour l'adaptation des casernes des Asters, de Frontenex et de certaines casernes communales utiles au déploiement du nouveau concept opérationnel ne remet pas en cause une différence favorable de coûts pour une caserne située hors du périmètre aéroportuaire.

¹² Ce chiffrage n'intègre pas la rémunération prévue de 11 millions en faveur de Palexpo SA pour la mise à disposition partielle de la Halle 7, dès lors qu'elle serait « neutralisée » dans une vision consolidée des fonds publics.

¹³ La Coordination suisse des sapeurs-pompiers (CSSP) recommande un taux minimal de 80% des interventions dans les délais de 10 minutes dans les zones fortement construites et de 15 minutes dans les zones faiblement construites.

b. Fusion SSA-SIS

Si l'étude de 2008 menée par des experts externes promettait des synergies et des économies importantes, il est apparu que la notion d'interopérabilité était difficile à traduire en pratique, rendant aléatoires les synergies potentielles de la fusion.

Par ailleurs, la fusion allait impliquer une révision à la hausse des salaires nominaux du SSA pour les aligner sur ceux de la Ville de Genève. En plus de l'impact sur les salaires, les conditions de travail (périodes de 24h ou 12h), l'âge de la retraite et les conditions de prévoyance étaient autant d'éléments incompatibles avec ne fût-ce qu'une neutralité des coûts totaux du projet, sans parler des économies évoquées en 2008. Selon les calculs de GA, l'ensemble de ces coûts supplémentaires aurait été de l'ordre de 25 millions de francs de coût unique, puis de 2 millions de francs de charges récurrentes.

Or, dans le cadre du nouveau concept opérationnel présenté le 25 février 2016, l'abandon de ce volet du projet Convergences permet d'éviter la totalité du coût unique et environ 90% des charges récurrentes¹⁴.

c. Établissement intercommunal de droit public

Les travaux relatifs à la création d'un établissement intercommunal de droit public et à l'élaboration d'un nouveau concept cantonal d'intervention pouvaient être poursuivis indépendamment de l'arrêt des deux premiers volets du projet Convergences. Comme mentionné ci-avant, c'est d'ailleurs ce qui a été fait par le groupe de travail rattaché à l'OCCPAM et par la Commission consultative sur la prévention des sinistres, l'organisation et l'intervention des sapeurs-pompiers.

Dans le cadre du nouveau concept opérationnel présenté le 25 février 2016, les points-clés du nouveau concept (implantation régionalisée des bases de départ, mutualisation et standardisation des matériels, redéfinition des missions des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires) ont été précisés. Ils sont à même de permettre le respect des temps d'intervention sur le territoire cantonal, sans nécessiter de caserne sur le périmètre aéroportuaire ni de fusion SSA-SIS.

Si la création de l'établissement intercommunal de droit public n'est pas encore réalisée à ce jour, elle est prévue à l'horizon 2020 dans le calendrier du nouveau concept opérationnel.

¹⁴ « La recapitalisation du fonds de pension est prévue indépendamment de Convergences, mais selon un plan très progressif visant à atteindre un degré de couverture de 80% en 2052, contre 100% dès 2014 imposé par une liquidation partielle qui aurait résulté du projet Convergences ». Source : GA

Finalement, il reste à examiner dans quelle mesure la dépense de fonds publics, de l'ordre de 2.7 millions de francs sur la période allant de mars 2008 à septembre 2014, peut prêter à la critique.

En premier lieu, il convient de rappeler que l'étude de 2008 menée par des experts externes relevait des synergies et des économies importantes en cas de fusion des corps SSA-SIS. Par ailleurs, elle relevait la pertinence d'un projet de caserne dans le périmètre aéroportuaire. Sur de telles bases, il était donc cohérent pour le COPIL de poursuivre par des études détaillées en termes d'infrastructure et de regroupement de personnel.

Ce n'est qu'en début d'année 2012, soit bien après le rapport 40 de la Cour publié le 23 mai 2011 et la demande de crédit d'étude de 6.5 millions au Conseil municipal de la Ville de Genève, déposée le 22 novembre 2011, que des divergences et des coûts supplémentaires à même de représenter un blocage pour l'aboutissement des deux premiers volets du projet virent le jour.

Concernant le casernement unique, la contrainte initiale de la localisation sur le site aéroportuaire apparaît alors trop absolue. Le 25 juin 2012, les élus municipaux ont d'ailleurs voté un amendement au PR-960 A impliquant de conserver la caserne des Asters comme caserne « satellite » à la caserne principale sur le site aéroportuaire.

Si l'on peut regretter, en termes de communication du projet, que l'annonce d'une date de fusion « sans coûts supplémentaires » au 1^{er} janvier 2013 soit diffusée fin 2010 déjà, à une période où les enjeux importants en matière de traitement, retraite et horaires de travail pour chaque corps (SSA et SIS) n'étaient pas suffisamment approfondis pour pouvoir s'assurer du coût prévisible de la fusion, ces derniers n'étaient toutefois pas perçus comme bloquants à ce stade, malgré les réticences du CA de GA et de divers membres du groupe de travail.

Au contraire, des signaux positifs étaient émis encore début 2012, comme la décision prise le 2 avril 2012 par les personnels du SIS et du SSA, réunis en assemblée générale, d'adhérer au projet de fusion (horaire unique de 46 heures par semaine mis à part, l'assemblée demandant à connaître les principes de planification).

De son côté, le Conseil municipal a voté à l'unanimité le crédit d'étude de 6.5 millions relatif à l'infrastructure le 22 février 2012, et à l'unanimité, le 25 juin 2012, le rapport (PR-960 A)¹⁵ de l'une de ses commissions sur la création d'un corps unique regroupant le SIS et le SSA. Ces votes démontrent que les autorités municipales étaient prêtes à poursuivre le projet et à le défendre devant leurs électeurs, malgré son coût élevé et la connaissance de difficultés tant en ce qui concernait l'infrastructure que le personnel, qui leur avaient été clairement communiquées.

¹⁵ Rapport du 18 juin 2012 de la commission de la sécurité, du domaine public, de l'information et de la communication chargée d'examiner la proposition du Conseil administratif du 18 avril 2012 en vue de l'adoption d'une résolution visant à créer, sous l'égide de la Ville de Genève, un corps unique de protection et de sauvetage en regroupant le Service d'incendie et de secours de la Ville de Genève (SIS) et le Service de sécurité de l'Aéroport de Genève (SSA).

En outre, l'élection de l'ex-conseiller administratif en charge du DEUS au Conseil d'État en juin 2012, couplée au changement de conseiller d'État à la présidence de GA et à la vacance de quatre mois de conseiller administratif en Ville de Genève, ne permettaient pas des prises de décision rapides dans la seconde partie de l'année 2012. Comme exposé auparavant, l'année 2013 ayant été consacrée par les nouveaux protagonistes à tenter d'éliminer leurs divergences, on ne saurait leur reprocher de ne pas avoir arrêté deux volets du projet significativement plus tôt que novembre 2013, date à laquelle GA a formellement communiqué sa position à la Ville de Genève.

Finalement, il convient de mettre en perspective les coûts de la gestion du projet (2.7 millions) avec les sommes en jeu en cas de réalisation (plus de 90 millions de dépenses uniques pour les deux premiers volets de Convergences, sans mentionner les charges récurrentes selon les évolutions possibles du dispositif).

Dès lors, il apparaît qu'un audit approfondi de la Cour sur la gestion du projet Convergences (méthodologie, fiabilité des hypothèses, qualité de l'information, pertinence des choix, etc.) n'offrirait pas de plus-value manifeste par rapport au contenu du présent examen sommaire, qui sera publié sous une forme anonymisée au vu de son intérêt public.

En vous remerciant d'avoir pris contact avec la Cour, nous vous prions de croire, Monsieur, à l'assurance de nos sentiments distingués.

Pour la Cour des comptes

Isabelle TERRIER, présidente

Stanislas ZUIN, magistrat

Copies anonymisées :

Monsieur Pierre MAUDET, conseiller d'État en charge du Département de la sécurité et de l'économie

Monsieur Guillaume BARAZZONE, conseiller administratif en charge du Département de l'environnement urbain et de la sécurité, Ville de Genève

Monsieur Thierry APOTHÉLOZ, président de l'Association des communes genevoises

Monsieur Robert DEILLON, directeur général de Genève Aéroport