

COUR DES COMPTES

RAPPORT N° 156

DÉCEMBRE 2019

AUDIT DE GESTION

**LES GRANDS PROJETS
D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

COMMUNE DE CONFIGNON

SYNTHÈSE

Le contexte général et la problématique visée par l'audit

La Cour a reçu, en juin 2018, plusieurs communications citoyennes portant sur de possibles dysfonctionnements de la gestion administrative et financière de la commune de Confignon en lien avec la gestion des grands projets d'aménagement. Ces citoyens s'inquiétaient notamment de la situation financière de la commune qu'ils jugeaient préoccupante (déficits réguliers et endettement important) au regard des projets d'aménagement imposés à la commune par le canton (les Cherpines et Bernex). Ces grands projets vont en effet nécessiter des investissements communaux s'élevant à plus de 40 millions, sans parler des infrastructures sportives et culturelles prévues qui représenteront des montants plus élevés encore.

La commune de Confignon se trouve ainsi confrontée à de nombreux défis liés à son développement futur, du point de vue organisationnel, opérationnel et financier. L'objectif de l'audit a été de déterminer si la gouvernance, l'organisation, la gestion et les ressources de la commune garantissent une réalisation adéquate des grands projets d'aménagement du territoire et répondent à une utilisation efficiente des fonds publics. L'analyse de la Cour a tenu compte de la situation particulière de la commune de Confignon, qui doit gérer et conduire, avec le concours du canton et des autres communes concernées (Plan-les-Ouates et Bernex), deux grands projets d'aménagement qui, arrivés à leur terme, vont presque tripler sa population, alors qu'elle ne dispose que d'une administration restreinte et de moyens financiers limités.

Les éléments relevés par la Cour

De manière générale, la Cour relève une forte implication des autorités communales et de l'administration sur ces grands projets d'aménagement du territoire. Cette implication a notamment permis de mettre en place une administration adéquate et une gestion efficace des dossiers. Ainsi la Cour a formulé des constats positifs, mais également des points d'amélioration visant principalement à réduire le risque financier pour la commune.

Gouvernance et organisation de la commune

La Cour a noté avec satisfaction que :

- Le Conseil administratif, conscient des enjeux des grands projets d'aménagement du territoire pour sa commune, est très impliqué et joue un rôle actif pour défendre les intérêts de Confignon. Il n'hésite pas à interpeller le Conseil d'État en cas de blocage ni à rechercher des solutions novatrices (comme des protocoles d'accords avec les promoteurs immobiliers privés) pour faire face à la situation particulière dans laquelle se trouve la commune ;
- La commune de Confignon a entrepris une réflexion sur l'organisation de son administration en lien avec les ressources existantes et le développement futur de la commune. Cette réflexion a abouti à une réorganisation en « pôles d'activités » dans des domaines spécifiques porteurs d'importantes politiques publiques, dont l'aménagement du territoire ;
- Confignon dispose d'outils informatiques facilitant la gestion quotidienne et la transmission des informations. La Cour tient à relever la qualité de la documentation et de l'informatisation des processus au regard de la taille de la commune ;
- La communication sur les grands projets d'aménagement est ouverte et adéquate, que ce soit auprès du Conseil municipal et ses commissions par la transmission d'informations clés et pertinentes ou auprès de la population par une communication participative via un forum d'échanges et l'organisation d'évènements autour de l'aménagement du territoire.

Cela étant, la Cour a identifié certains sujets nécessitant une réflexion plus élaborée de la part du Conseil administratif pour assurer la réussite des grands projets d'aménagement de son territoire. Il s'agit notamment de la stratégie pour le développement de l'écoParc, qui n'est pas suffisamment détaillée pour attirer les entreprises qui pourraient potentiellement s'installer dans cette zone. Il en résulte que le développement de cette zone est au point mort.

En termes de ressources humaines, la suppléance du responsable du pôle aménagement et durabilité n'est pas assurée. Cela génère un risque important pour Confignon de perdre une grande partie des connaissances et des compétences liées aux grands projets en cas d'absence ou de départ de ce collaborateur clé. En outre, l'administration communale n'a pas réalisé une analyse des compétences futures nécessaires à la commune pour gérer les grands projets d'aménagement lorsqu'ils seront entrés dans une phase opérationnelle.

Enjeux financiers

Le financement des deux grands projets d'aménagement est un enjeu important pour la commune de Confignon, notamment au regard de sa situation financière précaire. Il est ainsi important que la commune s'assure de disposer de données financières précises lui permettant d'évaluer les coûts d'investissement et de fonctionnement liés à la réalisation des nouveaux quartiers afin de rechercher les financements adéquats.

La Cour constate que le « planificateur financier » utilisé par Confignon, constitue une bonne base pour estimer les coûts et les recettes fiscales générés par la création des deux nouveaux quartiers, mais qu'il n'est pas suffisamment précis pour établir des prévisions financières utiles à la commune afin de piloter à court et moyen terme ses finances. Par exemple, il n'intègre pas la totalité des coûts à supporter par la commune pour les équipements culturels et sportifs, ni les coûts liés à la politique du logement, ni ceux liés aux mandats d'étude.

Confignon est une commune endettée (22 millions de F à fin 2018) qui va devoir faire face aux nombreux investissements en matière d'équipements et d'espaces publics obligatoires (42 millions F nets, déduction faite des contributions qui devraient être perçues des fonds intercommunaux et des subventions). À cela s'ajoute le coût des équipements culturels et sportifs, dont le premier chiffrage se monte à plus de 100 millions F. Ces investissements font porter un risque financier significatif sur la commune de Confignon.

Enfin, la Cour constate qu'à l'heure actuelle, l'approche des autorités communales quant aux modalités de fonctionnement des futurs quartiers est basée essentiellement sur une logique de frontières communales, alors que les quartiers sont construits à cheval sur deux communes. Ce type de raisonnement n'est pas propice à la qualité de vie des futurs habitants et n'est pas efficient du point de vue de la bonne gestion des deniers publics.

Les axes d'amélioration proposés par la Cour

La Cour a émis six recommandations à l'intention du Conseil administratif afin de l'aider à poursuivre le travail déjà fourni dans la gestion des grands projets d'aménagement.

En matière d'organisation de la commune, il s'agit notamment pour le Conseil administratif de prévoir une suppléance au poste du responsable du pôle aménagement et durabilité et d'établir une liste des tâches à réaliser par la commune dans le cadre des prochaines phases de développement des quartiers.

Pour chacune des tâches identifiées, la commune devra évaluer si les compétences existent en interne, s'il convient de recourir à des mandataires externes ou de recruter des collaborateurs de manière pérenne ou sous contrat de durée déterminée. Ces éléments devront être chiffrés financièrement et intégrés dans les prochains budgets de la commune ainsi que dans les plans financiers des projets.

En outre, afin de répondre aux enjeux financiers soulevés par la construction des nouveaux quartiers, la Cour recommande au Conseil administratif :

- De définir une stratégie pour l'écoParc des Cherpines dans le but d'attirer des entreprises pouvant générer des recettes fiscales ;
- D'affiner les prévisions financières, notamment au regard des recettes fiscales attendues et d'intégrer aux plans financiers l'ensemble des dépenses d'investissement et de fonctionnement ;
- De réaliser une étude, en collaboration avec la commune de Plan-les-Ouates, afin de définir le nombre d'utilisateurs potentiels des infrastructures culturelles et sportives selon leur commune de domicile. Il s'agira, par la suite, de proposer une mutualisation des coûts d'investissement et de fonctionnement des installations avec les communes concernées ;
- D'identifier les synergies potentielles avec les communes avoisinantes pour l'exploitation des nouveaux quartiers.

La Cour souligne qu'un défi majeur des grands projets d'aménagement imposés à la commune de Confignon consiste à penser le fonctionnement et le financement des nouveaux sites selon une approche de quartier, et non pas selon les frontières communales. Cette réflexion est essentielle pour réussir à créer une identité propre aux quartiers concernés au-delà de l'appartenance à l'une ou l'autre des communes et pour s'assurer que tous les habitants jouissent d'un même accès aux prestations publiques. Une mutualisation des activités ressortant des différentes politiques publiques (écoles, petite enfance, voirie, sécurité, culture, sport, etc.) est à étudier sérieusement.

Vu les difficultés rencontrées par les communes en général, et Confignon dans le cas présent, pour mutualiser leurs coûts, la Cour considère que l'Association des communes genevoises (ACG) pourrait avoir un rôle à jouer afin d'encourager les communes dans cette démarche. À cet effet, la Cour a adressé, en date du 13 décembre 2019, un courrier à l'ACG l'invitant à se saisir de cette thématique.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets. À cette fin, elle a invité le Conseil administratif à remplir le « Tableau de suivi des recommandations et actions » qui figure au chapitre 6, et qui synthétise les améliorations à apporter et indique leur niveau de risque, le responsable de leur mise en place, ainsi que leur délai de réalisation.

Les six recommandations ont été acceptées. Le tableau de suivi a été rempli de manière adéquate.

OBSERVATIONS DE L'AUDITÉ

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

