

*Date de dépôt : 27 juin 2008*

## **Rapport du Conseil d'Etat**

**au Grand Conseil sur la motion de M<sup>mes</sup> et MM. Elisabeth Chatelain, Ivan Slatkine, Francis Walpen, Christian Luscher, Alain Charbonnier, Véronique Pürro, Sylvia Leuenberger, Jean Rossiaud, Jacques Follonier, Marie-Françoise de Tassigny, Michel Forni, Guillaume Barazzone et Claude Marcet : Efficience transversale DIP – HES – DCTI**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

En date du 25 mai 2007, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

*Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :*

- le projet de loi du Conseil d'Etat ouvrant un crédit d'investissement de 375 000 F pour l'équipement et l'ameublement des locaux des sites de la Haute Ecole de Santé pour les filières des physiothérapeutes, diététiciennes et diététiciens, techniciennes et techniciens en radiologie médicale ;*
- le refus de la Commission des finances d'entrer en matière sur le projet de loi et la transmission de celui-ci à la Commission de contrôle de gestion ;*
- la demande de la Commission des finances adressée à la Commission de contrôle de gestion d'examiner les dysfonctionnements apparus lors du traitement de cet objet ;*
- les constatations de la Commission de contrôle de gestion lors de l'analyse de ces dysfonctionnements ;*
- le refus de la Commission de contrôle de gestion d'entrer en matière sur le projet de loi ;*

*invite le Conseil d'Etat*

- *à mettre en place une procédure simplifiée, efficace et efficiente d'attribution de locaux entre l'Etat et les HES précisant les attributions décisionnelles ;*
- *à clarifier, en particulier, les rôles respectifs du service technique du DIP et du DCTI (cf. mesure 70 du P1) ;*
- *à émettre une directive distinguant les dépenses d'investissement des dépenses de fonctionnement, notamment pour la division de la maintenance ;*
- *à définir clairement les règles de comptabilisation pour les frais de déménagement ;*
- *à perfectionner les outils à sa disposition en matière de prévision des effectifs pour les HES.*

## **RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT**

Le Conseil d'Etat répond aux différentes invites de la façon suivante :

### **Première invite**

La première invite, qui vise à mettre en place une procédure simplifiée, efficace et efficiente d'attribution de locaux entre l'Etat et les Hautes écoles spécialisées (HES) et précisant les attributions décisionnelles a conduit :

- 1) Au rappel des attributions décisionnelles entre l'Etat, le DIP et les HES lors de l'attribution de locaux destinés aux écoles HES.
- La direction générale HES (DGHE), en accord avec les écoles de la HES-SO Genève, prévoit les besoins en locaux supplémentaires à partir notamment de l'estimation des effectifs des étudiants des écoles HES faite dans le cadre des plans quadriennaux financiers et du développement des hautes écoles spécialisées.
  - La cellule bâtiments HES dirigée par le directeur de l'Ecole d'ingénieurs de Genève est chargée d'étudier le bien-fondé de la demande et envisage les possibilités internes permettant de couvrir le besoin supplémentaire.
  - Si aucune possibilité interne à la HES-SO Genève n'existe, la DGHE transmet alors la demande au service technique du DIP.

- Le service technique du DIP, sur la base de ses connaissances de l'occupation des locaux, du fonctionnement spécifique des différentes entités et de leurs besoins aussi bien qualitatifs que quantitatifs, étudie alors la possibilité de redistribution de locaux au sein du DIP. Si, là non plus, aucune possibilité ne peut être trouvée, le service technique du DIP intègre cette demande dans un plan d'ensemble des besoins de locaux au sein du DIP et procède à l'examen des priorités en fonction des besoins du département ainsi que des contraintes budgétaires et techniques.
- Le secrétariat général du DIP valide la demande globale. Le service technique du DIP prépare alors une requête d'attribution de nouvelles surfaces à l'attention du Département des constructions et des technologies de l'information (DCTI) en classant les demandes dans trois secteurs différents : locations, transformations, bâtiments neufs, selon la nature du besoin.
- Les demandes sont ensuite envoyées au DCTI qui les traite de la manière suivante :

- *Locations*

Le DCTI, soit recherche des nouvelles surfaces, soit étudie les propositions faites par le service technique du DIP. Il propose ensuite à ce dernier les nouvelles surfaces qui pourraient être mises à disposition du DIP.

Le service technique du DIP fait l'étude de faisabilité en collaboration avec le DCTI pour l'exploitation des surfaces proposées par le DCTI et prépare le dossier de plans et le descriptif des travaux en concertation avec les utilisateurs.

Le DCTI assure toutes les démarches nécessaires pour la location, pour l'évaluation des coûts des travaux et leur exécution.

- *Transformations de locaux déjà à disposition du DIP*

Le service technique du DIP prépare le dossier de plans et le descriptif des travaux à prévoir grâce à ses connaissances spécifiques du fonctionnement scolaire en concertation avec les utilisateurs.

Le DCTI assure toutes les démarches nécessaires pour l'évaluation des coûts des travaux et leur exécution.

Le service technique du DIP coordonne les interventions dans les bâtiments existants avec les utilisateurs.

- *Bâtiments neufs*

Le Département du territoire (DT) recherche des zones pouvant accueillir les constructions nécessaires pour couvrir les besoins annoncés.

Le service technique du DIP évalue les différentes propositions et collabore aux études des contraintes d'aménagement.

Le DCTI pilote l'étude de faisabilité et le concours d'architecture dans lesquels le service technique du DIP intervient comme expert.

Le service technique du DIP définit les fiches techniques par local qui servent de cahier de charges aux mandataires (définition des équipements fixes et mobiles).

Le DCTI pilote les différentes phases qui aboutissent à la réalisation du bâtiment.

Le service technique du DIP suit l'évolution du projet et vérifie qu'il soit en adéquation avec les besoins des utilisateurs. Il participe aux séances de coordination opérationnelles et techniques pour fournir toutes les informations complémentaires nécessaires pour le chantier.

2) A la rédaction par la direction générale de la HES-SO Genève d'une directive, destinée aux écoles HES genevoises, relative à la demande de crédits d'investissement. Cette directive fait une synthèse du Règlement sur les investissements (D 1 05.06) entré en vigueur le 22 novembre 2006 et de la décision du Conseil d'Etat du 27 juin 2007 concernant la planification des investissements. Elle reprend la définition des investissements, leurs différentes catégories et les principes généraux. Elle définit également le rôle des entités internes à la HES lors de l'élaboration de la demande d'un crédit d'investissement.

## **Deuxième invite**

La réponse à la deuxième invite consistant à clarifier, en particulier, les rôles respectifs du service technique du DIP et du DCTI (*cf. mesure 70 du Plan de mesures du Conseil d'Etat P1*) est exposée ci-après :

### **Généralités**

Les surfaces actuellement occupées par le DIP représentent 878 075 m<sup>2</sup> bruts, réparties sur environ 200 sites géographiques distincts. Ces surfaces concernent les secteurs regroupant le Secrétariat général, les Services administratifs transversaux et les services rattachés au Secrétariat général (Culture, Recherche en éducation, Écoles-médias, Enseignement privé et Service technique), l'Enseignement primaire (sans les écoles), l'Enseignement secondaire obligatoire, l'Enseignement secondaire post-

obligatoire, les Hautes écoles spécialisées, l'Office de la jeunesse, l'Office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue.

Le nombre d'élèves scolarisés à la rentrée 2007 est de 69 235 (sans le niveau tertiaire). Les effectifs d'élèves, d'apprentis et d'étudiants ont augmenté très fortement dans les quinze dernières années : +25,1% primaire, +25,4% pour le CO, +25,1% pour l'enseignement postobligatoire. Les Hautes écoles spécialisées genevoises ont vu leur effectif passer de 1637 étudiants en 2000 à plus de 3730 en 2007.

### ***Présentation du service technique du DIP***

Le service technique a été progressivement mis en place à partir de la fin des années 60 pour répondre aux nombreuses sollicitations dont était l'objet le secrétariat général du DIP de la part du département responsable des bâtiments et des 45 communes pour les écoles primaires. Il est rattaché directement au secrétariat général du DIP et compte sur un effectif total de sept postes équivalent plein temps.

L'évolution démographique, l'évolution du taux de scolarisation, l'accès aux études supérieures plus ouvert, ont considérablement augmenté les besoins quantitatifs en locaux scolaires. A cela s'ajoutent les besoins qualitatifs, en lien avec l'évolution des filières et des programmes d'enseignement, qui ont eu une incidence prépondérante sur les programmes des bâtiments scolaires et de leur équipement.

Non seulement l'enseignement secondaire (cycle d'orientation et post obligatoire) mais aussi l'enseignement spécialisé, les services sociaux, les centres de formation paramédicale, les écoles professionnelles et les Hautes écoles spécialisées se sont fortement développés et, par conséquent, le service technique a dû progressivement élargir son champ d'intervention, qui couvre actuellement tous les services et les secteurs du département cités ci-dessus.

De plus, avec l'adoption en 1989 du règlement C1 10 11 sur les locaux scolaires de l'enseignement primaire, à l'élaboration duquel le service technique a grandement contribué, s'est développé un suivi régulier des réalisations scolaires communales à la fois comme conseil et suivi pour les maîtres d'ouvrages.

### ***Mission du service technique du DIP***

Le service a pour mission d'organiser l'adaptation du parc immobilier du DIP à l'évolution de ses besoins et de coordonner les démarches nécessaires : gestion globale des surfaces et locaux existants, définition et programmation

des besoins, suivi des projets et des réalisations, qu'il s'agisse de locations, de constructions provisoires, de transformations ou de nouveaux bâtiments.

Le service technique collabore constamment et interagit notamment avec le DCTI et les autres départements concernés (DT, DF) en ayant des tâches très différentes. Il répond à un besoin des directions générales et des établissements scolaires du DIP en mettant à leur disposition des compétences métier très clairement orientées vers les besoins spécifiques de l'éducation et de la formation sans se substituer à l'action du département constructeur.

### ***Rôle du service technique du DIP et rôle du DCTI***

- Le service technique du DIP est chargé :
  - d'identifier les besoins quantitatifs et fonctionnels découlant de différents facteurs tels que les évolutions pédagogiques, les réorganisations structurelles ou les augmentations d'effectifs, en collaboration avec les directions générales et le secrétariat général du DIP.
  - de planifier les demandes en fonction des priorités du département et choix des solutions en concertation avec les utilisateurs.
  - d'établir un plan décennal des besoins du DIP, une récapitulation des demandes de location, un inventaire des demandes de transformations.
  - de coordonner et représenter le DIP auprès du DCTI, du DT, du DF.
  - d'analyser avec les utilisateurs l'adéquation des équipements existants en fonction des évolutions pédagogiques actuelles.
  - de définir les normes et exigences fonctionnelles et techniques à observer pour la réalisation et l'équipement des locaux du DIP.
  - de constituer et tenir à jour une base de données qui recense toutes les surfaces et leur utilisation afin de déterminer la capacité d'accueil des établissements scolaires du secondaire et la liste globale de services et écoles (y compris par centre de responsabilité).
  - d'adapter et simplifier les plans informatisés du DCTI pour les besoins d'utilisation du DIP sans pour autant altérer le respect de

la charte graphique des plans des bâtiments édictée par la direction des bâtiments du DCTI.

- de transmettre au DCTI les modifications apportées aux plans informatisés.
- de définir les nouveaux programmes en fonction des évolutions pédagogiques et des besoins spécifiques à chaque niveau d'enseignement (types, surfaces, délais).
- de définir les plans et les descriptifs pour la transformation des bâtiments existants selon l'évolution des besoins.
- de préparer les dossiers pour l'explication des besoins et la demande de nouvelles surfaces en collaboration avec les utilisateurs.
- de sélectionner les priorités dans les locations, les transformations ou les bâtiments neufs en fonction des besoins du département et des contraintes budgétaires et techniques.
- de mettre au point les projets et le suivi des différentes étapes jusqu'à la réalisation, en collaboration avec les départements concernés.

### ***Rôle du DCTI dans l'attribution des locaux du DIP***

En vue de nouvelles locations :

- Rechercher et proposer des nouvelles surfaces.
- Entreprendre toutes les démarches nécessaires pour procéder à la location.
- Évaluer les coûts des travaux à effectuer.
- Assurer l'exécution des travaux.

En vue de transformations de locaux déjà occupés:

- Assurer toutes les démarches nécessaires pour l'évaluation des coûts des travaux.
- Déposer les requêtes en autorisation de construire.
- Assurer l'exécution des travaux.
- Constituer et tenir à jour les plans informatiques des locaux du DIP.

En vue de bâtiments neufs à construire:

- Prendre contact avec le département du territoire (DT) qui recherche des nouveaux terrains.
- Transmettre au service technique du DIP pour évaluation des différentes propositions et collaboration lors des études des contraintes d'aménagement.
- Rédiger en collaboration avec le DIP les projets de loi crédit d'étude et d'investissement et les introduire au Conseil d'Etat
- Entreprendre l'étude de faisabilité et le concours d'architecture.
- Piloter les différentes phases qui aboutissent à la réalisation du bâtiment.

### **Troisième invite**

La réponse à la troisième invite consistant à émettre une directive distinguant les dépenses d'investissement des dépenses de fonctionnement, notamment pour la division de la maintenance consiste en un rappel des règles actuellement en vigueur.

D'une façon générale, la distinction entre les charges de fonctionnement et les dépenses d'équipement inscrites au budget de l'Etat sont définies dans la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05), à l'article 27 pour le budget de fonctionnement et à l'article 28 pour le budget d'investissement.

D'autre part, le règlement sur les investissements du 22 novembre 2006 (D1 05.06) permet de classer les différentes dépenses d'investissement en en définissant des catégories (ch. I, II, III) et des principes de délimitations financières (ch. IV). Trois types de dépenses y sont répertoriés :

- les investissements nouveaux
- les investissements liés
- les dépenses d'entretien.

Enfin, une directive de gestion financière et de contrôle interne établie par le DCTI contient une disposition, applicable à l'ensemble du département, concernant la distinction entre les charges de fonctionnement et les dépenses d'investissement. Cette directive est la suivante :



## ***Charge de fonctionnement et dépense d'investissement - Définitions et principes d'évaluation***

*Les principes qui régissent les charges de fonctionnement et les dépenses d'investissement inscrites au budget de l'Etat, ainsi que les actifs résultant de ces dernières, sont définis par la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (D 1 05).*

### *Rappel des bases légales (extraits)*

#### *Art. 27 Budget de fonctionnement*

<sup>1</sup> *Le budget de fonctionnement prévoit toutes les opérations de consommation, sous forme de charges et de revenus de l'exercice.*

<sup>2</sup> *Les charges comprennent les charges d'exploitation, les charges financières et les transferts.*

<sup>3</sup> *Les revenus comprennent les contributions publiques, les revenus des biens et les transferts.*

<sup>4</sup> *Les amortissements, calculés selon l'article 31, font partie intégrante des charges.*

#### *Art. 28 Budget d'investissement*

*Le budget d'investissement comprend les opérations financières qui créent le patrimoine administratif, dont la durée d'utilisation s'étend sur plus d'une année et dont le montant est fixé par règlement.*

#### *Art. 32 Amortissements*

<sup>1</sup> *Les amortissements sont calculés sur la valeur d'acquisition (ou initiale) de chaque actif inscrit au bilan. Le montant des amortissements figure chaque année au budget de fonctionnement.*

<sup>2</sup> *Les taux d'amortissement des actifs sont fixés en fonction de leur dépréciation effective ou selon leur durée d'utilisation et ils figurent dans un règlement d'application (\*). Restent réservées les dispositions du droit cantonal ou fédéral, ainsi que des cas spéciaux non prévus par le règlement d'application et qui sont traités selon les principes généraux énoncés par les normes IAS.*

*(...)*

*(\*) voir règlement d'application D 1 05.03*

### ***Délimitation entre fonctionnement et investissement (charges et dépenses)***

*Les dépenses inscrites au budget d'investissement créent les actifs de l'Etat (ou patrimoine administratif). Elles sont comptabilisées sur les rubriques de nature 5 et ss puis portées au bilan (actif) lors du bouclement annuel. Les actifs ainsi constitués font l'objet d'un amortissement qui est porté chaque année au compte de fonctionnement (nature 331).*

*Une dépense résultant de l'acquisition (la construction) d'un bien ou de l'achat d'une prestation qui s'y rapporte est imputable au compte des investissements lorsque ...*

*... elle présente les caractéristiques d'un actif, d'une part*

*...elle a été prévue dans la planification des travaux d'investissement, d'autre part.*

*Au surplus, une dépense activable ne peut pas être imputée au compte de fonctionnement pour le motif que le budget disponible pour les investissements est insuffisant. De la même manière, il n'est pas non plus autorisé d'affecter un coût relevant d'une rubrique de fonctionnement sur le compte des investissements. Demeure cependant réservée l'application de la règle de comptabilisation dans le budget de fonctionnement des dépenses d'investissement inférieures aux montants définis à l'alinéa 2 de l'article 11 « Seuils d'investissement » du Règlement sur les investissements D1 05.06.*

### **Quatrième invite**

La réponse à la quatrième invite consistant à définir clairement les règles de comptabilisation pour les frais de déménagement se résume comme suit.

Les frais de déménagement sont comptabilisés dans le compte de fonctionnement sous la nature « 318 0 0200 frais de transport, camionnage, déménagements ».

Les dépenses liées à l'adaptation des locaux (modification de prise ou de câblage, petites transformations) en vue d'accueillir le service qui déménage sont comptabilisées selon les explications données dans la réponse à la troisième invite. Depuis l'entrée en vigueur du règlement sur les investissements (D1 05.06) tant la définition des dépenses d'entretien à l'article 10 que les seuils d'investissements à l'article 11 permettent une harmonisation des règles de comptabilisation de ces dépenses au sein de l'administration.

D'une manière générale, l'évolution des doctrines comptables tend à exclure les frais de déménagement du coût de revient des actifs inscrits en

immobilisation lorsque l'opération de déménagement concerne des actifs immobilisés qui sont déjà en service au jour dudit déménagement.

### **Cinquième invite**

La réponse à la cinquième invite consistant à perfectionner les outils à disposition en matière de prévision des effectifs pour les HES se résume comme suit.

La contribution financière à la HES-SO des cantons partenaires et le financement des écoles HES étant basés sur le nombre d'étudiants, la HES-SO Genève procède tout au long de l'année académique à un suivi strict du nombre de ses étudiant-e-s.

Durant tout le processus d'élaboration et de validation du budget, les données relatives au nombre d'étudiant-e-s sont mises régulièrement à jour dans l'application de gestion des étudiants (IS-Academia) qui a été développée par l'EPFL pour la HES-SO. Les inscriptions/départs y sont enregistrés au fur et à mesure dans les écoles.

Les relevés des effectifs des étudiant-e-s, opérés à deux dates fixes (15 avril et 15 octobre), sont utilisés pour l'établissement du budget pour la HES-SO. Un modèle de calcul intégrant les données historiques, les effectifs des élèves dans les écoles genevoises susceptibles d'entrer dans une école HES, les tendances d'évolution des formations, a été développé et continue d'être perfectionné afin de prévoir plus finement l'évolution des effectifs estudiantins. Ces prévisions sont intégrées aux Plans financiers et de développement des hautes écoles spécialisées, établis chaque année pour une période de 4 ans.

Néanmoins, le système des HES étant récent, les effectifs des étudiant-e-s sont encore passablement instables (fortes variations d'une année à l'autre). Ce phénomène est également accentué par la provenance des étudiant-e-s (25% des étudiant-e-s proviennent de cantons suisses autres que Genève et 20% de l'étranger) qui rend les prévisions plus volatiles que si la population estudiantine était issue essentiellement des écoles genevoises.

Par ailleurs, et en raison des différentes provenances de presque la moitié des étudiant-e-s de la HES-SO Genève, le Service de la recherche en éducation (SRED) ne disposait pas des éléments nécessaires à une prévision pertinente des effectifs des étudiant-e-s.

## Conclusion

La motion 1725 a révélé, lors de l'attribution de locaux, la nécessité de clarifier les rôles entre la HES, le DIP et le DCTI, ainsi que de repreciser certaines directives.

Elle a également permis de mettre en perspective la nécessité d'avoir une vision à long terme sur les bâtiments des écoles de la HES-SO Genève. Une réflexion a donc été menée par la direction générale de la HES-SO Genève qui a débouché sur la proposition d'une politique à long terme des bâtiments.

Cette politique, qui est en cours d'évolution, permettra de mieux absorber les variations des effectifs d'étudiant-e-s et de réaliser des économies par le regroupement des différents lieux de formation HES sur quelques sites principaux.

En conclusion, le Conseil d'Etat entend soutenir la démarche de clarté et d'efficience transversale entre la HES-SO Genève, le DIP et le DCTI dans la gestion et l'attribution des bâtiments.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :  
Robert Hensler

Le président :  
Laurent Moutinot