

*Proposition présentée par les députés :*

*M<sup>mes</sup> et MM. Stéphane Florey, Virna Conti, Thomas Bläsi, Eliane Michaud Ansermet, Patrick Hulliger, Eric Leyvraz, André Pfeffer, Patrick Lussi, Christo Ivanov, Cyril Aellen, Murat-Julian Alder*

*Date de dépôt : 26 mars 2021*

## **Proposition de motion**

### **demandant de mettre en œuvre 19 recommandations de la Cour des comptes avec un potentiel d'économies**

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

- la situation financière préoccupante de l'Etat de Genève ;
- que le budget 2021 voté en décembre 2020 prévoit un excédent de charges de 846 millions de francs ;
- que la Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome de la gestion de l'administration cantonale ;
- que des rapports de la Cour des comptes comportent des recommandations adressées à l'administration cantonale ;
- que certaines recommandations n'ont pas encore été mises en œuvre, voire refusées ;
- qu'il conviendrait de prendre en considération les recommandations émises il y a moins de 5 ans ;
- que, depuis 2015, 78 recommandations non suivies par la Cour n'ont pas été mises en œuvre ;
- que, sur ces 78 recommandations, 19 peuvent générer des économies potentielles ;
- que ces recommandations générant des économies devraient enfin être mises en œuvre,

invite le Conseil d'Etat

à mettre en œuvre les recommandations suivantes de la Cour des comptes :

- 86-R14 (Rapport N° 86 Dispositif de gestion des déchets) ;
- 86-R2 (Rapport N° 86 Dispositif de gestion des déchets) ;
- 86-R3 (Rapport N° 86 Dispositif de gestion des déchets) ;
- 86-R4 (Rapport N° 86 Dispositif de gestion des déchets) ;
- 86-R23 (Rapport N° 86 Dispositif de gestion des déchets) ;
- 86-R24 (Rapport N° 86 Dispositif de gestion des déchets) ;
- 86-R25 (Rapport N° 86 Dispositif de gestion des déchets) ;
- 86-R26 (Rapport N° 86 Dispositif de gestion des déchets) ;
- 89-R8 (Rapport N° 89 Gouvernance et gestion des EMS) ;
- 89-R9 (Rapport N° 89 Gouvernance et gestion des EMS) ;
- 89-R10 (Rapport N° 89 Gouvernance et gestion des EMS) ;
- 89-R12 (Rapport N° 89 Gouvernance et gestion des EMS) ;
- 89-R14 (Rapport N° 89 Gouvernance et gestion des EMS) ;
- 107-R3 (Rapport N° 107 Centrale d'engagement, de coordination et d'alarme (CECAL) de la police genevoise) ;
- 97-R3 (Rapport N° 97 – Projet Praille-Acacias-Vernets – phase de mise en œuvre) ;
- 97-R9 (Rapport N° 97 – Projet Praille-Acacias-Vernets – phase de mise en œuvre) ;
- 113-R1 (Rapport N° 113 Gestion des horaires et des indemnités à l'office cantonal de la détention (OCD)) ;
- 115-R2 (Rapport N° 115 Politique du logement et de l'hébergement des personnes en situation de handicap psychique) ;
- 119-R5 (Rapport N° 119 Charges de personnel de l'Etat de Genève).

## **EXPOSÉ DES MOTIFS**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La situation financière de notre canton, avec un déficit colossal, fait frémir. Pour une population de 500 000 personnes, l'endettement est atypique pour un canton suisse. La marge de manœuvre est réduite. Il n'est plus possible d'accroître une pression fiscale déjà forte. Quant aux projets de nouvelles économies budgétaires, il est pratiquement impossible de les voir aboutir. Souvenons-nous du peu de succès obtenu avec la proposition consistant à diminuer de 1% le salaire des fonctionnaires.

A côté de certaines économies drastiques, des propositions d'économies ciblées, fondées et pragmatiques résultant des recommandations de la Cour des comptes à l'issue d'audits sont appréciées et appréciables. Les recommandations permettent de concrétiser la mission de rang constitutionnel et légal attribuée à la Cour, soit le contrôle indépendant et autonome de la gestion de l'administration cantonale, de l'administration du pouvoir judiciaire, du secrétariat du Grand Conseil, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés, des entités de droit public ou privé dans lesquelles l'Etat possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse, ainsi que des communes et institutions qui en dépendent.

Il sied de relever que certaines recommandations de la Cour des comptes avec un potentiel d'économies ne sont pas encore mises en œuvre par l'administration cantonale, ce qui est regrettable eu égard au travail effectué par la Cour. Le potentiel d'économies décelé par la Cour est bien réel, mais n'a pas été chiffré pour toutes les recommandations. Ces recommandations sont antérieures au rapport N° 121 (audit de gestion portant sur la gestion des matériaux d'excavation) publié en novembre 2017, car les recommandations émises depuis sont suivies par la Cour jusqu'à ce qu'elles soient mises en œuvre ou devenues sans objet.

Les recommandations antérieures à 5 ans n'ont pas été prises en considération, car leur mise en œuvre n'est plus pertinente aujourd'hui. Au total, on dénombre 78 recommandations, non suivies par la Cour, qui n'ont pas été mises en œuvre depuis 2015. La présente proposition de motion demande une mise en œuvre de 19 recommandations sur les 78, à savoir celles avec un potentiel d'économies à la clé. Les recommandations non mises en œuvre sont les suivantes :

– 86-R14 (Rapport N° 86 Dispositif de gestion des déchets)

*« La Cour recommande au GESDEC de définir et mettre en œuvre des règles systématiques dans ses actions et sa position vis-à-vis des producteurs et des exploitants de déchets notamment en cas de manquement aux règles (délai d'intervention du GESDEC, délai laissé au contrevenant pour s'exécuter, procédure d'escalade, etc.).*

*Il sera également nécessaire de préciser les principes de fixation des amendes (critères) à appliquer en fonction de la nature de la contravention et du comportement du contrevenant. »*

L'audit de la Cour « a relevé une politique insuffisante en matière de facturation des prestations et une posture peu active en matière de sanctions des contrevenants. Des revenus supplémentaires de l'ordre de 500 000 F par an pourraient être engrangés par l'Etat à ce titre »<sup>1</sup>.

– 86-R2 (Rapport N° 86 Dispositif de gestion des déchets)

*« La Cour recommande au GESDEC de définir avec chaque exploitant le contenu de la « concession » en précisant notamment le cadre tarifaire, la durée de celle-ci et les modalités de sa fin. Cet acte administratif ne se substituerait pas à l'autorisation d'exploiter, qui demeurerait une décision distincte. »*

La Cour a constaté que, à l'exception de la zone Rhône où l'Etat prescrit le prix maximum de traitement par les SIG, les rapports juridiques entre l'Etat et les exploitants des zones d'apport de déchets urbains organiques sont régis par des autorisations d'exploiter, sans mention des tarifs<sup>2</sup>.

– 86-R3 (Rapport N° 86 Dispositif de gestion des déchets)

*« La Cour recommande au GESDEC de contacter chacun des quatre exploitants privés concernés afin de préparer la mise en œuvre coordonnée de la nouvelle disposition de la LMI. Pour ce faire et afin de limiter les risques de litiges judiciaires, il conviendrait :*

- *dans un premier temps, de déterminer les investissements consentis et le calendrier des amortissements ;*
- *dans un deuxième temps, d'adapter les durées de renouvellement des autorisations aux durées résiduelles d'amortissements ;*

<sup>1</sup> Cour des comptes, rapport N° 86, p. 3.

<sup>2</sup> Cour des comptes, rapport N° 86, p. 38.

- *dans un troisième temps, de procéder à des appels d’offres conformes à la LMI pour les zones ou sous-zones considérées, sur la base de la concession décrite ci-avant. »*
  
- 86-R4 (Rapport N° 86 Dispositif de gestion des déchets)
 

*« A moyen terme la Cour recommande au GESDEC d’effectuer une analyse quant au financement des activités actuellement supportées par le fonds. Dans ce cadre, cette analyse devra s’interroger sur la nécessité de maintenir le fonds actuel et sur les autres possibilités de financement.*

*Il pourra être utile de distinguer les différentes utilisations et les différents bénéficiaires du fonds afin de concevoir éventuellement des modes de financement différents, par exemple :*

  - *Mettre en place une redevance cantonale prise sur la taxe d’incinération afin d’asseoir la stratégie cantonale en matière de gestion des déchets (communication, réflexions, études, contrôle) ;*
  - *Mettre en place une redevance communale pour couvrir les besoins spécifiques comme les ESREC ou autres démarches de mutualisations communales.*
  
- 86-R23 (Rapport N° 86 Dispositif de gestion des déchets)
 

*« La Cour recommande au GESDEC d’apprécier, à l’approche de l’échéance 2022, dans quelle mesure l’état technique de Cheneviers III pourrait permettre de prolonger d’un à trois ans la fermeture de l’usine afin de bénéficier d’un flux de trésorerie potentiellement important.*

*Cette appréciation devra tenir compte à la fois, et en priorité, du risque industriel potentiel et des coûts de maintenance supplémentaires éventuels pour exploiter l’usine quelques années de plus. Pour cela, la Cour invite la Commission à demander aux SIG de documenter en continu les risques majeurs potentiels encourus par l’usine. »*

Le rapport N° 86 de la Cour relève que « le plan d’affaires 2014-2022 des SIG prévoit même que l’usine réalisera près de 10 millions de flux nets de trésorerie par an, et ce sans que toutes les mesures prévues et décrites ci-dessus soient effectives »<sup>3</sup>. Pour information, le plan d’affaire 2014-2022 des SIG prévoit un flux de trésorerie de 10 millions de francs par an en 2022, ce qui pourrait représenter sur 3 années supplémentaires de

---

<sup>3</sup> Cour des comptes, rapport N° 86, p. 86.

fonctionnement une constitution de fonds d'environ 30 millions de francs<sup>4</sup>.

– 86-R24 (Rapport N° 86 Dispositif de gestion des déchets)

*« La Cour recommande au Comité de suivi de définir les éléments de charges et de revenus qui doivent être pris en compte dans le principe de causalité. Cette étape doit être faite en amont du processus de fixation des tarifs permettant de couvrir les frais. »*

La Cour a constaté que certaines charges imputées à l'usine ne sont pas directement liées à une activité d'incinération « en tant que telle », mais à des décisions de nature politique. Ces charges s'élèvent pour 2013 à 12,7 millions de francs<sup>5</sup>. Parmi ces surcoûts annuels chiffrables se trouvent le protocole d'accord lié au fonctionnement en 3×8 (horaires et pension) (1,3 million de francs, base 2013), les charges de structures SIG (environ 5 millions de francs de surcoût annuel) et l'activité fluviale qui ne correspond pas à une activité d'incinération (3,1 millions de francs en 2013).

– 86-R25 (Rapport N° 86 Dispositif de gestion des déchets)

*« La Cour recommande au Comité de suivi de revalider les hypothèses initiales de Cheneviers IV notamment à l'issue de la phase d'analyse technique du projet de construction (mi-2016).*

*Il sera important de :*

- *Vérifier si les engagements SIG sur Cheneviers III sont tenus.*
- *Reconsidérer si besoin l'anticipation de la fermeture de Cheneviers III. (2022 plutôt que 2025) en fonction de sa capacité à générer de la trésorerie. La vétusté de l'usine devra être prise en compte et une évaluation continue des risques de pannes majeures devra être faite (technique, sécurité, ...).*
- *Confirmer les revenus initialement estimés pour le tarif de vente d'électricité et la taxe d'incinération suite à l'adaptation de la grille.*
- *Sécuriser les revenus issus de la vente de chaleur par rapport à l'apparition de nouveaux producteurs de chaleur concurrents et de l'interdépendance avec la société CADIOM SA. »*

---

<sup>4</sup> *Id.*, p. 87.

<sup>5</sup> *Id.*, p. 83.

- 86-R26 (Rapport N° 86 Dispositif de gestion des déchets)  
*« La Cour recommande au GESDEC de s'assurer, lors de la mise en exploitation de l'usine, du respect du principe de causalité (montant de la taxe, charges d'exploitation). Ces contrôles pourraient être réalisés si nécessaire en mandatant des experts (DGFE,...). »*
- 89-R8 (Rapport N° 89 Gouvernance et gestion des EMS)  
*« La Cour recommande dans un premier temps à la DGS de revoir les cahiers des charges des membres de l'équipe soignante en EMS à la lumière des nouvelles formations existantes et de la possibilité de délégation d'actes. Ainsi il sera nécessaire de :*
  - *Définir, pour les différents types de soins à dispenser, la qualification minimale requise ; pour cela l'outil PLAISIR® qui permet d'établir des plans de soins pourrait être utilisé comme support ;*
  - *Préciser, en fonction des soins à dispenser et des qualifications requises, les types de formation correspondants ; il sera nécessaire notamment de positionner les nouvelles formations ASSC et ASA. »*
- 89-R9 (Rapport N° 89 Gouvernance et gestion des EMS)  
*« Sur la base des cahiers des charges redéfinis (cf. recommandation précédente), la Cour recommande à la DGAS de mener une analyse fine de l'organisation des EMS au regard des besoins en personnel soignant en fonction des tâches à effectuer et du niveau de qualification requis.*  
*Cette analyse devra déboucher sur la proposition d'une nouvelle équipe « type » cible à atteindre servant de base au calcul de la subvention, avec une répartition des tâches et de la charge de travail optimale permettant de maîtriser la structure des coûts. »*
- 89-R10 (Rapport N° 89 Gouvernance et gestion des EMS)  
*« En lien avec l'application des dispositions de l'art. 32 RGEPA, la Cour recommande à la DGAS, en collaboration avec les associations patronales des EMS :*
  - *Dans un premier temps, de mettre en place un système de diffusion et d'échanges d'informations relatives aux achats permettant à chaque EMS de connaître et de bénéficier des pratiques les plus avantageuses ;*
  - *De coordonner la mise en place de contrats-cadres pour certaines prestations (restauration, blanchisserie, etc.) et de négociations*

*d'achats en commun ; pour cela, il pourrait être envisagé de confier à un EMS « pilote » la rédaction et la négociation d'un contrat-cadre pour certaines prestations (restauration, blanchisserie, etc.) et la négociation d'achats en commun.*

*A titre d'exemple, les domaines ci-dessous pourraient être analysés comme piste de mutualisation :*

- La blanchisserie et le traitement du linge plat ;*
- La restauration ;*
- Les achats de consommables ;*
- Les contrats d'assurance ; – Le personnel intérimaire ;*
- Les licences d'exploitation des logiciels.*

*La DGAS devra notamment demander aux associations patronales de lui adresser régulièrement un rapport d'activité s'agissant de ces aspects afin de s'assurer de l'efficience du dispositif.*

*Il conviendra également de proposer une modification de l'art. 32 RGEPA s'il s'avère que la référence à la centrale Vaud-Genève n'est plus appropriée (cf. recommandation 2). »*

*– 89-R12 (Rapport N° 89 Gouvernance et gestion des EMS)*

*« La Cour recommande à la DGAS, en collaboration avec les associations patronales des EMS, de :*

- Mener une analyse du temps que consacre chaque EMS à la gestion administrative pour compte du résident ;*
- Définir ce qui doit rentrer dans une prestation administrative « normale » et ce qui est de nature à être soit abandonné, soit facturé comme prestation supplémentaire.*

*En fonction des résultats de l'analyse, il sera nécessaire de faire évoluer le cadre réglementaire et de modifier le livret d'accueil en conséquence. »*

*– 89-R14 (Rapport N° 89 Gouvernance et gestion des EMS)*

*« La Cour recommande à la DGAS d'inclure dans ses travaux en matière de comptabilité analytique et d'analyse des prestations socio-hôtelières les points suivants :*

- Analyser finement, à l'aide des nouveaux outils, le coût des soins des EMS et le montant effectivement couvert par la subvention cantonale. En fonction des résultats de l'analyse, il serait nécessaire de revoir soit le montant de la subvention soit le montant de la contribution du*

*résident de 8 F, qui peut selon la législation fédérale, monter jusqu'à 20.60 F par jour ;*

- *Définir un cadre précis d'analyse des prestations socio-hôtelières à donner en EMS ;*
- *Définir la liste des prestations minimales souhaitées par l'Etat ;*
- *Etablir un benchmark entre les EMS de même catégorie et promouvoir les best practices en matière de gestion ;*
- *Définir le prix de pension cible par catégorie d'EMS en fonction du nombre de lits et éventuelles spécificités (hors loyer). »*

- 107-R3 (Rapport N° 107 Centrale d'engagement, de coordination et d'alarme (CECAL) de la police genevoise)

*« La Cour recommande de mettre en place des outils qui permettent d'améliorer le pilotage stratégique de la CECAL et le suivi de son activité. En premier lieu, la direction de la police devrait déterminer les indicateurs qu'il importe de mesurer et de suivre (par exemple, les appels raccrochés par l'appelant avant que la CECAL n'ait pu prendre l'appel, l'insuffisance de ressources terrain, des informations non communiquées par les ressources sur le terrain). La direction de la CECAL devrait ensuite analyser périodiquement l'activité de la centrale pour déceler d'éventuels dysfonctionnements.*

*En termes de pilotage stratégique, la direction de la police devrait également considérer les possibilités de regrouper voire de fusionner les diverses centrales téléphoniques qui sont sous sa responsabilité. A cet égard, la Cour observe que la COPSI, qui dirige et coordonne l'engagement de personnel de la police internationale sur le site aéroportuaire et sur les objectifs diplomatiques et qui est en relation directe avec la CECAL, utilise le même progiciel que cette dernière. Un regroupement des activités de ces deux centrales pourrait permettre de générer des gains d'efficience de l'ordre de 2.2 millions par an. »*

- 97-R3 (Rapport N° 97 – Projet Praille-Acacias-Vernets – phase de mise en œuvre)

*« La Cour recommande au DALE de mettre en œuvre une gestion des coûts qui devrait notamment couvrir les points suivants :*

- *estimation des éléments financiers et détermination du budget du projet PAV ;*

- *suivi des coûts selon une structure à définir (par catégorie de dépenses, par secteurs du PAV, etc.).* »

Concernant la gestion des coûts, l'organisation actuellement mise en place permet uniquement d'identifier les charges/revenus (fonctionnement) et le cas échéant les dépenses/recettes (investissements) (ci-après « éléments financiers ») de la direction PAV. Les éléments financiers des autres directions/services de l'Etat et des partenaires du projet (FTI et communes) qui fournissent et/ou fourniront des prestations dans le cadre du projet ne sont en effet pas identifiés comme des éléments financiers du projet PAV. Par exemple, les frais engagés par l'office cantonal du logement et de la planification foncière (OCLPF) (en termes de fonctionnement et d'investissement) afin de racheter des droits de superficie ne sont pas imputés sur le projet<sup>6</sup>.

- 97-R9 (Rapport N° 97 – Projet Praille-Acacias-Vernets – phase de mise en œuvre)

*« Compte tenu de la volatilité des nombreuses hypothèses ou des estimations forfaitaires sous-tendant les prévisions financières, la Cour recommande au DALE :*

- *de rendre attentives les communes à l'importance de la volatilité des paramètres constituant les planificateurs financiers en réalisant des tests de sensibilité (mise en évidence de l'impact sur le résultat financier du projet suite à la modification d'un ou plusieurs paramètres tels que les taux d'intérêt, la fiscalité, etc.) ;*
- *d'effectuer des analyses de sensibilité visant à identifier les conséquences financières pour l'Etat liées à une augmentation des coûts du projet (en particulier les impenses liées à la libération du foncier). Par exemple, quelles seraient les conséquences financières pour l'Etat si ce dernier devait assumer à lui seul une part plus importante sur les montants estimés actuellement des impenses (actuellement 20%), ou dans le cas d'un montant d'impenses supérieur au montant actuel estimé ? ;*
- *d'identifier et de chiffrer l'impact des leviers d'actions à disposition de l'Etat permettant de répondre aux analyses mentionnées ci-dessus. Ces leviers d'actions pourraient être les suivants :*

---

<sup>6</sup> Cour des comptes, rapport N° 97, p. 36.

- *modification des bases légales : révision de la fiscalité, de la taxe d'équipement, des pratiques administratives de l'OCLPF (plafonnement des loyers, etc.) ;*
  - *modification du programme : densité, répartition entre les catégories de logement et la part de propriété par étages, qualité des logements, etc.*
  - *décalage du projet dans le temps (attendre l'échéance de certains droits de superficie, etc.).*
- *de mettre en œuvre les leviers d'action mentionnés au point précédent si l'engagement financier maximum que l'Etat est prêt à supporter est dépassé.*

*Cette analyse devrait être réalisée en coordination avec les autres grands projets urbains. »*

- 113-R1 (Rapport N° 113 Gestion des horaires et des indemnités à l'office cantonal de la détention (OCD))

*« Planifier les formations continues durant les heures de travail*

*La Cour recommande aux directions des établissements pénitentiaires d'intégrer à la planification horaire annuelle les heures de formation continue, de manière à ce que ces dernières soient organisées durant les heures « normales » de travail. La planification des formations continues, notamment du DICD, durant les heures de travail permettra vraisemblablement une réduction du « surcoût » engendré par la majoration à 100% des heures supplémentaires. »*

- 115-R2 (Rapport N° 115 Politique du logement et de l'hébergement des personnes en situation de handicap psychique)

*« Objectiver les modes de financement »*

- 119-R5 (Rapport N° 119 Charges de personnel de l'Etat de Genève)

*« La Cour recommande à l'OPE de proposer au Conseil d'Etat de modifier la pratique en matière d'application de l'article 54 alinéa 2 du RPAC pour éviter qu'un employé bénéficie d'un salaire net plus important lorsqu'il est absent pour des raisons d'accident, de maternité ou de service militaire que lorsqu'il est présent. Cette action permettra à l'Etat de réaliser une économie d'environ 1.7 million par an. »*

Ces recommandations sont le fruit du travail d'audit de la Cour des comptes et ne sont malheureusement pas encore mises en œuvre, alors que le potentiel d'économies de chacune de ces recommandations serait particulièrement bienvenu pour notre canton.

Au vu de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil à la présente proposition de motion.