

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°172

MAI 2022

AUDIT DE CONFORMITÉ

**SUBVENTIONNEMENT DE LA DÉCHETTERIE MOBILE
DANS LA RÉGION ARVE-LAC**

**SERVICE DE GÉOLOGIE, SOLS ET DÉCHETS
COMMISSION DE GESTION GLOBALE DES
DÉCHETS**



COUR DES COMPTES
RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

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. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques et assure la révision des comptes de l'État.

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 visées par ses missions. La Cour des comptes peut également évaluer la **pertinence**, l'**efficacité** et l'**efficience** de l'action de l'État. 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 des entités concernées.

Le champ d'application des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes :

- l'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- les institutions cantonales de droit public ;
- les entités subventionnées ;
- les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- le secrétariat général du Grand Conseil ;
- l'administration du pouvoir judiciaire ;
- les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

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 au cours de ses missions.

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 effet ni suite sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes. Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève

tél. 022 388 77 90

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

SYNTHÈSE

CONTEXTE GENERAL

En l'absence d'espace de récupération (ESREC¹) dans la région Arve-Lac, une déchetterie mobile a été mise en service en novembre 2020 par douze communes.

Cette déchetterie mobile est constituée de bennes et containers acheminés par camion pour collecter les déchets encombrants. Les contenants permettent de trier les déchets et sont placés autour de la remorque qui fait office de quai pour y stationner les véhicules des usagers. Cette installation a été complétée par un système de pesée des véhicules à l'arrivée et au départ de l'utilisateur ainsi que par une plateforme informatique permettant l'inscription, le contrôle d'accès et la commande de levées à domicile sur appel. Ce service est accessible aux habitants des communes concernées de la rive gauche, mais également aux entreprises de ce territoire.



Ce projet de déchetterie mobile fait l'objet d'une subvention cantonale annuelle de 200'000 F durant trois ans (2021-2023), attribuée par la commission de gestion globale des déchets (CGGD).

PROBLEMATIQUE ET OBJECTIF D'AUDIT

Afin de s'assurer du bon emploi des fonds publics, l'État doit définir le dispositif de contrôle de l'octroi des subventions et de leur suivi.

Saisie par un citoyen, la Cour a décidé d'effectuer un audit portant sur la conformité de la subvention cantonale à cette déchetterie mobile. Elle a concentré ses travaux sur les trois questions suivantes :

- La subvention versée pour un service de déchetterie mobile par la CGGD respecte-t-elle les obligations légales en matière d'octroi ?
- Le suivi et le contrôle de cette subvention sont-ils adaptés aux spécificités et aux risques liés à ce marché de récupération des déchets ?
- La CGGD a-t-elle évalué l'impact de cette nouvelle prestation de déchetterie mobile au regard de la politique cantonale de gestion des déchets ? En particulier vis-à-vis du marché actuel des ESREC et en relation avec le transfert de compétences aux communes.

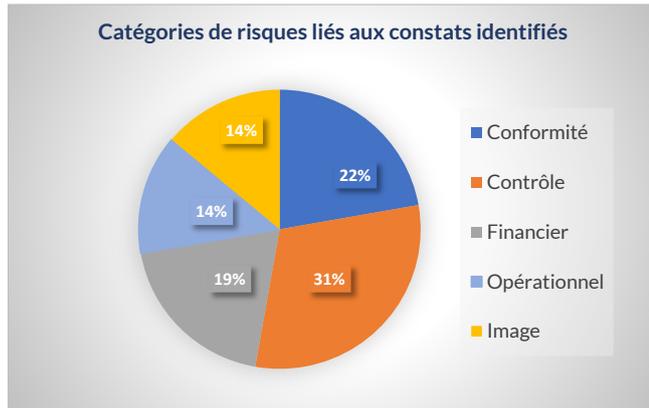
APPRECIATION GENERALE DE LA COUR

La Cour relève de manière positive que le projet de déchetterie mobile permet de répondre à l'absence d'ESREC dans la région Arve-Lac et que les déchets communaux collectés lors de la première année d'exploitation ont dépassé les prévisions. Néanmoins, l'octroi et le suivi de la subvention pour cette déchetterie mobile n'ont pas fait l'objet d'une analyse financière ni n'ont été formalisés dans un contrat permettant de préciser les engagements et les obligations de l'ensemble des parties. La Cour constate également que l'octroi de ce marché public par les communes n'est pas conforme à la législation. Enfin,

¹ Un ESREC est un « espace aménagé, clôturé et gardienné, où le particulier peut apporter ses déchets encombrants, ses déchets spéciaux ainsi que d'autres déchets en les répartissant dans des conteneurs spécifiques en vue d'une élimination ou d'une valorisation adéquate », source : Plan de gestion des déchets de canton de Genève 2014-2017, p.68.

elle relève que la gestion des ESREC fait face à de nombreuses difficultés en termes d'implantation et de financement. Dans ce contexte, l'introduction d'une déchetterie mobile financée principalement par les communes et ouverte aux entreprises accentue le besoin d'une stratégie cantonale pour la gestion des ESREC.

Les constats de la Cour se traduisent notamment par des risques de **contrôle**, de **conformité** et **financiers** pour le département du territoire (DT) et le service de géologie, sols et déchets (GESDEC).



PRINCIPAUX CONSTATS

La Cour constate que la CGGD ne dispose pas d'une procédure qui règle l'octroi et le suivi d'une subvention. Cela contrevient à l'art.36, al.3 de la loi sur la gestion des déchets (LGD) qui précise que « l'octroi de subventions est soumis à des charges ou des conditions, dont les règles sont fixées par la commission du fonds ». L'octroi de la subvention pour ce projet de déchetterie mobile n'a pas fait l'objet d'une analyse financière et juridique. De même, aucune réflexion n'a été menée quant à l'impact de cet avantage financier sur l'appel d'offres que devront effectuer les communes pour mettre cette prestation en concurrence. À titre de comparaison, l'art.13 de la loi sur les indemnités et aides financières (LIAF) prévoit que « les indemnités et les aides financières font l'objet d'une évaluation, en termes de coûts totaux, avant leur octroi ». La Cour relève que les engagements et les obligations de l'ensemble des parties n'ont pas été formalisés dans un contrat de subventionnement signé par le canton et les communes. À nouveau, si l'on se réfère à la LIAF, celle-ci prévoit, à son art. 11, que les indemnités sont octroyées sous forme d'un contrat écrit de droit public.

Ce marché de déchetterie mobile a été attribué par les communes sans respecter le droit des marchés publics, dès lors que compte tenu de sa valeur, un appel d'offres en procédure ouverte aurait dû être réalisé. Le GESDEC ne s'est ainsi pas assuré du respect du droit des marchés publics par les communes bénéficiaires de la subvention. La LIAF stipule quant à elle, à son art. 5, que « l'octroi des indemnités et des aides financières doit répondre aux principes de la légalité, de l'opportunité et de la subsidiarité ».

Enfin, la Cour relève qu'il n'existe pas de stratégie formalisée sur la gestion des ESREC alors qu'aujourd'hui deux ESREC sur trois devraient être déplacés et que leur financement n'est pas viable à long terme. L'introduction d'une déchetterie mobile financée principalement par les communes et ouverte aux entreprises ne s'accompagne pas d'une vision claire des objectifs et buts poursuivis par l'État dans ce domaine. De plus, la volonté du GESDEC de transférer les ESREC aux communes nécessite une modification légale de la LGD.

AXES D'AMÉLIORATION PROPOSÉS

La Cour a émis six recommandations qui visent à renforcer l'octroi et le suivi des subventions de la CGGD ainsi que la gestion des ESREC.

La Cour recommande au GESDEC de s'assurer que ce marché de déchetterie mobile fasse l'objet d'un appel d'offres en procédure ouverte et d'accompagner les communes dans cette démarche (établissement d'un cahier des charges, publication de l'appel d'offres, évaluation des offres et adjudication). Elle l'invite également à effectuer une analyse juridique sur les modalités d'une éventuelle résiliation de la convention entre les communes et l'entreprise privée de déchetterie mobile

actuelle. Une mise en concurrence d'ici fin 2022 permettrait de limiter à deux ans la distribution de la subvention et de réaliser un gain financier de 200'000 F.

La Cour encourage le GESDEC à élaborer une procédure ou une directive précisant les conditions d'octroi et de suivi d'une subvention à des tiers. Ce document devra définir les analyses (juridiques et financières notamment) requises avant l'octroi de la subvention ainsi que les contrôles nécessaires pour s'assurer de l'utilisation correcte de la subvention.

Finalement, la Cour recommande au GESDEC de formaliser une stratégie pour la gestion des ESREC visant à établir l'analyse des besoins, le plan de déploiement, le modèle d'exploitation ainsi que le mode de financement à retenir. Cela permettra au GESDEC de préciser les objectifs des ESREC, les actions à mettre en œuvre et les ressources nécessaires pour y parvenir.

TABLEAU RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

Recommandations :	6	Niveau de priorité ² :	
- Acceptées :	6	Très élevée	-
		Élevée	1
- Refusées :	0	Moyenne	4
		Faible	1

Les 6 recommandations adressées au DT et au GESDEC ont été acceptées.

No	Recommandation / Action	Priorité	Responsable	Délai
1	Veiller à ce que les communes effectuent un appel d'offres en procédure ouverte pour le marché de déchetterie mobile	Élevé	GESDEC	Décembre 2022
2	Définir les modalités d'octroi d'une subvention du FCGD à des tiers	Moyenne	GESDEC ET CGGD	Juin 2023
3	Définir les modalités de suivi et de contrôle d'une subvention du FCGD à des tiers	Moyenne	GESDEC ET CGGD	Juin 2023
4	Préciser les modalités de délivrance et de suivi d'une autorisation d'exploiter	Moyenne	GESDEC	Immédiat
5	Prévoir un nombre de mandats maximum pour les membres externes de la CGGD	Faible	DT	Décembre 2023
6	Formaliser une stratégie sur la gestion des ESREC	Moyenne	GESDEC et ACG	Juin 2024

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 effet. À cette fin, elle a invité le DT à remplir le tableau ci-dessus qui synthétise les améliorations à apporter, en indiquant le responsable de leur mise en place et leur délai de réalisation. Le niveau de priorité a été défini par la Cour.

² Le niveau de priorité est déterminé par la Cour des comptes en lien direct avec l'appréciation des risques et en fonction de l'impact positif de la recommandation sur l'amélioration de la gouvernance, les risques à couvrir (hors risque financier) et la maîtrise des coûts. Le niveau de priorité de chacune des recommandations est explicité dans le chapitre 6 lors de la présentation des dites recommandations.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées.....	7
Liste des figures et tableaux.....	8
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	9
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT	11
3. CONTEXTE GÉNÉRAL	13
3.1. Organisation et fonctionnement des ESREC	13
3.2. Présentation et historique du projet de déchetterie mobile.....	14
4. ANALYSE.....	17
4.1. Octroi d'une subvention pour une déchetterie mobile	17
4.1.1. Contexte	17
4.1.2. Constats.....	19
4.1.3. Risques découlant du constat	20
4.1.4. Recommandations.....	21
4.1.5. Observations de l'audité	22
4.2. Suivi et contrôle de la subvention pour une déchetterie mobile	23
4.2.1. Contexte	23
4.2.2. Constats.....	24
4.2.3. Risques découlant des constats.....	25
4.2.4. Recommandations.....	25
4.2.5. Observations de l'audité	26
4.3. Gestion des conflits d'intérêts et composition de la CGGD	27
4.3.1. Contexte	27
4.3.2. Constat.....	28
4.3.3. Risques découlant des constats.....	28
4.3.4. Recommandation.....	28
4.3.5. Observations de l'audité	29
4.4. Impact de la déchetterie mobile sur les ESREC.....	30
4.4.1. Contexte	30
4.4.2. Constat.....	32
4.4.3. Risques découlant des constats.....	32
4.4.4. Recommandation.....	33
4.4.5. Observations de l'audité	34
5. RÉFÉRENTIELS DE RISQUES.....	35
5.1. Catégories de risques.....	35
5.2. Lien constat et catégories de risques	37
5.3. Degré de priorité des recommandations.....	37
6. REMERCIEMENTS.....	38

Liste des principales abréviations utilisées

CGGD	Commission de gestion globale des déchets
DT	Département du territoire
ESREC	Espace de récupération
FCGD	Fonds cantonal de gestion des déchets
GESDEC	Service de géologie, sols et déchets
LCOF	Loi sur les commissions officielles
LGAF	Loi sur la gestion administrative et financière
LGD	Loi sur la gestion des déchets
LIAF	Loi sur les indemnités et aides financières
LPA	Loi sur la procédure administrative
OCAN	Office cantonal de l'agriculture et de la nature
OCT	Office cantonal des transports
RIAF	Règlement d'application de la loi sur les indemnités et aides financières
RGD	Règlement d'application de la loi sur la gestion des déchets
RMP	Règlement sur la passation des marchés publics
SERMA	Service de l'environnement et des risques majeurs
SIG	Services industriels de Genève

Liste des figures et tableaux

Figure 1 Types de déchets acceptés dans les ESREC

Figure 2 Implantation des ESREC

Figure 3 Illustration de la déchetterie mobile

Tableau 1 Données sur les déchets prévus et collectés par l'entreprise privée de la déchetterie mobile pour l'année 2021

Tableau 2 Données sur les tonnages de déchets des ESREC

Tableau 3 Données sur les tonnages de déchets des communes de la déchetterie mobile

Tableau 4 Financement du FCGD et frais d'exploitation des ESREC

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Face aux difficultés rencontrées par le canton pour installer un espace de récupération (ESREC) sur la « rive gauche », une entreprise privée a proposé à la commission de gestion globale des déchets (CGGD), en septembre 2018, un projet de déchetterie mobile. Elle sollicitait pour réaliser ce projet une subvention annuelle de 200'000 F durant trois ans. Cette déchetterie mobile est entrée en service en novembre 2020.

Le 16 novembre 2020, la Cour a été interpellée par un citoyen estimant que les modalités d'adjudication de ce marché et de subventionnement de cette entreprise privée créeraient une distorsion de concurrence. La Cour a donc décidé d'ouvrir un audit de conformité afin de vérifier le bien-fondé de ces allégations. Elle en a informé le conseiller d'État en charge du département du territoire (DT) par lettre du 15 juillet 2021.

La présente mission s'accorde avec les compétences de la Cour de s'assurer de la régularité des comptes et de la légalité de l'administration cantonale ou communale ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique (art. 35 let. a et g. et art. 40 al. 1 et 2 de la loi sur la surveillance de l'État).

L'objectif général de cet audit de conformité est de s'assurer que la subvention versée par la CGGD respecte les exigences légales en lien avec la loi sur la gestion administrative et financière de l'État, ainsi que les obligations en matière de gestion des déchets et de marchés publics. La Cour s'est posé les trois questions suivantes :

- La subvention versée pour un service de déchetterie mobile par la CGGD respecte-t-elle les obligations légales en matière d'octroi ?
- Le suivi et le contrôle de cette subvention sont-ils adaptés aux spécificités et aux risques liés à ce marché de récupération des déchets ?
- La CGGD a-t-elle évalué l'impact de cette nouvelle prestation de déchetterie mobile au regard de la politique cantonale de gestion des déchets ? En particulier vis-à-vis du marché actuel des ESREC et en relation avec le transfert de compétences aux communes ?

La présentation des résultats des travaux de la Cour s'articule de la manière suivante :

- Octroi de la subvention pour une déchetterie mobile (chapitre 4.1) ;
- Suivi et contrôle de la subvention pour une déchetterie mobile (chapitre 4.2) ;
- Gestion des conflits d'intérêts et composition de la CGGD (chapitre 4.3) ;
- Impact de la déchetterie mobile sur les ESREC (chapitre 4.4.).

Les travaux de la Cour n'ont pas eu pour objectif d'analyser l'utilité de cette prestation d'un point de vue opérationnel ni de se prononcer sur la qualité des prestations rendues par cette entreprise privée. Il ne s'agit pas non plus d'un audit financier de l'entreprise privée exploitant cette déchetterie mobile.

La Cour a obtenu l'ensemble des informations qui lui étaient nécessaires pour mener à bien sa mission. Certaines ont néanmoins été considérées comme relevant du secret d'affaires. Dès lors, la Cour a renoncé à les rendre publiques en application de l'art. 43 al.4³ de la LSurv.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations l'ensemble des rapports d'audit préalables effectués par des tiers, tant internes qu'externes, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Dans le cas présent, la Cour n'a pas eu connaissance de rapports récents qui portent sur le domaine sous revue.

³ « Elle détermine l'étendue des informations contenues dans ses rapports en tenant compte des intérêts publics et privés susceptibles de s'opposer à la divulgation de certaines informations ».

Conformément à son souhait de contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle actuellement à l'œuvre au sein du canton de Genève, la Cour a pris contact avec le service d'audit interne et l'a informé de sa mission.

2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a réalisé ses travaux entre les mois d'août 2021 et février 2022. Elle a conduit cet audit de conformité sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés, ainsi qu'en menant des entretiens ciblés notamment avec :

Le département du territoire (DT) du canton de Genève :

- Le directeur du service de géologie, sols et déchets (GESDEC) ;
- Le chef du secteur déchet du GESDEC.

Les services industriels de Genève (SIG) :

- Le directeur de la valorisation des déchets.

Des communes de la région « Arve-Lac » :

- Un adjoint au maire de la commune de Jussy ;
- Le secrétaire général de la commune de Jussy ;
- Le responsable domaine public et environnement de la commune d'Anières.

La Cour s'est également entretenue avec la société privée qui exploite la déchetterie mobile.

Comme prévu par sa base légale, la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. C'est ainsi que la Cour a pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et la mise en œuvre appréciée sous l'angle du **principe de proportionnalité**.

La Cour a conduit ses travaux conformément à la loi sur la surveillance de l'État, à sa charte éthique et à ses procédures internes. Celles-ci s'inspirent des normes professionnelles en vigueur (normes ISSAI, NAS, IIA, ISA, ISACA), dans la mesure où elles sont applicables et compatibles avec la nature particulière de la mission.

En pratique, la méthodologie de la Cour des comptes est la suivante :

1^{ère} 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^{ème} phase : Préparation de l'audit

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quels 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. À 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^{ème} 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^{ème} 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^{ème} 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^{ème} 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^{ème} 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.

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 chapitre 5 « Critères d'appréciation utilisés par la Cour ».

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé dans la synthèse un tableau qui synthétise les améliorations à apporter et pour lesquelles l'entité auditée indique le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

Sauf exception, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audité**. 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.

3. CONTEXTE GÉNÉRAL

3.1. Organisation et fonctionnement des ESREC

Définition et fonctionnement des ESREC

Afin de promouvoir le tri et le recyclage des déchets, le canton de Genève a prévu, dès son premier plan de gestion des déchets en 1998, la mise à disposition d'espaces de récupération (ESREC) pour le grand public.

Un ESREC⁴ est un « espace aménagé, clôturé et gardienné, où le particulier peut apporter ses déchets encombrants, ses déchets spéciaux ainsi que d'autres déchets en les répartissant dans des conteneurs spécifiques en vue d'une élimination ou d'une valorisation adéquate ». Il s'agit d'un lieu de dépôt et de stockage des déchets, aucun traitement ne se fait directement sur place.

Les ESREC sont réservés aux ménages privés et complètent les infrastructures communales comme les centres de récupération et les collectes en porte-à-porte.



Figure 1 : Types de déchets acceptés dans les ESREC⁵

Gestion et financement des ESREC

Les ESREC sont des infrastructures cantonales dont la gestion a été déléguée aux SIG. Ils sont financés par le fonds cantonal de gestion des déchets (FCGD), lequel est alimenté par une redevance cantonale calculée en fonction de la quantité de déchets incinérés ou stockés en décharge contrôlée (art.34 RGD).

Le FCGD est géré par la commission de gestion globale des déchets (CGGD). Cette commission de 17 membres est présidée par le chef de département du territoire (art.5 LGD).

Le secrétariat de la commission est assuré par le service de géologie, sols et déchets (GESDEC) qui est notamment en charge de la préparation des ordres du jour et de la présentation de certaines thématiques.⁶

⁴ Source : Plan de gestion des déchets de canton de Genève 2014-2017, p.68.

⁵ Source : <https://www.collex-bossy.ch/fr/vivre/environnement/dechets/centre-de-recuperation-et-recyclage-des-dechets-esrec-389>

⁶ Source : rapport d'activité 2021 de la CGGD.

Implantation des ESREC

Actuellement, il y a trois ESREC sur le territoire genevois. Le premier ESREC a été inauguré en novembre 1995 sur le site de Châtillon (Bernex). Par la suite, deux autres ESREC ont vu le jour : l'ESREC des Chânavats (Bellevue) en 2005 et celui de la Praille (Carouge) en 2006. La construction d'un quatrième ESREC sur la rive gauche est prévue depuis le premier plan de gestion des déchets en 1998. Ce quatrième ESREC permettrait d'offrir un service équivalent à tous les habitants du canton.

Localisation	Nom de l'ESREC	Etat de réalisation	Date d'ouverture
●	ESREC du Site de Châtillon (Bernex)	Réalisé	1995
◐	ESREC des Chânavats (Bellevue)	Réalisé	2005
◎	ESREC de la Praille (Carouge)	Réalisé	2006
⊕	ESREC "Rive-gauche"	A l'étude	2017
◌	ESREC de Meyrin-Vernier	A définir après l'ESREC "Rive-gauche"	

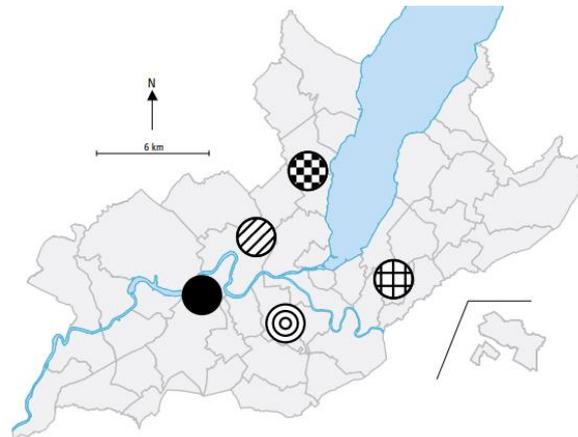


Figure 2 : Implantation des ESREC⁷

3.2. Présentation et historique du projet de déchetterie mobile⁸

Concept d'une déchetterie mobile

Une déchetterie mobile est un service de bennes et containers acheminés par camion pour collecter les déchets encombrants. Ces contenants permettent de trier les déchets et sont placés autour de la remorque qui fait office de quai pour y stationner les véhicules des usagers.



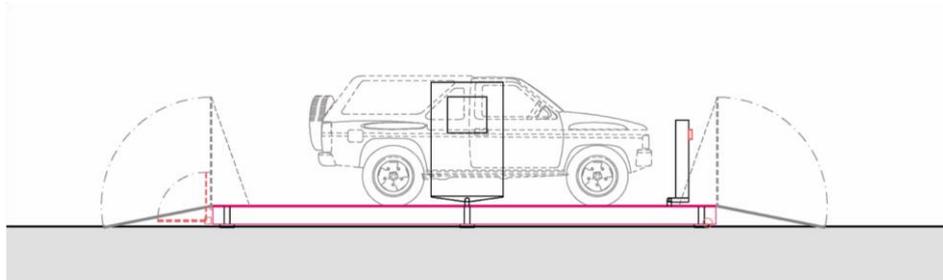
Figure 3 : Illustration de la déchetterie mobile⁹

⁷ Source : Plan de gestion des déchets de canton de Genève 2014-2017, p.31.

⁸ Source : Présentation à la CGGD du 11 septembre 2018 et du 9 juin 2020.

⁹ Source : présentation à la CGGD du 9 juin 2020.

L'infrastructure de ce projet a été complétée par un système de pesée des véhicules à l'arrivée et au départ de l'utilisateur. Une plateforme informatique permet l'inscription, le contrôle d'accès et la commande de levées sur appel.



Cette déchetterie mobile se substitue à la levée des encombrants en porte à porte réalisée de manière hebdomadaire ou mensuelle dans les communes concernées. La levée en porte à porte est cependant encore possible sur appel.

Historique du projet de déchetterie mobile

En raison des difficultés rencontrées par l'État pour implanter un quatrième ESREC pour les communes de la rive gauche, une entreprise privée a présenté un projet de déchetterie mobile à la CGGD lors de sa séance du 11 septembre 2018 avec une demande de subventionnement cantonal à la clé.

Avant d'octroyer la subvention demandée, le président de la CGGD, à savoir le conseiller d'État en charge du DT, a souhaité obtenir au préalable l'accord formel des communes concernées et leur a ainsi adressé un courrier le 30 novembre 2018. Il y était précisé que si le principe de la subvention était accepté, des conditions à son octroi étaient désormais fixées, à savoir :

- L'adhésion unanime des communes concernées au projet ;
- La suppression totale des tolérances communales pour la levée des déchets incinérables des entreprises ;
- La mise en place d'une collecte des déchets de cuisine.

Il était demandé aux communes de confirmer leur intérêt pour une déchetterie mobile et de s'engager à mettre en œuvre les conditions requises.

Le 9 juin 2020, la CGGD a voté la subvention à la déchetterie mobile, après avoir été informée que toutes les communes concernées avaient accepté les conditions fixées par le DT.

Cette déchetterie mobile est entrée en service en novembre 2020 et dessert 12 communes de la rive gauche (Anières, Choulex, Collonge-Bellerive, Cologny, Corsier, Gy, Hermance, Jussy, Meinier, Presinge, Puplinge, Vandoeuvres). Elle est ouverte aux habitants de ces 12 communes, ainsi qu'aux entreprises du secteur qui peuvent y recourir, car la commune ne devrait plus accepter de déchets des entreprises.

Financement du projet

Afin de financer ce projet, l'entreprise a sollicité un subventionnement cantonal annuel de 200'000 F durant trois ans, en plus de la facturation faite aux communes concernées. Les modalités du versement de la subvention ont été définies le 30 juillet 2020 par le GESDEC dans un courrier adressé aux communes de la rive gauche :

- L'entreprise facture le montant de cette subvention aux communes au prorata du nombre de leurs habitants ;
- Chaque commune paie cette facture et la transmet ensuite au GESDEC pour remboursement.

En sus de cette subvention, les communes s'acquittent d'un montant forfaitaire. Ce dernier a été fixé dans une convention signée en avril 2020 avec l'entreprise privée en charge de la déchetterie mobile.

Il a été calculé de la manière suivante :

- 7.40 F par an et par habitant pour l'accès de ses habitants à cette déchetterie mobile ;
- 3 F par an et par habitant pour couvrir les frais et la gestion du service de la levée des encombrants sur appel.

Ce qui représente un montant total pour l'ensemble des communes d'environ 300'000 F annuel.

En plus de ces frais fixes, chaque commune reçoit une facture pour les frais de tri et de recyclage en fonction de la catégorie et du poids des déchets déposés par ses habitants dans la déchetterie mobile. Les entreprises reçoivent quant à elles une facture directement pour les déchets qu'elles ont déposés.

4. ANALYSE

Les analyses de la Cour ont été regroupées dans quatre chapitres. Les deux premiers ont pour objectif d'analyser d'une part le processus d'octroi de la subvention et d'autre part le processus de suivi et de contrôle de la subvention. Le troisième chapitre traite les aspects liés à la gestion des conflits d'intérêts et à la composition de la CGGD. Enfin, le quatrième chapitre aborde l'impact de la déchetterie mobile sur les ESREC, ainsi que l'éventuel transfert de ces derniers aux communes.

4.1. Octroi d'une subvention pour une déchetterie mobile

4.1.1. Contexte

Les parties ci-après détaillent le cadre législatif qui s'applique à la gestion des subventions cantonales et à l'octroi de subventions par la CGGD.

Gestion des subventions au niveau cantonal

L'article 44 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'État (LGAF, D 1 05) indique que les subventions sont des charges de transfert accordées à des tiers. Elles prennent la forme des catégories suivantes :

- Les indemnités¹⁰ qui sont des prestations accordées à des tiers étrangers à l'administration cantonale pour atténuer ou compenser des charges financières découlant de tâches prescrites ou déléguées par le droit cantonal. L'octroi d'indemnités revêt la forme d'un contrat écrit de droit public, adopté par le Conseil d'État et annexé au projet de loi soumis au Grand Conseil.
- Les aides financières¹¹ qui sont des avantages pécuniaires ou monnayables accordés à des bénéficiaires étrangers à l'administration cantonale aux fins d'assurer ou de promouvoir la réalisation de tâches d'intérêt public que l'allocataire s'est librement décidé d'assumer. Ces aides financières sont toujours octroyées pour une durée limitée sans toutefois dépasser quatre ans. Elles peuvent être renouvelées. L'octroi de ces aides financières peut :
 - o Soit faire l'objet d'un contrat écrit de droit public (identique aux indemnités) ;
 - o Soit faire l'objet d'un arrêté du Conseil d'État pour les aides financières uniques, égales ou inférieures à 200 000 francs ou annuelles ;
 - o Soit faire l'objet d'une décision du département pour les aides financières uniques, égales ou inférieures à 20 000 francs.
- Les allocations à des tiers qui sont des subventions allouées à des personnes physiques ou morales en raison de qualités particulières qui leur sont propres et pour lesquelles une loi formelle spécifique prévoit le versement d'une subvention (p. ex. prestations complémentaires, allocations familiales).
- Les autres subventions, régies par la LGAF.

La subvention versée aux communes par la CGGD fait partie de la catégorie des « autres subventions ». En effet, il ne s'agit ni d'une indemnité, car cette subvention est versée aux communes, ni d'une aide financière, car la CGGD a la compétence d'attribuer une subvention sans l'approbation du Conseil d'État.

Il n'existe pas de directives transversales pour ce type de subvention.

¹⁰ Régies par la loi sur les indemnités et les aides financières, du 15 décembre 2005 (LIAF D 1 11) dont art.2, 6 et 11

¹¹ Régies par la loi sur les indemnités et les aides financières, du 15 décembre 2005 (LIAF D 1 11) dont art.2, 6 et 11

Subventions du FCGD

L'article 36 de la LGD indique que le FCGD peut servir à subventionner :

- a) « des études et des travaux de planification dans le domaine de la gestion des déchets s'ils contribuent à leur diminution ou à leur valorisation ;
- b) des projets pilotes dans le domaine de la valorisation des déchets ;
- c) des campagnes ponctuelles d'information ou de formation et des actions conformes aux objectifs du plan cantonal de gestion des déchets ».

Il est précisé que l'octroi de ces subventions est soumis à des charges ou des conditions, dont les règles sont fixées par la CGGD.

Des modalités de restitution sont prévues lorsque l'installation pour laquelle la subvention a été allouée est affectée à un autre but, ou lorsque les charges ou les conditions auxquelles la subvention est subordonnée ne sont pas respectées (art.37 LGD).

Processus d'octroi d'une subvention

Le processus d'octroi d'une subvention vise principalement à s'assurer que les bénéficiaires ont un besoin de financement public et que le but de l'objet subventionné s'accorde avec les obligations légales de l'entité délivrant la subvention.

À titre d'illustration, la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF, D 1 11) précise à l'art.5 que « l'octroi des indemnités et des aides financières doit répondre aux principes de la légalité, de l'opportunité et de la subsidiarité ». De même, l'art.13 prévoit que « les indemnités et les aides financières font l'objet d'une évaluation, en termes de coûts totaux, avant leur octroi ».

Il existe actuellement une directive cadrant l'octroi de subventions du FCGD aux communes, mais elle concerne uniquement des projets en matière d'information et de sensibilisation du grand public au tri et à la gestion des déchets (pour des montants compris entre 10'000 et 20'000 F). Ces projets peuvent être soutenus jusqu'à 40% du montant total TTC, pour autant qu'il s'agisse de projets ponctuels, hors gestion courante des communes en matière d'information sur le recyclage des déchets ménagers.

Échanges au sein de la CGGD sur le subventionnement du projet de déchetterie mobile

Lors de la première présentation du projet de déchetterie mobile, le 18 novembre 2018 à la CGGD, la question de l'absence d'appel d'offres a été abordée. En réponse, il a été indiqué qu'il s'agissait d'un projet pilote et qu'en cas de développement ultérieur de cette solution, un appel d'offres serait lancé. Toutefois la CGGD n'a pas discuté le principe même ni les modalités d'une évaluation de ce projet pilote.

Le 9 juin 2020, la CGGD a été informée qu'onze communes s'étaient engagées à mettre en œuvre ce projet de déchetterie mobile. Au moment de statuer sur le subventionnement de ce projet, le risque de distorsion de concurrence a été évoqué du fait que l'entreprise privée exploitant la déchetterie mobile allait bénéficier d'un subventionnement pendant trois ans, contrairement aux autres entreprises qui pourraient soumissionner à un futur appel d'offres. La subvention de 200'000 F/an durant trois ans a été votée à l'unanimité des commissaires moins une abstention.

Avis de droit commandé par le GESDEC

Faisant suite à la décision d'octroi de la subvention par la CGGD, le DT a demandé un avis de droit sur l'application des marchés publics pour ce projet de déchetterie mobile. Cet avis, daté du 19 août 2020, confirme qu'il s'agit d'une subvention pure, aucune contrepartie n'étant fournie au fonds cantonal par les communes destinataires de la subvention. Il n'y a pas d'adjudication d'un marché public par le DT. L'avis souligne cependant que pour les communes, la situation est autre : « *En revanche, les 11 communes qui souhaitent confier à une entité privée notamment des prestations de récolte et/ou stockage des déchets urbains et d'entreprises, en contrepartie d'une rémunération, entendent juridiquement adjuger un marché public. Compte tenu de la valeur de ce marché, une procédure de mise en concurrence ouverte devrait permettre à toutes les entreprises de Suisse de présenter une offre. Ces communes pourraient prétendre qu'il s'agit toutefois de la mise au point d'un prototype, dès lors qu'il n'existe aucune déchetterie mobile pour les déchets d'entreprises et que le projet vise à expérimenter ce concept, respectivement à démontrer qu'un tel service est possible à un niveau de qualité satisfaisant. S'il devait y avoir une procédure judiciaire, elles pourraient donc plaider un gré à gré par exception en vue du développement d'une solution innovante, ce qui suppose que les prestations recherchées ne sont pas déjà proposées par des fournisseurs* ».

4.1.2. Constats

Appréciation générale

La Cour relève que l'octroi de la subvention pour ce projet de déchetterie mobile n'a pas fait l'objet d'une analyse financière et n'a pas été formalisé dans un contrat permettant de préciser les engagements et les obligations de l'ensemble des parties. Elle constate également que l'octroi de ce marché public par les communes n'est pas conforme au droit des marchés publics.

Constat 1 : Une absence de procédure sur l'octroi de subvention par la CGGD

La Cour relève que la CGGD ne dispose pas d'une procédure ou directive pour l'attribution d'une subvention à un tiers. Cela contrevient à l'art.36, al.3 de la LGD qui précise que « *l'octroi de subventions est soumis à des charges ou des conditions, dont les règles sont fixées par la commission du fonds* ».

Constat 2 : Une absence d'analyse du besoin de subventionnement

La Cour constate que la subvention octroyée par la CGGD pour le projet de déchetterie mobile n'a pas fait l'objet d'une analyse du plan d'affaires pour justifier le besoin de financement public. De plus, l'utilisation de la subvention n'a pas été suffisamment étudiée. En effet, le plan d'affaires prévoyait que l'activité « communale » générerait une perte beaucoup plus faible que l'activité « entreprises » pendant les six premières années d'exploitation (hors subvention). Ainsi, la subvention allait donc servir à couvrir les pertes de la collecte des entreprises, ce que prohibe l'art. 27 du règlement d'application de la loi sur la gestion des déchets (RGD, L 1 20.01, « *la collecte, le transport et l'élimination des déchets industriels sont à la charge des entreprises et des commerces* »). Une analyse plus approfondie du plan d'affaires aurait permis une meilleure affectation de la subvention.

De même, aucune réflexion n'a été menée sur l'impact de cet avantage financier sur l'appel d'offres que devront effectuer les communes pour mettre cette prestation en concurrence à l'issue des trois ans. À titre de comparaison, l'art.13 de la LIAF prévoit que « *les indemnités et les aides financières font l'objet d'une évaluation, en termes de coûts totaux, avant leur octroi* ».

Enfin, la Cour relève que le montant total de la subvention est plus important que le montant de l'investissement réalisé par l'entreprise privée. Ce fait peut créer une distorsion de concurrence lors du futur appel d'offres si un éventuel nouveau concurrent devait demander à son tour une subvention pour couvrir son investissement initial, alors que l'entreprise privée actuelle n'aurait plus à faire cette demande. Cette question n'a pas été analysée par le GESDEC.

Constat 3 : Une absence de contrat de subventionnement entre la CGGD et les communes

La Cour constate une absence de contrat de subventionnement signé entre le canton et les communes. Cela a pour conséquence que les engagements et les obligations de l'ensemble des parties ne sont pas formalisés. À titre de comparaison, l'art.11 de la LIAF précise que les indemnités sont octroyées sous forme d'un contrat écrit de droit public.

Ce document aurait pu par exemple reprendre les conditions indiquées dans le courrier du mois de novembre 2018 par le conseiller d'État en charge du DT (la suppression totale des tolérances communales pour la levée des déchets incinérables des entreprises et la mise en place d'une collecte des déchets de cuisine).

Constat 4 : Une attribution d'une subvention dont l'octroi du marché n'a pas respecté le droit des marchés publics

La Cour constate que le marché de déchetterie mobile a été attribué par les communes sans respecter le droit des marchés publics, alors que, compte tenu de la valeur de ce marché, un appel d'offres en procédure ouverte aurait dû être réalisé. Le GESDEC ne s'est pas assuré du respect du droit des marchés publics par les communes bénéficiaires de la subvention. À titre de comparaison, l'art.5 de la LIAF prévoit que « l'octroi des indemnités et des aides financières doit répondre aux principes de la légalité ».

Pour justifier cette absence de mise au concours, le GESDEC indique que la loi prévoit que le marché d'un projet pilote peut être adjudgé de gré à gré (art.15 al.3 let. g du règlement sur la passation des marchés publics, RMP, L 6 05.01). Cependant, la Cour constate que le GESDEC n'a effectué aucune analyse pour qualifier ce projet de pilote. Ainsi, pour ce qui est du matériel utilisé, le camion servant de déchetterie mobile a été acquis auprès d'un fabricant français, lequel a créé ce concept et breveté ce produit. Ce n'est donc pas cet aspect du projet qui peut être qualifié de « pilote », car comme le mentionnait l'avis de droit demandé par le DT, une solution innovante suppose que les prestations recherchées ne sont pas déjà proposées par des fournisseurs. De plus, l'autorisation d'exploiter a été délivrée selon une procédure « classique » et non selon la forme de projet pilote (ce qu'autorise l'art.46 du RGD). Sur base de ces éléments, il est très contestable de considérer cela comme un projet pilote.

4.1.3. Risques découlant du constat

La situation relevée dans les constats de la Cour relatifs à l'octroi d'une subvention pour le projet de déchetterie engendre un ensemble de risques pour le GESDEC et respectivement pour la CGGD. Le tableau ci-dessous liste les différentes catégories de risques affectées d'après la définition des risques mentionnée au chapitre 5.

Octroi d'une subvention pour une déchetterie mobile		Risques avérés	Risques potentiels
1	Une absence de procédure sur l'octroi de subvention par la CGGD	Contrôle et financier	-
2	Une absence d'analyse du besoin de subvention	Contrôle, financier et image	-
3	Une absence de contrat de subventionnement entre la CGGD et les communes	Contrôle et financier	-
4	Une attribution d'une subvention dont l'octroi du marché n'a pas respecté le droit des marchés publics	Conformité, contrôle, financier et d'image	-

4.1.4. Recommandations

Recommandation n°1 (cf. constats 2 et 4) : Veiller à ce que les communes effectuent un appel d'offres en procédure ouverte pour le marché de déchetterie mobile

Priorité : **Élevée¹²**

En l'absence d'ESREC sur la rive gauche, la Cour recommande au GESDEC de s'assurer que ce marché de déchetterie mobile fasse l'objet d'un appel d'offres en procédure ouverte. Il s'agira d'accompagner les communes dans l'établissement d'un cahier des charges, la publication de l'appel d'offres, l'évaluation des offres et l'adjudication, ainsi que d'effectuer une analyse juridique sur les modalités d'une éventuelle résiliation de la convention entre les communes et l'entreprise privée de la déchetterie mobile. Cette mise en concurrence doit intervenir dans les plus brefs délais en respect du droit des marchés publics, tout en assurant la continuité de la prestation de cette déchetterie mobile pour les usagers. Une mise en concurrence rapide permettrait de limiter à deux ans la distribution de la subvention.

Avantages attendus :

- Mise en conformité avec le droit des marchés publics ;
- Respect de la libre concurrence ;
- Mise en conformité avec l'art.27 du RGD ;
- Gain financier potentiel de 200'000 F (si mise en œuvre d'ici fin 2022).

¹² La priorité de cette recommandation est élevée, eu égard à son impact sur l'application des marchés publics, la libre concurrence et sur les risques à couvrir.

Recommandation n°2 (cf. constats 1 2, et 3) : Définir les modalités d'octroi d'une subvention du FCGD à des tiers Priorité : Moyenne¹³

La Cour recommande au GESDEC d'élaborer une procédure ou une directive afin d'encadrer l'octroi d'une subvention du FCGD à des tiers. Ce document devra définir les analyses (juridiques et financières notamment) à effectuer avant l'octroi de la subvention. Cela permettra de respecter l'obligation d'établir des conditions et des charges pour l'octroi d'une subvention, telle qu'indiquée à l'art.36 al.3 de la LGD.

Il conviendra également d'y définir les éléments qui devront être discutés et fixés avec le bénéficiaire avant l'octroi, comme la définition d'une méthode de répartition des coûts (p. ex. des charges d'infrastructures en cas d'activité mixte pour les communes ou des entreprises) ou la fréquence et la forme des reportings financiers.

Enfin, une formalisation écrite de l'engagement de cette subvention devra également être prévue afin de définir les obligations de toutes les parties.

Avantages attendus :

- Mise en conformité avec l'art.36 al.3 de la LGD ;
- Limitation du risque d'octroi d'une subvention induite ;
- Contractualisation des modalités d'octroi, ainsi que des engagements et obligations des parties ;
- Limitation du risque de distorsion de concurrence

4.1.5. Observations de l'audité

Recommandation 1 : acceptée refusée

Position du GESDEC :

*Nous acceptons cette recommandation et le GESDEC accompagnera les communes dans la rédaction d'un appel d'offre ouvert. Nous pensons raisonnable de fixer un délai à la fin de l'année 2022 pour ce faire.
Par contre, nous ne serons pas les seuls responsables du respect de ce délai et la première tâche sera de convaincre les communes de se lancer dans cette procédure.*

Recommandation 2 : acceptée refusée

Position du GESDEC :

*Nous acceptons cette recommandation et ferons une proposition à la CGGD de façon à rédiger une directive définissant les modalités d'octroi d'une subvention par le FCGD.
Cette directive pourrait être en force mi 2023.*

¹³ La priorité de cette recommandation est moyenne, car elle doit définir les modalités d'octroi d'une subvention au regard des obligations légales.

4.2. Suivi et contrôle de la subvention pour une déchetterie mobile

4.2.1. Contexte

Les sections ci-dessous présentent les éléments en lien avec les activités de suivi et de contrôle intervenant après l'octroi d'une subvention par la CGGD.

Processus de suivi et de contrôle

En général, le suivi des subventions octroyées vise principalement à s'assurer que les bénéficiaires utilisent ou ont utilisé les fonds mis à leur disposition conformément aux conditions légales, aux objectifs fixés et à la décision d'octroi ou au contrat de droit public.

Il n'existe pas de directives transversales applicables pour la catégorie « autres subventions » de la LGAF.

À titre d'illustration et à propos des aides financières, l'art.14 du règlement d'application de la loi sur les indemnités et les aides financières (RIAF, D 1 11.01) prévoit qu'un contrôle périodique de l'accomplissement des tâches doit être effectué: « *On entend par contrôle périodique de l'accomplissement des tâches le processus regroupant le suivi annuel des subventions, leur renouvellement ainsi que leur évaluation à l'échéance de la période d'attribution* ».

Suivi de l'activité de la déchetterie mobile

Entre les éléments prévus par le plan d'affaires et les données réelles, l'activité de la déchetterie mobile a été la suivante en 2021 :

	2021 (Plan d'affaires)	2021 (réel)
COMMUNES		
<i>quantité en tonnes</i>	631	1 021
ENTREPRISES		
<i>quantité en tonnes</i>	350	167
TOTAL	981	1 188

Tableau 1 : Données sur les déchets prévus et collectés par l'entreprise privée de la déchetterie mobile pour l'année 2021¹⁴

Par respect du secret d'affaire de l'entreprise privée, les impacts financiers de cette différence de tonnage entre le plan d'affaires et l'activité réelle ne sont pas présentés.

Autorisation d'exploiter la déchetterie mobile

L'entreprise privée en charge de la déchetterie mobile est au bénéfice d'une autorisation d'exploiter, au même titre que les ESREC. Il a été choisi d'octroyer une autorisation d'exploiter classique et non sous une forme de projet pilote (prévu aux art. 44 et 61 du RGD). Cette dernière étant limitée à une durée de 6 mois, cela ne permettait pas de couvrir l'étendue du projet (3 ans).

¹⁴ Source : données communiquées par le GESDEC

Une première autorisation a été délivrée en date du 26 janvier 2021. Certains éléments de cette autorisation d'exploiter ont fait l'objet d'un recours de la part de l'exploitant. Cela concernait notamment l'exigence d'entreposer de manière séparée les flux de déchets des ménages et des entreprises, l'entreprise ne disposant que d'une benne par catégorie de déchets. Une nouvelle autorisation corrigée a été délivrée en date du 1^{er} avril 2021, précisant que les flux entrants (tonnages) doivent être distingués entre les ménages et les entreprises.

4.2.2. Constats

Appréciation générale

De manière positive, la Cour relève que l'activité de collecte des déchets encombrants des communes a largement dépassé les prévisions en 2021 pour atteindre 1'021 tonnes par rapport aux 631 tonnes prévues.

Cependant, l'activité de la déchetterie mobile n'a pas fait l'objet d'un suivi et d'un contrôle de l'utilisation de la subvention. De plus, cette activité de déchetterie mobile a été mise en service sans disposer d'une autorisation d'exploiter.

Constat 5 : Une absence de suivi et de contrôle de la subvention attribuée

Faute de directive, la Cour constate que la subvention octroyée par la CGGD pour le projet de déchetterie mobile n'a pas fait l'objet d'un suivi et d'un contrôle, notamment d'un point de vue financier. À titre de comparaison, une directive transversale prévoit la tenue de contrôles périodiques pour les indemnités et aides financières octroyées par l'État et liste les documents devant être transmis par l'entité et les analyses devant être réalisées par le département (en lien avec l'art.22 de la LIAF, D 1 11). Cette directive a été établie par le groupe interdépartemental LIAF.

En l'absence de contrat de subventionnement conclu directement avec la déchetterie mobile, la CGGD ne peut exiger de l'entreprise qu'elle lui transmette ses données financières. Cependant, après une première année d'exploitation, l'entreprise a accepté de les fournir au GESDEC.

La Cour relève que ces données financières sont difficilement comparables au plan d'affaires, et qu'il est *de facto* impossible d'avoir une vue réelle et fiable de la déchetterie mobile. En effet, certains produits et certaines charges¹⁵ liées au projet ont été comptabilisés dans une autre société, créant ainsi une certaine opacité financière et compliquant toute analyse. L'absence de suivi financier ne permet pas de s'assurer de la bonne utilisation de la subvention.

Enfin, la Cour constate que les conditions d'octroi de cette subvention¹⁶ n'ont pas non plus fait l'objet de contrôles particuliers. Le GESDEC s'est fié uniquement aux déclarations d'engagement des communes concernées.

¹⁵ Plus précisément, les revenus liés à la partie « entreprises », ainsi que les revenus et charges liés à l'activité de traitement des déchets.

¹⁶ À savoir, la suppression totale des tolérances communales pour la levée des déchets incinérables des entreprises et la mise en place d'une collecte des déchets de cuisine par les communes. Ces conditions avaient été formulées dans un courrier du conseiller d'État en charge du DT, le 30 novembre 2018.

Constat 6 : Une mise en service de la déchetterie mobile sans une autorisation d'exploiter

La Cour relève que la déchetterie mobile a été mise en service au mois de novembre 2020, alors que la première autorisation d'exploiter a été délivrée en date du 26 janvier 2021. Cela contrevient à l'article 19 de la loi sur la gestion des déchets (LGD L 1 20) qui précise qu'« aucune installation d'élimination des déchets ne peut être créée, modifiée ou transformée sans faire l'objet d'une autorisation d'exploiter prévue par la présente loi ».

La Cour constate également que l'obligation 12.c. de l'autorisation d'exploiter indiquant que les emplacements de la déchetterie mobile doivent être validés par l'office cantonal des transports (OCT) et l'office cantonal de l'agriculture et de la nature (OCAN) n'a pas été respectée. La liste des emplacements complets n'a jamais été transmise par la déchetterie mobile et n'a donc pas pu faire l'objet d'une validation de l'OCT et de l'OCAN conformément au préavis du service de l'environnement et des risques majeurs (SERMA) du 17 novembre 2020.

4.2.3. Risques découlant des constats

La situation relevée dans les constats de la Cour relatifs au suivi et au contrôle des subventions versées par la CGGD engendre un ensemble de risques pour le canton. Le tableau ci-dessous liste pour chaque constat les différentes catégories de risques affectées d'après la définition des risques mentionnée au chapitre 5.

Suivi et contrôle de la subvention pour une déchetterie mobile		Risques avérés	Risques potentiels
5	Une absence de suivi et de contrôle de la subvention attribuée	Contrôle et financier	Image
6	Une mise en service de la déchetterie mobile sans une autorisation d'exploiter	Conformité et contrôle	Image

4.2.4. Recommandations

Recommandation n°3 (cf. constat 5) : Définir les modalités de suivi et de contrôle d'une subvention du FCGD à des tiers Priorité: Moyenne¹⁷

La Cour recommande au GESDEC d'élaborer une procédure ou une directive permettant d'encadrer les contrôles nécessaires pour le suivi d'une subvention du FCGD à des tiers. L'établissement de ces contrôles permettra de s'assurer de l'utilisation correcte de la subvention et de disposer des éléments pouvant justifier, si besoin, d'une restitution. En particulier, si les charges et conditions ne sont pas respectées, comme indiqué à l'art.37 de la LGD.

¹⁷ La priorité de cette recommandation est moyenne, car elle doit définir les modalités de contrôle de l'utilisation de la subvention versée.

Pistes de modalités :

- Consulter le groupe interdépartemental LIAF qui a élaboré des modèles de documents en lien avec l'octroi, le suivi et le contrôle de subventions ;
- La procédure doit permettre de contrôler le respect des conditions légales et des objectifs fixés des subventions octroyées et d'examiner périodiquement la subvention sous l'angle de la nécessité, de son utilité, de son efficacité, de son efficience et de son opportunité.

Avantages attendus :

- S'assurer de l'utilisation correcte de la subvention ;
- Disposer des éléments permettant si besoin d'activer une action en restitution (art.37 LGD).

Recommandation n°4 (cf. constat 6) : Préciser les modalités de délivrance et de suivi d'une autorisation d'exploiter Priorité : Moyenne¹⁸

La Cour recommande au GESDEC de s'assurer que toutes entreprises actives dans les installations de tri et de valorisation soient au bénéfice d'une autorisation d'exploiter avant leurs mises en service (en respect de l'art.19 de la LGD). De même, le GESDEC doit s'assurer que les obligations mentionnées par les services préavisateurs font l'objet d'un suivi et d'une mise en œuvre.

Avantages attendus :

- Mise en conformité avec l'art.19 LGD ;
- Limitation du risque de pollution de l'air, du bruit, de l'eau et du sol.

4.2.5. Observations de l'audité

Recommandation 3 : acceptée refusée

Position du GESDEC :

Le GESDEC accepte cette recommandation.

Dans le prolongement des travaux de rédaction d'une directive sur les conditions d'octroi d'une subvention du FCGD, il sera proposé à la CGGD une procédure permettant de suivre et de contrôler les subventions qu'elle octroie en s'inspirant de ce qui se fait sous l'angle de la LIAF.

Recommandation 4 : acceptée refusée

Position du GESDEC :

Le GESDEC accepte cette recommandation mais souligne que la délivrance des autorisations d'exploiter avant la mise en service des installations est la règle, le cas de Mobiltri étant une exception. D'autre part, des contrôles réguliers sont effectués de façon à vérifier que les charges mentionnées dans les autorisations sont bien respectées. L'arrivée de deux nouveaux collaborateurs en partie dédiés aux contrôles devrait encore renforcer cet aspect.

¹⁸ La priorité de cette recommandation est moyenne, car il s'agit pour le GESDEC d'améliorer le processus de délivrance et de suivi d'une autorisation d'exploiter afin de garantir la limitation du risque de pollution.

4.3. Gestion des conflits d'intérêts et composition de la CGGD

4.3.1. Contexte

Composition de la CGGD¹⁹ :

La CGGD est composée de 17 membres nommés par le Conseil d'État. Cette commission est présidée par le conseiller d'État en charge du département du territoire. Elle est composée de :

- a) 6 représentants des communes dont 2 représentant la Ville de Genève ;
- b) 2 représentants des milieux de la protection de l'environnement ;
- c) 1 représentant des milieux de l'agriculture ;
- d) 1 représentant des milieux de l'énergie ;
- e) 1 représentant des milieux de la défense des consommateurs ;
- f) 1 représentant des milieux liés à la récupération et à la valorisation ;
- g) 1 représentant des milieux de la distribution et du commerce ;
- h) 1 représentant des industries ;
- i) 1 représentant des milieux de la construction ;
- j) le directeur de l'usine des Cheneviers.

Un représentant du département assiste, sans droit de vote, aux délibérations.

Récusation des membres de la CGGD :

Lors de l'exhortation de chaque membre de la CGGD, les différentes obligations des commissaires prévues dans la loi sur les commissions officielles (LCOF, A 2 20) sont présentées. L'art.12 sur la récusation renvoie à l'art.15 de la loi sur la procédure administrative (LPA E 5 10) qui précise que « les membres des autorités administratives appelés à rendre ou à préparer une décision doivent se récuser :

- a) s'ils ont un intérêt personnel dans l'affaire ;
- b) s'ils sont parents ou alliés d'une partie en ligne directe ou jusqu'au troisième degré inclusivement en ligne collatérale ou s'ils sont unis par mariage, fiançailles, par partenariat enregistré, ou mènent de fait une vie de couple ;
- c) s'ils représentent une partie ou ont agi pour une partie dans la même affaire ;
- d) s'il existe des circonstances de nature à faire suspecter leur partialité ».

Le représentant des milieux liés à la récupération et à la valorisation étant également actionnaire de l'entreprise privée de la déchetterie mobile, ces règles de récusation doivent s'appliquer. Lors de la présentation de ce projet de déchetterie mobile, ainsi que pour l'approbation de cette subvention, le PV de la CGGD mentionne que cette personne est sortie de la salle pour laisser les autres commissaires discuter de ce projet et qu'il n'a pas pris part au vote de l'attribution de la subvention.

¹⁹ Source : art.5 de la LGD

4.3.2. Constat

Appréciation générale

La Cour constate de manière positive que le représentant des milieux liés à la récupération et à la valorisation qui est également actionnaire de l'entreprise privée en charge de la déchetterie mobile s'est récusé au moment du vote pour l'attribution d'une subvention à son projet. Cependant, la Cour relève l'absence de règle limitant le nombre de mandats pour les membres externes de la CGGD.

Constat 7 : Un membre externe de la commission présent depuis plus de 20 ans et actionnaire de la déchetterie mobile

La Cour constate que le représentant des milieux liés à la récupération et à la valorisation qui siège au sein de la CGGD est la même personne depuis plus de vingt ans. Cette situation n'est pas dans l'intérêt de la CGGD qui se prive d'un apport de nouvelles compétences.

4.3.3. Risques découlant des constats

La situation relevée dans le constat de la Cour relatif au nombre de mandats maximum pour siéger au sein de la CGGD engendre un risque opérationnel (la définition des risques mentionnée au chapitre 5).

Gestion des conflits d'intérêts au sein de la CGGD		Risques avérés	Risques potentiels
7	Un membre externe de la commission présent depuis plus de 20 ans et actionnaire de la déchetterie mobile	-	Opérationnel

4.3.4. Recommandation

Recommandation n°5 (cf. constat 7) : Prévoir un nombre de mandats maximum pour les membres externes de la CGGD

Priorité :	Faible ²⁰
------------	----------------------

La Cour recommande au DT de proposer une modification légale visant à limiter le nombre de mandats pour les membres externes de la CGGD.

Pistes de modalités :

- *Modification du règlement sur les commissions officielles (RCOf, A 2 20.01) ou de l'article 7 du règlement d'application de la loi sur la gestion des déchets (RGD, L 1 20.01).*

²⁰ La priorité de cette recommandation est faible, car cette dernière agit principalement sur l'amélioration de la gouvernance.

Avantages attendus :

- Meilleure circulation des informations issues de cette commission auprès des professionnels du recyclage ;
- Bénéficier de l'expertise de professionnels de différents domaines.

4.3.5. Observations de l'audit

Recommandation 5 : acceptée refusée

Position du GESDEC :

Le DT constate que les règles de récusation ont parfaitement fonctionné dans le cas d'espèce. La question de la limitation de la durée des mandats au sein des commissions officielles est un autre débat et une question politique. Il n'y a en revanche pas de sens à la traiter de façon spécifique à la CGGD et elle doit être envisagée – si une règle doit être fixée dans ce domaine – de façon globale pour l'ensemble des commissions officielles. Le DT soulève néanmoins la question dans le cadre du collège spécialisé juridique dans la perspective du renouvellement intégral des commissions officielles qui interviendra au tournant de la législature.

4.4. Impact de la déchetterie mobile sur les ESREC

4.4.1. Contexte

Activité des ESREC et de la déchetterie mobile :

Le volume d'activité des ESREC se présente de la manière suivante :

	2020 (en t)	2021 (en t)
Chânats	3 828	4 095
Site de Châtillon	4 493	5 025
La Praille	5 155	4 987
TOTAL	13 476	14 107

Tableau 2 : Données sur les tonnages de déchets des ESREC²¹

La déchetterie mobile est entrée en activité au mois de novembre 2020. Les volumes de déchets collectés des communes sont les suivants :

	2020 (nov. et déc..) (en t)	2021 (en t)
Déchetterie mobile	64	1 021

Tableau 3 : Données sur les tonnages de déchets des communes de la déchetterie mobile²²

Après une année d'activité, les volumes des encombrants des ménages collectés par la déchetterie mobile (1'021 t en 2021) n'ont pas significativement affecté à la baisse les volumes collectés des ESREC. L'ESREC de la Praille, plus proche géographiquement de la région Arve-Lac, n'a en effet connu qu'une légère baisse des tonnages des déchets récoltés (-167 t entre 2020 et 2021). L'interprétation de cette baisse est compliquée, car il est impossible d'identifier la provenance des déchets récoltés par commune.

À terme et pour vérifier cet impact, il est prévu de suivre les évolutions des chiffres des déchets récoltés, et de voir notamment si la déchetterie mobile a une incidence sur le taux d'incinération pour les communes concernées.

Financement des ESREC

Les ESREC sont financés par le fonds cantonal de gestion des déchets (FCGD). Le fonds a été constitué le 1er janvier 2000. Il est alimenté par une redevance calculée en fonction de la quantité de déchets incinérés ou stockés en décharge contrôlée et est géré par la commission de gestion globale des déchets (art.6 al.1 let.c et art.34 LGD). Le fonds sert à financer :

- L'élimination des déchets ménagers spéciaux et autres déchets provenant de détenteurs inconnus ou insolubles ;
- Les études et frais pour la mise à jour du PGD ;
- Les études pour réduire la production des déchets ou pour favoriser leur valorisation ;

²¹ Source : SIG, secteur valorisation des déchets

²² Source : Entreprise privée de la déchetterie mobile

- Les coûts d'exploitation des ESREC ;
- Les activités d'information, de sensibilisation et de formation (art.36 al.1 LGD).

	2018 (en F)	2019 (en F)	2020 (en F)
Revenus de la taxe rétrocedée	5 082 857	4 856 685	4 533 206
- dont provenant de déchets communaux	2 599 799	2 464 440	2 569 892
Frais d'exploitation des ESREC	-3 787 324	-3 664 447	-3 664 447
Solde à disposition du FCGD	1 295 533	1 192 239	868 760

Tableau 4 : Financement du FCGD et frais d'exploitation des ESREC²³

Cependant, depuis l'ouverture des ESREC des Chânavats et de la Praille, la majeure partie des fonds à disposition est allouée au fonctionnement de ces derniers. Cette problématique a été identifiée dès le plan de gestion de déchets 2009, qui indique que « des formules de financement sont à envisager pour les ESREC. Durant la période du PGD-09, cette question sera étudiée pour les ESREC existants et pour l'ESREC " Rive gauche " ».

Transfert des ESREC aux communes et coût de la prestation :

Parmi les trois ESREC en activité, deux d'entre eux devront être fermés ou déplacés prochainement :

- L'ESREC de la Praille devra être démolit dans les trois à quatre prochaines années en vue de la construction du nouveau palais de justice ;
- L'ESREC du site de Châtillon est situé à côté de la décharge bioactive qui arrivera à saturation prochainement. Il sera donc impossible de conserver cet ESREC dans cette zone naturelle (bois et forêts).

Dans le nouveau plan cantonal de gestion des déchets 2020-2025 (PGD), adopté par le Conseil d'État en juin 2021, la mesure DU 13 a pour objectif d'optimiser la gestion des ESREC. Il est notamment prévu de :

- Redéfinir les déchets à collecter sur les ESREC (optimisation avec les collectes communales), avec une échéance en 2021 ;
- Définir les modalités de remplacement de l'ESREC de la Praille et mise en œuvre d'une alternative, avec une échéance en 2023 ;
- Réflexion sur une alternative à la construction d'un ESREC sur Arve-Lac, avec une échéance en 2023 ;
- Définition des modalités de transmission aux communes, avec une échéance en 2025.

²³ Source : SIG, secteur valorisation des déchets

4.4.2. Constat

Appréciation générale

La Cour constate de manière positive que ce projet de déchetterie mobile permet de répondre à l'absence d'ESREC dans la région Arve-Lac. Les déchets communaux collectés lors de la première année d'exploitation ont dépassé les prévisions, sans avoir un réel impact à la baisse sur les déchets collectés par les ESREC.

Cependant, la Cour relève que la gestion des ESREC fait face à de nombreuses difficultés en termes d'implantation et de financement, et qu'elle se complexifie aujourd'hui avec l'introduction d'une déchetterie mobile, financée par les communes et ouverte aux entreprises. L'absence d'une stratégie formalisée ne permet pas d'avoir une vision claire des objectifs et buts poursuivis par l'État dans ce domaine.

Constat 8 : Un transfert des ESREC nécessitant une modification légale

La Cour constate que les espaces de récupération (ESREC) sont financés par l'État de Genève au travers du fonds cantonal de gestion des déchets (FCGD). La volonté de transmission des ESREC aux communes (Mesure DU13 du plan de gestion des déchets, 2020-2025) doit donc faire l'objet d'une modification de la loi sur la gestion des déchets et plus particulièrement de son article 36 qui indique que « le fonds sert à financer [...] le coût d'exploitation des espaces de récupération du canton ». Or, le PL 12993 sur les déchets (LDéchets, L 1 21), déposé au Grand Conseil le 23 juin 2021, comporte toujours un financement des ESREC par le FCGD.

Constat 9 : Une absence de stratégie formalisée en matière d'ESREC

Comme déjà relevé dans le rapport No 86 de la Cour sur le dispositif de gestion des déchets (2015), la Cour constate qu'au-delà des problématiques liées à l'implantation et au financement des ESREC, le GESDEC n'a pas établi de stratégie formalisée et détaillée sur la gestion de ces ESREC précisant la logique poursuivie par l'État dans ce domaine. Il est à noter que les ESREC collectent également des déchets ménagers qui sont en principe à charge des communes (art.12 et 15 de la LGD) et peuvent ainsi constituer des doublons pour certains types de déchets.

En termes de financement et dans une optique de transfert de la gestion de ces ESREC, la Cour constate que le coût d'exploitation des ESREC de 3.6 millions F en 2020 n'est pas couvert par la contribution des communes à la redevance sur l'incinération qui est de 2.5 millions F.

4.4.3. Risques découlant des constats

La situation relevée dans les constats de la Cour relatifs à l'implication de la déchetterie mobile sur les ESREC engendre un ensemble de risques. Le tableau ci-dessous liste pour chaque constat les différentes catégories de risques affectées d'après la définition des risques mentionnée au chapitre 5.

Implication de la déchetterie mobile sur les ESREC		Risques avérés	Risques potentiels
8	Un transfert des ESREC nécessitant une modification légale	-	Conformité et opérationnel
9	Une absence de stratégie formalisée en matière de gestion des ESREC	-	Financier et opérationnel

4.4.4. Recommandation

Recommandation n°6 (cf. constats 8 et 9) : Formaliser une stratégie sur la gestion des ESREC Priorité : Moyenne²⁴

La Cour recommande au GESDEC de formaliser une stratégie pour la gestion des ESREC (recommandation déjà formulée dans le rapport No 86 de la Cour²⁵) contenant notamment une analyse des besoins et un plan de déploiement, le modèle d'exploitation, ainsi que le mode de financement à retenir. Cela permettra au GESDEC de préciser les objectifs des ESREC, les actions à mettre en œuvre et les ressources nécessaires pour y parvenir.

Cette stratégie permettra également de justifier d'un éventuel transfert de ces activités aux communes, en cohérence avec la gestion de l'ensemble des déchets urbains.

Pistes de modalités :

- Analyser les besoins en matière d'ESREC, notamment en lien avec le déploiement des points de récupération des communes ;
- Établir un plan de déploiement comprenant la problématique du renouvellement des sites des ESREC existants et en y intégrer le concept de déchetterie mobile ;
- Définir le modèle d'exploitation en prenant en compte la typologie des déchets devant être collectés dans les ESREC (par rapport à ceux déjà collectés par les communes) ;
- Proposer un mode de financement des ESREC et des déchetteries mobiles, tout en analysant l'opportunité de collecter des déchets des entreprises au sein de ces ESREC (qui est aujourd'hui autorisé pour la déchetterie mobile).

Avantages attendus :

- Augmenter le taux de recyclage par une meilleure analyse des besoins des ménages en matière d'ESREC ;
- Financement pérenne des ESREC à long terme ;
- Meilleure répartition des tâches sur la collecte des déchets urbains entre le canton et les communes.

²⁴ La priorité de cette recommandation est moyenne, car elle favorise l'atteinte de l'objectif de la politique publique, en lien notamment avec le taux de recyclage.

²⁵ Cf recommandation 27.

4.4.5. Observations de l'audité

Recommandation 6: acceptée refusée

Position du GESDEC :

Le GESDEC accepte cette recommandation.

La formalisation d'une stratégie sur la gestion des ESREC pourra être mise en œuvre à l'issue de l'adoption de la nouvelle loi sur les déchets en cours d'examen par le Grand Conseil. En effet, ce projet de loi instaure une nouvelle taxe sur la production des matériaux d'excavation. Si la loi est adoptée en l'état, cette taxe sera de nature à contribuer à l'équilibre financier du FCGD. Si ce n'est pas le cas, un nouveau modèle d'affaire devra être imaginé. La formalisation de la stratégie sur les ESREC doit également être construite en collaboration étroite avec les communes. Un délai de réalisation à mi-2024 paraît nécessaire compte tenu de ces diverses contraintes.

5. RÉFÉRENTIELS DE RISQUES

5.1. Catégories de risques

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

À 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, 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'État 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'État ;
- 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.

5.2. Lien constat et catégories de risques

Les constats identifiés par la Cour sont associés aux différentes catégories de risques. Pour cela, une distinction est faite entre la notion de risque « potentiel » et de risque dit « avéré ».

Un risque est considéré comme « **avéré** » si la situation décrite dans le constat s'est produite (au moins une occurrence) et a eu des conséquences pour l'entité auditée.

Un risque « **potentiel** » se réfère à une situation qui est susceptible de se produire si aucun contrôle n'est exercé pour le détecter ou si aucune action n'est effectuée pour corriger les erreurs qui pourraient en résulter.

5.3. Degré de priorité des recommandations

Le degré de priorité de mise en œuvre des recommandations permet de hiérarchiser les recommandations de la Cour par priorité et de mettre en avant de façon explicite ce qui est important.

La Cour a fixé quatre degrés de priorité :

- Très élevé
- Élevé
- Moyen
- Faible

Cette hiérarchisation est réalisée en fonction de six critères, mobilisés en fonction des objectifs de la mission :

- Favoriser l'atteinte de l'objectif de la politique publique ;
- Amélioration des prestations délivrées ;
- Amélioration de la performance des processus ;
- Amélioration de la gouvernance ;
- Risques à couvrir ;
- Maîtrise des coûts.

Les critères utilisés dans le cadre de la présente mission sont détaillés dans la synthèse au chapitre « *tableau récapitulatif des recommandations* ».

6. REMERCIEMENTS

La Cour remercie le directeur du service de géologie sols, et déchets (GESDEC), le chef de secteur déchets, le directeur de la valorisation des SIG et les représentants des communes qui lui ont consacré du temps.

Elle remercie également les représentants de l'entreprise privée de la déchetterie mobile qu'elle a rencontrés.

L'audit a été terminé en février 2022. Le rapport complet a été transmis au département du territoire (DT) le 29 avril 2022, pour observations. Les observations des audités ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations de l'audité.

Genève, le 12 mai 2022

Sophie FORSTER CARBONNIER
Magistrate titulaire

Isabelle TERRIER
Présidente

Frédéric VARONE
Magistrat suppléant

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève

tél. 022 388 77 90

www.cdc-ge.ch

info@cdc-ge.ch

