

COUR DES COMPTES

RAPPORT N° 168

NOVEMBRE 2021

AUDIT DE CONFORMITÉ

**DÉLÉGATION D'ACTIVITÉS COMMERCIALES
PAR UNE ENTITÉ SUBVENTIONNÉE**

**GENÈVE-PLAGE (ÉTAT DE GENÈVE)
BAINS DES PÂQUIS (VILLE DE GENÈVE)**



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

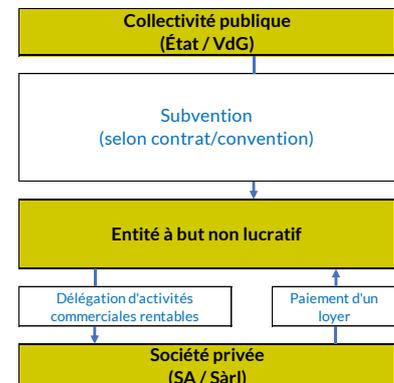
tél. 022 388 77 90

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

SYNTHÈSE

CONTEXTE GENERAL

La Cour s'est intéressée à la problématique de la **délégation d'activités commerciales à un tiers privé par une entité subventionnée**. Il s'agit de toutes les situations dans lesquelles une entité sans but lucratif est subventionnée par la collectivité publique (canton ou Ville de Genève) pour gérer un site public tout en confiant à un tiers privé l'exploitation d'une activité commerciale sur ledit site. En contrepartie, l'entité subventionnée encaisse un loyer du tiers privé. Le schéma ci-contre représente les acteurs intervenant dans la délégation d'activités. Selon les informations communiquées par le canton et la Ville de Genève, la problématique en question concernerait au moins deux entités subventionnées par le canton et trois par la Ville de Genève.



A la suite de deux communications citoyennes reçues en 2020¹, deux cas de délégation ont été analysés en détail : l'**association Genève-Plage (AGP) et sa zone événementielle d'une part, l'association d'usagers des Bains des Pâquis (AUBP) et sa buvette d'autre part**. L'AGP est une association de droit privé à but non lucratif qui a pour mission de mettre à disposition du public une plage (site de « Genève-Plage ») et toutes les installations annexes en rapport avec son exploitation. Quant à l'AUBP, elle propose des activités sportives, sociales et culturelles sur le site des bains des Pâquis situé au cœur de la rade de Genève. Le tableau suivant explicite les deux cas analysés :

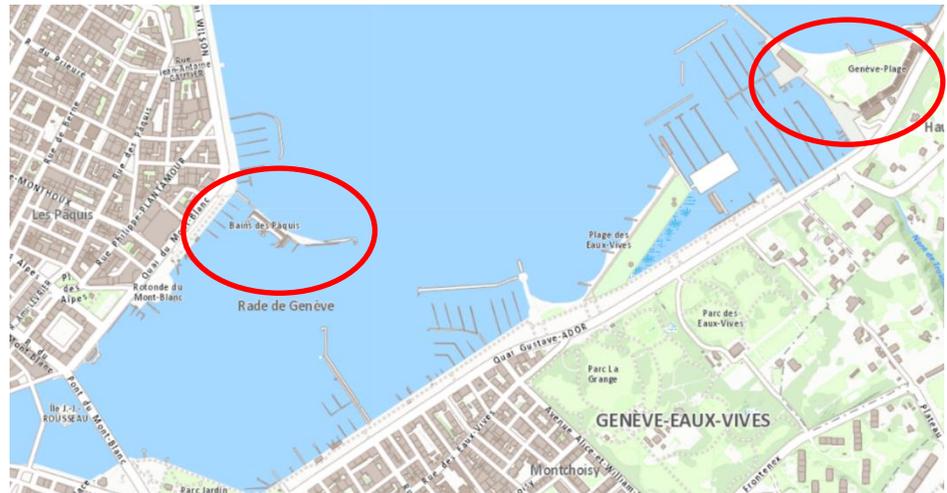
Collectivité publique	Entité subventionnée par la collectivité	Montant des subventions annuelles versées par la collectivité	Activité déléguée à un tiers privé	Loyer annuel versé à l'entité subventionnée
Canton (département de la cohésion sociale DCS)	Association Genève-Plage (AGP) via un contrat de prestations d'une période de quatre ans pour la gestion du site de Genève-Plage 	Subvention monétaire : 741'000 F Subvention non monétaire (mise à disposition du site) : 867'888 F	Exploitation de la zone événementielle du site de Genève-Plage - bar/restaurant « Les Voiles by Genève-Plage » (contrat de sous-traitance entre l'AGP et la société privée)	150'000 F (pour quatre mois d'exploitation)
Ville de Genève (département de la cohésion sociale et de la solidarité DCSS)	Association d'usagers des Bains des Pâquis (AUBP) via une convention de subventionnement d'une période de cinq ans pour la gestion du site des Bains des Pâquis 	Subvention monétaire : 245'000 F Subvention non monétaire (mise à disposition du site) : 105'000 F	Exploitation de la buvette du site des Bains des Pâquis (contrat de sous-traitance entre l'AUBP et la société privée)	187'500 F

¹ Il convient également de mentionner que deux nouvelles communications relatives à l'AGP ont été reçues en mars et avril 2021. Compte tenu du caractère potentiellement pénal de certaines allégations contenues dans ces dernières communications, la Cour en a informé le Ministère public en avril 2021.

PROBLEMATIQUE ET OBJECTIFS DE L'AUDIT

Le risque principal lié à la délégation d'activités a trait à **un loyer trop faible que verserait le tiers privé à l'association subventionnée**, et dont le manque à gagner serait financé par la subvention publique. Il est donc important que le bénéficiaire d'une subvention démontre qu'il tire pleinement parti des ressources financières générées par les activités commerciales qu'il délègue. Ce principe général de « maximisation » des ressources est d'ailleurs prévu dans les bases légales applicables à la gestion des subventions au sein du canton et de la Ville de Genève².

En sus du risque financier, la délégation d'activités peut également engendrer un **risque d'image** important pour les collectivités publiques, d'autant plus lorsque l'activité commerciale en question concerne des lieux « emblématiques » très fréquentés comme Genève-Plage ou les Bains des Pâquis. En 2020, environ 200'000 entrées ont en effet été réalisées sur le site de Genève-Plage et 260'000 sur le site des Bains des Pâquis.



Localisation des sites de Genève-Plage et des Bains des Pâquis

En lien avec les risques précités, la Cour a ainsi effectué un audit de conformité et s'est posé les quatre questions suivantes :

- Quelle vision a la collectivité publique (canton et Ville de Genève) de l'ensemble des cas de délégation ?
- La gouvernance (cadre et contrôles) mise en place par la collectivité pour gérer les cas de délégation est-elle adaptée aux risques inhérents à cette problématique, y compris celui de fraude ?
- Un appel d'offres pour ces cas de délégation est-il obligatoire et, lorsqu'il est implémenté, respecte-t-il la législation en vigueur et/ou les meilleures pratiques ?
- Le loyer payé par la société privée (sous-traitant) est-il en adéquation avec la rentabilité potentielle de l'établissement concerné ?

En matière de contrôle, il convient de préciser qu'il est de la **responsabilité première** des entités subventionnées de s'assurer que la délégation d'activités est gérée de manière adéquate. Les collectivités publiques doivent quant à elles effectuer un **contrôle de deuxième niveau** visant à s'assurer que l'entité subventionnée a effectivement respecté ses obligations en matière de contrôle.

APPRECIATION GENERALE

La problématique de la délégation d'activités commerciales n'est pas traitée ni suffisamment contrôlée, tant au sein du canton que de la Ville de Genève. Dans le cas de l'AGP et de sa zone événementielle, malgré la mise en œuvre d'une procédure d'appel d'offres initiée par le DCS, le loyer encaissé par l'AGP pour la gestion de sa zone événementielle n'a pu être maximisé en raison de nombreuses irrégularités

² Art. 14 al.1 de la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF, D 1 11) et art. 4 al. 4 let. c du règlement régissant les conditions d'octroi des subventions municipales (LC 21 195).

constatées dans l'application de la procédure. Les travaux réalisés par la Cour ont par ailleurs montré que les contrôles effectués par l'AGP et le DCS sur la zone événementielle sont lacunaires. Concernant le cas de l'AUBP et de sa buvette, des constats similaires sont posés. L'association n'a en effet pas maximisé le loyer qu'elle pouvait exiger de la société privée exploitant sa buvette. Par ailleurs, le DCSS a failli dans son contrôle de deuxième niveau de la gestion de la buvette.

PRINCIPAUX CONSTATS ET RISQUES

Les constats de la Cour présentés ci-dessous entraînent principalement des risques d'image, de contrôle et financiers pour le canton et la Ville de Genève.

Cadre normatif et contrôle des cas de délégation

En date de l'audit, il existait au moins cinq cas de délégation d'activités commerciales à un tiers privé au sein du canton et de la Ville de Genève. Ni le canton ni la Ville de Genève n'avaient mis en place de processus permettant d'identifier ces cas et de les gérer de manière cohérente. À titre d'illustration, le DCS et l'AGP n'ont pas accès aux états financiers de la société privée exploitant la zone événementielle, ce qui ne leur permet pas d'effectuer les contrôles qui leur incombent.

De plus, la Cour relève que les risques liés à ces cas de délégation ne sont actuellement pas suffisamment couverts et précisés dans la réglementation du canton et de la Ville relative la gestion des subventions. Par exemple, bien que le principe de maximisation soit ancré dans le cadre normatif de ces deux collectivités, aucun texte réglementaire n'en précise la mise en œuvre ni les contrôles à réaliser par la collectivité et le subventionné.

Cas de l'AGP et de sa zone événementielle

De manière positive, la Cour relève que la gestion de la zone événementielle de l'AGP a fait l'objet d'un appel d'offres à la demande du DCS, alors même qu'aucune obligation légale ne l'imposait. Par le jeu de la mise en concurrence, l'appel d'offres est un moyen tout à fait approprié visant à maximiser le loyer versé à l'entité subventionnée.

Cependant, cet appel d'offres a été entaché de plusieurs irrégularités, ce qui n'a pas permis d'atteindre le but précité. Les irrégularités relevées sont les suivantes :

- Les règles que l'AGP s'était elle-même fixées dans le dossier d'appel d'offres n'ont pas été respectées. La composition prévue du comité d'évaluation a en effet été modifiée et la règle d'adjudication³ n'a pas été respectée ;
- Le comité de l'AGP a décidé de sélectionner le candidat arrivé deuxième à l'issue du processus d'appel d'offres et n'a ainsi pas suivi la recommandation du comité d'évaluation ;
- Une fuite d'informations a très probablement conduit à biaiser le résultat de l'appel d'offres ;
- Le risque de conflit d'intérêts lié à la participation du directeur de l'AGP dans le processus d'appel d'offres n'a pas été géré de manière satisfaisante par l'AGP.

De son côté, le DCS a failli dans son contrôle de deuxième niveau de la gestion de la zone événementielle. Il n'a effectué aucun contrôle sur le système de contrôle interne (SCI) de la zone événementielle et a manqué de vigilance au sujet de la mise au concours qu'il avait lui-même sollicité. Ces lacunes engendrent notamment un risque d'image important pour le canton.

³ Il s'agit de la règle suivante : « en cas d'écart de points inférieur à 2% entre les meilleurs candidats, le donneur d'ordre peut choisir librement l'un de ces derniers ».

Cas de l'AUBP et de sa buvette

La Cour a pu constater que le SCI de la buvette n'est pas satisfaisant eu égard à son volume d'activité, ce qui engendre un risque de fraude important. En particulier, le fait que seul le paiement en liquide soit accepté par la buvette n'est pas adéquat pour un établissement qui a généré plus de 8 millions de chiffre d'affaires en 2019.

Par ailleurs, la Cour a constaté que le loyer payé à l'AUBP par la buvette est largement inférieur aux standards de la profession et aux pratiques de la Ville de Genève. Les analyses financières réalisées par la Cour ont démontré que la buvette serait en mesure de payer un loyer plus élevé sans préjudice son équilibre financier.

Le DCSS et l'AUBP n'avaient pas mis en place les contrôles appropriés visant à identifier les deux points précédents et à prendre en conséquence les mesures qui s'imposaient.

AXES D'AMÉLIORATION PROPOSÉS

La Cour a adressé cinq recommandations de portée générale au DCS et au Conseil administratif de la Ville visant à mieux identifier et contrôler l'ensemble des cas de délégation existant au sein du canton et de la Ville de Genève. Elle a également adressé quatre recommandations spécifiques au DCS et au DCSS concernant les cas de l'AGP et de l'AUBP. La mise en œuvre de ces recommandations permettra notamment de générer des économies annuelles allant jusqu'à 355'000 F (soit environ 1.7 million sur la durée respective des contrats liant le canton / la Ville de Genève et les entités subventionnées).

Cadre normatif et contrôle des cas de délégation

La Cour a invité le canton et la Ville de Genève à traiter la problématique de la délégation d'activités en l'incluant de manière explicite dans le cadre normatif applicable à la gestion des subventions. La mise en œuvre de cette recommandation, qui concerne l'ensemble des cas de délégation, permettra d'identifier ceux-ci et de les gérer de manière cohérente et proportionnée aux risques qui en découlent. En particulier, cela devrait permettre de maximiser les revenus des entités subventionnées et avoir pour corollaire la diminution des subventions du canton et de la Ville de Genève, lorsque cela est possible.

L'AGP et sa zone événementielle

Les dysfonctionnements relevés lors de l'appel d'offres étant essentiellement imputables à l'AGP, la Cour a recommandé au DCS de diminuer de 110'000 F la subvention annuelle qu'il verse à cette dernière. Ce montant correspond au manque à gagner résultant de la décision de l'AGP de ne pas avoir choisi le candidat dont le dossier était objectivement le meilleur (50'000 F) additionné du surplus de loyer obtenu par l'AGP à la suite de la mise en concurrence (60'000 F). La mise en œuvre de cette recommandation représente une économie pour le canton de 440'000 F sur la durée du contrat de prestations (période de quatre ans).

L'AUBP et sa buvette

La Cour a invité le DCSS à s'assurer que le loyer que l'AUBP retire de la buvette corresponde à la rentabilité du site. Pour ce faire, deux options sont envisageables :

- Imposer la mise en concurrence de la gestion de la buvette ;
- Définir le montant du loyer en prenant comme référence les standards de la profession et les pratiques de la Ville. En se basant sur la fourchette basse, soit un loyer représentant 5 % du chiffre d'affaires, le surplus de loyer pour l'AUBP - et l'économie réalisée par la Ville de Genève dû à la baisse de la subvention - représenterait environ 160'000 F par année, soit 800'000 F sur la durée de la convention de subventionnement (période de cinq années). En se basant sur le

loyer moyen pratiqué en Ville de Genève, soit 7.5 % du chiffre d'affaires, le surplus de loyer encaissé par l'AUBP lui permettrait largement de s'autofinancer, sans avoir recours à la subvention municipale. Cela représenterait donc une économie pour la Ville de Genève de 245'000F par année correspondant à la totalité de la subvention monétaire, soit plus de 1.2 million sur la durée de la convention de subventionnement.

L'augmentation des ressources de l'AUBP due à la hausse du loyer doit être compensée par une baisse équivalente de la subvention municipale.

Finalement, la Cour a recommandé au DCSS d'exiger que l'AUBP impose à la buvette la mise en place d'un SCI adapté à son volume d'activité, afin de couvrir en particulier le risque de fraude. Cela doit notamment passer par l'acceptation de moyens de paiement électroniques.

TABLEAU RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

Recommandations :	9	Niveau de priorité ⁴ :	
- Acceptées :	9	Très élevée	3
		Élevée	0
- Refusées :	0	Moyenne	6
		Faible	0

Les 9 recommandations adressées au DCS, au Conseil administratif de la Ville de Genève et au DCSS ont été acceptées.

No	Recommandation / Action	Priorité	Responsable	Délai
Recommandations adressées au DCS (canton)				
1	Compléter le cadre normatif applicable en matière de gestion des subventions	Moyenne	OCCS	31.12.2022
2	Adapter les modèles de contrats de prestations	Moyenne	OCCS	31.12.2022
3	Mettre en place des contrôles de deuxième niveau concernant les délégations d'activités commerciales	Moyenne	OCCS	31.12.2022
Recommandations adressées au Conseil administratif (Ville de Genève)				
4	Compléter la directive générale applicable en matière de gestion des subventions	Moyenne	Conseil administratif	30.09.2022
5	Mettre en place des contrôles de deuxième niveau concernant les délégations d'activités commerciales	Moyenne	Départements de tutelle	30.09.2022
Recommandation adressée au DCS (AGP et zone événementielle)				
6	Diminuer la subvention de l'AGP	Très élevée	OCCS	31.12.2022

⁴ 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.

Recommandations adressées au DCSS (AUBP et buvette)				
7	S'assurer que l'AUBP tire pleinement parti de ses ressources propres et diminuer la subvention versée à l'AUBP	Très élevée	DCSS	01.01.2022
8	S'assurer auprès de l'AUBP de la mise en place d'un SCI adéquat au sein de la buvette	Très élevée	DCSS	01.07.2022
9	S'assurer que les avantages en nature soient communiqués de manière transparente dans les états financiers	Moyenne	DCSS	30.06.2023 au plus tard

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 DCS, le Conseil administratif de la Ville de Genève, et le DCSS 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.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées.....	10
Liste des figures et tableaux.....	11
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	12
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT.....	14
3. CONTEXTE GÉNÉRAL.....	17
3.1. La problématique et ses enjeux	17
3.2. Présentation de l'association Genève-Plage (AGP).....	19
3.3. Présentation de l'association d'usagers des Bains des Pâquis (AUBP)	21
3.4. Principes en matière de système de contrôle interne (SCI)	23
3.5. Mise en concurrence de la gestion des sites et des activités déléguées.....	24
4. ANALYSE.....	26
4.1. Analyse du cadre général	26
4.1.1. Contexte	26
4.1.2. Constat	29
4.1.3. Risques découlant du constat.....	30
4.2. Analyse du cas de l'AGP et de sa zone événementielle	31
4.2.1. Contexte	31
4.2.2. Constats.....	35
4.2.3. Risques découlant des constats.....	38
4.3. Analyse du cas de l'AUBP et de sa buvette	39
4.3.1. Contexte	39
4.3.2. Constats.....	44
4.3.3. Risques découlant des constats.....	45
5. RECOMMANDATIONS	46
6. RÉFÉRENTIELS DE RISQUES.....	57
6.1. Catégories de risques.....	57
6.2. Lien constat et catégories de risques.....	59
6.3. Degré de priorité des recommandations.....	59
7. REMERCIEMENTS.....	60

Liste des principales abréviations utilisées

AGP	Association Genève-Plage
AUBP	Association d'usagers des Bains des Pâquis
CDC	Cour des comptes
CMAI	Centrale municipale d'achat et d'impression de la Ville de Genève
DCS	Département de la cohésion sociale (canton)
DCSS	Département de la cohésion sociale et de la solidarité (Ville de Genève)
GIM	Gérance immobilière municipale (Ville de Genève)
LIAF	Loi sur les indemnités et les aides financières (D 1 11)
LRDBHD	Loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement (I 2 22)
LSurv	Loi sur la surveillance de l'État (D 1 09)
OCBA	Office cantonal des bâtiments (canton)
OCCS	Office cantonal de la culture et du sport (canton)
PCTN	Service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir (canton)
RIAF	Règlement sur les indemnités et les aides financières (D 1 11.01)
UVA	Unité vie associative (Ville de Genève)

Liste des figures et tableaux

- Figure 1 Relations entre collectivité, entité subventionnée et tiers privé
- Figure 2 Localisation des cas de Genève-Plage et des Bains des Pâquis
- Figure 3 Relations entre le canton, l'AGP et les Voiles
- Figure 4 Relations entre la Ville de Genève, l'AUBP et la buvette
-
- Tableau 1 Cas de délégation existant au sein du canton et de la Ville de Genève
- Tableau 2 Usages de la zone événementielle de l'AGP depuis 2010
- Tableau 3 Chiffres clés 2015 à 2020 de la buvette
- Tableau 4 Ratios clés de la buvette selon la moyenne des chiffres des années 2015 à 2019
- Tableau 5 Comparaison entre les loyers payés par la buvette et ceux calculés selon la méthodologie appliquée en 2010 (années 2015 à 2020)

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

En juin 2020, la Cour a reçu une communication citoyenne relative à l'association Genève-Plage (AGP). Cette association sans but lucratif, subventionnée par le département de la cohésion sociale (DCS) du canton de Genève, a pour mission de gérer le site de Genève-Plage, un vaste espace de verdure au bord du lac dédié aux sports aquatiques et à la détente. La communication questionnait les modalités de sous-location d'une partie du site de Genève-Plage (la zone événementielle) à une société privée pour des prestations de bar/restauration et d'animation (enseigne « *Les Voiles by Genève Plage* »).

En octobre 2020, l'association des usagers des Bains des Pâquis (AUBP), subventionnée par le département de la cohésion sociale et de la solidarité (DCSS) de la Ville de Genève, était au cœur d'une autre communication citoyenne traitant d'une problématique similaire. La communication questionnait en effet les modalités de sous-traitance à une société privée de l'activité de buvette située sur le site des Bains des Pâquis.

Finalement, deux nouvelles communications relatives à l'AGP ont été reçues en mars et avril 2021. Compte tenu du caractère potentiellement pénal de certaines allégations contenues dans ces dernières communications et en application de l'art. 33 al.1⁵ de la loi d'application du Code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale (LaCP, E 4 10) et de l'art. 29 al.1⁶ de la loi sur la surveillance de l'État (LSurv, D 1 09), la Cour en a informé le Ministère public en avril 2021.

La Cour a fait le choix de traiter dans un même rapport une problématique gérée d'un côté par le canton et d'un autre côté par la Ville de Genève dès lors que le questionnement porte sur la même structure organisationnelle, à savoir la **délégation d'activités commerciales à un tiers privé par une entité subventionnée** (ci-après « *cas de délégation* »). Cette thématique est illustrée par les deux cas concernés (l'AGP et l'AUBP). La délégation d'activités fait intervenir les acteurs suivants (voir le chapitre 3.1 pour plus de détails) :

- Le subventionneur, c'est-à-dire la collectivité publique ;
- Le subventionné : l'entité à but non lucratif qui s'engage à fournir une prestation d'intérêt public pour le compte de la collectivité publique moyennant l'encaissement d'une subvention ;
- Le sous-locataire/sous-traitant : le tiers privé à qui l'exploitation d'une activité commerciale est confiée par le subventionné moyennant paiement d'un loyer.

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).

Ainsi, par lettres du 11 mai 2021 adressées au conseiller d'État en charge du DCS et à la conseillère administrative en charge du DCSS, la Cour a informé les autorités cantonales et communales concernées de sa décision d'entreprendre un audit de conformité portant sur les cas de délégation d'activités commerciales par une entité subventionnée.

La Cour s'est posé les quatre questions d'audit suivantes concernant le canton et la Ville de Genève :

- Quelle vision a la collectivité publique (canton et Ville de Genève) de l'ensemble des cas de délégation ?

⁵ « Toute autorité, tout membre d'une autorité, tout fonctionnaire au sens de l'article 110, alinéa 3, du code pénal, et tout officier public acquérant, dans l'exercice de ses fonctions, connaissance d'un crime ou d'un délit poursuivi d'office est tenu d'en aviser sur-le-champ la police ou le Ministère public (art. 302, al. 2, CPP) »

⁶ « La Cour dénonce au Ministère public les infractions relevant du droit pénal ».

- La gouvernance (cadre et contrôles) mise en place par la collectivité pour gérer les cas de délégation est-elle adaptée aux risques inhérents à cette problématique, y compris celui de fraude ?
- Un appel d'offres pour ces cas de délégation est-il obligatoire et, lorsqu'il est implémenté, respecte-t-il la législation en vigueur et/ou les meilleures pratiques ?
- Le loyer payé par la société privée (sous-locataire/sous-traitant) est-il en adéquation avec la rentabilité potentielle de l'établissement concerné ?

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

- Le cadre général régissant les cas de délégation (chapitre 4.1) ;
- Le cas de l'AGP et de sa zone événementielle (chapitre 4.2) ;
- Le cas de l'AUBP et de sa buvette (chapitre 4.3).

Les travaux de la Cour n'ont pas eu pour objectif de réaliser des investigations de fraude, notamment sur les états financiers des « sous-locataires / sous-traitants ». La Cour a également exclu de son périmètre :

- L'audit des « subventionnés », à savoir l'AGP et l'AUBP. En particulier, l'audit n'avait pas pour objectif de se prononcer sur la qualité des prestations rendues par ces deux associations ou sur leur gouvernance. Il n'avait pas non plus pour objectif de se prononcer sur l'opportunité de la mise en concurrence de ces associations par l'État (voir également le chapitre 3.5).
- L'audit des états financiers des « sous-locataires / sous-traitants » à qui l'AGP et l'AUBP ont délégué les activités précitées (buvette et zone événementielle) ;
- L'analyse détaillée de l'ensemble des cas de délégation qui existent ou pourraient exister au sein du canton et de la Ville de Genève ;
- Les cas de délégation qui pourraient exister dans d'autres communes genevoises que la Ville de Genève ;
- Le volet potentiellement pénal de certaines communications (voir ci-dessus).

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.4⁷ 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 revue⁸.

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 et de la Ville de Genève, la Cour a pris contact avec le service d'audit interne du canton et le contrôle financier de la Ville de Genève et les a informés de sa mission.

⁷ « 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 ».

⁸ Il convient néanmoins de signaler que des travaux concernant la buvette des Bains ont été effectués par le contrôle financier de la Ville de Genève à la fin des années 2010 (voir le dernier paragraphe du chapitre 3.3).

2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

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

Le département de la cohésion sociale (DCS) du canton de Genève :

- La responsable des finances de l'office cantonal de la culture et du sport (OCCS) ;
- Le responsable du pôle sport de l'OCCS ;
- Le responsable des infrastructures sportives de l'OCCS.

Le département de la cohésion sociale et de la solidarité (DCSS) de la Ville de Genève :

- Le directeur ;
- La juriste de la direction du département ;
- Le responsable du contrôle interne et de gestion ;
- Une comptable de l'unité vie associative (UVA).

L'association Genève-Plage (AGP) :

- Le président et le vice-président du comité ;
- Le directeur.

L'association d'usagers des Bains des Pâquis (AUBP) :

- Le président du comité ;
- Le coordinateur.

Sociétés privées :

- Les gérants de la SÀRL exploitant la zone événementielle de Genève-Plage ;
- Les gérants de la SÀRL exploitant la buvette des bains des Pâquis.

Le département des infrastructures (DI) du canton de Genève :

- Le directeur de la direction de la gestion et valorisation de l'office cantonal des bâtiments (OCBA) ;
- La cheffe du service de la gérance de l'OCBA ;
- Une juriste de l'OCBA.

Le département des finances, de l'environnement et du logement (DFEL) de la Ville de Genève :

- Le gestionnaire des risques ;
- La cheffe de la gérance immobilière municipale (GIM) ;
- L'administrateur adjoint de direction de la GIM.

Le secrétariat général (SG) de la Ville de Genève :

- Le secrétaire général.

La Cour s'est également entretenue avec la société privée qui a conseillé l'AGP dans le cadre de la mise en concurrence de sa zone événementielle (voir le chapitre 4.2.1).

La Cour a finalement confié un mandat à un expert externe afin de l'appuyer dans le traitement de la question d'audit n°4 : « *le loyer payé par la société privée est-il en adéquation avec la rentabilité potentielle de l'établissement concerné ?* ».

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**

public. 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'audit.

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la typologie des risques encourus, risques définis dans le chapitre 6 « 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 lequel 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

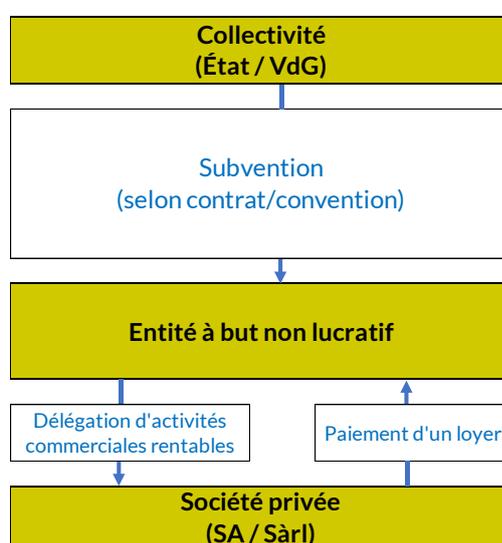
3.1. La problématique et ses enjeux

La délégation d'activités commerciales à un tiers privé

Il peut arriver que des entités subventionnées par une collectivité publique (canton/Ville de Genève) confie la gestion d'une activité commerciale à un tiers privé, moyennant le paiement d'un loyer. Par exemple, l'AUBP, qui bénéficie d'une subvention annuelle de la Ville de Genève pour l'exploitation du site des Bains des Pâquis, sous-traite à une société privée l'exploitation de la buvette.

La présente mission porte sur **ces cas de délégation d'activités commerciales à un tiers privé**. La figure 1 explicite les relations entre les acteurs impliqués dans les cas de délégation :

Figure 1 : Relations entre collectivité, entité subventionnée et tiers privé



Dans le cadre de la présente mission, seules les délégations impliquant ces trois acteurs ont été considérées. Ainsi, l'audit n'a pas porté sur :

- Les activités commerciales exercées directement par les entités subventionnées (sans délégation à un tiers privé)⁹ ;
- Les activités commerciales déléguées directement par le canton ou la Ville de Genève (via un bail commercial ou une concession de service public), sans l'implication d'une entité subventionnée. C'est le cas par exemple lorsque le canton ou la Ville de Genève loue à une société privée un espace pour exploiter une buvette ou un café-restaurant¹⁰.

⁹ Au sein de la Ville de Genève, cette situation concerne par exemple la buvette du théâtre de l'Orangerie qui est exploitée en direct par l'association du théâtre de l'Orangerie. Ladite association est subventionnée par la Ville de Genève via une convention de subventionnement.

¹⁰ Au sein de la Ville de Genève, ces situations concernent par exemple le café-restaurant des Vernets (pour lequel il existe un bail commercial entre la Ville et le co-contractant) ou la cafétéria du Muséum d'histoire naturelle (pour laquelle il existe une concession de service public entre la Ville et le co-contractant). Elles sont traitées via des règlements et directives spécifiques, notamment le règlement fixant les conditions d'attribution des concessions et de location des locaux commerciaux et des établissements publics (LC 21 533) et le règlement fixant les conditions d'attribution des concessions de service public (LC 21 374).

L'audit n'a pas non plus porté sur les éventuels droits de superficie¹¹ octroyés par les collectivités publiques¹².

Les risques et enjeux de la délégation

Le risque principal lié à la délégation a trait à un loyer trop faible que verserait le tiers privé à l'entité subventionnée, et dont le manque à gagner serait financé par la subvention publique trop élevée que lui octroierait la collectivité publique. En effet, l'entité subventionnée n'a pas forcément intérêt à tirer le meilleur profit de la délégation d'activités commerciales à un tiers privé dès lors que ses dépenses sont largement financées par une subvention de la collectivité publique. Le cas échéant, un loyer trop faible entraîne un subventionnement public indirect du tiers privé, engendrant une dépense non voulue par la collectivité (subvention trop « importante ») et une distorsion de la concurrence contraire aux règles de l'économie de marché (art. 27 Cst. Féd.) En sus du risque financier, cette situation engendre également un risque d'image important pour les collectivités publiques, d'autant plus lorsque l'activité commerciale en question concerne des lieux « emblématiques » très fréquentés comme les Bains des Pâquis ou Genève-Plage.

En lien avec le risque financier précité pour les collectivités publiques, les lois et règlements encadrant la gestion des subventions au sein du canton et de la Ville de Genève ont prévu les dispositions suivantes :

- Pour le canton : le requérant d'une subvention « doit démontrer qu'il tire pleinement parti de ses propres ressources, ainsi que des autres indemnités et aides financières déjà accordées » (art. 14 al.1 de la loi sur les indemnités et les aides financières LIAF, D 1 11) ;
- Pour la Ville de Genève : « le bénéficiaire démontre qu'il tire parti de ses propres ressources » (art. 4 al. 4 let. c du règlement régissant les conditions d'octroi des subventions municipales LC 21 195).

Selon ces dispositions, l'association subventionnée doit ainsi démontrer qu'elle maximise le loyer qui lui est versé par le tiers privé.

Comme relevé au chapitre 1, la mission de la Cour sera illustrée par deux cas concrets de délégation d'activités qui concernent deux lieux très fréquentés au sein du canton : le site de Genève-Plage et le site des Bains des Pâquis (cercles rouges sur la carte ci-dessous).

¹¹ Un droit de superficie est une servitude attribuant à son titulaire le droit de construire et d'entretenir, en tant que propriétaire, un ou plusieurs bâtiments (ou autres installations fixes) sur le terrain d'autrui.

¹² Au sein de l'État, cette situation concerne par exemple Bain-Bleu pour lequel un droit de superficie est accordé par l'État à une société privée.

Figure 2: Localisation des cas de Genève-Plage et des Bains des Pâquis (source : système d'informations du territoire à Genève (SITG))



3.2. Présentation de l'association Genève-Plage (AGP)

Le site de Genève-Plage, propriété du canton, est ouvert de mi-mai à fin septembre. Il s'étend sur deux hectares de verdure au bord du lac. Il est dédié aux sports aquatiques et à la détente avec plus d'une trentaine d'activités, plusieurs piscines, une plage de galets surveillée. En 2020, environ 200'000 entrées ont été réalisées sur le site.

Constituée en 1931, l'AGP est une association de droit privé à but non lucratif qui a pour mission de mettre à disposition du public une plage (site de « Genève-Plage ») et toutes les installations annexes en rapport avec son exploitation. La formalisation de ses tâches d'intérêt public s'est faite au travers d'une convention conclue avec le canton en 1977 lui confiant l'exploitation et l'entretien courant des installations¹³.

En 2021, 35 personnes étaient membres de l'AGP. L'assemblée générale des sociétaires constitue le pouvoir suprême de l'AGP. Elle est dirigée par un comité de 13 membres qui nomme un président. Ses membres sont tous bénévoles, à l'exception des fonctions de Président, Vice-Président et Trésorier.

Afin de gérer le site, l'AGP emploie cinq collaborateurs fixes (environ 4.6 ETP) et une cinquantaine de collaborateurs intermittents ou saisonniers. En 2019, ses charges de fonctionnement ont représenté environ 2.8 millions de F (dont environ 1.4 million de F de charges de personnel) et ses revenus 3 millions de F (dont environ 1 million de F lié aux entrées, 1.2 million de F aux recettes des restaurants, buvettes et magasins et 0.7 million de F de subventions monétaires versées par le canton, voir ci-après).

¹³ Source : contrat de prestations 2017-2020 entre le canton de Genève et l'AGP.

Les relations entre le canton et l'AGP sont régies par un contrat de prestations, le dernier en vigueur couvrant la période 2017-2020. Selon ce contrat, l'AGP s'engage à fournir les prestations suivantes :

- Exploiter et gérer le site ;
- Garantir un accueil optimal ;
- Entretien des installations ;
- Fidéliser et développer la clientèle ;
- Développer les activités.

En contrepartie, le canton s'est engagé à verser une aide financière à l'AGP à hauteur des montants suivants sur la période 2017-2020 :

- Année 2017 : 764'478 F ;
- Année 2018 : 741'000 F ;
- Année 2019 : 741'000 F ;
- Année 2020 : 741'000 F.

Il n'y a plus de contrat formel entre l'AGP et le canton depuis fin 2020 puisque le projet de contrat de prestations couvrant la période 2021-2024 n'était pas encore signé en date de l'audit. Dans l'attente de sa signature et de l'adoption de la loi y relative, une avance de trésorerie¹⁴ a été versée par le DCS à l'AGP en février 2021. À la suite de l'annonce de l'ouverture du présent audit en mai 2021, le DCS a cessé tout autre versement à l'AGP.

Par ailleurs, en sus de cette subvention monétaire, le canton accorde à l'association une subvention non monétaire correspondant à la mise à disposition, pour quatre mois d'exploitation par année, du site et des infrastructures de Genève Plage. Cette subvention non monétaire a été valorisée à 448'000 F par année pour les années 2017 à 2020 et à 867'888 F dans le projet de contrat de prestations 2021-2024¹⁵.

Le contrat de prestations s'inscrit dans le cadre du programme public D02 « *Sport et loisirs* » du canton. Il est géré depuis 2018 par l'office cantonal de la culture et du sport (OCCS) au sein du DCS¹⁶. Le canton exerce un contrôle sur l'AGP notamment via sa participation à la commission mixte de l'AGP. Cette commission, qui se réunit deux fois par année, a notamment pour objectif de discuter de la situation financière de l'AGP, du contrat de prestations, ou encore de la répartition de certains frais liés aux bâtiments entre le canton et l'AGP. Le DCS et l'office cantonal des bâtiments (OCBA) sont représentés au sein de cette commission.

Dans le cadre de la diversification de ses activités, l'AGP a confié dès 2013, à une société privée l'exploitation de la zone événementielle du site de Genève Plage pour des prestations de bar/restauration et d'animation (établissement à l'enseigne « *Les Voiles by Genève-Plage* »). Cette « sous-location » était connue et autorisée par le canton depuis 2013. Les liens entre ces trois parties (canton, AGP, société privée) font l'objet de l'audit de la Cour et sont explicités dans le schéma suivant :

¹⁴ Cette avance correspond à un tiers du montant de la subvention monétaire annuelle.

¹⁵ Selon les informations communiquées par l'État, la variation du montant de la subvention non monétaire entre les années 2017-2020 et 2021-2024 s'expliquerait par un changement dans sa méthode de calcul.

¹⁶ Cette responsabilité incombait auparavant au département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP).

Figure 3 : Relations entre le canton, l'AGP et Les Voiles



L'AGP a décidé que les activités se déroulant sur la zone événementielle n'auraient aucun lien avec le programme public pour lequel Genève-Plage s'est engagé vis-à-vis du canton, à savoir le sport et les loisirs (programme D02). La seule raison d'être de l'enseigne « Les Voiles by Genève-Plage » est ainsi celle d'un apport financier pour l'AGP. Il est donc d'autant plus important de s'assurer que le loyer qui est versé par la société privée à l'AGP soit maximisé.

3.3. Présentation de l'association d'usagers des Bains des Pâquis (AUBP)

Le site des Bains des Pâquis, cadastré au domaine public cantonal et mis à disposition de la Ville de Genève selon un arrêté du Conseil d'État de 1929, est ouvert tous les jours de l'année (horaires variables selon la météo). Située au cœur de la rade de Genève, l'AUBP propose des activités sportives, sociales et culturelles : plage, cours de natation, bains d'hiver, baptêmes de plongées, etc. En 2020, près de 260'000 entrées ont été réalisées sur le site (été et hiver).

Créée en 1987, l'AUBP est une association qui a pour buts :

- De mettre le site des Bains des Pâquis à disposition de la population, douze mois par année, en tant qu'espace public ;
- De garantir la vocation du site en bains publics, de préserver l'architecture, la simplicité et le calme des lieux, d'éviter toute adjonction d'installation superflue ;
- De gérer les Bains des Pâquis ;
- De maintenir l'esprit populaire et développer la convivialité aux Bains des Pâquis, dans le respect des différences ;
- De garantir une politique de prix populaires pour l'ensemble des activités se déroulant aux bains des Pâquis ;
- De promouvoir des activités culturelles et sportives, à caractère éducatif et social.

Plus 550 personnes sont actuellement membres de l'AUBP. Selon ses statuts, les organes principaux de l'AUBP sont les suivants :

- L'assemblée générale : pouvoir suprême de l'association ;

- Le comité : organe qui dirige l'association avec l'appui d'un bureau¹⁷. Pour la période 2020-2021, le comité était composé de sept membres. En sus des sept membres, les personnes suivantes peuvent assister aux séances de comité sans droit de vote :
 - Deux représentants du personnel de l'association ;
 - Un représentant de Mains des Bains¹⁸ ;
 - Un représentant de la buvette des Bains.

Les membres du comité sont entièrement bénévoles. Ils ont néanmoins droit à un abonnement gratuit pour entrer sur le site des bains, au sauna gratuit et à une réduction de 50% sur le prix des repas non professionnels pris à la buvette. Par ailleurs, selon la situation financière de l'AUBP, un voyage annuel est organisé pour les membres du comité avec un budget d'environ 500 F par personne pris en charge par l'AUBP.

Afin de gérer le site, l'AUBP emploie 20 collaborateurs fixes (environ 14 ETP) et une dizaine de collaborateurs intermittents ou saisonniers. En 2019, ses charges de fonctionnement ont représenté environ 2.2 millions de F (dont environ 1.3 million de F de charges de personnel) et ses revenus 2.3 millions de F (dont environ 1.6 million de F lié aux entrées et 0.3 million de F de subventions versées par la Ville de Genève, voir ci-après).

Les relations entre la Ville de Genève et l'AUBP sont régies par une convention de subventionnement, la dernière en vigueur couvrant la période 2016-2020¹⁹. Selon cette convention, l'AUBP assume la responsabilité pleine et entière de l'exploitation de l'ensemble du site des Bains et des activités s'y déroulant.

En contrepartie, la Ville de Genève s'est engagée à verser une subvention monétaire annuelle de 245'000 F à l'AUBP. Par ailleurs, elle accorde à l'association une subvention non monétaire correspondant à la mise à disposition du site des Bains. Cette subvention non monétaire a été valorisée à 105'000 F par année. Cette valorisation a été réalisée en 2010 sur la base d'un taux de 7% du chiffre d'affaires moyen réalisé par l'AUBP. Elle n'a pas été mise à jour depuis cette date et ne reflète pas l'ensemble du potentiel du site, dès lors que le chiffre d'affaires généré par des tiers exerçant une activité commerciale sur le site n'est pas considéré dans le calcul précité, notamment le chiffre d'affaires de la buvette des Bains.

La convention de subventionnement s'inscrit dans le cadre des missions de la Ville de Genève en matière de mise à disposition de la population d'infrastructures sportives, plus particulièrement de bains publics. Elle est gérée depuis 2011 par le département de la cohésion sociale et de la solidarité (DCSS), et en particulier son unité vie associative (UVA)²⁰.

Dès 2006, l'AUBP a confié à une société privée l'exploitation de la buvette située sur le site des Bains (ci-après « buvette ») pour des prestations de restauration. Les liens entre ces trois parties (Ville de Genève, AUBP, société privée) font l'objet de l'audit de la Cour et sont explicités dans le schéma suivant :

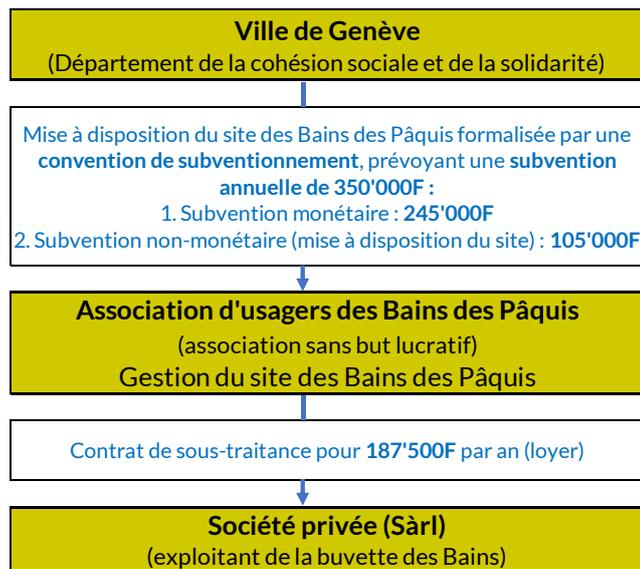
¹⁷ Le bureau assure le bon fonctionnement de l'association, la coordination au quotidien des groupes de travail, le suivi des projets validés par le comité et la préparation des séances de comité.

¹⁸ Créée en 1993, Mains des Bains est une association à but non lucratif de masseurs indépendants et diplômés qui proposent des prestations de massages aux usagers des Bains des Pâquis.

¹⁹ Reconduite d'un an (pour l'année 2021) par avenant selon les mêmes modalités.

²⁰ Créée en 2012, l'UVA a pour mission de soutenir la vie associative, traiter et préavis des demandes de subvention et contrôler la bonne utilisation des subventions. Elle est composée de 2.4 ETP.

Figure 4 : Relations entre la Ville de Genève, l'AUBP et la buvette



Il convient de mentionner que la commission des finances de la Ville de Genève s'était penchée sur la question de l'AUBP et de sa buvette en 2009 à la suite d'un audit du contrôle financier de la Ville de Genève²¹. Cet examen avait conduit au vote de la recommandation suivante en juin 2015, acceptée par le conseil municipal lors de sa séance du 16 octobre 2018 : « *le Conseil municipal demande au Conseil administratif d'élaborer, dans les meilleurs délais, un contrat de prestation pluriannuel pour la gestion des bains des Pâquis, en tant qu'entité unique, avec des partenaires disposés à confirmer le succès populaire indiscutable de ces lieux, tout en s'engageant à être transparents à tout point de vue avec la Ville* ».

Les travaux réalisés par la Cour ont montré que la notion de « *entité unique* » était interprétée diversement selon les acteurs. Néanmoins, un accord existait sur la nécessité de traiter deux problématiques : la remise de tickets aux clients et les moyens de paiement acceptés au sein de la buvette. Ainsi, en novembre 2018, la direction du DCSS a informé le président de l'AUBP de l'acceptation de la recommandation précitée, en le rendant par ailleurs attentif aux deux questions suivantes qui « *revenaient de manière récurrente* » :

- « *La remise systématique aux clients des tickets de caisse de la buvette des Bains ;*
- *La possibilité d'utiliser une carte de crédit ou de débit direct pour le paiement des prestations fournies par vos sous-traitants* » (voir le chapitre 4.3.2).

3.4. Principes en matière de système de contrôle interne (SCI)

D'une manière générale, les collectivités publiques exigent que les entités qu'elles subventionnent disposent d'un système de contrôle interne (SCI) adapté à leur organisation.

Le contrôle interne peut être résumé comme l'ensemble des dispositifs mis en œuvre par la hiérarchie et ses collaborateurs pour s'assurer que leurs activités soient maîtrisées. Il relève donc essentiellement d'une réflexion sur le fonctionnement de l'organisation, du bon sens et des bonnes pratiques, et vise à répondre notamment aux questions suivantes :

- *Qui fait quoi et comment ?*

²¹ Objet D-61 sur le site internet du Conseil municipal de la Ville de Genève : <https://conseil-municipal.geneve.ch/conseil-municipal>

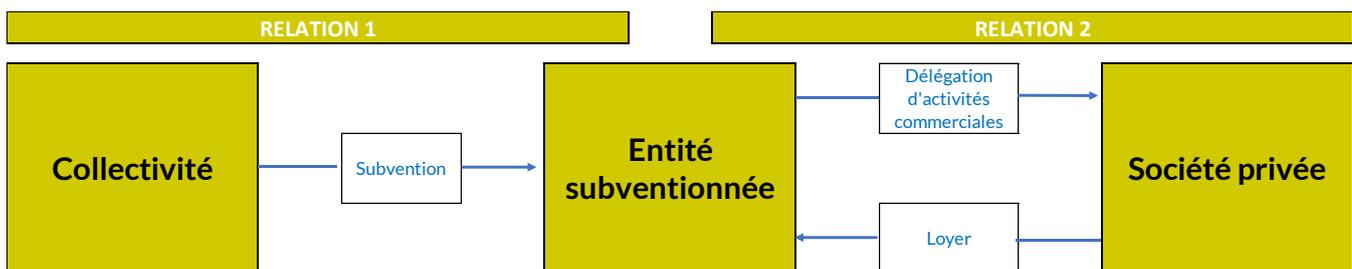
- Qui est responsable de quoi ?
- Qui valide quoi ?
- Existe-t-il des conflits d'intérêts ?
- Quels risques prendre ou ne pas prendre ?
- Est-ce conforme aux lois en vigueur / aux règlements ?
- Peut-on supprimer ce contrôle ?²²

La délégation d'activités commerciales à un tiers privé doit être considérée dans le contrôle interne d'une entité à partir du moment où les risques liés à l'activité considérée sont significatifs. Les risques ont trait à des éléments financiers, mais ils peuvent également concerner des éléments extra financiers (par exemple des aspects de santé publique dans le cadre d'une activité de restauration).

Par principe, la mise en place d'un SCI est de la **responsabilité première** des entités subventionnées. Les collectivités publiques doivent effectuer quant à elles un **contrôle de deuxième niveau** visant à s'assurer que l'entité subventionnée a effectivement respecté ses obligations en matière de SCI.

3.5. Mise en concurrence de la gestion des sites et des activités déléguées

Comme indiqué dans les chapitres précédents, la gestion des activités déléguées met en œuvre les deux relations suivantes :



L'opportunité de réaliser une procédure d'appel d'offres peut se poser pour chacune de ces relations :

1. Relation 1 : un appel d'offres effectué par la collectivité publique visant à sélectionner l'association la plus à même de gérer les prestations de tâches publiques déléguées, soit l'exploitation des sites dans le cas de Genève-Plage et des Bains des Pâquis ;
2. Relation 2 : un appel d'offres effectué par l'association visant à sélectionner la société privée la plus à même de gérer les activités sous-traitées, soit les activités de bar/restauration dans le cas de Genève-Plage et des Bains des Pâquis.

Concernant la question de la mise en œuvre d'un appel d'offres effectué par la collectivité publique (relation n°1), la Cour relève que l'AUBP et l'AGP sont deux associations « historiques » qui ont toutes deux été créées pour gérer les sites en question et qui n'ont jamais fait l'objet d'une mise en concurrence. Pour le site de Genève-Plage, cette situation a notamment été mise en évidence dans la proposition de motion M 2593 « pour des horaires d'accès aux piscines genevoises qui correspondent aux besoins de la population ». Cette dernière proposait en effet que le contrat entre le canton et l'AGP « soit remis au concours afin de s'assurer que l'exploitant futur soit innovant et force de proposition pour répondre aux demandes des usagers ». Dans le cas de l'AUBP, relevons que l'un des deux gérants de la société exploitant la buvette était un des fondateurs de l'AUBP qui, elle aussi, a toujours géré le site sans jamais avoir été mise en concurrence avec d'autres associations éventuellement intéressées par cette tâche publique. L'opportunité de procéder à un appel d'offres pour gérer les deux sites de Genève-Plage et

²² Source : guide de contrôle interne à l'usage des organismes subventionnés (Ville de Genève).

des Bains des Pâquis relève des prérogatives du canton, respectivement de la Ville de Genève, et n'a pas été traitée dans le présent audit.

Pour la présente mission, seule la question de la mise en œuvre d'un appel d'offres par l'association (relation n°2) a été analysée. Cette procédure relevant du droit privé, la Cour est arrivée à la conclusion que l'association n'avait aucune obligation de respecter des droits procéduraux fondés sur le droit public tel que la loi sur le marché intérieur (LMI) ou la législation en matière de marchés publics.

4. ANALYSE

Les analyses de la Cour ont été regroupées dans trois chapitres. Le premier chapitre a pour objectif de traiter la problématique des cas de délégation au sein de l'ensemble des départements du canton et de la Ville de Genève (questions d'audit n° 1 et 2) en analysant le cadre général relatif à la gestion des subventions. Les deux chapitres suivants portent sur les deux cas de délégation d'activités qui ont été analysés en détail dans cet audit à savoir l'AGP et sa zone événementielle, et l'AUBP et sa buvette (questions d'audit n° 2 à 4).

L'ensemble des recommandations relatives aux constats de ces trois chapitres a été formulé dans le chapitre 5 « *Recommandations* ».

4.1. Analyse du cadre général

4.1.1. Contexte

Les parties ci-après détaillent le cadre qui s'applique à la gestion des subventions au sein du canton et de la Ville de Genève, ainsi que les cas de délégation qui ont été communiqués à la Cour.

Gestion des subventions allouées par le canton

Au niveau cantonal, la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF, D 1 11) et son règlement (RIAF, D 1 11.01) cadrent l'octroi de subventions. Par ailleurs, des directives transversales détaillent certaines dispositions.

Loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF) et son règlement (RIAF)

La LIAF vise à garantir que les subventions cantonales soient :

- Propres à atteindre leurs objectifs de manière économique et efficace ;
- Allouées selon des principes uniformes ;
- Adaptées aux possibilités financières du canton ;
- Conformes à la répartition des tâches et des charges établie entre les collectivités publiques ;
- Conformes au principe de la transparence de leur octroi, utilisation et contrôle.

Un des principes applicables à la gestion des subventions est celui de **l'opportunité**. Cela implique notamment que des dispositions légales prévoyant des subventions ne peuvent être édictées que si :

- La tâche ne pourrait être exécutée sans subvention et,
- **Le requérant démontre qu'il fournit une prestation personnelle supportable et tire pleinement parti de ses propres ressources et des autres sources de financement à sa disposition²³.**

En termes de devoir d'information, le bénéficiaire s'engage à remettre au canton tout document permettant notamment de rendre compte de l'utilisation de la subvention. Il s'engage également à **mettre en place un système de contrôle interne (SCI)** adapté à ses missions et à sa structure.

Les départements concernés sont responsables de la totalité du processus d'octroi et de suivi en matière de subvention et prévoient à cet effet une organisation interne appropriée. Ils doivent s'assurer que le bénéficiaire exécute la tâche conformément aux conditions légales, aux objectifs fixés

²³ Ce principe figure à l'article 14 de la LIAF : « *le requérant doit démontrer qu'il tire pleinement parti de ses propres ressources, ainsi que des autres indemnités et aides financières déjà accordées* ».

et au contrat octroyant une subvention. Périodiquement, mais au moins une fois tous les quatre ans, les subventions sont examinées par les départements concernés sous l'angle de leur nécessité, leur utilité, leur efficacité, leur efficience et leur opportunité.

Le règlement sur les indemnités et les aides financières détaille en particulier les éléments minimaux que doit contenir le contrat d'octroi d'une subvention. Il précise également les obligations du bénéficiaire en matière de révision de ses comptes.

Directives transversales du groupe interdépartemental LIAF

Le groupe interdépartemental LIAF, institué lors de la mise en œuvre de la loi et constitué d'un représentant par département et de trois collaborateurs en appui (pour les domaines juridique, comptable et financier), a été chargé de rédiger le RIAF et ses directives d'application :

- Directive transversale sur les subventions non monétaires. Cette dernière traite de l'inventaire, de l'évaluation et de la présentation des subventions non monétaires ;
- Directive transversale sur la présentation et révision des états financiers des entités subventionnées : elle a pour but d'harmoniser la présentation des états financiers des entités subventionnées en utilisant un référentiel commun par type d'entité. Elle précise les exigences applicables concernant la présentation des états financiers en fonction du montant de la subvention reçue. Elle a également pour but d'harmoniser les exigences du canton en matière de révision des états financiers en indiquant le type de contrôle à réaliser dans différentes situations.
- Directive transversale sur le traitement des bénéfices et des pertes des entités subventionnées : Cette directive, applicable aux entités recevant une subvention supérieure à 10'000F par an, présente la procédure et les règles applicables aux montants de subvention non dépensés et qui doivent donc être restitués au canton ;
- Directive transversale sur le contrôle périodique de l'accomplissement des tâches : traite de la mise en œuvre du contrôle périodique des subventions, conformément à la LIAF. Elle permet d'harmoniser ce contrôle réalisé par les départements octroyant une subvention. Les contrôles à réaliser sont notamment les suivants :
 - Vérification que le référentiel comptable est conforme à la directive transversale y relative ;
 - Vérification que la répartition du résultat entre l'entité et le canton est effectuée conformément à la directive transversale y relative ;
 - Vérification que l'entité ne reverse pas de subvention non prévue dans sa mission ou dans ses prestations ;
 - Vérification de la réalisation des objectifs/indicateurs/valeurs cibles ainsi que des prestations sur la base du tableau de bord.

Gestion des subventions allouées par la Ville de Genève

Pour cadrer l'octroi de subventions municipales, la Ville de Genève a établi le règlement municipal LC 21 195 régissant les conditions d'octroi des subventions municipales ainsi que des directives générales qui règlent les dispositions d'application de ce règlement. Elle a finalement édicté des guides à l'attention des entités subventionnées.

Le règlement LC 21 195 régissant les conditions d'octroi des subventions municipales

L'objet du règlement est de fixer les conditions encadrant l'octroi des subventions municipales. Il existe deux types de subventions :

- Les subventions monétaires qui sont versées sous forme pécuniaire ;
- Les subventions non monétaires (ou subventions en nature) qui visent notamment la mise à disposition d'une portion du domaine public, d'un local ou d'une infrastructure mobilière ou immobilière.

Un des principes applicables à la gestion des subventions est celui de la **subsidiarité**, ce qui implique que la subvention est octroyée lorsque les conditions suivantes sont remplies (art. 4 al.4 LC 21 195) :

- D'autres formes d'action de la Ville plus appropriées ne peuvent être envisagées ;
- La tâche subventionnée ne peut être accomplie de manière plus simple, plus efficace ou plus rationnelle ;
- **Le bénéficiaire démontre qu'il tire parti de ses propres ressources.**

Conformément à l'art. 4 al. 1 let. b du règlement LC 21 195, les décisions d'octroi des subventions sont du ressort du conseil administratif ou du magistrat délégué.

En termes de devoir d'information, le bénéficiaire s'engage à remettre à la Ville de Genève tout document permettant notamment de rendre compte de l'utilisation de la subvention. Il s'engage également à **mettre en place un système de contrôle interne (SCI)** selon les exigences fixées par la Ville de Genève.

En ce qui concerne le suivi des subventions, la Ville de Genève peut procéder à des contrôles ou réaliser un audit sur l'utilisation de la subvention accordée. Elle peut également mandater un organisme tiers à cette fin. En cas d'anomalie relevée, une restitution de tout ou partie de la subvention peut être demandée au bénéficiaire. Concrètement, l'analyse des demandes de subventions, leur traitement, la préparation des décisions, l'évaluation, le suivi et les vérifications d'usage, notamment en matière financière, sont du ressort des services gestionnaires des départements. Par exemple, l'unité vie associative (UVA) du DCSS constitue le service gestionnaire du département.

Les directives générales relatives aux subventions

Afin de compléter le règlement précité, la Ville de Genève a édicté deux directives générales d'application qui concernent l'ensemble des départements et services de l'administration municipale :

- La directive générale relative aux subventions monétaires ;
- La directive générale relative aux subventions non monétaires.

Ces deux directives ont pour but d'harmoniser au sein de la Ville de Genève :

- Le traitement des demandes de subventions monétaires, respectivement non monétaires ;
- Le processus de contrôle des conditions d'octroi ;
- Les modalités de restitution ou de révocation des subventions octroyées.

Guides à destination des subventionnés

Deux guides ont finalement été réalisés par la Ville de Genève afin d'accompagner les entités subventionnées dans la mise en œuvre du règlement et des directives précitées :

- Guide de contrôle interne à l'usage des organismes subventionnés ;
- Guide sur la présentation des comptes pour les organisations à but non lucratif et les personnes physiques subventionnées.

Le guide de contrôle interne contient des exemples de documentation afin de répondre aux exigences en matière de contrôle interne décrites dans le règlement. Ce guide comprend des exemples et explications pour :

- Décrire l'organisation en place pour respecter la séparation des tâches ;
- Décrire les compétences financières liées à la gestion des comptes de liquidités ;
- Établir les cahiers des charges des fonctions clés ;
- Évaluer les risques principaux, financiers et non financiers ;
- Documenter le système de contrôle interne financier ;
- Mettre en place un système de gestion des risques, financiers et non financiers, liés à l'activité de l'organisme.

Le guide relatif à la présentation des comptes pour les organisations à but non lucratif et les personnes physiques subventionnées présente quant à lui les exigences en matière de présentation et de vérification des comptes. Il comprend des exemples et explications pour :

- La comptabilité des recettes et des dépenses ;
- La comptabilité commerciale selon le Code des obligations ;
- La comptabilité selon les normes Swiss GAAP RPC ;
- La vérification des comptes par des non professionnels.

Cas de délégation d'activités existant au sein du canton et de la Ville de Genève

Pour cet audit, la Cour souhaitait identifier les cas de délégation d'activités commerciales existant au sein du canton et de la Ville de Genève (voir le chapitre 1 et la question d'audit n°1). Les trois cas suivants ont été portés à la connaissance de la Cour :

Tableau 1 : Cas de délégations existant au sein du canton et de la Ville de Genève

Collectivité publique	Entité subventionnée	Activité déléguée
Canton	Fondation du stade de Genève (FSG)	Gestion des buvettes du stade
Ville de Genève	Fondation du Grand Théâtre de Genève (FGTG)	Gestion du café-restaurant « Café de la Plage »
Ville de Genève	Fondation d'art dramatique (FAD)	Gestion du bistrot de la Nouvelle Comédie

Comme mentionné au chapitre 1, ces cas n'ont pas été analysés en détail dans la présente mission. Ils ont essentiellement servi de comparaison pour certains points de la délégation des cas de l'AUBP et de l'AGP.

4.1.2. Constat

Appréciation générale

En date de l'audit, il existait au moins cinq cas de délégation, par une entité subventionnée, d'activités commerciales à un tiers privé au sein du canton et de la Ville de Genève. Ni le canton ni la Ville de Genève n'ont de vision d'ensemble de cette problématique. De plus, la Cour relève que les risques liés à ces cas ne sont actuellement pas suffisamment couverts et précisés dans la réglementation relative à la gestion des subventions.

Constat 1 : Lacunes réglementaires en matière de délégations d'activités commerciales

La Cour constate que les activités déléguées sont gérées au cas par cas par le canton et la Ville de Genève au sein des contrats de prestations/conventions de subventionnement, ce qui peut notamment poser des problèmes de cohérence, de vision d'ensemble et de contrôle. Aucune assurance ne peut notamment être donnée concernant l'exhaustivité des cas de délégation communiqués à la Cour dans le cadre de cet audit.

Cette situation s'explique par le fait que la problématique de la délégation d'activités commerciales par des entités subventionnées à des tiers privés n'est pas suffisamment considérée dans la

réglementation du canton et de la Ville de Genève portant sur la gestion des subventions. Ainsi, bien que le principe général de « *maximisation* » des ressources propres des bénéficiaires de subventions soit ancré dans le cadre normatif, aucun texte réglementaire n'en précise la mise en œuvre ni les contrôles à réaliser.

4.1.3. Risques découlant du constat

La situation relevée dans le constat de la Cour relatif au cadre général en matière de délégation d'activités commerciales engendre un ensemble de risques pour le canton et la Ville de Genève. Le tableau ci-dessous liste les différentes catégories de risques affectées d'après la définition des risques mentionnée au chapitre 6.

Analyse du cadre général		Risques avérés	Risques potentiels
1	Lacunes réglementaires en matière de délégations d'activités commerciales	Contrôle	Financier et image

4.2. Analyse du cas de l'AGP et de sa zone événementielle

4.2.1. Contexte

Les sections ci-dessous présentent les éléments clés de la délégation d'activité relative à la zone événementielle du site de Genève-Plage ainsi que l'historique de l'affectation de cette zone et les modalités détaillées de sa mise en concurrence.

Contrat de prestations et contrat de sous-traitance

Le contrat de prestations 2017-2020 entre le DCS et l'AGP ne contient pas d'indication concernant la délégation de la zone événementielle. Le projet de contrat de prestations 2021-2024 (voir le chapitre 3.2) mentionne quant à lui la phrase suivante : « *Dans le cadre de la diversification de ses activités, l'association est autorisée à mettre en location la zone événementielle en respectant les mesures en vigueur* » (art.14). Tant le contrat de prestations 2017-2020 que le projet de contrat de prestations 2021-2024 ne font état d'aucune exigence particulière concernant cette délégation. Outre ces aspects formels, il convient de rappeler que le canton était au courant de la délégation d'activité depuis 2013 et l'avait tacitement acceptée (voir le chapitre 3.2).

Les relations entre l'AGP et la société privée gérant la zone événementielle sont quant à elles formalisées dans un contrat de sous-traitance dont le dernier date du 25 janvier 2021 et couvre la période 2021-2024. Ce contrat mentionne notamment l'objet de la location, ses grands principes, ses conditions financières ainsi que certaines particularités en matière d'accueil technique, d'accueil public et de sécurité. Il prévoit également que l'AGP a le droit de faire des contrôles aléatoires et non communiqués concernant notamment l'hygiène, la sécurité ou le droit du travail. Le contrat ne prévoit pas de droit de regard par l'AGP sur les états financiers ou d'autres documents comptables de la société privée ni sur son SCI.

Historique de la zone événementielle

Historiquement, un terrain de basket se trouvait sur la zone événementielle de l'AGP. Au fil des années, ce terrain a été délaissé. De 2010 à 2012, des installations gonflables pour les enfants y ont été installées par un prestataire externe. En 2013, ce prestataire et un autre entrepreneur ont proposé au directeur de l'AGP nouvellement en place de valoriser la zone événementielle par la création d'un bar/restaurant. Le directeur de l'AGP a accepté cette proposition. Des contrats ont ainsi été signés entre l'AGP et les sociétés du prestataire et de l'entrepreneur pour l'installation de l'enseigne « *Les Voiles by Genève-Plage* », durant la période juin 2013 à septembre 2015. Les bénéfices liés à l'exploitation de cette enseigne étaient répartis à raison d'un tiers pour chaque partie. Il convient de préciser que l'AGP a décidé de mettre en place sur la zone événementielle des activités sans lien avec les objectifs du programme public étatique D02 « *sports et loisirs* » ni avec le but de l'AGP. En effet, les activités de l'enseigne « *Les Voiles by Genève-Plage* » ne répondent pas aux objectifs du programme D02 ni aux buts de l'AGP. Sa seule raison d'être sur le site est donc de permettre un apport financier à l'AGP.

À la fin de l'année 2015, le prestataire et l'entrepreneur ont créé une société commune pour gérer l'établissement. Un nouveau contrat a été signé en 2016, entre cette société et l'AGP pour la gestion de la zone événementielle moyennant un loyer annuel de 75'000F plus 15'000F lorsque le chiffre d'affaires dépassait 3 millions. Ce contrat a été renouvelé tacitement jusqu'à la saison 2020 qui n'a pas eu lieu à cause du COVID-19.

En 2020, à la demande du DCS, l'AGP a mis au concours l'exploitation de sa zone événementielle (voir le chapitre suivant). Cet appel d'offres a été remporté par les gérants historiques du site qui se sont engagés à payer un loyer annuel de 150'000F.

Le tableau 2 ci-dessous résume les différents usages de la zone événementielle de l'AGP depuis 2010 :

Tableau 2 : Usages de la zone événementielle de l'AGP depuis 2010

Période	Projet
Avant 2010	Terrains de baskets
2010-2013	Installations gonflables
2013-2015	Les Voiles by Genève-Plage <i>Rémunération de l'AGP : 1/3 du bénéfice pour chaque partie</i>
2016-2019	Les Voiles by Genève-Plage <i>Rémunération de l'AGP : 75KCHF + 15KCHF si le chiffre d'affaires dépasse 3MCHF</i>
2020	Rien à cause du COVID
2021-2024	Les Voiles by Genève-Plage <i>Rémunération de l'AGP :150KCHF</i>

Mise en concurrence de la zone événementielle

Durant l'année 2020, le DCS, désirant s'assurer que le niveau du loyer de la zone événementielle était adéquat, a demandé à l'AGP de lancer une procédure de mise en concours par appel d'offres pour l'exploitation du site durant les saisons estivales 2021 à 2024. Cette mise au concours n'était pas une obligation légale. Il s'agissait donc d'un appel d'offres privé qui n'était soumis à aucune législation spécifique.

Un appel d'offres fait intervenir les parties prenantes suivantes :

- **Le donneur d'ordre** : il s'agit du commanditaire de l'appel d'offres, dans le cas présent, l'AGP. Il est chargé notamment de définir ses besoins en rédigeant un cahier des charges ;
- **Les soumissionnaires ou les candidats** : il s'agit des entreprises souhaitant obtenir le mandat soumis à l'appel d'offres. Les candidats répondent à l'appel d'offres en déposant un dossier de candidature ;
- **Le comité d'évaluation** : ce comité est chargé d'évaluer et de noter les candidats sur la base de leurs dossiers de candidature et des auditions des candidats ;
- **L'adjudicateur** : l'adjudicateur dispose de la compétence pour désigner le candidat qui remporte l'appel d'offres. Pour fonder sa décision, il se base sur les conclusions du comité d'évaluation. Dans le cas présent, l'adjudicateur était le comité de l'AGP.

Sur proposition du canton, l'AGP s'est adjoint les services d'une société externe spécialisée afin de l'accompagner dans la mise en œuvre de cet appel d'offres. Compte tenu de l'implication de cette société externe, et afin de ne pas s'immiscer dans la gestion courante de l'AGP, le canton n'a pas souhaité s'impliquer dans cette procédure.

L'AGP et la société externe spécialisée ont décidé, sur base volontaire, de mettre en place une procédure d'appel d'offres suivant les règles des marchés publics (AIMP), à trois exceptions près :

- L'appel d'offres n'a pas été publié sur la plateforme internet SIMAP.CH ;
- Le comité de l'AGP (l'adjudicateur) n'était pas tenu de suivre la recommandation du comité d'évaluation pour la décision de l'adjudication ;

- Les décisions prises par le comité de l'AGP ne sont pas sujettes à recours.

Au début du mois de février 2020, un avis d'appel d'offres a été publié dans la Feuille d'avis officielle (FAO) et dans la Tribune de Genève concernant « les prestations de bar/restauration et d'animation, en vue de l'attribution d'un contrat-cadre d'une durée de 4 ans pour l'exploitation de la zone événementielle de Genève-Plage ». Les conditions de participation, pour les entreprises de restauration soumissionnaires, étaient les suivantes :

- Être inscrite au registre du commerce avant le 31 décembre 2019 ;
- Avoir réalisé un chiffre d'affaires de minimum 3.5 millions de F par année dans le domaine de la restauration/bar, au cours des quatre dernières années ;
- Proposer une personne-clé en tant que directeur opérationnel (gérant) dans le domaine de la restauration/bar ayant déjà géré au moins 50 collaborateurs ;
- Avoir la capacité de produire 400 repas par soir ;
- Avoir organisé au moins trois événements d'une certaine envergure, avec des artistes / musiciens, au cours des quatre dernières années.

Un dossier d'appel d'offres complet présentant les conditions de la mise en concurrence et le cahier des charges détaillé ont été préparés par le directeur de l'AGP et la société externe spécialisée. Ils ont été envoyés aux candidats qui en ont fait la demande auprès de la société externe spécialisée. Ce dossier contenait notamment les éléments suivants :

- Les quatre critères d'évaluation des dossiers et leur pondération :
 - 1) Qualités techniques du projet **40%**
 - a. Installation – 10%
 - b. Concept de bar/restauration – 10%
 - c. Animation – 10%
 - d. Concept sécuritaire – 5%
 - e. Concept marketing – 5%
 - 2) Montant de la rétribution proposée **20%**
 - 3) Personnes-clés **20%**
 - 4) Organisation et références **20%**
- La liste des documents que les candidats devaient remettre dans leur dossier de candidature ;
- Les conditions du déroulement de l'appel d'offres, notamment :
 - Le fait qu'en cas d'écart de points inférieur à 2% entre les meilleurs candidats, le donneur d'ordre pouvait choisir librement l'un de ces derniers ;
 - La composition du comité d'évaluation, à savoir le président de l'AGP, le directeur de l'AGP et un représentant du canton.

Toutefois, le canton n'a pas souhaité participer au comité d'évaluation. Par ailleurs, le directeur de l'AGP a finalement renoncé à être membre du comité d'évaluation. Ces deux sièges ont été attribués à des membres du comité de l'AGP. Le comité d'évaluation n'était donc composé que de membres du comité de l'AGP, à savoir le président, le vice-président et un membre du comité. Par ailleurs, un membre de la société externe spécialisée participait également aux séances du comité d'évaluation.

Six candidats ont déposé un dossier de candidature à l'appel d'offres. Les trois candidats jugés les plus sérieux ont été retenus pour participer au processus d'évaluation. Parmi eux figurait le gérant historique de l'établissement « Les Voiles by Genève-Plage ».

Durant le processus d'appel d'offres, le service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir²⁴ (PCTN) a fait savoir à l'AGP que le futur établissement situé sur la zone événementielle ne serait, pour l'essentiel, pas considéré, selon la loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement (LRDBHD, l 2 22)²⁵, comme un « café-restaurant », mais comme une « terrasse », ce qui impose une autorisation de la commune sur laquelle cette dernière est située, à savoir Cologny. Ce changement laissait présager des conditions d'exploitation plus strictes, notamment en termes d'étendue d'horaire et d'animation musicale. L'AGP a donc décidé de laisser, aux trois candidats retenus, la possibilité de reconsidérer le montant de la rétribution proposée à la lumière de cette information.

Un candidat a diminué d'un tiers le montant de la rétribution qu'il proposait, tandis qu'un autre candidat a maintenu le montant de sa rétribution au même niveau. Enfin, le candidat qui était le gérant historique du lieu a, de manière tout à fait surprenante, augmenté le montant de sa redevance de près de 45%, malgré des conditions d'exploitation qui risquaient de se détériorer. Il a justifié cet élément à la Cour par le fait qu'il avait eu connaissance de rumeurs, provenant du « monde de la nuit », indiquant que la rétribution des autres candidats pouvait être plus élevée que sa propre offre initiale.

En novembre 2020, ces trois candidats ont été auditionnés par le comité d'évaluation en présence du directeur de l'AGP et d'un membre de la société externe spécialisée.

Sur la base des dossiers remis et des auditions, le comité d'évaluation a rempli une grille d'évaluation pour les trois candidats. La société externe spécialisée l'a accompagné dans ce travail d'évaluation. Sur un total de 500 points, les résultats ont été les suivants :

- Premier candidat : 450 points ;
- Deuxième candidat (gérant historique) : 430 points ;
- Troisième candidat : 397.5 points.

L'écart entre le premier et le deuxième candidat était de 20 points, soit 4.7% d'écart. Cet écart était donc supérieur au 2% d'écart qui, selon les règles convenues au début de l'appel d'offres, permettait au donneur d'ordre de choisir librement l'un des deux premiers candidats.

La Cour relève que le premier candidat proposait une redevance annuelle supérieure de 33% par rapport au deuxième candidat (gérant historique). Avant les modifications des conditions d'exploitation (comme « terrasse » plutôt que comme « café-restaurant ») et la possibilité de réévaluer les offres de redevance, l'écart du prix entre ces deux candidats se situait dans un rapport de 1 à 3.

Le comité de l'AGP, dont les trois membres du comité d'évaluation faisaient partie, s'est réuni en séance le 9 décembre 2020. Lors de cette séance, le résultat du comité d'évaluation a été présenté oralement aux personnes présentes. Les informations telles que le nombre de dossiers de candidature reçus, la liste des candidats sélectionnés pour l'évaluation, les points obtenus par chaque candidat ainsi que les critères d'évaluation ont été présentés aux membres du comité de l'AGP. Sur la base de ces informations et après avoir pesé le pour et le contre de chaque candidature, le choix du comité de l'AGP s'est porté sur le deuxième candidat (gérant historique), malgré le fait que l'écart avec le premier candidat soit de plus de 2%. Pour expliquer ce choix, les raisons suivantes ont été communiquées à la Cour :

- Le gérant historique a toujours été un bon payeur ;
- La collaboration avec le gérant historique a toujours été excellente ;

²⁴ La PCTN est un service cantonal qui supervise l'ensemble des activités du commerce du canton de Genève. Elle a pour missions principales de délivrer des autorisations, de contrôler et de faire appliquer les dispositions légales fédérales et cantonales dans de nombreux secteurs d'activités, tels que le commerce de détail, l'hôtellerie, la restauration, la vente d'alcool, l'organisation d'événements, le commerce itinérant, les ventes aux enchères, l'octroi de crédit à la consommation, le transport professionnel de personnes et la métrologie.

²⁵ La LRDBHD est la loi cantonale qui régit notamment les conditions d'autorisation d'ouverture d'un établissement public.

- L'audition du premier candidat n'avait pas laissé une bonne impression.

Sur sa demande, le DCS a été informé par l'AGP du résultat de l'appel d'offres en décembre 2020. Il a obtenu, dans un premier temps, l'information oralement de la part de la direction, puis a reçu par courriel, le 15 décembre 2020, une confirmation du nom du candidat retenu par le comité de l'AGP. À la suite de quoi, le DCS a demandé à l'AGP, en janvier 2021, la documentation relative à l'appel d'offres, ce qu'il n'a pas reçu. Une relance a été effectuée par le DCS fin juin 2021 pour recevoir, finalement, de la part de l'AGP la grille d'analyse et les résultats obtenus par les candidats.

4.2.2. Constats

Appréciation générale

De manière positive, la Cour relève que la gestion de la zone événementielle de l'AGP a fait l'objet d'un appel d'offres à la demande du DCS alors même qu'aucune obligation légale ne l'imposait. Cependant, cet appel d'offres a été entaché de plusieurs irrégularités. De son côté, le DCS n'a pas réalisé les contrôles suffisants. Les lacunes en matière de contrôles concernent également la mise en place d'un SCI au niveau de la société exploitant l'établissement « Les Voiles by Genève-Plage ».

Constat 2 : Une formalisation inadéquate de la délégation

Le DCS n'a pas défini de manière suffisamment précise les conditions de la délégation de la zone événementielle au sein du site de Genève-Plage.

En effet, le contrat de prestations signé entre le DCS et l'AGP est lacunaire, car il ne mentionne pas les principes et conditions de la délégation. Les exigences du canton vis-à-vis de cette dernière, notamment en matière de SCI, de contrôles ou d'accès à certaines informations et documents clés ne sont donc pas régies. Finalement, le contrat de prestations ne rappelle pas l'obligation légale pour l'AGP de tirer pleinement parti de ses propres ressources et des ressources des activités commerciales sur son site, ni la manière d'y parvenir (par exemple par la mise en concurrence).

De même, le contrat de sous-traitance entre l'AGP et la société gérant la zone événementielle ne régleme pas le SCI, ni les éventuels contrôles financiers qui doivent être effectués par l'association sur l'établissement. Enfin, le contrat ne prévoit pas de droit de regard par l'AGP sur les états financiers ou d'autres documents comptables de la société gérante.

Constat 3 : Des contrôles par l'AGP et le DCS lacunaires

En raison notamment des lacunes mentionnées au constat précédent, aucun contrôle spécifique n'est réalisé par l'AGP et le DCS concernant la gestion de la zone événementielle. En particulier, l'AGP et le DCS n'effectuent aucun contrôle, à leur niveau respectif, concernant le SCI de la zone événementielle. Ces lacunes engendrent un risque d'image important pour le canton, les activités de l'établissement « Les Voiles by Genève-Plage » s'exerçant sur le site de l'AGP appartenant au canton et l'enseigne de l'établissement faisant explicitement référence à l'association.

Constat 4 : La mise au concours a été entachée de plusieurs irrégularités

Sur le plan éthique et des bonnes pratiques, la Cour a constaté que l'appel d'offres privé de l'AGP pour la gestion de sa zone événementielle a été entaché de plusieurs irrégularités :

- **Non-respect des règles que l'AGP (le donneur d'ordre) s'est elle-même fixées dans le dossier d'appel d'offres :** la composition du comité d'évaluation ainsi que la règle d'adjudication²⁶ inscrite dans le dossier d'appel d'offres envoyé aux candidats n'ont pas été respectées. Ces deux règles constituant des points essentiels dans la procédure d'appel d'offres, elles peuvent inciter des candidats à soumettre ou non une candidature et engendrer des frais y relatifs. Le non-respect des règles que l'AGP s'était elle-même fixées provoque un dégât d'image et de crédibilité pour l'association.
- **Le comité de l'AGP (adjudicateur) n'a pas suivi la recommandation du comité d'évaluation :** sur la base de l'analyse multicritères réalisée par le comité d'évaluation, le dossier du candidat ayant obtenu le plus de points était objectivement le meilleur. Dès lors, le choix du comité de l'AGP de retenir le deuxième candidat est très discutable. Le choix du comité de l'AGP est d'autant plus questionnable que le premier candidat proposait une redevance plus élevée, point essentiel à considérer à partir du moment où la seule raison d'être sur le site de l'établissement « Les Voiles by Genève-Plage » est d'apporter des revenus complémentaires à l'AGP. L'adjudicateur est libre de ne pas suivre la notation du comité d'évaluation, toutefois une telle position génère un grand risque d'image pour l'AGP.
- **Fuite d'informations ayant très probablement conduit à biaiser le résultat de l'appel d'offres :** une fuite d'informations concernant les redevances des candidats explique que le candidat finalement retenu ait augmenté sa proposition de redevance malgré des conditions d'exploitation potentiellement plus strictes. La Cour n'a pas été en mesure d'identifier l'origine de cette fuite d'informations. Sans la modification de son offre, ce candidat n'aurait très probablement pas remporté l'appel d'offres, de l'avis même de la direction de l'AGP.
- **Le risque de conflit d'intérêts n'a pas été suffisamment considéré par l'AGP :** dans le cadre d'un partenariat avec un groupe hôtelier, le sous-locataire (gérant historique, qui a été classé deuxième de l'appel d'offres, mais a néanmoins été retenu par l'adjudicateur) avait permis au directeur de l'AGP de bénéficier en 2014 et 2015, de nuitées gratuites dans un hôtel d'une île de l'océan Indien²⁷. Par ailleurs, le directeur de l'AGP bénéficie de consommations gratuites lorsqu'il se rend dans l'établissement « Les Voiles by Genève-Plage ». Compte tenu de ces éléments, la Cour est d'avis que le directeur de l'AGP n'aurait pas dû être impliqué dans la procédure d'appel d'offres. Face au risque de conflit d'intérêts, il n'aurait notamment pas dû avoir accès aux dossiers soumis par les candidats et n'aurait pas dû participer aux auditions de ces derniers.

Constat 5 : Manque de vigilance du DCS au sujet de la mise au concours

La Cour relève que le DCS a manqué d'insistance dans ses échanges avec l'AGP au sujet du résultat de la procédure d'appel d'offres qu'il avait lui-même sollicitée. Le DCS a certes demandé à l'AGP l'ensemble de la documentation relative à l'appel d'offres (PV de la séance de délibération du choix du candidats, grille d'analyse, notations de chaque candidat et choix final de l'AGP) le 15 janvier 2021. Toutefois, l'AGP n'a pas répondu à cette demande, sans que cela ne suscite une relance de la part du DCS. Ce n'est que cinq mois plus tard, fin juin 2021 et après la signature du contrat entre l'AGP et

²⁶ Il s'agit de la règle suivante : « en cas d'écart de points inférieur à 2% entre les meilleurs candidats, le donneur d'ordre peut choisir librement l'un de ces derniers ».

²⁷ Le directeur aurait pu également en profiter en 2017, mais il a décliné l'offre faite par le sous-locataire. À noter que lors de ses séjours, les frais de déplacement ainsi que les consommations étaient à la charge du directeur de l'AGP.

l'exploitant de la zone événementielle²⁸, que le DCS a réitéré sa demande à l'AGP et a obtenu de celle-ci les documents requis. La décision de l'AGP ayant surpris le DCS, des clarifications ont été demandées à l'association. Les réponses aux demandes de clarifications n'ont pas été jugées convaincantes par le DCS.

²⁸ Le contrat a été signé le 25 janvier 2021.

4.2.3. Risques découlant des constats

La situation relevée dans les constats de la Cour relatifs au cas de l'AGP et de sa zone événementielle 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 6.

Cas de l'AGP et de sa zone événementielle		Risques avérés	Risques potentiels
2	Une formalisation inadéquate de la délégation	Contrôle	Financier et d'image
3	Des contrôles par l'AGP et le DCS lacunaires	Contrôle et financier	Fraude, conformité et image
4	La mise au concours a été entachée de plusieurs irrégularités	Financier, image, conformité	Fraude
5	Manque de vigilance du DCS au sujet de la mise au concours	Contrôle, image, financier	

4.3. Analyse du cas de l'AUBP et de sa buvette

4.3.1. Contexte

Les modalités de gestion de l'activité déléguée (buvette du site des Bains des Pâquis) sont définies dans :

- Une convention de subventionnement entre la Ville de Genève et l'AUBP ;
- Un contrat de sous-traitance entre l'AUBP et la société privée en charge de l'exploitation de la buvette (ci-après SÀRL exploitant la buvette des Bains).

Les deux premières sections ci-dessous détaillent les éléments clés de ces deux documents, en particulier les exigences en matière de système de contrôle interne (SCI).

La troisième et la quatrième sections seront consacrées à la présentation des états financiers de la SÀRL exploitant la buvette ainsi qu'au loyer que cette dernière verse à l'AUBP.

Convention de subventionnement

Comme indiqué au chapitre 3.3, la Ville de Genève et l'AUBP ont signé une convention de subventionnement en janvier 2016 pour la période 2016-2020 régissant l'octroi de la subvention communale et les prestations attendues de la part de l'association. Dans l'attente des résultats de l'audit mené par la Cour, le DCSS a décidé de reconduire ladite convention par avenant pour une durée d'un an sans modification des conditions.

Elle rappelle tout d'abord que l'AUBP doit tirer pleinement parti de ses propres ressources et des ressources générées par les activités commerciales menées sur le site des Bains des Pâquis (art. 42).

Elle régit ensuite, dans son chapitre 4 « *exploitation d'activités commerciales* », certains points de la délégation d'activité commerciale au sein du site des Bains. L'AUBP s'engage notamment à obtenir des tiers auxquels elle a délégué une activité commerciale qu'ils fournissent à la Ville de Genève des éléments d'information sur leur comptabilité et qu'ils mettent en œuvre les éventuelles recommandations formulées par la Ville.

La convention indique également que si l'AUBP n'est pas en mesure d'exploiter elle-même la buvette, elle peut sous-traiter cette activité moyennant une rémunération de 187'500F par année. Ce montant est fixe depuis 2010, date de signature de la première convention. Le choix du sous-traitant et les conditions du contrat le liant à l'AUBP doivent être agréés par la Ville de Genève et une copie du contrat signé avec le sous-traitant doit lui être envoyée. La convention prévoit par ailleurs que l'éventuel sous-traitant ait recours, dans la mesure du possible, aux produits de la région genevoise et aux produits répondant aux normes du commerce équitable. L'AUBP doit également s'assurer que le sous-traitant mette en place un SCI adapté.

Comme relevé au chapitre 3.4, la délégation d'activités doit être considérée dans le contrôle interne d'une entité subventionnée à partir du moment où les risques liés à l'activité considérée sont significatifs. Selon le règlement et le guide de contrôle interne à l'usage des organismes subventionnés mentionnés au chapitre 4.1, les exigences de la Ville applicables à l'AUBP sont les suivantes²⁹ : « *le bénéficiaire décrit l'organisation en place pour respecter la séparation des tâches. Il en explique les exceptions au besoin. De même, il décrit les compétences financières liées à la gestion des comptes de liquidités. Il établit également les cahiers des charges des fonctions clés de son organisation. Il procède à une évaluation des risques principaux, financiers et non financiers, de son activité* ».

²⁹ Organisation prétendant à l'octroi d'une subvention comprise entre 200'000 et 999'999 F.

Finalement, la convention précise qu'à son terme, les résultats comptables réalisés par des tiers auxquels l'AUBP aura confié une activité commerciale sur le site doivent être pris en compte pour déterminer le montant de la subvention monétaire allouée à l'AUBP (art. 45 al. 3). De plus, il est prévu qu'aucun tiers ayant exercé une activité sur le site ne puisse obtenir de la Ville de Genève une compensation pour les investissements qu'il a réalisés à moins qu'une telle clause n'ait été signée au moment où l'investissement en question a eu lieu (art. 62 al. 4).

Contrat de sous-traitance

L'AUBP ne souhaitant pas exploiter elle-même la buvette, elle a, conformément aux explications données ci-dessus, conclu de gré à gré un contrat de sous-traitance avec une SÀRL. En effet, depuis sa création, la gestion de la buvette des Bains des Pâquis n'a jamais fait l'objet d'une mise en concurrence par l'AUBP et la Ville. Si la mise en concurrence de la gestion de la buvette n'est pas une obligation légale, elle est un des moyens permettant de s'assurer que l'AUBP « *tire pleinement parti de ses ressources propres et des ressources générées par les activités commerciales menées sur le site* », conformément à l'article 42 du contrat de subventionnement avec la Ville de Genève et à l'article 4 al.4 let. c du règlement régissant les conditions d'octroi des subventions municipales.

Selon le contrat de sous-traitance, la SÀRL s'engage à exploiter la buvette située sur le site des Bains des Pâquis moyennant une redevance annuelle de 187'500F qu'elle paie à l'AUBP. Les horaires d'ouverture de la buvette sont de 07h00 à 23h00³⁰

Le prix de certaines consommations est également réglementé dans le contrat. La SÀRL s'engage ainsi à proposer une restauration simple et variée à des prix populaires en proposant, au moins :

- Un plat du jour (midi et soir) à 14F ;
- Des salades à 12F ;
- Du thé à 2F et café à 2.5F ;
- Un petit déjeuner complet à 10F.

En vertu du contrat, la SÀRL s'engage par ailleurs à mettre en place un SCI approprié à son activité. Deux fois par an, l'AUBP doit rencontrer les gérants de la SÀRL afin de faire le point sur ce SCI. La SÀRL a décrit son SCI dans un document daté de 2016 comprenant trois catégories : employés, caisse et coffre, divers. Pour chacune de ces catégories, des points de contrôle de la thématique sont listés, par exemple :

- **Pour la catégorie « Employés »** : « *Tout nouvel employé doit être annoncé auprès des assurances sociales dans les plus brefs délais, une fois le contrat de travail signé* » ;
- **Pour la catégorie « Caisse et coffre »** : « *Chaque heure, l'un des gérants en fonction doit vérifier l'état des caisses et transférer le surplus dans le petit coffre-fort* » ;
- **Pour la catégorie « Divers »** : « *Fournir à la fiduciaire de manière mensuelle les classeurs caisse et coffres, les relevés bancaires ainsi que le carnet des salaires* ».

Finalement, les dispositions suivantes sont également prévues :

- La SÀRL remet à l'AUBP un exemplaire de ses comptes annuels et du rapport de révision ainsi que tous les éléments d'informations demandés par l'association ;
- L'AUBP n'est propriétaire d'aucune installation ni d'aucun équipement situé sur l'espace de la buvette. Ces derniers sont la propriété soit de la Ville de Genève soit de la SÀRL ;
- La SÀRL s'engage à avoir recours à un organe de révision indépendant.

³⁰ À noter que ces horaires peuvent être modifiés lors de manifestations sur le site des Bains des Pâquis, en particulier les manifestations matinales et estivales. Exceptionnellement et avec l'accord de l'AUBP, la fermeture peut être repoussée à 24h00.

États financiers de la SÀRL exploitant la buvette

Les deux tableaux ci-dessous présentent les chiffres clés des états financiers de la SÀRL exploitant la buvette du site des Bains pour les années 2015 à 2020³¹ :

Tableau 3 : Chiffres clés de la buvette pour les années 2015 à 2020 (source : états financiers de la buvette)

En francs	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Chiffre d'affaires	5 854 680	6 224 599	6 988 808	7 574 144	8 043 460	4 558 558
Achats de nourriture et boissons	-2 754 892	-2 925 062	-3 289 495	-3 556 850	-3 786 859	-2 294 597
Charges de personnel (1)	-2 711 040	-2 804 066	-3 152 180	-3 482 586	-3 740 177	-2 544 453
Loyer	-187 500	-187 500	-187 500	-187 500	-187 500	-187 500
Résultat d'exploitation	44 698	120 725	58 379	129 753	40 617	-4 154
Résultat de l'exercice	33 259	90 883	46 854	94 353	29 747	-3 922

(1) Salaires bruts, charges sociales et frais du personnel (y compris rémunération des gérants)

Tableau 4 : Ratios clés d'activité de la buvette selon la moyenne des chiffres des années 2015 à 2019 (source : états financiers de la buvette)

En francs	Moyenne 2015-2019	% par rapport au chiffre d'affaires
Chiffre d'affaires	6 937 138	100.0%
Achats de nourriture et boissons	-3 262 632	47.0%
Charges de personnel	-3 178 010	45.8%
Loyer	-187 500	2.7%
Résultat d'exploitation	78 834	1.1%
Résultat de l'exercice	59 019	0.9%

L'analyse de ces chiffres et ratios clés amène les principaux commentaires suivants :

- Selon les explications fournies par les gérants de la SÀRL, la buvette n'a pas pour objet premier de générer des bénéfices. Elle joue également un rôle social auprès des usagers des Bains. Elle propose ainsi des consommations à prix modérés et se fournit pour l'essentiel en produits locaux et bio. En particulier, selon sa carte, le prix du plat du jour est à 14 F et à 10 F pour les personnes à l'AVS/AI ainsi que les chômeurs. En fonction de son chiffre d'affaires, la buvette équilibre son résultat en augmentant la qualité de ses prestations. Par exemple, si les premiers mois de l'année ont été bons, la buvette en profitera pour proposer des plats du jour avec des ingrédients plus chers ou engagera des groupes de musique pour faire de l'animation. Il convient également de préciser que les activités de la buvette sont étroitement liées à celles de l'AUBP. Au-delà du loyer versé à l'AUBP, la buvette offre des consommations gratuites à l'AUBP, notamment :
 - Repas et consommations gratuits pour les artistes qui exercent à l'AUBP ;
 - Repas et consommations gratuits pour les membres des groupes de travail de l'AUBP (et prix préférentiels pour les membres de l'AUBP, hors séance de travail) ;
 - Repas et consommations gratuits pour différents groupes associatifs.

³¹ L'année 2020 est peu comparable aux autres années compte tenu de la fermeture de la buvette durant la pandémie du COVID-19 et des aides y relatives qu'elle a pu recevoir. Les ratios clés du tableau 4 ont donc été calculés sur la période 2015-2019 (moyenne).

Selon les gérants de la buvette, le chiffre de ces consommations gratuites s'est monté à environ 62'000 F en 2017, 59'000 F en 2018 et 98'000 F en 2019. Par ailleurs, la buvette participe également au financement d'événements en collaboration avec l'AUBP (ex. organisation d'expositions, de vernissages ou des lectures de poésie). Ces événements permettent, d'une part, à l'AUBP de développer les activités réalisées sur le site et, d'autre part, à la buvette de vendre des consommations aux participants de ces événements.

- Depuis 2015, le chiffre d'affaires de la buvette augmente de manière importante chaque année (augmentation annuelle comprise entre 6% et 12%). Sur la période 2015-2019, le chiffre d'affaires a augmenté de 37%. Les achats de nourriture et boissons ainsi que les charges de personnel évoluent dans les mêmes proportions.
- Le ratio achat de nourriture et boissons / chiffre d'affaires est de 47% en moyenne sur la période 2015-2019, soit largement en dessus des standards de la profession qui se situent entre 28% et 32%. Les gérants de la buvette expliquent cette situation par le fait qu'ils vendent des produits locaux et de qualité (légumes frais, glaces artisanales, farines bio produites à Genève, huîtres) à des prix réduits, voire de manière déficitaire (voir également les explications ci-dessus). Les nombreuses consommations offertes peuvent également expliquer pourquoi ce ratio ne correspond pas aux standards de la profession.
- Les gérants de la buvette ont une politique salariale généreuse, tant pour leurs propres rémunérations que pour celles de leurs collaborateurs (certaines fonctions peuvent être rémunérées plus du double que les standards de la profession). Ils versent notamment des gratifications qui peuvent être importantes à leurs collaborateurs lorsque les bénéficiaires sont significatifs. Par ailleurs, tous les collaborateurs de la buvette ont droit à des consommations gratuites ainsi qu'à des massages offerts (massages réalisés par l'association Mains des Bains qui exerce sur le site des Bains³²). Les gérants justifient cette politique salariale notamment par le fait de vouloir motiver leurs collaborateurs et aussi pour assumer le rôle social qu'ils se sont assigné.
- Le loyer payé par la buvette à l'AUBP s'élève à 187'500 F, soit 2.7 % du chiffre d'affaires moyen sur la période 2015-2019. Ce montant se situe très en deçà des standards de la profession (voir les explications détaillées au chapitre suivant).

Il convient de préciser que les analyses présentées ont été fortement compliquées par les deux points suivants (voir également le constat n°8) :

- Seul le paiement en liquide est accepté au sein de la buvette³³. Cette situation augmente très fortement le risque de non-exhaustivité du chiffre d'affaires (sous-estimation) malgré un certain nombre de contrôles prévus ;
- La buvette ne dispose pas d'outils adéquats visant à gérer et piloter son activité, par exemple des caisses enregistreuses modernes qui permettraient un relevé précis des différentes consommations ou une comptabilité analytique qui permettrait un calcul et un pilotage fin des coûts et du résultat.

Loyer versé par la buvette à l'AUBP

D'une manière générale, lorsqu'un établissement public est mis en location, le loyer peut être fixe ou fluctuant en fonction du chiffre d'affaires de l'établissement. Dans ce dernier cas, on parle de « bail partiaire » : un montant de loyer minimal est déterminé (« seuil minimal ») et, à partir d'un certain niveau du chiffre d'affaires, le loyer est déterminé en appliquant un pourcentage du chiffre d'affaires de l'établissement. Le recours à des « baux partiaires » est une pratique largement répandue, tant dans le secteur privé que public. Il permet aux propriétaires de bénéficier de la potentielle « croissance » de

³² Ces prestations ont représenté 61'322 F en 2019 et 36'474 F en 2018.

³³ À l'exception des grands événements ou des repas d'entreprise par exemple, pour lesquels une facture peut être envoyée sur demande des clients.

l'établissement et, en cas de baisse d'activité de l'établissement, il permet de ne pas contraindre davantage le gérant, ce qui pourrait entraîner une faillite et la vacance du lieu.

Dans le cas d'un « bail partiaire » et pour une activité de buvette/café/restaurant, les analyses réalisées par la Cour³⁴ ont montré que le niveau du loyer était généralement déterminé selon une fourchette comprise entre 5 et 12 % du chiffre d'affaires. Le niveau de loyer varie en fonction des caractéristiques de l'établissement et des éventuelles exigences du bailleur (politique de prix, horaires d'ouverture, etc.). Les loyers des établissements publics de la Ville de Genève, mis en location par Gérance immobilière municipale (GIM), s'élèvent en moyenne à 7.5% du chiffre d'affaires.

Concernant la buvette, cette dernière payait avant 2010 un loyer à la GIM, et non pas à l'AUBP. Jusqu'en 2007, le loyer était déterminé sur la base d'un taux de 7% du chiffre d'affaires jusqu'à 400'000 F et de 5% au-delà. À partir de 2007 et jusqu'en 2010, le loyer de la buvette n'était plus indexé au chiffre d'affaires (montant fixe) et a oscillé entre 150'000F et 185'000F.

En 2010, il a été décidé que le loyer de la buvette serait payé à l'AUBP, moyennant une diminution du même montant de la subvention de la Ville de Genève à l'AUBP. À la suite d'une négociation entre les différentes parties prenantes, le loyer a ainsi été déterminé à 187'500F par an (montant fixe).

En février 2020, les gérants de la buvette ont proposé à l'AUBP d'augmenter le loyer de 50'000 F, soit de le porter à un montant de 237'500F par an. Ce projet n'a pas été mis en œuvre, notamment à cause de la crise sanitaire qui a imposé la fermeture temporaire de la buvette durant cette période. Ainsi, depuis 2010, le loyer annuel de la buvette est de 187'500F, ce qui représente entre 2.3% et 4.1% de son chiffre d'affaires entre 2015 et 2020 (moyenne de 2.7 % entre 2015 et 2019).

En appliquant la méthodologie qui était utilisée avant 2010³⁵ pour déterminer le loyer, la buvette aurait payé des montants bien plus importants durant les années 2015 à 2020. Le tableau ci-dessous présente cette situation :

Tableau 5 : Comparaison entre les loyers payés par la buvette et ceux calculés selon la méthodologie appliquée en 2010 (années 2015 à 2020)

Libellé	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Loyer payé	187'500 F	187'500F	187'500F	187'500F	187'500F	187'500F
Loyer calculé selon ancienne méthodologie	300'734F	319'230F	357'440F	386'707F	410'173F	235'928F
Écart avec le loyer payé	113'234F	131'730F	169'940F	199'207F	222'673F	48'428F

³⁴ Analyse des standards de la branche, entretiens avec les services gérant les loyers de buvettes/café/restaurants au sein du canton et de la Ville, comparaisons avec d'autres cas similaires, analyse de l'expert externe mandaté par la Cour.

³⁵ Taux de 7% du chiffre d'affaires jusqu'à 400'000 F et de 5% au-delà.

4.3.2. Constats

Appréciation générale

Le DCSS et l'AUBP n'ont pas mis en place les contrôles adéquats visant à s'assurer que la buvette était gérée en conformité avec les dispositions prévues dans les contrats régissant les rapports entre la Ville, l'AUBP et la buvette. Par ailleurs, le SCI de la buvette n'est pas satisfaisant eu égard à son volume d'activité, ce qui engendre un risque de fraude important. Enfin, le loyer payé à l'AUBP par la buvette est largement inférieur aux standards de la profession et aux pratiques de la Ville de Genève.

Constat 6 : Une formalisation adéquate de la délégation

De manière positive, la Cour constate que la convention de subventionnement entre la Ville de Genève et l'AUBP traite la question de la délégation d'activités commerciales au sein du site des Bains. Cette convention régit les conditions de cette délégation, notamment la mise en place d'un SCI et donne un « droit de regard » à la Ville de Genève sur les activités déléguées par l'AUBP.

La Cour constate également que le contrat de sous-traitance entre l'AUBP et la SÀRL gérant la buvette a été rédigé de manière adéquate. En sus des éléments standards de ce type de contrat (par exemple le loyer ou les horaires d'ouverture), ce contrat régit les éléments importants pour l'AUBP en ce qui concerne la buvette, notamment le prix de certaines consommations, les contrôles que l'AUBP peut réaliser sur les activités de la buvette, les exigences en matière de SCI ou encore les modalités de révision de ses états financiers.

Constat 7 : Des contrôles insuffisants

Les obligations prévues dans le cadre précédemment décrit n'ont pas fait l'objet de contrôles adéquats par le DCSS et l'AUBP. La Cour a notamment constaté que le DCSS et l'AUBP, à leur niveau respectif, ne s'étaient pas assurés que les ressources générées par les activités de la buvette (via le paiement du loyer) étaient maximisées. Par ailleurs, ils ne s'étaient pas assurés que le SCI mis en place par la buvette était adapté à son activité.

Concernant le défaut de contrôle du loyer, le risque est avéré puisque la Cour a pu constater que le niveau du loyer s'écartait sensiblement des standards de la profession (voir le constat n° 11 ci-dessous).

Concernant le SCI de la buvette, la Cour a constaté qu'il n'était effectivement pas approprié eu égard aux risques inhérents à l'activité. En particulier, le fait que seul le paiement en liquide soit accepté n'est pas adéquat pour un établissement qui a généré plus de 8 millions de chiffre d'affaires en 2019. La manipulation de grosses sommes d'argent en liquide expose en effet la buvette à un risque de vols significatif et ne permet pas une traçabilité suffisante des paiements. Ce dernier point est accentué par le fait que les caisses enregistreuses utilisées par la buvette sont rudimentaires et ne permettent pas d'obtenir des éléments clés en termes de gestion : répartition du chiffre d'affaires par période de la journée, par type de consommations, etc.

Constat 8 : Communication insuffisante concernant les prestations en nature

Le montant des prestations en nature fournies par la buvette à l'AUBP (principalement repas et consommations gratuites) n'est pas mis en évidence de manière explicite dans les comptes annuels de la SÀRL gérant la buvette. Cette situation n'est pas optimale du point de vue de la transparence, tant envers la Ville de Genève qu'envers les usagers des Bains qui ne peuvent pas connaître la contribution réelle de la buvette à l'AUBP.

Constat 9 : Un loyer qui s'écarte sensiblement des standards de la profession et des pratiques de la Ville de Genève

La Cour constate que le loyer payé à l'AUBP par la buvette est largement inférieur aux standards de la profession et aux pratiques de la Ville de Genève. Il représente en effet 2.7 % en moyenne du chiffre d'affaires³⁶ (187'500 F par année) contre des standards qui se situent dans une fourchette comprise entre 5 et 12 % du chiffre d'affaires (soit entre 350'000 F et 830'000 F³⁷).

L'octroi de prestations en nature à l'AUBP par la buvette (voir le constat 10 ci-dessus) ne compense pas ce manque à gagner. En effet, en incluant dans le loyer les montants des prestations en nature communiqués par les gérants de la buvette³⁸, le pourcentage resterait malgré tout inférieur aux standards de la branche et aux pratiques de la Ville de Genève : 3.6 % en 2017, 3.3 % en 2018 et 3.6 % en 2019.

Le fait que l'AUBP ne maximise pas le loyer qu'elle retire de l'exploitation de la buvette active sur son site contrevient à l'article 4 al. 4 let. c du règlement régissant les conditions d'octroi des subventions municipales et à l'article 42 du contrat de subventionnement qui indique que l'association tire pleinement parti de ses ressources propres et des ressources générées par les activités commerciales menées sur le site.

4.3.3. Risques découlant des constats

La situation relevée dans les constats de la Cour relatifs au cas de l'AUBP et de sa buvette engendre un ensemble de risques pour la Ville de Genève. Le tableau ci-dessous liste pour chaque constat les différentes catégories de risques affectées d'après la définition des risques mentionnée au chapitre 6.

Analyse du cas de l'AUBP et de sa buvette		Risques avérés	Risques potentiels
6	Une formalisation adéquate de la délégation		
7	Des contrôles insuffisants	Contrôle et financier	Fraude, conformité et image
8	Communication insuffisante concernant les prestations en nature	Contrôle, image	
9	Un loyer qui s'écarte sensiblement des standards de la profession et des pratiques de la Ville de Genève	Financier, image	

³⁶ Chiffre d'affaires moyen sur la période 2015-2019.

³⁷ Chiffres obtenus sur la base des chiffres d'affaires de la buvette sur la période 2015-2019.

³⁸ 62'026 F en 2017, 59'415 F en 2018 et 98'020 F en 2019.

5. RECOMMANDATIONS

De manière générale, les travaux d'audit menés par la Cour ont montré que la problématique des délégations d'activités commerciales n'était pas suffisamment délimitée ni contrôlée, tant au sein du canton que de la Ville de Genève. Sur la base des informations communiquées par le canton et la Ville, elle concernerait au moins deux entités au sein du canton et trois au sein de la Ville.

Concernant le cas de l'AUBP et de sa buvette, il a été mis en évidence que l'AUBP n'avait pas maximisé le loyer qu'elle pouvait prétendre de la société privée exploitant sa buvette. Par ailleurs, le DCSS avait failli dans son contrôle de deuxième niveau de la gestion de la buvette.

Dans le cas de l'AGP et de sa zone événementielle, des constats similaires sont effectués. Malgré la mise en œuvre d'une procédure d'appel d'offres initiée par le DCS, le loyer encaissé par l'AGP pour la gestion de sa zone événementielle n'a en effet pu être maximisé en raison de nombreuses irrégularités dans l'application de la procédure.

Les neuf recommandations émises par la Cour, et dont la mise en œuvre pourrait générer des économies annuelles allant jusqu'à 355'000 F (soit environ 1.7 million sur la durée respective des contrats liant le canton / la Ville de Genève et les entités subventionnées), visent à répondre à la problématique générale des délégations d'activités par des entités subventionnées au sein du canton et de la Ville, ainsi qu'aux cas spécifiques de l'AGP (et de sa zone événementielle) et de l'AUBP (et de sa buvette) :

- Les recommandations 1 à 5 concernent la problématique générale des délégations d'activités au sein du canton et de la Ville ;
- Les recommandations 6 à 9 concernent les cas particuliers de l'AGP et l'AUBP.

Le niveau de priorité des recommandations a été déterminé par la Cour en fonction de l'impact positif de chaque recommandation sur l'amélioration de la gouvernance, les risques à couvrir et la maîtrise des coûts. La priorité est expliquée ci-dessous lors de la présentation desdites recommandations.

1. Recommandations adressées au DCS (canton)

Recommandation n°1 (cf. constats 1 et 2) : Compléter le cadre normatif applicable en matière de gestion des subventions

Priorité : Moyenne³⁹

La Cour recommande au DCS de compléter le cadre réglementaire applicable en matière de gestion des subventions qu'il gère et de proposer au Conseil d'État une harmonisation du cadre et des pratiques pour tous les départements. Il s'agira ainsi de couvrir la problématique des délégations d'activités commerciales par des entités subventionnées. Il conviendra de prévoir au minimum les obligations suivantes pour les entités subventionnées :

- Communiquer au département de tutelle les cas d'activités commerciales significatifs qu'elles délèguent à un tiers. Cette information pourrait notamment être communiquée lors des dépôts de demandes de subventions ;
- Inclure dans le périmètre de son SCI les activités commerciales déléguées et effectuer des contrôles sur ces activités lorsque ces dernières sont considérées comme significatives lors de l'analyse de la demande de subvention (contrôle de 1^{er} niveau) ;

³⁹ La priorité de cette recommandation est moyenne, car cette dernière agit essentiellement sur l'amélioration de la gouvernance des cas de délégation.

- Communiquer au département de tutelle des informations sur la manière dont elles ont « maximisé les ressources générées par les activités commerciales déléguées », soit par une mise en concurrence, soit en s'assurant que la redevance a été fixée au niveau approprié.

Par ailleurs, le cadre applicable doit également régir :

- Les documents et informations clés que l'entité subventionnée doit tenir à disposition du département de tutelle concernant les activités déléguées ;
- Les modalités de contrôle des départements de tutelle afin de s'assurer que l'entité subventionnée réalise correctement les contrôles prévus dans son SCI, notamment ceux en lien avec les activités déléguées (contrôle de 2^e niveau) (voir également la recommandation n°3).

Pistes de modalités :

- *Il est possible d'inscrire ces éléments dans le RIAF et/ou les directives transversales applicables (notamment la directive relative au contrôle périodique de l'accomplissement des tâches) ;*
- *Les documents et informations clés que l'entité subventionnée doit tenir à disposition du département de tutelle concernant les activités déléguées peuvent être par exemple :*
 - *Détail sur l'activité déléguée ;*
 - *Contrat de sous-traitance avec le tiers exerçant l'activité déléguée ;*
 - *Estimation du chiffre d'affaires réalisé par le tiers avec l'activité déléguée.*
- *En cas de mise au concours d'une activité commerciale, les grands principes suivants peuvent être appliqués par les subventionnés :*
 - *Publication de l'offre ;*
 - *Attribution selon des critères objectifs et pertinents ;*
 - *Communication de la décision ;*
 - *Voie de recours.*

Livrable :

- *Modification du RIAF et/ou des directives transversales.*

Avantages attendus :

- *Identification des cas de délégation ;*
- *Maximisation des revenus des entités subventionnées et diminution de la subvention cantonale lorsque cela est possible ;*
- *Meilleure couverture des risques liés à l'activité déléguée ;*
- *Limitation du risque de « concurrence déloyale ».*

Recommandation 1 : acceptée refusée

Position du DCS :

Le DCS va remonter la problématique relative à la délégation d'activité commerciale au GT-LIAF (groupe piloté par le département des finances), afin de consulter tous les départements. L'objectif de cette démarche est d'évaluer les modifications nécessaires à apporter tant dans le RIAF que dans les directives transversales.

Recommandation n°2 (cf. constats 1 et 2) : Adapter les modèles de contrats de prestations

Priorité : Moyenne⁴⁰

La Cour recommande au DCS d'adapter les modèles de contrats de prestations afin d'inclure les nouvelles exigences issues des activités commerciales déléguées (cf. recommandation 1). Le DCS doit également proposer au Conseil d'État d'harmoniser les modèles de contrats de prestations au sein de l'administration cantonale.

Pistes de modalités :

- Les contrats de prestations doivent indiquer l'acceptation ou non par le canton de la délégation d'activités commerciales ;
- En cas d'acceptation d'activité commerciale, les contrats de prestations doivent traiter notamment les points suivants :
 - Les modalités de fixation du loyer ;
 - Les obligations en matière financière et comptable du tiers : mise en place d'un SCI adapté à l'organisation, modalités de révision des états financiers (notamment si le loyer est basé sur le chiffre d'affaires), etc. ;
 - Les obligations en matière d'accès à l'information et à sa mise à disposition du canton (états financiers, contrôles TVA, AVS, etc.)
- Le SCI doit être adapté aux caractéristiques de l'activité déléguée et peut dépasser le cadre strict du SCI financier (par exemple risque en matière de respect des règles d'hygiène).

Livrable :

- Modèle de contrats de prestations adapté.

Avantages attendus :

- Maximisation des ressources propres du subventionné ;
- Meilleure couverture des risques liés à l'activité déléguée.

Recommandation 2 : acceptée refusée

Position du DCS :

Le DCS va remonter la problématique relative à la délégation d'activité commerciale au GT-LIAF (groupe piloté par le département des finances), afin de consulter tous les départements concernant les modifications à apporter aux modèles de contrats de prestations.

Recommandation n°3 (cf. constat 3) : Mettre en place des contrôles de deuxième niveau concernant les délégations d'activités commerciales

Priorité : Moyenne⁴¹

Sur la base d'une approche fondée sur les risques des cas de délégation d'activités commerciales, la Cour recommande au DCS de prévoir de mettre en place des contrôles de deuxième

⁴⁰ La priorité de cette recommandation est moyenne, car cette dernière agit essentiellement sur l'amélioration de la gouvernance.

⁴¹ La priorité de cette recommandation est moyenne, car cette dernière agit uniquement (mais fortement) sur les risques à couvrir.

niveau⁴² concernant les délégations d'activités commerciales. Ces derniers doivent être définis dans le cadre normatif (cf. recommandation 1). Le DCS doit également proposer au Conseil d'État d'harmoniser ces contrôles au sein de l'administration cantonale.

Pistes de modalités :

- En fonction des risques identifiés, les contrôles peuvent notamment porter sur les éléments suivants :
 - S'assurer que les obligations en matière de SCI sont respectées ;
 - S'assurer que le subventionné a maximisé les ressources générées par les activités commerciales déléguées, soit par une mise en concurrence, soit par une redevance adaptée ;
 - En cas de mise en concurrence, s'assurer que la procédure a été effectuée correctement. Pour ce faire, la centrale commune d'achats du canton (CCA) pourrait être consultée pour apporter son expertise en matière de mise en concurrence.
- Afin de ne pas surcharger les services cantonaux, les contrôles sur l'activité commerciale déléguée doivent être effectués par les entités subventionnées ou par une fiduciaire. Le département de tutelle doit accompagner les subventionnés dans cette démarche et s'assurer que les contrôles sont effectivement réalisés.

Livrable :

- Liste des contrôles à effectuer concernant les cas de délégation d'activités.

Avantages attendus :

- Maximisation des ressources propres du subventionné ;
- Meilleure couverture des risques liés à l'activité déléguée ;
- Limitation du risque de « concurrence déloyale ».

Recommandation 3: acceptée refusée

Position du DCS :

Le DCS va remonter la problématique relative à la délégation d'activité commerciale au GT-LIAF (groupe piloté par le département des finances), afin de consulter tous les départements en vue de l'établissement d'une liste des contrôles à effectuer en cas de délégations d'activités par une entité subventionnée.

2. Recommandations adressées au Conseil administratif (Ville de Genève)

Recommandation n°4 (cf. constat 1) : Compléter la directive générale applicable en matière de gestion des subventions

Priorité : Moyenne⁴³

La Cour recommande au Conseil d'administratif de compléter la directive générale relative aux subventions monétaires afin de couvrir la problématique des délégations d'activités commerciales par

⁴² Pour la définition des « contrôles de deuxième niveau » voir le chapitre 3.4 : « la mise en place d'un SCI est de la responsabilité première des entités subventionnées. Les collectivités publiques doivent effectuer quant à elle un contrôle de deuxième niveau visant à s'assurer que l'entité subventionnée a effectivement respecté ses obligations en matière de SCI. »

⁴³ La priorité de cette recommandation est moyenne, car cette dernière agit essentiellement sur l'amélioration de la gouvernance.

des entités subventionnées. Il conviendra de prévoir au minimum les obligations suivantes pour les entités subventionnées :

- Communiquer au département de tutelle les cas d'activités commerciales significatifs qu'elles délèguent à un tiers. Cette information pourrait notamment être communiquée lors des dépôts de demandes de subventions ;
- Inclure dans le périmètre de son SCI les activités commerciales déléguées et effectuer des contrôles sur ces activités lorsque ces dernières sont considérées comme significatives lors de l'analyse de la demande de subvention ;
- Communiquer au département de tutelle des informations sur la manière dont elles ont « maximisé les ressources générées par les activités commerciales déléguées », soit par une mise en concurrence, soit en s'assurant que la redevance a été fixée au niveau approprié.

Par ailleurs, la directive générale relative aux subventions monétaires devra également régir :

- Les documents et informations clés que l'entité subventionnée doit tenir à disposition du département de tutelle concernant les activités déléguées ;
- Les modalités de contrôles des départements de tutelle afin de s'assurer que l'entité subventionnée réalise correctement les contrôles prévus dans son SCI, notamment ceux en lien avec les activités déléguées (contrôle de 2^e niveau) (voir également la recommandation n°5).

Il s'agira également de mettre à jour l'annexe 7 (modèle de convention de subventionnement) de la directive générale relative aux subventions monétaires afin d'y inclure les nouvelles exigences en lien avec les activités commerciales déléguées.

Pistes de modalités :

- Les conventions de subventionnement doivent indiquer l'acceptation ou non par la Ville de Genève de la délégation d'activités commerciales ;
- En cas d'acceptation d'activités commerciales déléguées, les conventions de subventionnement doivent traiter, notamment les points suivants :
 - Les modalités de fixation du loyer ;
 - Les obligations en matière financière et comptable du tiers : mise en place d'un SCI adapté à l'organisation, modalités de révision des états financiers (notamment si le loyer est basé sur le chiffre d'affaires), etc. ;
 - Les obligations en matière d'accès à l'information et à la mise à disposition du canton (états financiers, contrôles TVA, AVS, etc.)
- Les documents et informations clés que l'entité subventionnée doit tenir à disposition du département de tutelle concernant les activités déléguées peuvent être par exemple :
 - Détail sur l'activité déléguée ;
 - Contrat de sous-traitance avec le tiers exerçant l'activité déléguée ;
 - Une estimation du chiffre d'affaires réalisé par le tiers avec l'activité déléguée.
- Le SCI doit être adapté aux caractéristiques de l'activité déléguée et peut dépasser le cadre strict du SCI financier (par exemple risque en matière de respect des règles d'hygiène)
- En cas de mise au concours d'une activité commerciale, les grands principes suivants doivent être appliqués par les subventionnés :
 - Publication de l'offre ;
 - Attribution selon des critères objectifs et pertinents ;
 - Communication de la décision ;
 - Voie de recours.

Livrable :

- Modification de la directive générale relative aux subventions monétaires et de son annexe 7 (modèle de convention de subventionnement).

Avantages attendus :

- Identification des cas de délégation ;
- Maximisation des revenus des entités subventionnées et diminution de la subvention communale lorsque cela est possible ;
- Meilleure couverture des risques liés à l'activité déléguée ;
- Limitation du risque de « concurrence déloyale ».

Recommandation 4: acceptée refusée

Position du Conseil administratif :

Le Conseil administratif accepte cette recommandation.

Il chargera le Comité de direction (CODIR) de lui proposer une révision de la directive générale relative aux subventions monétaires et de son annexe 7 (modèle de convention de subventionnement).

Responsable : Conseil administratif

Délai : 30.09.2022

Recommandation n°5 (cf. constats 1 et 7) : Mettre en place des contrôles de deuxième niveau concernant les délégations d'activités commerciales

Priorité : Moyenne⁴⁴

Sur la base d'une approche fondée sur les risques des cas de délégation d'activités commerciales, la Cour recommande au Conseil administratif de mettre en place des contrôles de deuxième niveau concernant les délégations d'activités commerciales. Les contrôles à mettre en place doivent être inscrits dans la directive générale (cf. recommandation 4).

Pistes de modalités :

- En fonction des risques identifiés, les contrôles pourraient notamment porter sur les éléments suivants :
 - S'assurer que les obligations en matière de SCI sont respectées ;
 - S'assurer que le subventionné a maximisé les ressources générées par les activités commerciales déléguées, soit par une mise en concurrence, soit par une redevance adaptée ;
 - En cas de mise en concurrence, s'assurer que la procédure a été effectuée correctement. Pour ce faire, la centrale municipale d'achat et d'impression de la Ville de Genève (CMAI) pourrait être consultée pour apporter son expertise en matière de mise en concurrence.
- Afin de ne pas surcharger les services communaux, les contrôles sur l'activité commerciale déléguée devraient être effectués par les entités subventionnées ou par une fiduciaire. Le département de tutelle devrait accompagner les subventionnés dans cette démarche et s'assurer que les contrôles sont effectivement réalisés.

Livrable :

- Liste des contrôles à effectuer concernant les cas de délégation d'activités.

Avantages attendus :

- Maximisation des ressources propres du subventionné
- Meilleure couverture des risques liés à l'activité déléguée
- Limitation du risque de « concurrence déloyale »

⁴⁴ La priorité de cette recommandation est moyenne, car cette dernière agit uniquement (mais fortement) sur les risques à couvrir.

Recommandation 5: acceptée refusée

Position du Conseil administratif :

Le Conseil administratif accepte cette recommandation.

La nouvelle version de la directive sera adoptée conformément à la recommandation n° 4.

Les départements de tutelle mettront en place des contrôles de deuxième niveau en faisant appel, pour ce faire, à leurs responsables du contrôle interne et au Contrôle financier.

Responsable : Départements de tutelle

Délai : 30.09.2022

3. Recommandations adressées au DCS (AGP et zone événementielle)

Recommandation n°6 (cf. constats 4 et 5) : Diminuer la subvention versée à l'AGP Priorité : Très élevée⁴⁵

Compte tenu des dysfonctionnements relevés lors de l'appel d'offres, la mise en concurrence de la zone événementielle n'a pas débouché sur une maximisation des ressources de l'association. Ces dysfonctionnements étant essentiellement imputables à l'AGP, la Cour recommande au DCS de diminuer la subvention annuelle versée à l'AGP de 110'000 F par année (soit 440'000 F sur la durée du contrat de prestations). Cette diminution devrait avoir lieu dans le cadre du renouvellement du contrat de prestations (période 2021-2024). Le montant de 110'000 F correspond :

- Pour 50'000F au manque à gagner résultant de la décision de l'AGP de ne pas avoir choisi le candidat arrivé en tête selon le comité d'évaluation ;
- Pour 60'000F au surplus de loyer obtenu par l'AGP à la suite de la mise en concurrence. La Cour a en effet constaté que les revenus financiers de l'AGP, avant l'augmentation de loyer, étaient suffisants pour offrir les prestations définies dans le contrat de prestations, dès lors que le résultat annuel moyen de l'AGP dépassait les 350'000F depuis 2016 (hors 2020, année de la pandémie) et qu'en 2019, l'association disposait de 1.5 million de F de fonds propres. Compte tenu de cet élément, la subvention cantonale peut être diminuée du montant du surplus de loyer sans péjorer la qualité des prestations de l'AGP.

Livrable :

- *Contrat de prestations prévoyant une diminution du montant de la subvention monétaire.*

Avantages attendus :

- *Respect des principes prévus par la LIAF (notamment principe d'opportunité) ;*
- *Une économie réalisée (440'000 F sur quatre ans).*

⁴⁵ La priorité de cette recommandation est très élevée eu égard à son fort impact sur la maîtrise des coûts et sur les risques à couvrir.

Recommandation 6: acceptée refusée

Position du DCS :

Concernant la recommandation de la Cour des Comptes (économie de 440'000 francs sur 4 ans), le DCS prévoit de scinder le contrat de prestations (2021/2024) en deux parties.

Un premier contrat de prestations uniquement pour l'année 2021 sera établi et intégrera la baisse annuelle de 110'000 francs.

Un deuxième contrat de prestations couvrant le solde de la période 2022-2024 permettra de prendre en compte le reste de l'économie requise par la Cour des Comptes (330'000 francs sur trois ans). Cette économie pourrait prendre la forme d'une augmentation des prestations de l'AGP (élargissement des horaires d'ouverture et prolongation de la saison). Ces éléments seront intégrés dans le futur contrat de prestations (2022/2024).

4. Recommandations adressées au DCSS (AUBP et buvette)

Recommandation n°7 (cf. constats 7 et 9) : S'assurer que l'AUBP tire pleinement parti de ses ressources propres et diminuer la subvention versée à l'AUBP

Priorité : Très élevée⁴⁶

La Cour recommande au DCSS de s'assurer que l'AUBP tire pleinement parti de ses ressources propres, notamment des ressources des activités commerciales exercées sur le site des Bains. Pour ce faire, le DCSS peut soit imposer la mise en concurrence de la gestion de la buvette afin de déterminer la juste rémunération, soit imposer à l'AUBP de :

- Passer d'une redevance fixe à une redevance basée sur le chiffre d'affaires de la buvette ;
- Définir le montant de la redevance de la buvette sur la base des standards de la profession et des pratiques de la Ville de Genève et en considérant également le montant des avantages en nature versés par la buvette en faveur de l'AUBP (voir également la recommandation n°9).

La buvette devrait être en mesure de payer un loyer plus élevé sans préjudice de son équilibre financier (voir les points détaillés au chapitre 4.3.2).

L'augmentation des ressources de l'AUBP due à la hausse du loyer doit être compensée par une baisse équivalente de la subvention municipale. Cette modification devrait avoir lieu dans le cadre du renouvellement de la convention de subventionnement.

Pour rappel, les analyses réalisées par la Cour ont montré que le niveau du loyer était généralement déterminé selon une fourchette comprise entre 5 et 12 % du chiffre d'affaires. Le niveau de loyer varie en fonction des caractéristiques de l'établissement et des éventuelles exigences du bailleur (politique de prix, horaires d'ouverture, etc.). Les loyers des établissements publics de la Ville de Genève s'élèvent en moyenne à 7.5% du chiffre d'affaires.

En se basant sur la fourchette basse, soit un loyer représentant 5 % du chiffre d'affaires, l'économie réalisée représenterait dans le cas présent environ 160'000 F⁴⁷ par année, soit 800'000 F sur la durée de la convention de subventionnement (période de 5 années). En se basant sur le loyer moyen pratiqué en Ville de Genève, soit 7.5 % du chiffre d'affaires, le surplus de loyer encaissé par l'AUBP représenterait environ 330'000 F par année et lui permettrait largement de s'autofinancer, sans avoir recours à la subvention municipale.

Livrable:

- *Convention de subventionnement et/ou contrat de sous-traitance adapté.*

Avantages attendus:

- *Respect du principe de maximisation des ressources propres des subventionnés ;*
- *Une économie réalisée.*

⁴⁶ La priorité de cette recommandation est très élevée eu égard à son fort impact sur la maîtrise des coûts et sur les risques à couvrir.

⁴⁷ Données considérées : chiffre d'affaires moyen sur la période 2015-2019.

Recommandation 7: acceptée refusée

Position du DCSS :

Le DCSS accepte la recommandation de la Cour.

La convention de subventionnement liant la Ville et l'AUBP sera adaptée afin de passer d'une redevance fixe à une redevance basée sur le chiffre d'affaires de la buvette en cohérence avec les pratiques de la Ville pour les établissements publics mis en location.

Responsable : Département de la cohésion sociale et de la solidarité

Délai : 01.01.2022

Recommandation n°8 (cf. constat 7) : S'assurer auprès de l'AUBP de la mise en place d'un SCI adéquat au sein de la buvette

Priorité: Très élevée⁴⁸

La Cour recommande au DCSS d'exiger que l'AUBP impose à la buvette la mise en place d'un SCI adapté à son volume d'activité, afin de couvrir notamment le risque de fraude. Cela doit nécessairement passer par l'acceptation de moyens de paiement électroniques.

Pistes de modalités :

- *Le SCI peut également couvrir les outils à disposition de la buvette pour assurer une traçabilité des paiements en utilisant des caisses enregistreuses modernes.*

Livrable :

- *Modification des fiches SCI de la buvette.*

Avantages attendus :

- *Meilleure traçabilité des paiements ;*
- *Meilleure couverture du risque de fraude.*

⁴⁸ La priorité de cette recommandation est très élevée eu égard à son fort impact sur les risques à couvrir, notamment sur le risque de fraude.

Recommandation 8: acceptée refusée

Position du DCSS:

Le DCSS accepte la recommandation de la Cour.

L'adaptation du système de contrôle interne et l'intégration d'outils de travail modernes devront être mis en place dans un délai déterminé afin d'assurer la traçabilité des paiements et de couvrir le risque de fraude.

Responsable : Département de la cohésion sociale et de la solidarité

Délai : 01.07.2022

Recommandation n°9 (cf. constat 8) : S'assurer que les avantages en nature soient communiqués de manière transparente dans les états financiers

Priorité : Moyenne⁴⁹

La Cour recommande au DCSS de faire en sorte que l'AUBP et la buvette communiquent clairement dans leurs états financiers les avantages en nature que la buvette offre à l'AUBP. Cette transparence permettra au DCSS et aux usagers des Bains des Pâquis de connaître la contribution réelle de la buvette en faveur de l'AUBP.

Pistes de modalités:

- Les contrats de subventionnement et/ou de sous-traitance peuvent préciser les gratuités offertes ainsi que leurs modalités de calcul.

Livrable:

- États financiers de la buvette et de l'AUBP adaptés.

Avantages attendus:

- Transparence des informations communiquées aux tiers.

Recommandation 9: acceptée refusée

Position du DCSS:

Le DCSS accepte la recommandation de la Cour.

Il sera exigé que les états financiers de la buvette, de l'association Mains des Bains et de l'AUBP présentent l'exhaustivité des avantages en nature pratiqués entre ces entités.

Responsable : Département de la cohésion sociale et de la solidarité

Délai : 30.06.2023 au plus tard (délai pour la remise des états financiers de l'année 2022)

⁴⁹ La priorité de cette recommandation est moyenne, car cette dernière agit faiblement sur les risques à couvrir, mais elle est également rattachée à la recommandation 7 qui a une priorité très élevée.

6. RÉFÉRENTIELS DE RISQUES

6.1. 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.

6.2. 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.

6.3. 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* ».

7. REMERCIEMENTS

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs du canton et de la Ville de Genève qui lui ont consacré du temps. Elle remercie également les membres et collaborateurs de l'AUBP et de l'AGP qu'elle a rencontrés, ainsi que les gérants des établissements les Voiles et Buvette des Bains des Pâquis.

L'audit a été terminé en septembre 2021. Le rapport complet a été transmis au DCS et au DCSS le 22 octobre 2021, 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 16 novembre 2021

Frédéric VARONE
Magistrat suppléant

Isabelle TERRIER
Présidente

Sophie FORSTER CARBONNIER
Magistrate titulaire

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

