

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)**

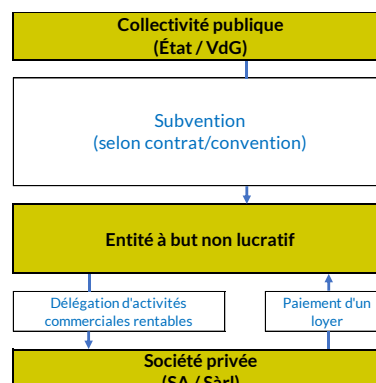
SYNTHÈSE





COUR DES COMPTES
RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

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 :

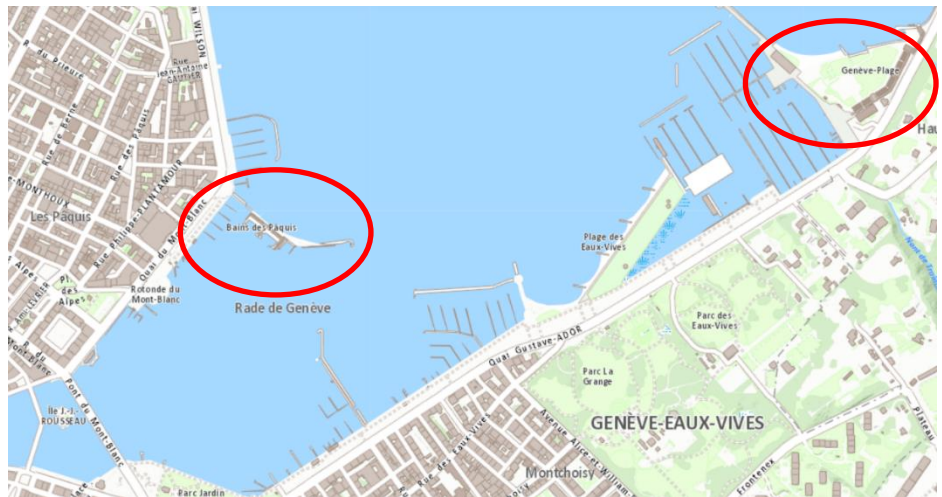
Collectivité publique	Entité subventionnée par la collectivité	Montant des subventions annuelles versées par la collectivité	Activité déléguée à un tiers privé	Loyer annuel versé à l'entité subventionnée
Canton (département de la cohésion sociale DCS)	Association Genève-Plage (AGP) via un contrat de 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

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).

gestion de sa zone événementielle n'a pu être maximisé en raison de nombreuses irrégularités 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 desdites 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.

