

COUR DES COMPTES

RAPPORT N° 161

NOVEMBRE 2020

AUDIT DE LÉGALITÉ ET DE GESTION

**GOUVERNANCE DE LA FONDATION DU
GRAND THEATRE DE GENEVE**

(FGTG)



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

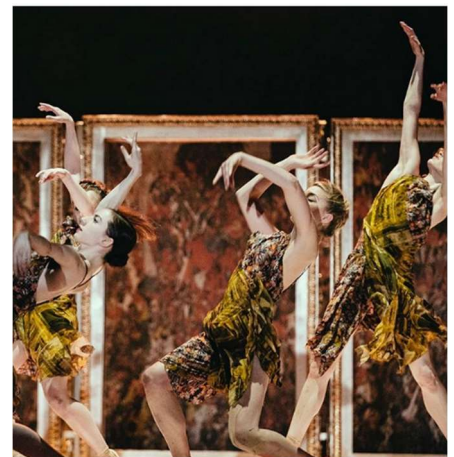


La Fondation du Grand Théâtre de Genève (FGTG) est une fondation d'intérêt communal public. Son but est d'assurer l'exploitation du Grand Théâtre de Genève (ci-après « le Grand Théâtre ») en y organisant des spectacles d'art lyrique, chorégraphique et dramatique. La qualité des spectacles proposés par l'institution a été reconnue au niveau international puisque le magazine berlinois OPERNWELT a consacré le Grand Théâtre de Genève comme meilleure institution lyrique pour la saison 2019-2020, ex aequo avec l'opéra de Francfort.

Chaque saison, le Grand Théâtre attire environ 90'000 spectateurs pour une moyenne de 90 représentations payantes avec un taux de remplissage d'environ 80%.

Les spectacles proposés par le Grand Théâtre comprennent des opéras, des ballets, des récitals, des concerts et des représentations dédiées au jeune public.

Le Grand Théâtre compte en moyenne 5'000 abonnés. Le budget annuel s'élève à environ 60 millions de francs. Il est principalement financé par la Ville de Genève (pour un montant d'environ 40 millions de francs par an, ce qui représente près de 70% du budget de l'institution).



Des événements importants ont influé sur la gestion et l'activité du Grand Théâtre depuis 2016. Il s'agit de :

- En 2016, début des travaux de rénovation du bâtiment de la Place de Neuve et déménagement à la place des Nations dans le théâtre éphémère (Opéra des Nations) ;
- En 2017, annonce du report du retour dans les locaux de la Place de Neuve de septembre 2018 à février 2019. La saison 2018-2019 doit être modifiée ;
- En 2017, après avoir signé une convention de financement tripartite avec la Ville de Genève et la FGTG, le canton se retire et ne verse plus rien dès 2018 (5.5 millions F entre 2016 et 2017) ;
- En 2019, arrivée d'un nouveau directeur général au Grand Théâtre, qui nécessite un temps d'adaptation du personnel et du public à sa vision artistique ;
- 2020 : crise sanitaire qui interrompt la saison 2019-2020 (1^{ère} vague) et la saison 2020-2021 (2^{ème} vague). Certains spectacles sont maintenus avec une jauge réduite.

Au cours des 15 dernières années, plusieurs rapports d'audits et/ou d'études ont été commandés par la FGTG et/ou la Ville de Genève. Les principales conclusions qui se retrouvent en tout ou partie dans chacun des rapports sont :

- Une organisation et un fonctionnement du Conseil de fondation à revoir ;
- Une absence de projet artistique et culturel dans une vision pluriannuelle ;
- La présence problématique de deux statuts du personnel.

Ces problématiques, connues depuis plus de dix ans, sont toujours d'actualité.

PROBLEMATIQUE ET OBJECTIF D'AUDIT

Les résultats annuels de la FG TG induisent un risque important quant au maintien sur le long terme de la qualité de la programmation artistique qui a fait la réputation de l'institution. Si l'on ne tient pas compte des subventions versées par le canton pendant les années 2016 et 2017 (5.5 millions F) ni des subventions extraordinaires versées par la Ville de Genève (3.7 millions F en 2019), les déficits annuels sont encore plus importants. Il faut rappeler également qu'un mécène s'est engagé en 2020 à financer des travaux liés à la machinerie pour plusieurs millions de francs.

Saisie d'une communication citoyenne portant sur la gestion de la FG TG, la Cour a souhaité comprendre de quelle manière les différents acteurs de la culture du canton de Genève agissent pour pérenniser la viabilité du Grand Théâtre et comment la FG TG s'est organisée et fonctionne pour être plus efficace dans la conduite de ce dernier.

Les travaux de la Cour ont couvert les domaines suivants :

- Le positionnement du Grand Théâtre parmi les institutions culturelles genevoises ;
- Les relations avec la Ville de Genève ;
- L'organisation en place et la surveillance exercée par les organes de la FG TG ;
- Les moyens à disposition des organes de la FG TG pour exercer leurs responsabilités (cadre légal et réglementaire, informations financières, système de contrôle interne, documentation en matière d'intégrité et d'éthique).

APPRECIATION GENERALE DE LA COUR

Dans cet audit, la Cour met en évidence la nécessité de clarifier la position et le fonctionnement du Grand Théâtre au travers de documents fondamentaux afin de définir sa place parmi les institutions culturelles du canton, de formaliser ses relations avec la Ville de Genève, ou encore d'étoffer les documents de gouvernance à disposition des organes de la FG TG.

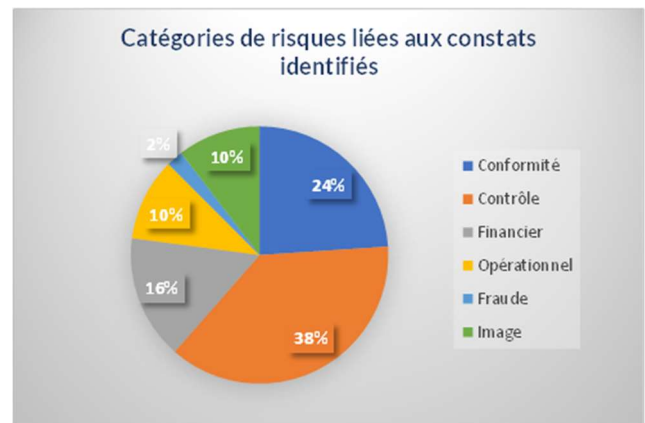
Cela implique de mettre à jour certains documents existants (le statut, le règlement intérieur), alors que d'autres doivent être créés (la politique culturelle cantonale, la convention de subventionnement, la stratégie à moyen terme). Les constats de la Cour se traduisent notamment par des risques de **conformité**, de **contrôle financiers** et d'**image** pour la FG TG, la Ville de Genève et l'État.

		Dépenses				
		2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	
Budget Ville	Personnel municipal permanent (PAT)	22 659	23 167	23 413	23 722	
	Autres dépenses municipales : Biens, services et marchandises, amortissements et imputations internes	3 202	1 963	1 625	4 778	
Budget Fondation du GTG	Subventions relatives à des prestations en nature : Mise à disposition de locaux gratuits	3 185	3 185	3 185	3 179	
	Personnel Fondation permanent et supplémentaire : Exploitation (technique)	11 991	11 260	11 909	12 040	
Budget Fondation du GTG	Frais généraux d'administration et d'exploitation & Amortissements : Bureaux	5 358	3 685	3 735	7 352	
	Ville de Genève subventions en nature & extraordinaire	42				
	Dépenses de production (spectacles):	15 222	12 636	14 634	15 498	
	* cachets d'artistes	5 363	5 071	5 779	5 687	
	* personnel de plateau, personnel bars et restaurant	1 352	783	1 010	2 476	
	artistes, droits d'auteur, musiciens supplémentaires, publicité, bars, buvette, etc.)	8 507	6 782	7 845	7 143	
	Total des charges	61 659	55 896	58 501	66 569	
	Charges de fonctionnement		20 576	18 130	18 829	22 571
	Charges de production		15 222	12 636	14 634	15 498

		Financement			
		2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Budget Ville	Ville de Genève par son propre budget : Charges de personnel municipal permanent et réguliers, administratif, technique et autres dépenses municipales	25 861	25 130	25 037	28 500
	Ville de Genève par sa subvention en nature	3 185	3 185	3 185	3 179
Budget Fondation du GTG	Ville de Genève par sa subvention en espèces : Subvention d'exploitation et services lyriques, autres	10 667	10 667	10 718	10 769
	Ville de Genève subventions en nature & extraordinaire	42			3 724
	Canton de Genève par sa subvention en espèces : Subvention d'exploitation et services lyriques, autres	1 250	2 750	1 500	120
	Fonds Intercommunal par sa subvention en espèces	2 500	2 500	2 500	2 500
	Fondation du GTG par ses recettes propres :	16 717	13 617	13 841	15 906
	* recettes des spectacles	10 798	9 231	9 445	8 727
	* autres recettes (locations, coproductions, divers) & Dissolution subvention	2 850	806	1 087	2 956
	* mécénat et sponsoring	3 069	3 580	3 289	4 223
	Prélèvement fonds de réserve				
	Don mécène				
Résultat : Déficit / (Excédent en négatif)		1 437	-1 953	1 720	1 872
Résultat avant subvention extraordinaire de la Ville de Genève		1 437	-1 953	1 720	5 596
Total Financement		61 659	55 896	58 501	66 570
Total Subventionnement Ville de Genève		39 755	38 982	38 940	46 172

PRINCIPAUX CONSTATS ET RISQUES

La Cour constate qu'une politique culturelle cantonale, coordonnée avec celle des villes et des communes, manque toujours. L'État n'ayant pas fixé ses grandes orientations ni ses priorités, il n'a pas non plus défini les institutions d'intérêt stratégique qu'il a pour tâche de soutenir (art. 5 let. a LCulture). Cela induit un risque financier pour le Grand Théâtre qui, s'il était reconnu comme une institution d'intérêt stratégique, pourrait bénéficier d'un soutien du canton (**risques de conformité, financiers et d'image**).



En outre, depuis 2018, les modalités du subventionnement de la FG TG par la Ville de Genève ne sont plus consignées dans un document. Cela conduit à ce que la bonne utilisation des fonds mis à disposition ne fasse plus l'objet d'un suivi formalisé par la Ville de Genève, par exemple sous la forme d'objectifs fixés à la FG TG et mesurés par des indicateurs (**risques de contrôle et financiers**).

La coexistence de deux statuts du personnel engendre des difficultés de gestion et conduit à des inégalités de traitement (**risques opérationnels, de contrôle et d'image**).

Le Conseil de fondation n'a pas formalisé de stratégie ou de vision à long terme qui prend en compte tous les aspects de l'exploitation du Grand Théâtre, et pas seulement la stratégie artistique. Cette absence ne permet pas de comprendre la manière dont le Conseil de fondation va concilier la réalisation de ses ambitions artistiques déclarées avec les moyens limités dont il dispose (**risques de conformité et de contrôle**).

Le directeur général détermine les choix et la programmation artistiques et établit le budget de production artistique et technique. Le poste de secrétaire général est d'une part placé hiérarchiquement et fonctionnellement sous l'autorité de la présidence de la FG TG et, d'autre part, subordonné au directeur général. Ce double rattachement engendre donc un conflit de loyauté en cas de divergence avec les décisions du directeur général, notamment d'un point de vue financier, et ne permet pas d'assurer un arbitrage équilibré entre les objectifs artistiques et financiers (**risques de contrôle et financiers**).

Les informations financières à disposition du Conseil de fondation sont insuffisantes (**risques de conformité et de contrôle**). En effet :

- La programmation artistique et le budget qui en découle sont présentés trop tardivement au Conseil de fondation pour demander des ajustements. Cette situation n'est pas conforme au statut du Grand Théâtre ;
- La direction générale du Grand Théâtre n'a pas formalisé de programme et de budget pluriannuels, ce qui constitue un frein à la mise en œuvre de la surveillance que doit exercer le Conseil de fondation à teneur de l'art.1 du règlement intérieur ;
- Les informations financières mises à disposition du Conseil de fondation pour effectuer le suivi budgétaire sont insuffisantes pour lui permettre d'effectuer des arbitrages au cours de la saison ;
- Aucun budget consolidé n'est établi, qui prendrait en compte les charges de la FG TG et de la Ville de Genève, ce qui empêche d'avoir une vision financière globale de l'activité de l'institution.

Enfin, le Conseil de fondation n'a pas finalisé le système de contrôle interne ni rédigé de règles relatives à la détection, au traitement et au suivi des liens et des conflits d'intérêts. Ces lacunes génèrent des

risques importants, notamment pour les collaborateurs en charge des acquisitions de biens et services (**risques de conformité, de contrôle et de fraude**).

AXES D'AMÉLIORATION PROPOSÉS

La Cour a émis 14 recommandations qui visent à renforcer la gouvernance de la Fondation du Grand Théâtre de Genève. Elles portent sur les domaines suivants :

Positionnement du Grand Théâtre parmi les institutions culturelles du canton

La Cour recommande au département de la cohésion sociale (DCS) d'établir une politique culturelle telle que demandée par les dispositions légales. Ces éléments permettront de définir les institutions d'intérêt stratégique et de déterminer le positionnement du Grand Théâtre. Cette réflexion doit s'inscrire dans l'objectif d'une meilleure répartition des tâches entre le canton et les communes, afin de délivrer une prestation la plus efficiente possible.

Relations avec la Ville de Genève

La Cour encourage le département de la culture et de la transition numérique à finaliser la convention de subventionnement 2021-2024. L'objectif est de clarifier les relations entre les parties, leurs attentes, et de faciliter la planification à moyen terme des activités de la FG TG, notamment grâce à un subventionnement financier quadriennal.

La Cour recommande également au département de la culture et de la transition numérique, en collaboration avec le Conseil de fondation, de mettre sur pied un groupe de réflexion dont l'objectif sera de réfléchir à un processus d'établissement d'un statut unique du personnel pour tous les employés qui travaillent au Grand Théâtre. Ce groupe devra prendre en compte les spécificités des deux statuts du personnel.

Gouvernance de la FG TG

La Cour recommande au Conseil de fondation de :

- Formaliser une stratégie qui décline les aspects artistiques, financiers, administratifs et organisationnels. Cette stratégie doit également comporter une prise de position sur les problématiques qui peuvent péjorer le bon fonctionnement du Grand Théâtre avec des pistes de résolution ;
- Revoir l'organisation de la direction en repositionnant le poste de secrétaire général au même niveau que celui du directeur général afin de rééquilibrer le poids de la partie financière par rapport à celui du directeur général en charge des choix artistiques et des budgets ;
- S'assurer qu'il dispose d'informations financières complètes et dans un délai qui lui permette à la fois d'exercer sa fonction de surveillance de la direction et de lui demander des ajustements en cas de nécessité ;
- Finaliser le système de contrôle interne qui est en cours d'élaboration afin de disposer d'une documentation des risques pour agir en connaissance de cause et s'éviter des surprises fâcheuses. Il s'agit également de répondre aux dispositions réglementaires.

TABLEAU RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

Recommandations :	14	Niveau de priorité :	
- Acceptées :	13	Très élevée	7
		Elevée	7
- Refusées :	1	Moyenne	0
		Faible	0

Sur les quatorze recommandations adressées aux audités, treize ont été acceptées et une refusée. Concernant cette dernière, le Conseil de fondation de la FG TG ne souhaite pas revoir l'organisation de la direction visant à rééquilibrer le poids de la partie financière par rapport aux choix artistiques.

No	Recommandation / Action	Priorité	Responsable	Délai
Positionnement du Grand Théâtre parmi les institutions culturelles genevoises				
1	Définir une politique culturelle	Très élevée	OCCS	31.05.2023

No	Recommandation / Action	Priorité	Responsable	Délai
Relations avec la Ville de Genève				
2	Finaliser la convention de subventionnement entre la FG TG et la Ville de Genève	Élevée	DCTN	31.12.2020
3	Préciser le rôle de haute surveillance de la Ville de Genève vis-à-vis de la FG TG	Très élevée	CA/LEX avec DCTN	31.03.2021
4	Mettre en place un groupe de réflexion sur un statut du personnel unique	Très élevée	DCTN	31.12.2020

No	Recommandation / Action	Priorité	Responsable	Délai
Organisation de la FG TG				
5	Formaliser une stratégie de la FG TG	Très élevée	Conseil de fondation	Environ 6 mois
6	Réviser le statut et le règlement intérieur de la FG TG	Élevée	CF (CA, CM ; Grand Conseil)	2 à 3 ans suivant les délais d'approbation des autorités compétentes
7	Revoir l'organisation de la direction de la FG TG	Très élevée	Recommandation refusée	

No	Recommandation / Action	Priorité	Responsable	Délai
Surveillance et reporting				
8	Présenter au Conseil de fondation la programmation artistique et le budget annuel suffisamment tôt	Très élevée	Direction	Dès le 31 mai 2022
9	Formaliser une programmation et un budget pluriannuels	Très élevée	Direction	Environ 6 mois, dans le cadre de l'élaboration de la convention quadriennale (délai de modification des statuts voir point 6)
10	Établir un budget et un suivi global de l'ensemble des activités du GTG	Élevée	Direction	Selon les délais de la Ville concernant la dématérialisation des flux financiers
Gestion des risques et SCI				
11	Revoir le processus d'analyse des risques	Élevée	Direction / Conseil de fondation	En cours
12	Développer le SCI au sein de l'ensemble de l'institution pour les activités clés	Élevée	Direction / Conseil de fondation	En continu
Documentation en matière d'intégrité et d'éthique				
13	Rédiger une charte éthique	Élevée	Direction / Conseil de fondation	Environ un an
14	Réglementer la gestion des liens et des conflits d'intérêts	Élevée	Direction / Conseil de fondation	Environ un an et demi

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 département de la cohésion sociale (DCS), le département de la culture et de la transition numérique (DCTN) de la Ville de Genève et la Fondation du Grand Théâtre de Genève (FGTG) 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.....	11
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	12
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT.....	14
3. CONTEXTE GÉNÉRAL.....	16
3.1. La Fondation du Grand Théâtre de Genève	16
3.2. Documents de gouvernance	20
3.3. Financement du GTG.....	22
3.4. Rapports d'audits réalisés par le passé.....	24
4. ANALYSE.....	27
4.1. Positionnement du Grand Théâtre de Genève parmi les institutions culturelles genevoises	27
4.1.1. Contexte	27
4.1.2. Constat	28
4.1.3. Risques découlant du constat.....	28
4.1.4. Recommandation.....	29
4.1.5. Observations de l'audité	29
4.2. Relations avec la Ville de Genève.....	30
4.2.1. Contexte	30
4.2.1.1. Rôles et responsabilités de la Ville de Genève	30
4.2.1.2. Convention de subventionnement	30
4.2.1.3. Double statut du personnel.....	31
4.2.1.4. Convention d'exploitation.....	31
4.2.2. Constats	31
4.2.3. Risques découlant des constats.....	33
4.2.4. Recommandations.....	34
4.2.5. Observations de l'audité	35
4.3. Organisation de la FGTG.....	36
4.3.1. Contexte	36
4.3.1.1. Rôles et responsabilités du Conseil de fondation.....	36
4.3.1.2. Organisation et fonctionnement de la direction du GTG	37
4.3.2. Constats	38
4.3.3. Risques découlant des constats.....	41
4.3.4. Recommandations.....	41
4.3.5. Observations de l'audité	43
4.4. Surveillance et reporting.....	44
4.4.1. Contexte	44
4.4.1.1. Rôles et responsabilités de la Fondation.....	44
4.4.1.2. Données statistiques et financières de l'exploitation du Grand Théâtre de Genève.....	45
4.4.2. Constats	48
4.4.3. Risques découlant des constats.....	50
4.4.4. Recommandations.....	51
4.4.5. Observations de l'audité	53
4.5. Gestion des risques et système de contrôle interne	54
4.5.1. Contexte	54
4.5.1.1. Dispositions en matière de système de contrôle interne (SCI).....	54
4.5.1.2. Analyse des risques de la FGTG.....	55
4.5.1.3. Système de contrôle interne de la FGTG.....	55

4.5.2.	Constats.....	56
4.5.3.	Risques découlant des constats.....	58
4.5.4.	Recommandations.....	58
4.5.5.	Observations de l'audité.....	59
4.6.	Documentation en matière d'intégrité et d'éthique.....	60
4.6.1.	Contexte.....	60
4.6.2.	Constats.....	61
4.6.3.	Risques découlant des constats.....	61
4.6.4.	Recommandations.....	62
4.6.5.	Observations de l'audité.....	63
5.	Référentiels de risques.....	64
5.1.	Catégories de risques.....	64
5.2.	Lien constat et catégories de risques.....	65
5.3.	Degré de priorité des recommandations.....	66
6.	Remerciements.....	67
Annexe :	Observations générales de la Fondation du Grand Théâtre de Genève.....	68

Liste des principales abréviations utilisées

ACG	Association des communes genevoises
DACM	Département de l'aménagement, des constructions et de la mobilité
DCS	Département de la cohésion sociale
DCTN	Département de la culture et de la transition numérique
DIP	Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse
ETP	Équivalent temps plein
FGTG	Fondation du Grand Théâtre de Genève
GTG	Grand Théâtre de Genève
LCulture	Loi sur la culture
LOIDP	Loi sur l'organisation des institutions de droit public
LRT-2	Loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton en matière de culture (2e train)
OCCS	Office cantonal de la culture et du sport
ODN	Opéra des Nations
RH	Ressources humaines
ROIDP	Règlement sur l'organisation des institutions de droit public
SCI	Système de contrôle interne
TOM	Théâtre en ordre de marche

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

La Fondation du Grand Théâtre de Genève (FGTG) est une fondation d'intérêt communal public, subventionnée par la Ville de Genève. Son but est d'assurer l'exploitation du Grand Théâtre de Genève (GTG) en y organisant des spectacles d'art lyrique, chorégraphique et dramatique. La qualité des spectacles proposés par l'institution a été reconnue au niveau international puisque le magazine berlinois OPERNWELT a consacré le Grand Théâtre de Genève comme meilleure institution lyrique pour la saison 2019-2020, ex aequo avec l'opéra de Francfort.

Chaque saison, le Grand Théâtre de Genève attire environ 90'000 spectateurs pour une moyenne de 90 représentations payantes avec un taux de remplissage d'environ 80%. Le GTG compte en moyenne 5'000 abonnés. Le budget annuel s'élève à environ 60 millions de francs. Il est principalement financé par la Ville de Genève, pour un montant total d'environ 40 millions de francs par an, ce qui représente près de 70% du budget de l'institution.

Saisie d'une communication citoyenne portant sur la gestion de la FGTG, la Cour a décidé d'ouvrir un audit sur la gouvernance de cette fondation. La présente mission s'accorde avec les compétences de la Cour de s'assurer de la régularité des comptes et de la légalité des entités subventionnées ainsi que de leur bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique (art. 35 let. c et art. 40 al. 1 et 2 de la loi sur la surveillance de l'État).

Ainsi, par lettre du 22 novembre 2019 adressée à la présidente du Conseil de fondation, la Cour l'a informée de sa décision d'entreprendre un audit de gouvernance de la FGTG.

L'objectif principal de cet audit est d'analyser le dispositif de gouvernance afin de s'assurer que la structure et le mode de fonctionnement des organes permettent de gérer les activités du Grand Théâtre conformément à la loi et aux directives internes, et de façon efficace et efficiente. En particulier, il s'agit de :

- S'assurer que les prises de décisions stratégiques et opérationnelles, ainsi que la surveillance des processus de management des risques et de contrôle sont conformes aux dispositions légales et réglementaires ;
- Garantir une gestion efficace de l'organisation, assortie d'une obligation de rendre compte ;
- Communiquer une information financière pertinente en lien avec les risques et contrôles mis en place, ainsi que la transmission de ces éléments pour la surveillance et le suivi des subventions versées.

La Cour relève que des événements importants ont influé sur la gestion et l'activité du GTG depuis 2016. Il s'agit de :

- 2016 : début des travaux de rénovation du bâtiment du Grand Théâtre, Place de Neuve et déménagement à la Place des Nations ;
- 2017 : annonce de retard des travaux de rénovation conduisant à un report du retour dans les locaux de la Place de Neuve (de septembre 2018 à février 2019). La saison 2018-2019 doit être modifiée. Les coûts de fonctionnement du GTG augmentent à cause du déménagement en cours de saison et du travail en parallèle sur deux sites, avec deux équipes ;
- 2017 : après avoir signé une convention de financement tripartite avec la Ville de Genève et la FGTG dans laquelle le canton s'engage à verser un montant de 3 millions F par année à la FGTG, ce dernier se retire de la convention en fin d'année et ne verse plus rien ;
- 2019 : arrivée d'un nouveau directeur général au Grand Théâtre (avec son équipe) qui nécessite un temps d'adaptation du personnel et du public à sa vision ;
- 2020 : crise sanitaire qui interrompt la saison 2019-2020 et influence la saison 2020-2021 avec la réduction significative du nombre de spectateurs autorisés dans la salle.

Cet audit a exclu de son périmètre l'analyse des choix artistiques effectués et de la qualité des spectacles proposés par l'institution.

La Cour a également exclu de son périmètre l'analyse des travaux de rénovation du bâtiment de la Place de Neuve et les travaux d'aménagement de l'Opéra des Nations (ODN)¹.

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 a identifié plusieurs rapports établis entre 2007 et 2014 portants sur l'organisation de la FG TG (voir le chapitre 3.5).

La Cour a également pris connaissance du « Rapport au Conseil de fondation sur les constatations effectives résultant de la vérification des frais de représentation et de déplacement des cadres et collaborateurs-trices de la Fondation, pour la période allant du 1er juillet 2017 au 31 décembre 2018 ». Ce document a été établi par la société fiduciaire qui se trouve être l'actuel organe de révision de la FG TG.

Conformément à son souhait de contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle actuellement à l'œuvre au sein de la Ville de Genève, la Cour a pris contact avec le contrôle financier de la Ville de Genève et a informé ce dernier de sa mission.

¹ Concernant ce dernier, la Cour a été informée en fin d'audit que la vente du théâtre éphémère était considérée comme terminée par le Conseil de fondation à la suite du paiement du prix de vente par l'acheteur. Cependant, l'exécution du contrat serait litigieuse car l'acheteur fait valoir des prétentions ultérieures au contrat qui selon l'avis des experts du projet et de l'avocat de la FG TG ne sont pas fondées.

2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a procédé à la récolte des informations entre les mois de janvier et juin 2020, sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés, ainsi qu'en menant des entretiens ciblés notamment avec :

- Au sein de la Fondation du Grand Théâtre de Genève :
 - o La présidente et le vice-président du Conseil de fondation ;
 - o Des membres du Bureau du Conseil de fondation ;
 - o Des membres du Conseil de fondation ;
 - o Le directeur général ;
 - o La secrétaire générale ;
 - o Le directeur technique ;
 - o La directrice des ressources humaines (a quitté l'institution en avril 2020) ;
 - o La directrice des finances (entrée en fonction en février 2020), ainsi qu'une collaboratrice du service ;
 - o Le directeur marketing et ventes ;
- Au sein du département de la culture et de la transition numérique (DCTN) de la Ville de Genève :
 - o La directrice du département ;
 - o La directrice adjointe du département ;
 - o La responsable RH départemental ;
 - o Le responsable du contrôle interne départemental.
- Au sein du département de la cohésion sociale (DCS) de l'État de Genève :
 - o Le secrétaire général adjoint au service des affaires communales ;
 - o Le directeur général de l'office cantonal de la culture et du sport.

La Cour s'est également entretenue avec le directeur commercial (Kaufmännischer Direktor) de l'Opéra de Zurich.

En outre, la Cour a procédé à des tests de détail de l'adéquation de la répartition des frais d'entretien du bâtiment et des installations techniques telle que prévue par la convention d'exploitation signée entre la FG TG et la Ville de Genève.

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

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

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

1^{ère} phase : Planification

Cette phase consiste à définir et à mobiliser les ressources et les compétences les mieux adaptées à la mission que ce soit auprès des collaborateurs de la Cour des comptes ou auprès de tiers, et à déterminer les outils méthodologiques à utiliser.

2^{ème} phase : Préparation de l'audit

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quels sont ses bases légales et ses intervenants-clés, à comprendre son organisation et son fonctionnement, à collecter des données chiffrées et à procéder à l'analyse des risques qui lui sont propres. À ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

3^{ème} phase : Récolte d'informations

Cette phase consiste à déterminer les sources de l'information pertinente, à savoir quelles sont les personnes-clés à contacter et quelles sont les informations qui sont nécessaires à l'atteinte des objectifs. Ensuite, les collaborateurs de la Cour et/ou les tiers mandatés procèdent à des entretiens et collectent les informations requises.

4^{ème} phase : Vérification et analyse de l'information

Cette phase consiste d'une part à s'assurer que les informations récoltées sont fiables, pertinentes, complètes et à jour et d'autre part à les analyser et à les restituer sous la forme de documents de travail.

5^{ème} phase : Proposition de recommandations

Cette phase consiste à établir les constatations significatives, à déterminer les risques qui en découlent et enfin à proposer des recommandations afin de rétablir la légalité des opérations, la régularité des comptes ou d'améliorer la structure ou le fonctionnement de l'organisation.

6^{ème} phase : Rédaction du rapport

Cette phase consiste à rédiger le rapport conformément aux documents de travail et à la structure adoptée par la Cour des comptes.

7^{ème} phase : Validation du rapport

Cette phase consiste à discuter le contenu du rapport avec l'entité auditée, avec pour objectif de passer en revue les éventuelles divergences de fond et de forme et de s'accorder sur les priorités et délais des recommandations.

Ainsi, chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, de risques découlant des constats et de recommandations (numérotées en référence aux constats) soumis aux observations de l'audit.

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la typologie des risques encourus, risques définis dans le chapitre 5 « Critères d'appréciation utilisés par la Cour ».

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé dans la synthèse un tableau qui synthétise les améliorations à apporter et pour 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

Le Grand Théâtre de Genève est à la fois un lieu et une institution² :

- En tant que lieu, il s'agit de l'imposant bâtiment construit sur la Place de Neuve entre 1874 et 1879 et entièrement rénové entre 1951 et 1962, suite à un incendie. La salle peut accueillir près de 1500 personnes. Ce bâtiment est propriété de la Ville de Genève ;
- En tant qu'institution, il s'agit d'une structure de production et d'accueil de théâtre lyrique. La dénomination de Grand Théâtre date de 1910, date à laquelle l'institution abandonne le nom de Théâtre de Neuve.

3.1. La Fondation du Grand Théâtre de Genève

Mission

La mission de la FG TG ressort de l'article 2 du Statut du Grand Théâtre de Genève : « *La fondation a pour but d'assurer l'exploitation du Grand Théâtre de Genève, notamment en y organisant des spectacles d'art lyrique, chorégraphique et dramatique* ».

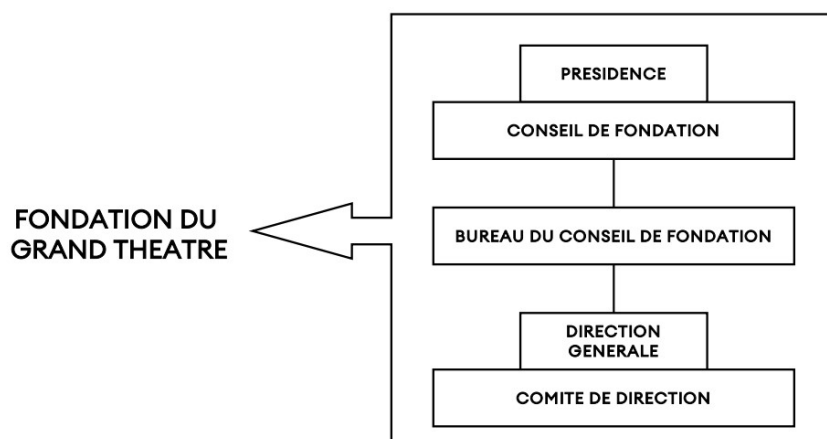
Elle est précisée à l'article 1^{er} du Règlement intérieur de la Fondation « Grand Théâtre de Genève » : « *Le Conseil, en sa qualité d'organe suprême de la Fondation, décide de l'orientation générale du Grand Théâtre et détermine son mode d'exploitation, notamment le plan de production des spectacles, les relations avec le public, l'organisation administrative et artistique, ainsi que toutes les questions financières* ».

Le statut de la fondation est complété par un renvoi à la loi sur les fondations de droit public³ et aux articles 80 et suivant du Code civil suisse.

Organisation

L'organisation de la fondation se présente de la manière suivante :

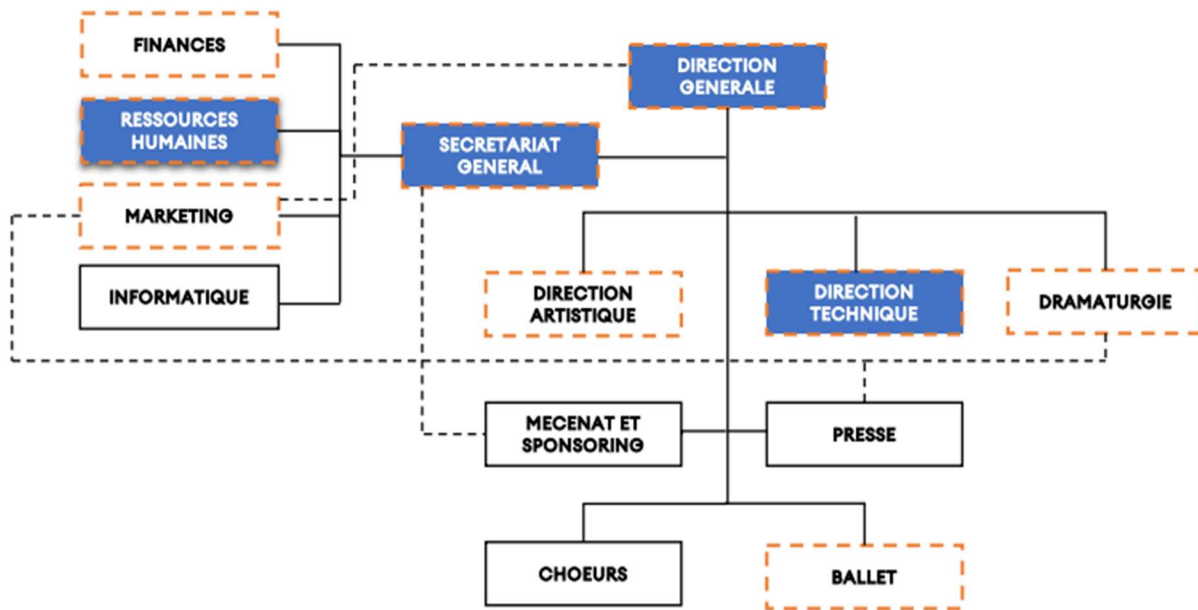
Au niveau du Conseil de fondation



² Source : [https://w3public.ville-ge.ch/seg/xmlarchives.nsf/Attachments/grand_theatreISAARframeset.htm/\\$file/grand_theatreISAAR.pdf](https://w3public.ville-ge.ch/seg/xmlarchives.nsf/Attachments/grand_theatreISAARframeset.htm/$file/grand_theatreISAAR.pdf)

³ Aujourd'hui abrogée et remplacée par la loi sur l'organisation des institutions de droit public (: LOIDP)

Au niveau de la direction et des services



Le personnel qui exploite le GTG est soumis à deux statuts du personnel :

- Le personnel de la Ville de Genève travaillant au Grand Théâtre de Genève est engagé par le Conseil administratif de la Ville de Genève. Il est soumis aux règlements et directives applicables au personnel de la Ville de Genève et notamment au « Statut du personnel » (LC 21 151) et son « Règlement d'application » (LC 21 152.0). Au 30 juin 2020, le personnel fixe sous contrat de la Ville de Genève comptait 184 collaborateurs (167.05 ETP) ;
- Le personnel engagé par la Fondation du Grand Théâtre de Genève est au bénéfice de contrats de droit privé et se répartissait de la manière suivante au 30 juin 2020 :
 - o Le personnel fixe de la FGTT représentait 129 collaborateurs (98.40 ETP) ;
 - o Le personnel qui renforce les services sur le plateau durant les spectacles, soit 130 collaborateurs sous contrat temporaire FGTT ;
 - o Le personnel artistique (chef d'orchestre, solistes, metteurs en scène, chorégraphes, décorateurs, costumiers, choristes auxiliaires et figurants) qui a représenté 282 personnes durant la saison 2019-2020.

La Cour revient plus en détail sur l'organisation de la FGTT dans le chapitre 4.3.

Activités / Statistiques des spectacles

L'activité du GTG se déploie dans cinq domaines : des représentations d'opéras, des spectacles de ballet, des récitals, des concerts et des spectacles à destination du jeune public. En termes d'activité, cela se traduit comme suit :

		2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Opéra	Spectacles	8	8	8	8	9	8	9	8	10	8	10	10
	Représentations	64	57	57	60	51	53	51	56	61	58	63	55
	Moyenne représentati	8	7	7	8	6	7	6	7	6	7	6	6
	Jauge globale	92 025	82 495	81 441	84 168	75 471	76 027	76 986	82 618	81 527	65 987	70 902	71 340
	Places occupés	81 216	71 888	68 971	72 330	59 736	64 748	67 582	71 245	64 174	54 816	57 666	60 307
	Taux de remplissage	88%	87%	85%	86%	79%	85%	88%	86%	79%	83%	81%	85%
Ballets	Spectacles	2	2	3	3	4	3	7	4	3	3	3	4
	Représentations	14	14	15	17	20	17	19	21	19	20	18	19
	Jauge globale	16 952	16 952	18 428	19 380	23 916	21 464	21 877	26 698	22 832	22 360	20 052	26 364
	Places occupés	11 324	14 070	15 448	14 600	22 467	19 538	18 890	20 273	17 671	14 785	14 262	19 857
	Taux de remplissage	67%	83%	84%	75%	94%	91%	86%	76%	77%	66%	71%	75%
	Récitals	Spectacles	4	4	3	4	4	5	7	7	6	6	4
Représentations		4	4	3	4	4	5	7	7	6	6	4	6
Jauge globale		3 908	3 940	2 895	3 860	3 860	7 500	10 500	10 371	7 257	6 708	4 472	8 284
Places occupés		1 720	2 171	2 059	2 899	4 105	6 659	8 907	9 413	6 095	5 586	3 263	4 218
Taux de remplissage		44%	55%	71%	75%	106%	89%	85%	91%	84%	83%	73%	51%
Concerts		Spectacles										6	4
	Représentations										6	4	3
	Jauge globale										5 910	4 472	4 536
	Places occupés										4 017	3 516	2 959
	Taux de remplissage										68%	79%	65%
	Autres / Jeune public	Spectacles	1	1	2	2	4	9	4	3	2	4	3
Représentations		2	2	6	6	16	15	10	13	3	16	8	5
Jauge globale		3 024	3 024	6 437	8 742	10 732	13 310	9 870	8 575	3 571	13 122	8 944	5 590
Places occupés		2 406	3 015	5 193	8 488	8 067	11 929	9 559	7 486	1 544	7 245	3 659	4 263
Taux de remplissage		80%	100%	81%	97%	75%	90%	97%	87%	43%	55%	41%	76%
TOTAL		Spectacles	15	15	16	17	21	25	27	22	21	27	24
	Représentations	84	77	81	87	91	90	87	97	89	106	97	88
	Jauge globale	115 909	106 411	109 201	116 150	113 979	118 301	119 233	128 262	115 187	114 087	108 842	116 114
	Places occupés	96 666	91 144	91 671	98 317	94 375	102 874	104 938	108 417	89 484	86 449	82 366	91 604
	Taux de remplissage	83%	86%	84%	85%	83%	87%	88%	85%	78%	76%	76%	79%

Source : Compte rendu relatif aux comptes de la saison et au rapport de l'organe de révision

De manière globale, on peut relever les évolutions suivantes :

- Le nombre de spectacles a progressé depuis la saison 2011-2012, passant de 15 à 24, notamment avec le développement des spectacles pour le jeune public et le développement de concerts ;
- Le taux de remplissage a augmenté entre les saisons 2007-2008 et 2013-2014, passant de 83% à 88%, puis s'est contracté jusqu'à redescendre au-dessous de 80% pour les saisons qui se sont déroulées à l'Opéra des Nations (ODN). Depuis le retour à la Place de Neuve en 2019, le taux a augmenté, s'établissant à 79% pour la saison 2018-2019.

La FGTG produit des spectacles selon le système dit de *stagione*⁴, à savoir que le GTG organise une suite de séries de représentations d'un même spectacle, sans alternance. Une production est exploitée pendant une période donnée, puis elle laisse la place à une autre. Ce système ne nécessite pas de troupe et prévaut dans les pays latins.

Il existe également le système dit de *répertoire* qui permet à un théâtre de jouer tous les soirs des spectacles en alternance. Ce système est rendu possible par l'exploitation de productions reprises pendant plusieurs saisons et par l'engagement d'une troupe d'artistes salariés (chanteurs, danseurs, etc.). Il permet de programmer un grand nombre de titres chaque saison tout en rentabilisant les productions sur la durée. Il n'est exploitable que dans des villes ayant un réservoir de public important ou quand une seule institution rassemble plusieurs disciplines (théâtre, opéra et ballet). C'est le système qui prévaut dans les pays germanophones et à l'Opéra de Zurich.

⁴ Source : étude comparative et prospective – rapport Actori ;

https://www.geneve.ch/sites/default/files/fileadmin/public/Departement_3/Dossiers_de_presse/dossier-presse-etude-actori-culture-ville-geneve-2014.pdf

À noter qu'il existe un système de semi-répertoire, avec une alternance de spectacles donnés en des séries relativement courtes – c'est le système qui a cours à l'Opéra National de Paris ou au Metropolitan Opera de New York, par exemple.

Opéra des Nations (ODN)⁵

Le 20 mai 2014, le Conseil municipal de la Ville de Genève a accepté la proposition de crédit de 62,7 millions de francs destiné à la rénovation du bâtiment situé à la Place de Neuve et à la poursuite des activités hors les murs durant les travaux.

En janvier 2016, le Grand Théâtre de Genève s'est installé aux abords de la place des Nations, à la campagne Rigot, dans un bâtiment provisoire en bois ; l'Opéra des Nations (ODN). Ce bâtiment est basé sur les éléments structurels du Théâtre éphémère de la Comédie-Française à Paris. Pour l'adapter aux besoins d'un opéra, le Théâtre éphémère a été agrandi de 40%, pour recevoir une fosse d'orchestre et une capacité d'accueil plus importante. Il disposait d'une jauge de 1'118 places. Son coût s'est élevé à 13 millions F financé pour la majeure partie grâce à des fonds privés. L'ODN a été inauguré le 2 février 2016, pour accueillir les spectacles de la seconde moitié de la saison 2015/2016.

En octobre 2017, la Ville de Genève, maître d'ouvrage de la rénovation à la Place de Neuve, a annoncé que les travaux subissaient du retard et que le premier spectacle dans le bâtiment de la Place de Neuve ne pouvait être donné qu'en février 2019. Cette situation a eu pour conséquence une réorganisation complète de la saison 2018/2019, ce qui a obligé la FG TG de revoir également sa planification budgétaire, entre autres, en raison de la baisse du nombre de places.

Le programme artistique de la saison 2018/19, déjà planifiée, a dû être annulé et complètement réorganisé pour pouvoir être joué en première moitié de saison à l'ODN, et dès février 2019 dans le Grand Théâtre rénové. Les dédites de contrats, la diminution de billetterie et tous les frais induits de ce retard ont conduit la FG TG à présenter un budget 2018/19 déficitaire de 4'828'607 F. Ce budget a été voté le 14 novembre 2018 par le Conseil municipal.

Difficultés financières⁶

Les saisons 2015-2016 à 2018-2019 ont été marquées par des circonstances particulières (travaux de rénovation, retards des travaux, double exploitation, déménagement à la Place de Neuve en cours de saison et aménagement des lieux), qui ont engendré des frais nécessitant deux demandes urgentes de crédits extraordinaires :

En août 2018, le Conseil administratif a présenté au Conseil municipal une demande de crédit de fonctionnement extraordinaire de 3'460'473 F (PR-1315) pour aider la FG TG à couvrir ces surcoûts induits par le retard du chantier du bâtiment de la Place de Neuve et la double exploitation simultanée de l'ODN et de la scène de la Place de Neuve, ainsi que les frais de prolongation des locations de locaux imputables au retard du chantier.

D'autre part, le Conseil administratif a également soumis au Conseil municipal une demande d'investissement de 2'592'000 F (PR-1314) pour financer les frais d'équipements scénographiques, informatiques et en mobilier pour le bâtiment de la Place de Neuve, qui a dû être exploité pendant 4 mois simultanément avec l'ODN en raison du déménagement en milieu de saison, en janvier 2019.

⁵ Source : comptes rendus relatifs aux comptes des saisons 2017-2018 et 2018-2019

⁶ Source : comptes rendus relatifs aux comptes des saisons 2018-2019, PR 1314 et PR 1315

La FG TG a également reçu, durant la saison 2018/19, un montant de 248'000 F pour couvrir les frais d'aménagement de l'ODN et un montant de 378'000 F pour financer l'acquisition d'un système d'interphonie pour la scène de la Place de Neuve, conformément à la délibération III et la délibération IV de la PR-1236.

3.2. Documents de gouvernance

3.2.1. En matière de politique culturelle

Selon la législation en vigueur, l'établissement d'une politique culturelle est du ressort du canton. Cette politique doit être réalisée en concertation avec les communes. Sur cette base, les grandes orientations et les priorités doivent être fixées et les modalités de financement définies.

Loi sur la culture (LCulture, C 3 05)

À l'échelle cantonale, le soutien à l'encouragement à la culture est régi par la loi sur la culture selon les modalités suivantes :

« Cette loi-cadre a pour objet de définir le rôle et les tâches du canton en matière de politique culturelle » (art.2).

« En concertation avec les villes et les communes, le canton établit **une politique culturelle** coordonnée notamment par la répartition des compétences entre les collectivités publiques. Sur cette base, le canton fixe les **grandes orientations et les priorités** de sa politique culturelle ainsi que les mesures de financement y relatives, en début de chaque législature » (art.4).

« Le canton accomplit notamment les tâches suivantes :

- a) Soutenir les institutions d'intérêt stratégique ;
- b) Favoriser la diffusion des œuvres et le rayonnement des artistes et des institutions, notamment en développant des coopérations régionales et internationales ;
- c) Veiller au maintien et au développement des formations artistiques de base et professionnelles ;
- d) Encourager toutes mesures favorisant l'accès à la culture en particulier tout au long de la scolarité ;
- e) Conserver et valoriser son patrimoine matériel et immatériel » (art.5).

Loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton en matière de culture (2e train) (LRT-2, A 2 06) du 1er septembre 2016

Conformément à la LRT-2, « la mise en œuvre de la politique culturelle est une tâche conjointe des communes et du canton » (art.1).

Cette loi précise les compétences des cantons et des communes, notamment à son article 2 : « Les communes sont exclusivement compétentes pour [...] le subventionnement des institutions, principalement des arts de la scène » et à son article 3 « le canton est exclusivement compétent pour [...] l'aide à la diffusion et au rayonnement aux plans intercantonal et international ». Enfin, l'article 4 indique que : « Le canton et les communes peuvent accorder de manière conjointe, d'une part, des subventions pluriannuelles destinées aux compagnies à rayonnement régional, national ou international lorsque la Confédération, d'autres cantons

ou d'autres communes suisses ou collectivités frontalières sont associés au projet et, d'autre part, des soutiens à des organismes intercommunaux, intercantonaux et nationaux rassemblant des communes et des villes ».

Déclaration conjointe sur la nouvelle loi sur la culture et fin de la convention de subventionnement avec le canton⁷

Le 30 octobre 2013, le Conseil administratif de la Ville de Genève et le Conseil d'État ont signé une déclaration conjointe concernant la mise en œuvre de la nouvelle loi cantonale sur la culture. Cette déclaration, accompagnée d'un document intitulé « Priorités d'actions », engageait le canton à verser au Grand Théâtre une subvention de 1'000'000 F en 2015, de 2'000'000 F en 2016 et de 3'000'000 F en 2017. Dans le suivi de cette déclaration politique, le canton, la Ville de Genève et la FG TG ont signé, le 8 juin 2016, une « Convention de subventionnement pour les années 2015 à 2016 » qui accordait 500'000 F pour 2015 et 2'000'000 F pour 2016.

Le 20 septembre 2017, le canton, la Ville et la FG TG ont signé une « Convention de subventionnement 2017 du Grand Théâtre de Genève » dans laquelle le canton s'engageait à verser en 2017 un montant de 3'000'000 F. La convention a été ratifiée par la loi 12123 au Grand Conseil le 22 septembre 2017.

Lors de sa séance du 15 décembre 2017, le Grand Conseil a supprimé du budget cantonal 2018 la subvention en faveur de la FG TG, soit 1'500'000 F. Ce montant était intégré dans le budget 2017/2018 voté par le Conseil de fondation le 11 juillet 2017, et les dépenses étaient déjà engagées pour presque la totalité de la saison.

En automne 2018, un contrat a été conclu entre le canton (pour lui le DIP) et la Ville pour un soutien des activités pédagogiques du Grand Théâtre, à hauteur de 120'000 F.

IN 167 « Pour une politique culturelle cohérente à Genève »

Enfin, à la suite de l'initiative 167 « Pour une politique culturelle cohérente à Genève », acceptée par le peuple le 19 mai 2019, à plus de 83%, l'art. 216 de la Constitution a été modifié en introduisant une obligation pour le canton de coordonner une politique culturelle cohérente sur le territoire, en concertation avec les communes. De plus, une stratégie de cofinancement pour la création artistique et les institutions culturelles doit être élaborée et mise en œuvre par le canton et les communes.

3.2.2. Cadre légal et réglementaire de la Fondation du Grand Théâtre de Genève

La Fondation du « Grand Théâtre de Genève » est régie par plusieurs textes :

- Le *statut du Grand Théâtre de Genève*, approuvé par le Conseil municipal le 21 avril 1964 et approuvé par le Grand Conseil le 20 novembre 1964 ;
- Le *règlement intérieur de la FG TG* entré en vigueur le 1^{er} février 2004, répartissant les tâches et compétences entre le Conseil de fondation et le bureau du Conseil de fondation ;
- Une *convention relative à l'exploitation du Grand Théâtre de Genève* conclue entre la Ville de Genève et la FG TG, dont la dernière version date du 5 février 2020. « Cette convention a pour objectif de définir les moyens consacrés par la Ville de Genève à l'exploitation du Grand Théâtre, ainsi que de décrire

⁷ Source : compte rendu relatif aux comptes de la saison 2018-2019

les modalités et les conditions d'utilisation de ses ressources par la Fondation du Grand Théâtre de Genève » ;

- Le *règlement général intérieur*, datant du 1^{er} juillet 1969, ayant pour objet la tenue des répétitions et des représentations.

Comme deux statuts du personnel du Grand Théâtre de Genève coexistent, plusieurs textes réglementaires sont appliqués :

- Pour le personnel de la Ville de Genève :
 - o Le statut du personnel de la Ville de Genève, LC 21 151 ;
 - o Le règlement d'application du statut du personnel de la Ville de Genève (REGAP, LC 21 152.0) ;
 - o Le règlement sur l'aménagement du temps de travail pour le personnel du Grand Théâtre de Genève membre du personnel de la Ville de Genève (LC 21 152.41).
- Pour le personnel de la FG TG, le règlement général intérieur est complété par le Code des obligations (CO), ainsi que des conventions collectives de travail (CCT) et des conditions générales, applicables notamment aux membres du chœur et du ballet.

D'autre part, la Ville de Genève dispose d'un règlement régissant les conditions d'octroi des subventions municipales, LC 21 195, adopté par le Conseil administratif le 4 juin 2014. « *L'objet du règlement est de fixer les conditions encadrant l'octroi de subventions municipales* ».

3.3. Financement du GTG

Lors des dernières saisons, le GTG a fonctionné avec un budget annuel d'environ 60 millions F⁸, principalement financé par la Ville de Genève, pour un montant total d'environ 40 millions F par an (68% du budget de l'institution). Ce financement se décompose de la manière suivante :

- 27 millions F pour les charges de personnel Ville de Genève ainsi que les dépenses de biens et services liées au bâtiment ;
- 10 millions F en subvention monétaire ;
- 3 millions F en subvention non monétaire pour la mise à disposition du bâtiment.

Les financements complémentaires sont constitués par les apports de l'Association des communes genevoises pour 2,5 millions F par an, du secteur privé à hauteur de 3.5 millions F par an et des recettes des spectacles et autres activités de la FG TG (tournées du ballet, coproductions, etc.) pour un montant de 13 millions F.

Comme déjà mentionné plus haut, le canton a participé au subventionnement de la FG TG durant les années 2015 à 2017.

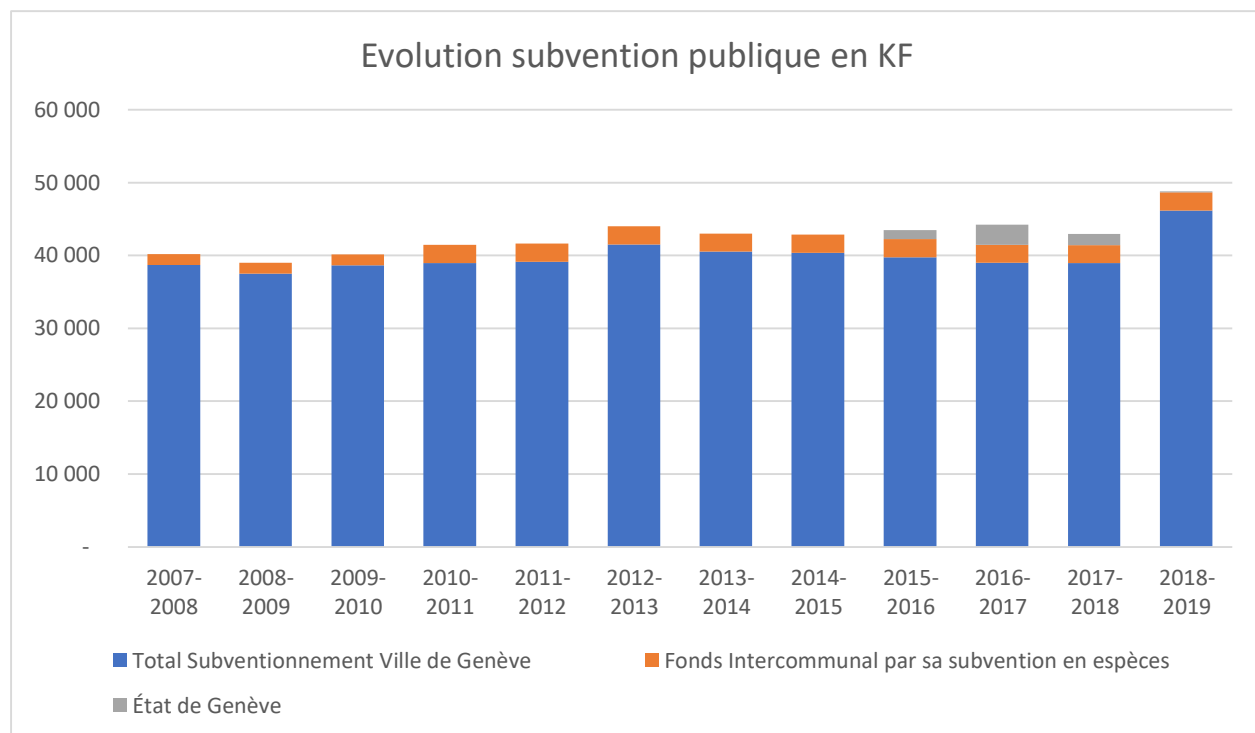
Le détail des comptes par saison se présente de la manière suivante (chiffres en milliers de francs) :

⁸ Avec un budget à hauteur de 66 millions, la saison 2018-2019 est particulière à cause des surcoûts engendrés par le retard des travaux de rénovation et par l'exploitation sur deux sites (Place de Neuve et Opéra des Nations).

		2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Dépenses													
Budget Ville	Personnel municipal permanent (PAT)	15 240	15 687	16 431	19 660	22 440	22 741	23 032	23 183	22 659	23 167	23 413	23 722
	Autres dépenses municipales : Biens, services et marchandises, amortissements et imputations internes	4 165	3 859	4 083	4 077	3 887	4 615	3 604	3 285	3 202	1 963	1 625	4 778
Budget Fondation du GTG	Subventions relatives à des prestations en nature : Mise à disposition de	3 076	3 084	3 138	3 160	3 176	3 185	3 185	3 185	3 185	3 185	3 185	3 179
	Personnel Fondation permanent et supplémentaire : Exploitation (techniq	15 162	14 871	16 122	13 377	11 858	11 817	11 592	12 267	11 991	11 260	11 909	12 040
	Frais généraux d'administration et d'exploitation & Amortissements : Bur	4 233	4 787	4 673	4 520	3 329	4 548	3 998	3 869	5 358	3 685	3 735	7 352
	Ville de Genève subventions en nature & extraordinaire								36	42			
	Dépenses de production (spectacles):	16 607	14 136	14 821	13 588	14 198	13 890	16 222	14 009	15 222	12 636	14 634	15 498
	* cachets d'artistes	8 202	8 002	8 644	7 082	6 106	5 127	6 746	4 866	5 363	5 071	5 779	5 880
	* personnel de plateau, personnel bars et restaurant	5 278	3 324	2 949	2 706	1 327	1 439	1 447	1 272	1 352	783	1 010	2 476
	* décors, costumes, ateliers, divers (tournées, hébergement des artistes, droits d'auteur, musiciens supplémentaires, publicité, bars, buvette, etc)	3 127	2 810	3 228	3 800	6 765	7 324	8 029	7 871	8 507	6 782	7 845	7 142
	Total des charges	58 483	56 424	59 268	58 382	58 888	60 796	61 633	59 834	61 659	55 896	58 501	66 569
Charges de fonctionnement		22 471	22 742	23 933	21 057	18 363	19 550	18 775	19 357	20 576	18 130	18 829	22 571
Charges de production		16 607	14 136	14 821	13 588	14 198	13 890	16 222	14 009	15 222	12 636	14 634	15 498

		2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Financement													
Budget Ville	Ville de Genève par son propre budget : Charges de personnel municipal permanent et réguliers, administratif, technique et autres dépenses municipales	19 405	19 546	20 514	23 737	26 327	27 356	26 636	26 468	25 861	25 130	25 037	28 500
Budget Fondation du GTG	Ville de Genève par sa subvention en nature	3 076	3 084	3 138	3 160	3 176	3 185	3 185	3 185	3 185	3 185	3 185	3 179
	Ville de Genève par sa subvention en espèces : Subvention d'exploitation et services lyriques, autres	14 152	13 890	13 485	11 054	8 849	9 857	10 664	10 667	10 667	10 667	10 718	10 769
	Ville de Genève subventions en nature & extraordinaire	2 055	1 000	1 500	996	784	1 116	38	36	42			3 724
	Canton de Genève par sa subvention en espèces : Subvention d'exploitation et services lyriques, autres									1 250	2 750	1 500	120
	Fonds Intercommunal par sa subvention en espèces	1 500	1 500	1 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500
	Fondation du GTG par ses recettes propres :	18 295	17 404	17 452	16 935	16 556	16 742	18 770	17 154	16 717	13 617	13 841	15 906
	* recettes des spectacles	11 975	11 224	10 746	11 366	11 576	12 152	13 076	12 598	10 798	9 231	9 445	8 721
	* autres recettes (locations, coproductions, divers) & Dissolution subventions ii	4 017	3 081	3 653	3 135	1 200	678	988	473	2 850	806	1 097	2 958
	* mécénat et sponsoring	2 303	3 099	3 053	2 434	3 780	3 912	4 706	4 083	3 069	3 580	3 299	4 227
	Prélèvement fonds de réserve			840		499							
	Don mécène			840									
	Résultat : Déficit / (Excédent en négatif)	-	-	-	-	196	39	-160	-176	1 437	-1 953	1 720	1 872
	Résultat avant subvention extraordinaire de la Ville de Genève	2 055	1 000	2 340	996	1 195	39	-160	-176	1 437	-1 953	1 720	5 596
Total Financement		58 483	56 424	59 269	58 382	58 887	60 795	61 633	59 834	61 659	55 896	58 501	66 570
Total Subventionnement Ville de Genève		38 688	37 520	38 637	38 947	39 136	41 514	40 523	40 356	39 755	38 982	38 940	46 172

Source : Compte rendu relatif aux comptes de la saison et du rapport de l'organe de révision



3.4. Rapports d'audits réalisés par le passé

Au cours des 15 dernières années, plusieurs rapports d'audits et/ou d'études ont été commandés par la FGTG et/ou la Ville de Genève.

Les principales conclusions de ces audits sont :

- Une organisation et un fonctionnement du Conseil de fondation à revoir ;
- Une absence de projet artistique et culturel dans une vision pluriannuelle ;
- La présence de deux statuts du personnel.

Certaines problématiques, relevées dans ces rapports d'audit, connues depuis plus de dix ans sont toujours d'actualité.

Audits Créalyse et Sherwood – 2 avril 2007⁹

En août 2006, à la suite d'une pétition du personnel adressée au conseiller administratif chargé du département de la culture et à une réunion avec le personnel du Grand Théâtre, le magistrat décide d'initier un audit (approuvé par le Conseil municipal le 11 octobre 2006). Deux sociétés ont été choisies avec pour mission de :

- La société Créalyse, pour le lot N° 1, a été chargée d'examiner les structures (notamment la structure institutionnelle) et l'organisation interne, la dynamique des relations de travail et les ressources humaines ;
- La société Sherwood, pour le lot N° 2, a analysé l'adéquation entre les prestations offertes et les ressources disponibles.

Le rapport de Sherwood a été rendu public, mais celui de Créalyse a été retiré, car il comportait des verbatim mettant en cause certaines personnes sur la base de rumeurs. Les résultats de l'audit Sherwood sont les suivants :

« Le Grand Théâtre a su maintenir son statut et son rayonnement, mais il n'en souffre pas moins de graves dysfonctionnements. Les premières pistes d'explication explorées par Sherwood – la complexification des décors, la multiplication des événements annexes, la complexité induite par le Bâtiment des Forces-Motrices ou une exigence artistique accrue – ne se sont pas avérées concluantes. L'analyse détaillée des fonctionnements et de l'organisation du Grand Théâtre a été nécessaire pour trouver les causes profondes de ces dysfonctionnements. Elle a fait ressortir des faiblesses permanentes qui, si elles ne sont pas traitées, conduiront à de nouvelles crises :

- *Historiquement, le projet artistique et culturel du Grand Théâtre n'a jamais été formalisé. L'absence d'un projet culturel et artistique décliné dans une vision pluriannuelle est un frein à la mise en œuvre des activités dans des conditions satisfaisantes. Elle rend difficile l'appréciation de la légitimité des projets ou des actions du Directeur général.*
- *La Fondation du Grand Théâtre n'a pas de vision d'ensemble des coûts. Le périmètre de consolidation évolue et il n'y a pas de rapprochement entre les comptes financiers et analytiques de la Ville et ceux de la fondation. Les zones grises qui en résultent ont permis par le passé d'amortir certains déficits ; elles perturbent aujourd'hui le débat budgétaire.*
- *La multiplicité des statuts des collaborateurs et des conditions particulières qu'ils contiennent est un facteur de complexité important qui crée des tensions et qui empêche la mise en place de processus et d'outils de planification efficaces.*

⁹ Source : PR-578 (165e) - Subvention extraordinaire destinée à couvrir le déficit de la saison 2007/2008 du Grand Théâtre de Genève

Sur la période allant de 1990 à 2001, une baisse d'activité (gestion précédente) ou un management très affirmé (gestion antérieure) combinés à un mécénat important ont permis de pallier ces faiblesses.

Sur la période courant depuis 2002, les structures de tête – conseil de fondation et équipe de direction – n'ont pas bien fonctionné, et elles n'ont pas su corriger les problèmes latents. La relance de l'activité, quelques incidents et quelques maladroites ont transformé les problèmes en crise.

Aujourd'hui, beaucoup de services fonctionnent de façon cloisonnée. L'information descend en cascade, mais la remontée des problèmes ne se fait pas et chaque service essaie de les résoudre de son mieux, avec ses moyens ».

Rapport interne sur le futur du Grand Théâtre de Genève – 20 avril 2011

Le rapport met en lumière des problèmes de gouvernance et de fonctionnement que rencontrent de nombreux établissements publics autonomes ou fondations de droit public comme le Grand Théâtre.

À savoir :

- Organisation et fonctionnement du Conseil de fondation :
 - o Pléthorique (jusqu'à plus de 20 membres) ;
 - o Manquant de compétences (nommés par des partis politiques), notamment liées à la mission et à l'organisation de l'entité ;
 - o Étant soumis aux décisions du directeur général/de l'administrateur général dont les compétences sont fortes parce que directement liées à la mission de l'entité ;
- Des statuts du personnel ou conventions collectives de travail qui ne sont plus adaptés aux activités des entités ;
- Des financements qui ne sont pas assurés, notamment parce que les subventions (essentiellement versées par la Ville de Genève) ne sont pas en adéquation avec la provenance des spectateurs ;
- Une organisation budgétaire et comptable qui n'est pas claire ni appropriée.

Face à ces problématiques, des propositions sont faites :

- Des nouveaux statuts du Grand Théâtre afin de répondre aux règles contemporaines de bonne gouvernance et définissant, notamment, l'organisation, la représentation de la Ville de Genève et la haute surveillance par l'organe délibératif ;
- La mission de la fondation devrait être étendue d'une part en accueillant d'autres œuvres artistiques telles que des comédies musicales, des spectacles destinés aux enfants et aux jeunes ou de pièces de théâtre. D'autre part, s'ouvrir davantage sur la vie de la cité en accueillant diverses manifestations officielles ou privées afin d'augmenter les recettes propres de l'institution ;
- La composition du Conseil de fondation devrait être revue et axée sur un nombre réduit de membres, mais désignée en fonction de leurs compétences et de leur expérience par le Conseil administratif ;
- En termes de personnel, placer tout le personnel du GTG sous l'autorité du Conseil de fondation en le transférant de l'administration municipale à la FG TG ;
- Avoir un budget global consolidé comprenant les dépenses prises en charge par la Ville de Genève et celles prises en charge par la FG TG ;
- Poser des principes de financement simples et clairs dans le contrat quadriennal de prestations, à savoir :
 - o Les frais d'exploitation (direction, administration, ateliers, personnel, etc.) sont financés par les contribuables (subvention de fonctionnement par les pouvoirs publics) ;
 - o Les frais de production (spectacles) sont financés par les abonnés, les spectateurs, les sponsors, les mécènes et diverses manifestations (recettes propres du GTG) ;
 - o Les frais liés à l'acquisition, au renouvellement et à l'adaptation des installations et équipements nécessaires, et les frais liés à l'entretien courant des locaux effectués par le GTG, par des subventions d'investissement ;
 - o Les travaux de rénovation, d'adaptation, d'agrandissement ou de construction des locaux du GTG effectués par le service des bâtiments de la Ville de Genève par des crédits d'investissement.

Étude comparative et prospective du GTG - Rapport Actori - 20 novembre 2013¹⁰

Cette étude a été commandée conjointement par la Ville de Genève, le canton de Genève, l'Association des communes genevoises (ACG), la Fondation du Grand Théâtre et le Cercle du Grand Théâtre.

« L'étude comporte deux parties. La première partie est comparative et met en évidence les spécificités du Grand Théâtre de Genève par rapport à trois autres maisons d'opéra : la Monnaie de Bruxelles, le Liceu de Barcelone et l'Opernhaus de Zurich. Trois dimensions ont été analysées : la dimension artistique, la dimension financière et la gouvernance.

Le Grand Théâtre apparaît comme un théâtre proposant une programmation artistique comparable aux autres maisons en ce qui concerne l'éventail de l'offre artistique (opéras, ballets, récitals et concerts). Cependant, l'offre en nombre de représentations est significativement moins dense. Conséquence : malgré une fréquentation par représentation plus forte que dans les institutions comparées, le coût d'une soirée d'opéra au Grand Théâtre est plus élevé. Par ailleurs, la part du budget consacré aux frais de plateau ou frais artistiques variables (hormis le chœur et le ballet) ne cesse de baisser année après année en raison de l'augmentation des frais fixes. Si ce phénomène n'est pas enrayé, c'est la qualité artistique et donc le rayonnement international du Grand Théâtre qui est menacé.

L'analyse du bassin d'attractivité du Grand Théâtre démontre qu'il existe une demande potentielle à exploiter. La demande en Ville de Genève étant largement exploitée (degré d'absorption très élevé), le bassin géographique des visiteurs potentiels se trouve essentiellement dans les communes genevoises, dans les communes vaudoises proches et en France voisine, sans oublier l'acquisition de nouveaux publics cibles, notamment les jeunes. Ceci étant, il est évident que les problèmes de mobilité et la différence du pouvoir d'achat constituent un défi particulier à l'acquisition du public de France voisine.

Dans la deuxième partie de l'étude, de nature prospective, Actori propose des mesures pour contrer ce phénomène et maintenir le Grand Théâtre comme une maison de référence. Si elles sont mises en œuvre, l'institution genevoise devrait pouvoir augmenter et diversifier son public et ses recettes propres. Cependant, elle devra trouver des financements additionnels des secteurs publics et privés afin de maintenir ou idéalement d'augmenter la part du budget consacré à la production des spectacles (frais de plateau), moins importante que dans les maisons comparées ».

Pour mener ces mesures, un comité de pilotage (copil) est mis en place, composé de représentants de la Ville de Genève, du canton, de l'ACG et du Grand Théâtre. Ce copil était en charge d'assurer la coordination des travaux relatifs à l'avenir du Grand Théâtre et élaborera des propositions concrètes dans le cadre des objectifs suivants :

- Renforcer le partenariat public et augmenter les sources de financement public, afin de permettre au Grand Théâtre de maintenir la qualité artistique d'une scène de référence ;
- Fidéliser les mécènes et augmenter les apports privés par le biais du *sponsoring*, dans un cadre transparent et professionnel ;
- Développer l'offre artistique pour les jeunes et mettre en place des activités pédagogiques et de médiation hors les murs, afin d'attirer de nouveaux publics, de fidéliser les spectateurs actuels et de préparer la relève ;
- Renforcer l'ouverture sur la cité et les collaborations avec les partenaires locaux et régionaux (compagnies de danse, ensembles musicaux et manifestations comme la Fête de la danse ou la Fête de la musique) ;
- Augmenter le nombre de représentations par production, afin d'augmenter les recettes et la valeur ajoutée culturelle de l'institution ;
- Développer et dynamiser les activités de marketing, dans le but de fidéliser les visiteurs ponctuels et d'attirer de nouveaux visiteurs.

¹⁰ Source : https://www.geneve.ch/sites/default/files/fileadmin/public/Departement_3/Dossiers_de_presse/dossier-presse-etude-actori-culture-ville-geneve-2014.pdf

4. ANALYSE

À titre liminaire, la Cour tient à rappeler que cet audit n'a pas analysé les choix artistiques du directeur général et de son équipe ; les constats du rapport ne portent pas sur la qualité du travail effectué par l'ensemble des intervenants œuvrant dans la réalisation des spectacles proposés par l'institution.

Selon l'*Institute of Internal Auditors*, la gouvernance est identifiée comme « l'ensemble des processus et des structures mis en place par le Conseil afin d'informer, de diriger, de gérer et de piloter les activités de l'organisation en vue de réaliser les objectifs »¹¹.

Une bonne gouvernance doit permettre de répondre aux objectifs suivants :

- Garantir une gestion efficace des performances de l'organisation, assortie d'une obligation de rendre compte ;
- Communiquer aux services concernés les informations relatives aux risques et aux contrôles ;
- Fournir une information adéquate au Conseil, aux auditeurs internes et externes et au management, et assurer une coordination de leurs activités ;
- Promouvoir des règles d'éthique et des valeurs appropriées au sein de l'organisation.

L'analyse de la Cour a couvert les principaux risques liés aux processus de gouvernance, présentés selon les thématiques suivantes :

- Positionnement du Grand Théâtre parmi les institutions culturelles genevoises (4.1) ;
- Relations avec la Ville de Genève (4.2) ;
- Organisation de la Fondation du Grand Théâtre de Genève (4.3) ;
- Surveillance et *reporting* du Conseil de fondation (4.4) ;
- Analyse des risques et du SCI du Grand Théâtre de Genève (4.5) ;
- Valeurs d'intégrité et d'éthique de la Fondation du Grand Théâtre de Genève (4.6).

Certains constats relevés par la Cour ont déjà été mentionnés dans l'un ou l'autre des rapports ou études décrits au chapitre 3.4. La Cour considère important de les réitérer, car ils sont toujours pertinents malgré l'écoulement du temps et parce qu'ils n'ont pas fait l'objet de mesures correctives, quand bien même ils continuent à influencer le fonctionnement du Grand Théâtre de Genève.

4.1. Positionnement du Grand Théâtre de Genève parmi les institutions culturelles genevoises

4.1.1. Contexte

Plusieurs bases légales demandent au canton de définir une politique culturelle :

- La Constitution cantonale, modifiée en 2019 suite à l'initiative 167 « Pour une politique culturelle cohérente à Genève », a introduit une obligation pour le canton de coordonner une politique culturelle cohérente sur le territoire, en concertation avec les communes ;
- La loi sur la culture (LCulture, C 3 05) demande au canton de définir une politique culturelle en concertation avec les communes et de fixer les grandes orientations et les priorités de sa politique culturelle ainsi que les mesures de financement ;

¹¹ Source : <https://na.theiia.org/translations/PublicDocuments/IPPF%202013%20French.pdf>

- La loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton en matière de culture (2ème train) (LRT-2, A 2 06) du 1er septembre 2016 rappelle que « *la mise en œuvre de la politique culturelle est une tâche conjointe des communes et du canton* » (art.1).

Dans le message élaboré par le département de la cohésion sociale sur la politique culturelle cantonale, publié le 27 juin 2019 puis retiré par le conseiller d'État en charge du DCS le 30 septembre 2019, il est indiqué que « *le canton peut soutenir le Grand Théâtre par le biais du Ballet [...], au titre de la diffusion et du rayonnement du Grand Théâtre, institution stratégique* ».

Il faut ajouter que l'art. 5 de la LCulture prévoit que le canton soutient les institutions d'intérêt stratégique ; alors que l'art 3 LRT-2 précise qu'il est exclusivement compétent pour l'aide à la diffusion et au rayonnement aux plans intercantonal et international.

4.1.2. Constat

Constat 1 : Une absence de politique culturelle définissant les institutions d'intérêts stratégiques

La Cour constate qu'une politique culturelle n'a toujours pas été définie par le canton en violation de l'art.4 LCulture. En raison de cette absence de politique culturelle, aucune liste des institutions d'intérêt stratégique n'a été dressée par les autorités. Par conséquent, bien que le rayonnement international du GTG soit largement admis, son positionnement parmi les institutions culturelles genevoises n'est pas clairement établi.

En outre, cette absence de positionnement de l'institution la prive de moyens financiers octroyés par le canton pour maintenir, voire développer la qualité de sa programmation artistique qui a fait sa renommée au niveau international, et qui profite au rayonnement du canton de Genève au-delà des frontières.

Cette absence de politique culturelle cantonale affecte également le ballet du GTG, alors qu'il se produit dans le monde entier et concourt ainsi à la renommée internationale de l'institution. Il est à noter que le ballet représente un coût annuel de 3 millions F.

4.1.3. Risques découlant du constat

Sous l'angle du positionnement du GTG parmi les institutions culturelles genevoises, la Cour relève que le constat identifié fait apparaître un risque financier et un risque d'image pour la FGTTG et la Ville de Genève. Le tableau ci-dessous liste pour ce constat les différentes catégories de risques affectées d'après la définition des risques mentionnée au chapitre 5.

Positionnement du Grand Théâtre parmi les institutions culturelles genevoises		Risques avérés	Risques potentiels
1	Une absence de politique culturelle définissant les institutions d'intérêts stratégiques	Risques de conformité, financiers et d'image	

4.1.4. Recommandation

Recommandation n°1 (cf. constat 1) : Définir une politique culturelle

Priorité : Très élevée

La Cour recommande au département de la cohésion sociale (DCS) d'établir une politique culturelle telle que demandée par les dispositions légales. Elle définira les grandes orientations, les priorités et une stratégie de financement. Ces éléments permettront de définir les institutions d'intérêt stratégique et de déterminer le positionnement du GTG.

Cette réflexion doit s'inscrire dans l'objectif d'une meilleure répartition des tâches entre le canton et les communes, afin de délivrer une prestation la plus efficiente possible.

Livrable:

- Politique culturelle cantonale

4.1.5. Observations de l'audit

Recommandation 1: acceptée refusée

Position du DCS:

À la suite de l'acceptation de l'IN 167 qui a conduit à la modification de l'article 216 de la Cst, le département a mené une réflexion dans le but de coordonner une politique culturelle cohérente. Au préalable, il est prévu de mener un processus de concertation avec les communes et les acteurs culturels en vue d'adapter les dispositions légales genevoises, afin de respecter le nouvel art. 216 Cst, notamment en ce qui concerne le principe de cofinancement. Ces nouvelles bases légales permettront de définir plus précisément les compétences du canton en matière de financement dans le domaine de la culture.

4.2. Relations avec la Ville de Genève

4.2.1. Contexte

4.2.1.1. Rôles et responsabilités de la Ville de Genève

Les relations entre la Fondation du Grand Théâtre de Genève et la Ville de Genève sont réglées par plusieurs documents contractuels qui définissent les rôles et responsabilités opérationnelles et financières dans l'exploitation de l'institution. Quant à la surveillance, elle est rappelée à l'article 5 du Statut : « *le Conseil administratif de la Ville de Genève fonctionne comme autorité de surveillance de la fondation* » (art.5).

Les rôles et les responsabilités de la Ville de Genève sont multiples vis-à-vis de la FG TG :

- Comme autorité de surveillance pour la subvention monétaire de 10 millions F octroyée chaque année. Ce rôle de surveillance s'opère selon le règlement régissant les conditions d'octroi des subventions municipales (LC 21 195) ;
- Comme employeur du personnel municipal travaillant au GTG. Dans ce cadre, le DCTN supervise l'application du statut du personnel et des règlements applicables au personnel de la Ville de Genève ;
- Comme propriétaire du bâtiment de la Place de Neuve, mis à disposition de la FG TG. Pour cet aspect, le DCTN joue un rôle de facilitateur entre la FG TG, qui exploite les bâtiments mis à disposition, et le département de l'aménagement, des constructions et de la mobilité (DACM).

4.2.1.2. Convention de subventionnement

De manière générale, une convention de subventionnement a pour but de régler les relations entre les parties, de clarifier leurs attentes et de faciliter la planification à moyen terme des activités de l'entité subventionnée, notamment grâce à une prévision financière quadriennale. Elle permet également de fixer des objectifs et d'en faire un suivi à l'aide d'indicateurs et de tableaux de bord. Ces conventions de subventionnement sont prévues par la Ville de Genève dans le règlement régissant les conditions d'octroi des subventions municipales (LC 21 195).

La FG TG a été au bénéfice d'une convention de subventionnement tripartite avec le canton et la Ville de Genève entre 2015 et 2017.

Dans les précédentes conventions, il était notamment rappelé que la Ville de Genève soutient l'existence, à Genève, d'un opéra de niveau international, qui permette de défendre l'art lyrique, de la période baroque à nos jours. La convention précisait que « *chaque année, le Grand Théâtre propose une saison d'opéras, de ballets, de récitals et de spectacles de niveau international, avec plus de 90 représentations. Les productions lyriques, soit huit grands spectacles par saison présentés de 6 à 10 fois réservent une place aux différentes époques aux différentes écoles et aux différents genres de l'art lyrique dans un souci d'équilibre et de diversité. [...] Un spectacle lyrique pour enfants vient, chaque saison, compléter la programmation. [...] Le ballet assure deux nouveaux programmes par saison, l'un avec orchestre, l'autre avec de la musique enregistrée, et il revisite les grands classiques. [...] Le Grand Théâtre organise régulièrement des activités autour de ses productions (visites des ateliers et des coulisses, portes ouvertes, conférences, projections de films, rencontres, etc.) et réalise des publications (programmes et Grand Théâtre Magazine, entre autres). Dans le cadre de son programme pour le jeune public, de nombreuses classes des écoles genevoises s'inscrivent aux ateliers pédagogiques et suivent une production en cours de réalisation. Des représentations scolaires sont également organisées* ».

Un nouveau projet de convention de subventionnement est en cours d'élaboration entre la FG TG et la Ville de Genève pour la période 2021-2024.

4.2.1.3. Double statut du personnel

Comme mentionné plus haut, une partie du personnel du Grand Théâtre est soumis au statut du personnel de la Ville de Genève et une autre partie à des dispositions de droit privé. En effet, selon la convention d'exploitation entre la FG TG et la Ville de Genève, cette dernière met à disposition de la première un « Théâtre en ordre de marche » afin qu'elle puisse réaliser son but artistique. Il en résulte qu'environ 200 collaborateurs, employés par la Ville de Genève, exercent leur activité au GTG.

Ces deux statuts différents du personnel complexifient la gestion des ressources humaines puisque cohabitent des collaborateurs qui sont soumis à des normes de droit privé et d'autres à des normes de droit public. De plus, la FG TG doit également gérer les contrats des artistes.

4.2.1.4. Convention d'exploitation

Une convention d'exploitation régit la mise à disposition de bâtiments, locaux et véhicules entre la Ville de Genève et la FG TG, les modalités de prise en charge des frais d'entretien et de maintenance ainsi que la mise à disposition de places pour la Ville de Genève. La convention en vigueur a été signée le 5 février 2020.

Par ailleurs, l'annexe 1 de la convention (« Théâtre en ordre de marche – TOM ») détermine les responsabilités en matière de prise en charge financière de l'entretien et du remplacement du matériel relatif à la machinerie, à l'éclairage, à la sonorisation, au surtitrage ainsi qu'aux ateliers.

4.2.2. Constats

La relation de la FG TG avec la Ville de Genève s'articule autour de plusieurs axes : l'exploitation du Grand Théâtre de Genève (avec la convention d'exploitation), la gestion du personnel (avec le double statut du personnel) et le subventionnement monétaire (avec la future convention de subventionnement).

Une nouvelle convention d'exploitation a été signée en date du 5 février 2020 entre la FG TG et la Ville de Genève. Elle complète la précédente version en indiquant l'obligation de contracter une assurance responsabilité civile et une assurance de perte d'exploitation. En outre, elle mentionne la présence de deux statuts du personnel au sein du GTG et les conditions d'utilisation des places réservées à la Ville de Genève. La Cour n'a pas relevé d'anomalies significatives dans la répartition des frais entre la FG TG et la Ville de Genève telle que prévue par ladite convention. Elle a toutefois constaté des difficultés d'interprétation et des confusions liées à cette répartition des charges d'entretien.

Une révision de la fiche du « Théâtre en ordre de marche – TOM » (annexe 1 de la convention d'exploitation) est en cours et devrait permettre de clarifier le contenu et d'éliminer les parties portant à confusion. C'est le département des constructions, de l'aménagement et de la mobilité (DCAM) qui est en charge de cette démarche avec les représentants du Grand Théâtre. Sa validation est prévue

d'ici la fin de l'année 2020. Cette difficulté d'interprétation ressort également des travaux réalisés en 2017 par le contrôle financier de la Ville de Genève¹².

La Cour constate par ailleurs une absence de convention de subventionnement ainsi que la coexistence de deux statuts du personnel engendrant des difficultés de gestion.

Constat 2 : Une absence de convention de subventionnement entre la FGTG et la Ville de Genève depuis 2018

Bien qu'une convention de subventionnement soit actuellement en cours d'élaboration, la Cour constate que depuis 2018, les modalités du subventionnement de la FGTG par la Ville de Genève ne sont plus consignées dans un document. En l'absence de convention de subventionnement, la bonne utilisation des fonds mis à disposition ne fait plus l'objet d'un suivi formalisé par la Ville de Genève (sous la forme d'objectifs fixés à la FGTG mesurés par des indicateurs) et ne donne plus lieu à un rapport d'évaluation formalisé de la part de la Ville de Genève en tant que responsable de la haute surveillance sur l'institution.

Constat 3 : Une absence de définition des modalités d'intervention de la Ville de Genève en tant qu'autorité de haute surveillance

En matière de haute surveillance, les responsabilités de la Ville de Genève ne sont pas définies de manière claire dans les bases légales ou réglementaires, notamment en ce qui concerne les interventions attendues de la Ville de Genève en cas de difficultés importantes rencontrées par la FGTG. Par exemple, le déficit structurel de ces dernières années a toujours été validé par la Ville de Genève, sans qu'il y ait eu une remise en question de la situation visant à apporter des réponses claires en matière de financement supplémentaire ou de réduction des dépenses.

À titre de comparaison, le Règlement sur l'organisation des institutions de droit public (ROIDP, A 2 24.01) précise à son article 2 que « sont notamment considérés comme des dysfonctionnements graves :

- La mise en danger de la vie humaine ;
- Un impact financier négatif important ;
- La mise en danger de l'institution ;
- Une mise en péril de l'équilibre social, économique ou environnemental du canton, de la Genève internationale ou des relations avec d'autres entités publiques ;
- Une interruption de longue durée de tâches indispensables de l'institution ».

Constat 4 : Une présence de deux statuts du personnel problématique

La Cour constate que la coexistence de deux statuts du personnel engendre des difficultés de gestion et conduit à des inégalités de traitement :

- Le statut du personnel de la Ville de Genève n'est pas adapté aux métiers du GTG. En effet, des collaborateurs sont tenus de travailler le soir ou le week-end, générant des coûts supplémentaires du fait des conditions de travail prévues par le statut du personnel de la Ville

¹² En 2017, le contrôle financier de la Ville de Genève a réalisé une revue analytique des frais supplémentaires d'un montant de 525'091 F liés au déménagement et à l'aménagement de l'ODN. Le rapport a relevé que « seule une partie pourrait être considérée en lien avec la proposition de crédit PR-1063 relative aux frais induits par le chantier de rénovation concernant le relogement du Grand Théâtre. [...] D'autres frais, soit en lien indirect avec la PR-1063 soit directement ou indirectement prévue par la convention d'exploitation entre la Ville de Genève et la Fondation, pourraient être considérés ».

de Genève et ses règlements (par rapport à l'horaire de jour). Il existe donc des dérogations concernant le temps de travail, les indemnités et les horaires (Règlement sur l'aménagement du temps de travail pour le personnel du Grand Théâtre de Genève membre du personnel de la Ville de Genève) ;

- Il existe des différences importantes suivant le statut du personnel auquel sont rattachés les collaborateurs, ce qui conduit à des inégalités de traitement. Au-delà du traitement de base, cela concerne notamment :
 - o La durée du temps de travail, soit 39 heures en VdG contre 40 heures à la FG TG ;
 - o Les heures supplémentaires sont indemnisées et complétées par un congé additionnel pour les collaborateurs de la VdG, alors que les heures supplémentaires sont reprises sans majoration par les collaborateurs de la FG TG ;
 - o L'allocation naissance (500 F) et l'allocation pour enfants (100 F par mois) au bénéfice des collaborateurs de la VdG, mais absentes pour les collaborateurs de la FG TG ;
 - o La prévoyance professionnelle est en primauté de prestations pour les collaborateurs VdG, alors que les collaborateurs de la FG TG ont une prévoyance professionnelle en primauté de cotisations ;
 - o Un droit à la formation qui est garanti pour les collaborateurs VdG, mais qui ne l'est pas pour les collaborateurs de la FG TG ;
- Des différences de traitement existent également au sein d'une même fonction. À titre d'exemple, certains éclairagistes sont employés par la FG TG alors que le reste de l'équipe est sous statut de la Ville de Genève. La différence de traitement brut entre les deux statuts représente plus de 35%, au détriment des employés de la FG TG dans le cas présent ;
- Des services doivent composer avec des collaborateurs sous statut Ville de Genève et sous statut de la FG TG (p. ex. service marketing & ventes et dramaturgie & développement culturel) ;
- Dans les cas de dysfonctionnement d'un collaborateur sous statut de la Ville de Genève, la direction du GTG ne peut pas intervenir formellement, par exemple pour mettre en place des mesures correctives. Cette démarche doit être accomplie par la direction du DCTN qui n'a aucune relation directe avec le collaborateur du GTG.

4.2.3. Risques découlant des constats

L'analyse des relations entre la FG TG et la Ville de Genève a fait ressortir des constats avec des risques opérationnels, financiers, de contrôle et d'image. Le tableau ci-dessous liste pour chaque constat les différentes catégories de risques affectées d'après la définition des risques mentionnée au chapitre 5.

Relations avec la Ville de Genève		Risques avérés	Risques potentiels
2	Une absence de convention de subventionnement entre la FG TG et la Ville de Genève depuis 2018	Risques financiers et de contrôle	
3	Une absence de définition des modalités d'intervention de la Ville de Genève en tant qu'autorité de haute surveillance	Risque de conformité et de de contrôle	
4	Une présence de deux statuts du personnel problématique	Risques financiers opérationnels, de contrôle et d'image	

4.2.4. Recommandations

Recommandation n°2 (cf. constat 2) : Finaliser la convention de subventionnement entre la FGTG et la Ville de Genève

Priorité : Élevée

La Cour encourage le département de la culture et de la transition numérique à finaliser la convention de subventionnement 2021-2024. Cela permettra de clarifier les relations entre les parties, leurs attentes, et de faciliter la planification à moyen terme des activités de la FGTG, notamment grâce à un subventionnement financier quadriennal. Enfin, la convention de subventionnement devra permettre de fixer des objectifs avec des indicateurs et d'en faire un suivi à l'aide de tableaux de bord.

Livrable:

- Convention de subventionnement 2021-2024 signée

Recommandation n°3 (cf. constat 3) : Préciser le rôle de haute surveillance de la Ville de Genève vis-à-vis de la FGTG

Priorité : Très élevée

La Cour recommande au département de la culture et de la transition numérique de solliciter le Conseil administratif afin qu'il précise son rôle et ses modalités d'intervention en tant qu'autorité de haute surveillance, et notamment en cas de dysfonctionnement grave. À titre d'exemple, la Ville de Genève pourrait s'inspirer des dispositions prévues à cet effet dans le règlement sur l'organisation des institutions publiques (ROIDP, A 2 24.01).

Livrable:

- Directive sur les modalités d'intervention de la Ville de Genève en tant qu'autorité de haute surveillance

Recommandation n°4 (cf. constat 4) : Mettre en place un groupe de réflexion sur un statut du personnel unique

Priorité : Très élevée

Consciente des difficultés liées à cette problématique, la Cour recommande au département de la culture et de la transition numérique, en collaboration avec le Conseil de fondation, de mettre sur pied un groupe de réflexion dont l'objectif sera de réfléchir à un processus d'établissement d'un statut unique du personnel pour tous les employés qui travaillent au Grand Théâtre.

Ce groupe de réflexion devra rassembler l'ensemble des parties prenantes et établir une feuille de route avec des échéances pour les différentes étapes jusqu'à l'élaboration d'un statut unique.

La démarche visant à instaurer un statut du personnel unique au sein de la FGTG poursuit plusieurs objectifs. Elle doit lui permettre :

- De tenir compte des impératifs liés aux métiers du spectacle ;
- D'être responsable de l'ensemble du processus des ressources humaines des collaborateurs œuvrant en son sein ;
- Pour l'ensemble des collaborateurs, d'avoir un employeur, des conditions de travail et de rémunération uniques ;
- De simplifier la gestion des ressources humaines.

Livrables:

- Mise sur pied d'un groupe de réflexion avec une feuille de route ;

- Élaboration d'un projet de statut unique du personnel du Grand Théâtre de Genève ;
- Définition des modalités de transition.

4.2.5. Observations de l'audité

Recommandation 2 : acceptée refusée

Position du DCTN :

Comme le relève la Cour des comptes, la convention de subventionnement est en cours de rédaction et sera transmise au Conseil administratif pour validation avant la fin de cette année.

Recommandation 3 : acceptée refusée

Position du DCTN :

Afin de mettre en œuvre la recommandation, le DCTN, en étroite collaboration avec le Service juridique (LEX) de la Ville de Genève, soumettra au Conseil administratif un document visant à expliciter d'une manière plus précise les prérogatives et les modalités d'intervention du Conseil administratif en matière de haute surveillance, notamment en cas de dysfonctionnement grave. En ce qui concerne le Grand Théâtre de Genève, les départements suivants sont concernés : DFEL (personnel municipal travaillant au GTG), DCTN (subvention annuelle et liaison avec le personnel et la DRH), DACM (bâtiments).

Recommandation 4 : acceptée refusée

Position du DCTN :

Le Conseil administratif mettra en place un groupe de réflexion sur un statut du personnel unique au sein du GTG. Les partenaires sociaux seront pleinement associés aux travaux. Il est rappelé que l'harmonisation progressive des statuts du personnel a déjà fait l'objet de démarches substantielles en 2017, dans le cadre des travaux sur la mise en œuvre de la LRT dans le domaine de la culture. À cet égard, le Conseil d'État a très récemment confirmé au Conseil administratif de la Ville de Genève la reprise des discussions relatives aux grandes institutions culturelles, dans le cadre de la mise en œuvre du nouvel article 216 de la Constitution genevoise. La révision des statuts du Grand Théâtre de Genève (recommandation No 6 adressée au GTG) devra prendre en compte à la fois la question des statuts du personnel et l'éventuelle participation du canton dans le financement et la gouvernance du GTG.

4.3. Organisation de la FG TG

4.3.1. Contexte

4.3.1.1. Rôles et responsabilités du Conseil de fondation

En général¹³

De manière générale, le Conseil d'administration (dans le cas présent, le Conseil de fondation) est chargé d'exercer la haute direction. Cela consiste à fixer les orientations stratégiques de l'établissement. La définition d'une stratégie fixe un cap et mobilise les efforts du Conseil autour d'objectifs communs. Le Conseil doit définir les critères et indicateurs qui permettront de mesurer ou apprécier les objectifs, la mesure devant faire l'objet d'un *reporting* périodique. Le Conseil doit assurer le suivi de la mise en œuvre de la stratégie, en dressant un bilan de cette dernière, en vérifiant l'adéquation des objectifs stratégiques et les moyens adoptés et, si nécessaire procéder aux ajustements requis.

C'est la direction qui propose une stratégie ou soumet des options. Il est essentiel que le Conseil s'implique dans la définition de la stratégie et puisse débattre des choix proposés par la direction.

Dans la littérature spécialisée, un consensus s'est formé sur l'idée que le Conseil travaille de manière plus efficace lorsqu'il conserve une taille limitée tout en réunissant des administrateurs fortement engagés dans leur fonction, indépendants, apportant à l'entreprise une large diversité de compétences et d'expérience ainsi que des profils variés (sexe, âge, nationalité). Pour une composition équilibrée du Conseil d'administration de sociétés d'une certaine importance, le Conseil devrait compter cinq à huit membres pour pouvoir assurer une bonne répartition des membres au sein des divers comités. Pour les grandes sociétés, le nombre optimal d'administrateurs se situe en pratique entre sept et onze. Le Code suisse de bonnes pratiques recommande quant à lui un nombre d'administrateurs aussi restreint que possible pour favoriser une formation de décision rapide et assez large pour que ses membres puissent intégrer en son sein l'expérience et les connaissances qu'ils ont acquises dans différents domaines et qu'ils puissent se répartir les fonctions de direction et de contrôle.

Le Conseil peut constituer en son sein des comités ou groupes de travail et leur confier en particulier la préparation et l'exécution des décisions ou des tâches de surveillance. N'ayant aucune compétence décisionnelle, ils peuvent être constitués ou démantelés à tout moment. Chargés de l'exécution de tâches spécifiques et tenus de rendre compte au Conseil d'administration, régulièrement ou au cas par cas, ces comités constituent aujourd'hui une partie essentielle du processus de direction et de contrôle dans les grandes entreprises.

Fondation du Grand Théâtre de Genève

Selon l'article 8 du statut, le Conseil de fondation est composé de la manière suivante :

- 1 membre par parti politique représenté au Conseil municipal de la Ville de Genève et désigné par ce dernier ;
- 5 membres désignés par le Conseil administratif de la Ville de Genève ;
- 2 conseillers administratifs de la Ville de Genève désignés par ce dernier.

¹³ Source : « Le conseil d'administration », Marie-Noëlle Zen-Ruffinen et Marc Bauen, Schulthess, Genève/Zurich, 2017.

Les membres sont nommés pour une période de 4 ans, immédiatement renouvelable (art.9 du statut).

Selon le *règlement intérieur de la FG TG*, le Conseil décide de l'orientation générale du GTG et détermine son mode d'exploitation, notamment le plan de production des spectacles, les relations avec le public, l'organisation administrative et artistique, ainsi que toutes les questions financières (art.1).

Le Conseil de fondation délègue au bureau du Conseil une partie de ses compétences dans le cadre d'un règlement intérieur soumis à l'approbation de l'autorité de surveillance, et précisant les attributions respectives du Conseil de fondation, du bureau du Conseil et de la direction ainsi que des rapports entre ces trois institutions (art.11 du statut).

Le bureau du Conseil

Le bureau du Conseil de fondation est composé de 5 membres, dont le président, le vice-président, le secrétaire et les deux conseillers administratifs faisant partie du Conseil de fondation (art.15 du statut).

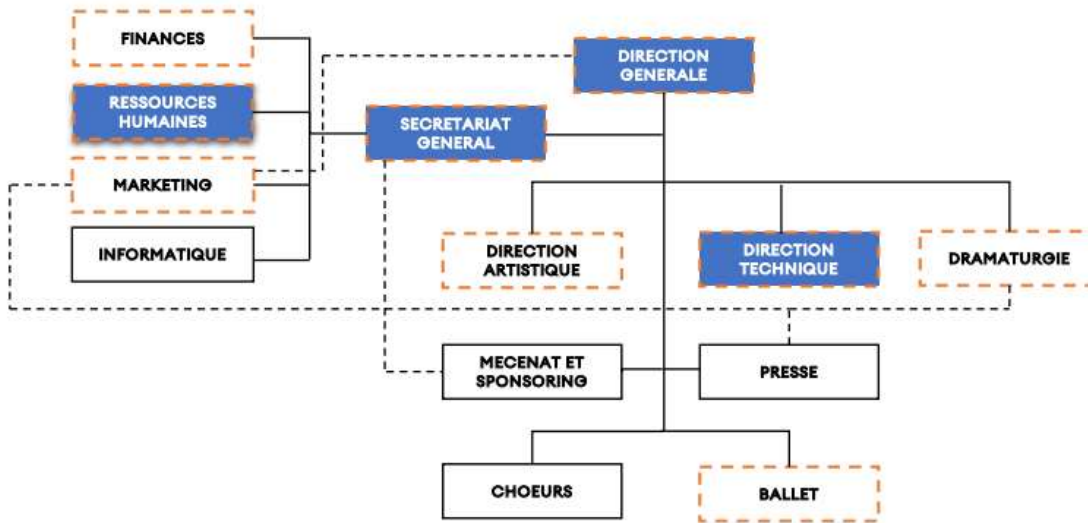
Le bureau du Conseil quant à lui doit veiller à la bonne gestion de l'institution et contrôle l'activité de la direction. Il reçoit les rapports, oraux ou écrits, de la direction et, le cas échéant, il lui donne les instructions qu'il estime opportunes, sous réserve des compétences du directeur général en matière artistique (art.10 du statut).

4.3.1.2. Organisation et fonctionnement de la direction du GTG

Dans le cahier des charges du directeur général, il est précisé qu'il « *dirige et coordonne toutes les activités propres à accomplir la mission artistique et culturelle de l'institution, notamment en organisant des spectacles d'art lyrique, chorégraphique et dramatique* ». Le directeur général est notamment chargé de « *formuler les stratégies à proposer au Conseil de Fondation* » et « *fixer les objectifs et les priorités avec ses cadres* ».

Dans le cahier des charges du-de la secrétaire général-e, il est précisé qu'« *il-elle est chargé-e d'assurer la bonne marche administrative, logistique et financière du Grand Théâtre en étant assisté-e dans sa tâche par les autres membres du comité de direction. Hiérarchiquement et fonctionnellement, il-elle est placé-e sous l'autorité de la présidence de la Fondation du Grand Théâtre de Genève.* »

L'organisation de la direction du Grand Théâtre de Genève est la suivante :



Légende :



Le comité de direction se réunit deux fois par mois avec pour objectif de traiter des points stratégiques dans la gestion du GTG (infrastructures, bâtiment, sécurité, finances et RH). Ce comité réunit le directeur général, la secrétaire générale, la directrice des ressources humaines, la directrice financière et le directeur technique.

Le comité opérationnel se réunit deux fois par mois pour échanger sur la gestion opérationnelle de l'institution, en lien avec les aspects métiers. Ce comité réunit les membres du comité de direction complété par le directeur marketing et ventes, le directeur artistique adjoint, le directeur du ballet et la dramaturge, la responsable du mécénat et le responsable presse.

Outre ces deux comités, une réunion de « planification long terme » se tient tous les mois et a été introduite par le directeur général actuel. Elle a pour but d'échanger avec les membres du comité de direction sur la future saison et de préparer la planification pour le personnel technique.

4.3.2. Constats

La Cour relève de manière positive que le Conseil de fondation dispose d'un règlement intérieur de la FGTG, dont la dernière mise à jour date du 1er février 2004. Ce document permet de répondre aux

dispositions de l'art. 11 du statut du GTG¹⁴ qui vise à répartir les tâches entre le Conseil de fondation, le bureau du Conseil et la direction.

Ainsi, la responsabilité du Conseil de fondation vis-à-vis de la stratégie est précisée dans le statut du GTG. Elle est complétée par le règlement intérieur de la FG TG qui indique notamment que le Conseil de fondation décide de l'orientation générale du GTG (art.1), détermine son mode d'exploitation (art.1), se prononce sur le programme (art.3), et approuve le budget d'exploitation (art.3).

D'autre part, dans le cadre de l'ancienne convention de subventionnement de l'année 2017, un projet artistique et culturel de la FG TG avait été formalisé précisant les différentes activités de l'institution.

La Cour note cependant une absence de stratégie de la FG TG déclinée en objectifs et en plan d'actions pour atteindre ceux-ci. Il subsiste des éléments problématiques pour que la gouvernance du Conseil de fondation soit pleinement adaptée aux enjeux de la FG TG.

Constat 5 : Une absence de stratégie formalisée par le Conseil de fondation

La Cour constate que le Conseil de fondation n'a pas formalisé de stratégie ou de vision à long terme qui prend en compte tous les aspects de l'exploitation du Grand Théâtre. Si la stratégie a été déclinée du point de vue artistique¹⁵, les aspects financiers (les moyens et les ressources permettant de couvrir à terme le déficit), administratifs (transition vers un statut unique du personnel) et opérationnels (mise en place d'un système de contrôle interne efficace) ne sont pas analysés par le Conseil de fondation.

Cette absence de stratégie formalisée ne permet pas de comprendre de quelle manière le Conseil de fondation va pouvoir concilier la réalisation de ses ambitions artistiques déclarées avec les moyens limités dont il dispose.

À titre de comparaison, le code suisse de bonnes pratiques pour le gouvernement d'entreprise, d'Économiesuisse, précise notamment que :

- Le Conseil d'administration définit les objectifs stratégiques et les moyens pour y parvenir ;
- Il veille dans sa planification à coordonner la stratégie et les finances.

Constat 6 : Une composition et une organisation problématiques du Conseil de fondation

La Cour relève que certains aspects de l'organisation du Conseil de fondation ne sont plus adaptés aux bonnes pratiques ou ne sont pas précisés dans le statut ou le règlement intérieur du GTG. Cela concerne les points suivants :

- Les autorités de la Ville de Genève sont à la fois autorité de tutelle et membres du Conseil de fondation (juge et partie). Elles représentent donc à la fois l'autorité de haute surveillance, l'éventuelle autorité de recours de ses propres employés, tout en étant porteuses des intérêts et liées aux décisions du Conseil de fondation. La présence de conseillers administratifs de la Ville de Genève dans le Conseil de fondation est donc questionnable. Conscient de ce problème, le Conseil administratif a décidé, le 18 décembre 2019, d'entamer une révision du statut du GTG

¹⁴ Extrait art.11 du statut du GTG : « Le Conseil de fondation délègue au bureau de Conseil une partie de ses compétences dans le cadre d'un règlement intérieur soumis à l'approbation de l'autorité de surveillance, et précisant les attributions respectives du Conseil de fondation, du bureau du Conseil et de la direction ainsi que des rapports entre ces trois institutions »

¹⁵ Le recrutement du nouveau directeur général a été orienté vers un choix visant à élargir le public en le rajeunissant, et à se diriger vers une plus grande ouverture à l'extérieur des murs de l'institution

visant notamment à supprimer les deux sièges réservés aux membres du Conseil administratif dans le Conseil de fondation et au bureau du Conseil de fondation du GTG ;

- Aucune compétence spécifique à l'activité du GTG n'est requise des membres dans le statut du GTG pour siéger au sein du Conseil de fondation. Cette absence ne donne pas à l'institution tout l'éventail de compétences nécessaires à son bon fonctionnement (artistique, financière, recherche de fonds, ressources humaines, etc.) ;
- Des commissions ont été instituées au sein du Conseil de fondation (commission mixte des travaux, commission santé et sécurité, commission informatique). Comme elles ne sont pas prévues expressément par le règlement intérieur de la FG TG, leur mode de fonctionnement n'est pas défini (thématique, composition, fréquence, restitution en plénière, etc.), pouvant créer une distorsion d'informations ou des redondances de travaux entre les commissions et le bureau. D'autre part, il n'existe pas de commissions sur des sujets tels que les activités artistiques, les aspects financiers (budget, comptes) ou encore la recherche de fonds.

De plus, le nombre important de membres du Conseil de fondation peut avoir pour conséquence une « captation » de ses pouvoirs par le bureau.

Constat 7 : Une composition du bureau ne respectant pas le statut du GTG

La Cour constate que le bureau du Conseil de fondation est régulièrement constitué de 7 personnes, alors que l'article 15 du statut de la FG TG mentionne que « *le bureau du Conseil de fondation est composé de 5 membres, dont le président, le vice-président, le secrétaire et les deux conseillers administratifs faisant partie du Conseil de fondation* ».

Constat 8 : Une organisation déséquilibrée entre le volet artistique et le volet financier

Le directeur général détermine les choix et la programmation artistiques et établit le budget de production artistique et technique en collaboration avec le directeur artistique adjoint et le directeur technique.

Selon son cahier des charges, le poste de secrétaire général est d'une part, placé hiérarchiquement et fonctionnellement sous l'autorité de la présidence de la FG TG et, d'autre part, subordonné au directeur général. Ce double rattachement engendre donc un conflit de loyauté en cas de divergence avec les décisions du directeur général, notamment d'un point de vue financier.

Cette concentration de pouvoirs ne permet pas d'assurer un arbitrage équilibré entre les objectifs artistiques et financiers qui peuvent être contradictoires. De ce fait, il n'y a pas de séparation des rôles et des fonctions entre les volets artistique et financier.

Dans le rapport Actori de 2013, il est mentionné que pour les opéras de Zurich et de Bruxelles, ces institutions « ont chacune une direction commerciale strictement séparée de la direction artistique », ce qui n'est pas le cas au Grand Théâtre de Genève. L'opéra de Zurich est organisé sur le modèle germanique des théâtres lyriques, à savoir qu'il y a un directeur général, un directeur de l'opéra et un directeur commercial. Le directeur général et le directeur commercial n'ont pas de liens hiérarchiques entre eux. En cas de divergences, c'est le président du Conseil d'administration qui doit trancher.

4.3.3. Risques découlant des constats

Les constats de la Cour relatifs à l'organisation de la FG TG engendrent essentiellement des risques de contrôle, de conformité et d'image pour la FG TG. Le tableau ci-dessous liste pour chaque constat les différentes catégories de risques affectées d'après la définition des risques mentionnée au chapitre 5.

Organisation de la FG TG		Risques avérés	Risques potentiels
5	Une absence de stratégie formalisée par le Conseil de fondation	Risque de conformité, de contrôle	Risques opérationnels et financiers
6	Une composition et une organisation problématiques du Conseil de fondation	Risques de contrôle et d'image	
7	Une composition du bureau ne respectant pas le statut du GTG	Risque de conformité et de contrôle	
8	Une organisation déséquilibrée entre le volet artistique et le volet financier	Risque de contrôle	Risques financiers, opérationnels et d'image

4.3.4. Recommandations

Recommandation n°5 (cf. constat 5) : Formaliser une stratégie de la FG TG

Priorité : **Très élevée**

La Cour recommande au Conseil de fondation de définir et formaliser une stratégie qui décline non seulement le projet artistique, mais qui prenne également en compte les aspects financiers, administratifs et organisationnels de la FG TG. Ce document doit regrouper la mission, la vision, les valeurs et les objectifs stratégiques de la FG TG en définissant notamment le type de théâtre (*Stagione* ou de *répertoire*), les modes de production (achat de spectacles, reprises, coproductions ou créations mondiales), et les implications sur les moyens financiers nécessaires. D'autre part, il est attendu une prise de position sur les problématiques qui peuvent péjorer le bon fonctionnement du Grand Théâtre de Genève, telles que l'existence de deux statuts du personnel et les difficultés récurrentes de financement ainsi que les solutions envisagées pour y remédier.

Cette formalisation permettra de s'assurer que la programmation artistique reflète les objectifs de cette stratégie, ainsi que les moyens pour y parvenir.

Livrable :

- Stratégie de la FG TG déclinée en objectifs et en plan d'actions pour atteindre ceux-ci.

Recommandation n°6 (cf. constats 6 et 7) : Réviser le statut et le règlement intérieur de la FG TG

Priorité : **Élevée**

La Cour encourage le Conseil de fondation à proposer une révision du statut, ainsi que du règlement intérieur de la FG TG, afin de clarifier les règles de composition et de fonctionnement des différents organes. Cette recommandation s'inscrit dans la volonté du Conseil administratif du 18 décembre 2019 « d'entamer une révision des statuts du GTG, visant notamment à supprimer les deux sièges réservés aux membres du Conseil administratif dans le Conseil de fondation et du bureau du Conseil de fondation ». Il est à noter que le Conseil administratif souhaite également :

- « Mettre à jour l'article 9 des statuts du GTG qui prévoit un mandat de 4 ans au lieu de 5 ans pour les membres du Conseil de fondation représentant le Conseil municipal ;
- Faire correspondre avec la réalité l'article 10 des statuts qui soumet au statut de l'administration municipale son personnel et prévoit que son personnel sous contrat de droit privé est engagé par le Conseil administratif alors que dans les faits, le personnel sous contrat de droit privé relève d'un régime statutaire autonome est engagé par la Fondation ».

Cette démarche va également dans le sens des exigences de la loi cantonale sur l'organisation des institutions de droit public (LOIDP, A 2 24) qui indique à l'art.17 que la qualité de membre d'un Conseil est incompatible avec celles : « de membre du Conseil d'État, de chancelier d'État ou de vice-chancelier d'État ; de député au Grand Conseil [...] pour les établissements de droit public principaux ».

De même, la Cour recommande que la modification du statut et du règlement interne prévoie également :

- Les compétences attendues des membres du Conseil de fondation, en s'inspirant de l'art.16 de la loi sur l'organisation des institutions de droit public (LOIDP, A 2 24), mais également de ne pas faire l'objet d'une inscription au casier judiciaire ou d'un acte de défaut de biens. Cette recommandation va dans le sens de la loi sur l'organisation des institutions de droit public (LOIDP, A 2 24) qui indique à l'art.16 que « pour être nommé membre d'un conseil, le candidat doit [...] disposer de compétences susceptibles de contribuer effectivement au bon fonctionnement des institutions concernées » ;
- L'institution de commissions issues du Conseil de fondation, avec leurs règles de fonctionnement. Des commissions spécifiques pourraient être créées pour la programmation artistique, pour le budget et les comptes, ainsi que pour la recherche de fonds (mécénat) ;
- Le nombre de membres devant siéger au bureau du Conseil de fondation en accord avec les besoins de l'institution.

Livrables :

- Statut de la FGTG révisé ;
- Règlement intérieur de la FGTG révisé.

Recommandation n°7 (cf. constat 8) : Revoir l'organisation de la direction de la FGTG

Priorité : Très élevée

La Cour recommande au Conseil de fondation de revoir l'organisation de la direction afin de rééquilibrer le poids de la partie financière par rapport aux choix artistiques. Pour ce faire, le poste de secrétaire général pourrait être positionné au même niveau que celui du directeur général. Ainsi, le secrétaire général pourrait exercer un rôle de « contre-pouvoir » en mettant en avant les arguments financiers au moment du choix de la programmation artistique, lorsqu'une saison apparaît déséquilibrée financièrement, lors de surcharge du personnel, etc. En cas de divergence entre le directeur général et le secrétaire général, un arbitrage pourrait être effectué par le Conseil de fondation ou par le bureau du Conseil.

Cette organisation permettrait de recentrer les quatre zones de compétences (artistique, technique, finances et RH) avec un meilleur équilibre de toutes ces dimensions.

Cette organisation devrait être traduite dans les documents de gouvernance (p. ex. règlement intérieur, directives) notamment en termes de fonctionnement et d'objectifs.

Livrables :

- Définition de l'organisation de la direction de la FGTG (mission, rôles et responsabilités) ;

- Règlement intérieur de la FG TG mis à jour ;
- Organigramme mis à jour.

4.3.5. Observations de l'audit

Recommandation 5 : acceptée refusée

Position de la FG TG :

Certes, une réflexion stratégique était régulièrement menée au sein du précédent Conseil, mais n'a pu être formalisée en raison des nombreuses urgences, notamment à partir de 2015.

Cette recommandation s'inscrit pleinement dans la volonté du nouveau Conseil. Ce dernier, largement renouvelé, a à cœur de poser une stratégie qui permette à l'institution de gagner en cohérence et en visibilité auprès des partenaires et soutiens du Grand Théâtre. Poser une stratégie est également un acte fondateur pour le nouveau Conseil, un outil qui lui permettra de guider avec diligence.

Recommandation 6 : acceptée refusée

Position de la FG TG :

Les différents textes régissant l'institution sont pour partie obsolètes. Le Conseil en est conscient. Il s'engage donc à s'atteler rapidement à la réflexion et la proposition de nouveaux textes. Toutefois, il insiste pour rappeler que la Fondation étant de droit public, ces propositions doivent obtenir l'aval du Conseil administratif, du Conseil municipal et du Grand Conseil. En conséquence, une partie importante de la concrétisation de cette recommandation repose dans l'assentiment des pouvoirs politiques et non seulement sur la volonté des membres du Conseil de fondation.

Recommandation 7 : acceptée refusée

Position de la FG TG :

Le Conseil refuse cette recommandation. S'agissant de l'organisation actuelle de la direction, il confirme que cette dernière convient au conseil fraîchement désigné et maintient le rattachement hiérarchique du poste de secrétaire général au président du Conseil de fondation, tout comme celui du directeur général. Il existe différents modèles de direction d'un opéra qui dépendent de facteurs propres à chaque institution. En substance, le modèle genevois est fréquent parmi les maisons d'opéra et l'organisation zurichoise, différente, est adaptée aux profils particuliers qui la composent. À ce stade, il paraît toutefois prématuré de prendre position par rapport à cette question de gouvernance qui mérite une réflexion ultérieure du Conseil. À moyen terme, le conseil se déterminera sur un modèle de gouvernance approprié, y compris une structure RH efficace pour l'ensemble de l'institution.

Contre observation de la Cour à la recommandation 7 refusée par l'audit

La Cour maintient sa recommandation considérant que les risques financiers et de contrôle sont importants dans la configuration actuelle de la direction. Elle prend néanmoins acte que le Conseil de fondation ne ferme pas la porte à une réflexion « sur un modèle de gouvernance approprié », et qu'il traitera de cette thématique à moyen terme.

4.4. Surveillance et reporting

4.4.1. Contexte

D'une manière générale, l'objectif principal de la surveillance au sein d'une organisation est de fournir au Conseil et à la direction un état des lieux relatif à l'atteinte ou non des objectifs qui ont été fixés. La surveillance permet ainsi au Conseil et à la direction de prendre les décisions en temps opportun. En outre, elle est un moyen de responsabiliser les collaborateurs et permet à l'organisation d'améliorer en continu sa performance.

4.4.1.1. Rôles et responsabilités de la Fondation

En matière de surveillance et de reporting, le Conseil de fondation doit rendre des comptes sur les activités artistiques développées (programmation artistique et pédagogique) et sur les résultats qui leur sont associés (taux de fréquentation, coûts de production, recettes engrangées, etc.). L'activité du bureau du Conseil est plus axée sur le contrôle des activités de la direction.

Compétences du Conseil de fondation

Selon l'article 10 du statut du GTG, « le Conseil de fondation [...] est chargé notamment : [...] »

- De présenter chaque année à l'examen et à l'approbation du Conseil administratif :
 - o Au plus tard au 31 mai : le programme et le budget préalable de la saison qui débute l'année suivante ;
 - o Au plus tard au 30 novembre : le programme et le budget définitifs de la saison suivante (soumis à l'approbation du Conseil municipal) ;
 - o Au plus tard au 31 août : le rapport de gestion, les comptes d'exploitation, le compte pertes et profits, le bilan et le rapport des contrôleurs, arrêtés au 30 juin précédent (soumis à l'approbation du Conseil municipal) ».

Ces éléments sont complétés par le règlement intérieur de la FGTG qui précise à son article 3 que « Le Conseil se prononce sur le programme, approuve le budget d'exploitation du GTG et en assume la responsabilité en les présentant chaque année à l'examen et à l'approbation du Conseil administratif. Le Conseil adopte les documents qui clôturent, à la date du 30 juin, la saison d'exploitation écoulée et les présente chaque année à l'examen et à l'approbation du Conseil administratif ».

Compétences du bureau du Conseil

L'article 10 du règlement intérieur de la FGTG prescrit que : « Le bureau du Conseil veille constamment à la bonne gestion du Grand Théâtre et contrôle l'activité de la direction. Il reçoit les rapports, oraux ou écrits, de la direction et, le cas échéant, il lui donne les instructions qu'il estime opportunes, sous réserve des compétences du directeur général en matière artistique ».

En matière de surveillance financière, « le bureau veille, de façon permanente, à ce que la gestion du GTG s'accomplisse dans le cadre et dans les limites du budget d'exploitation voté par le Conseil municipal. À cet effet, il peut, en tout temps procéder ou faire procéder à des contrôles de la gestion financière et ordonner les mesures qu'il juge nécessaires ou utiles au respect du budget. Le cas échéant, il peut requérir, avec l'accord du Conseil de fondation, l'intervention des contrôleurs des comptes de la fondation.

Le bureau doit renseigner régulièrement le Conseil de fondation sur l'état et les perspectives des finances du GTG par rapport au budget voté. Après chaque ouvrage, un compte détaillé doit être présenté par écrit au Conseil de fondation avec le bilan et les comptes mensuels. Dans le cas où le bureau constaterait l'existence ou le risque d'un dépassement du budget d'exploitation – soit par excédent des dépenses du budget d'exploitation – soit par excédent des dépenses en cours, soit par insuffisance des recettes en cours – il devra en informer immédiatement et par écrit tant le Conseil de fondation que le Conseil administratif en sa qualité d'autorité de surveillance de la fondation » (art.12 du règlement intérieur de la FGTG).

Pour les budgets et les comptes, « le bureau étudie, selon les propositions faites par la direction, et soumet au Conseil de fondation le programme et le budget d'exploitation du GTG, et cela dans les délais suivants :

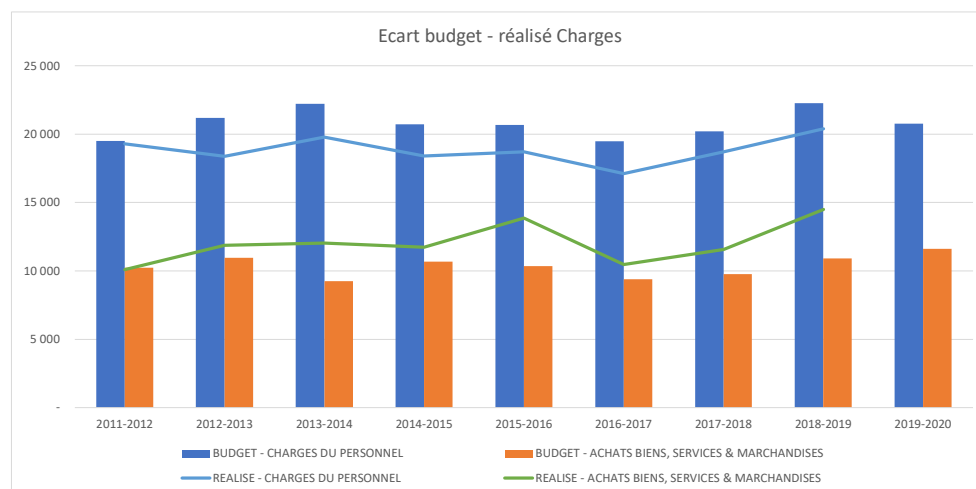
- Au plus tard le 31 mars : le programme et le budget préalables de la saison qui débute l'année suivante ;
- Au plus tard le 31 octobre : le programme et le budget définitifs de la saison suivante.

Le bureau étudie également, selon les pièces préparées par la direction, et soumet au Conseil de fondation les documents qui clôturent, à la date du 30 juin, la saison d'exploitation écoulée, soit le rapport de gestion, les comptes d'exploitation, le compte de pertes et profits et le bilan » (art.13 du règlement intérieur de la FGTG).

Il est également rappelé que conformément au statut du GTG, « le Conseil administratif de la Ville de Genève fonctionne comme autorité de surveillance de la fondation » (art.5).

4.4.1.2. Données statistiques et financières de l'exploitation du Grand Théâtre de Genève

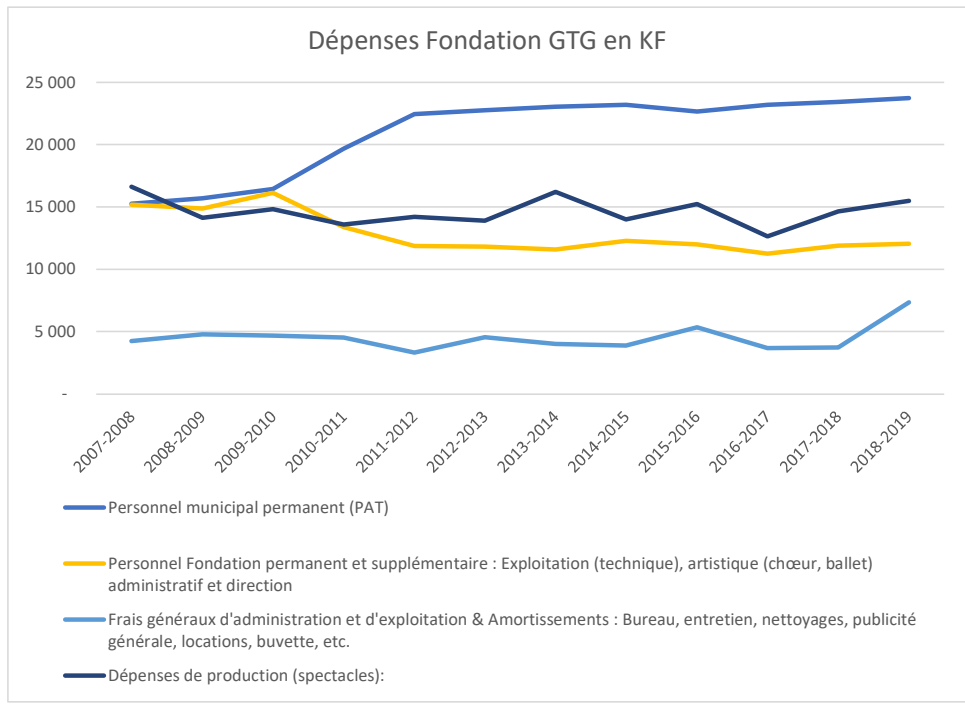
Comparatif budget – réalisé



Au cours des sept dernières saisons, le budget des charges de personnel (FGTG et artistique) est systématiquement surévalué, a contrario des frais d'achats de biens et de services, dont les budgets sont sous-évalués par rapport au réalisé.

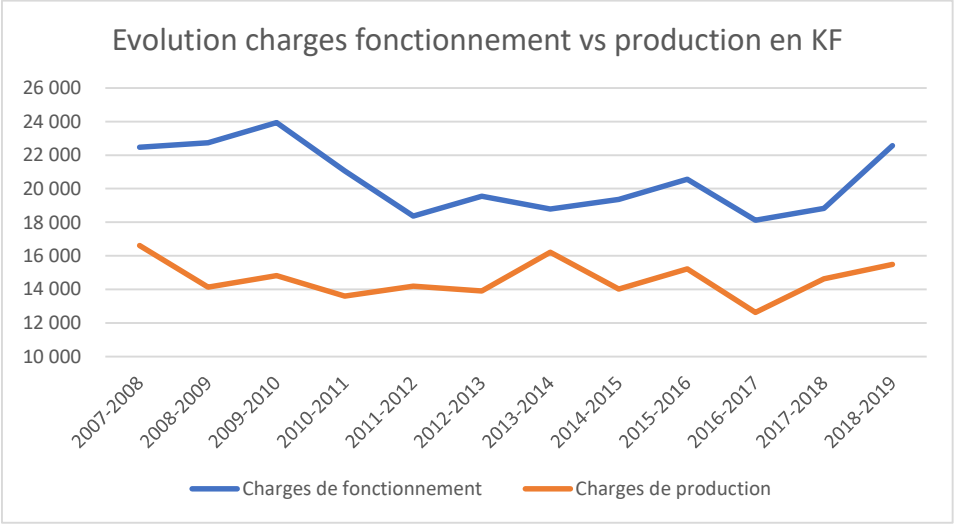
Analyse des charges

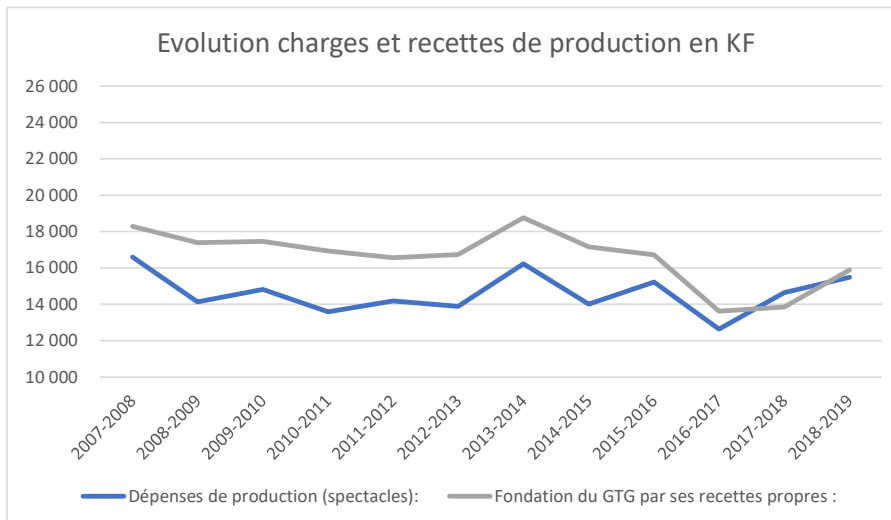
Sur la base des comptes rendus relatifs aux comptes des saisons 2007-2008 à 2018-2019, les données financières font ressortir les éléments suivants :



Depuis la saison 2011-2012 et le transfert de 52 personnes sous statut du personnel de la Ville de Genève (à l'exception de la saison 2018-2019, en raison du retard des travaux de rénovation et de la double exploitation du GTG et de l'ODN), les charges sont stables.

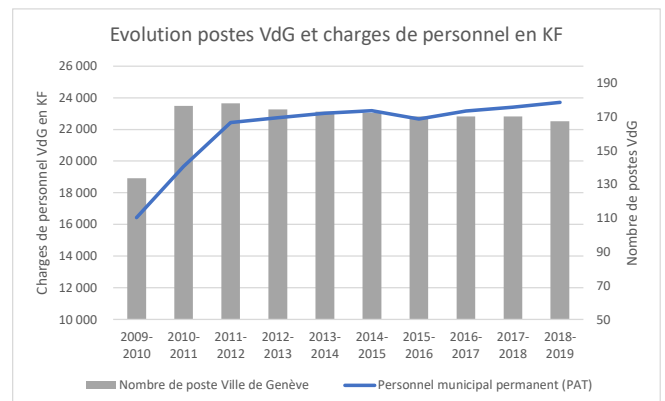
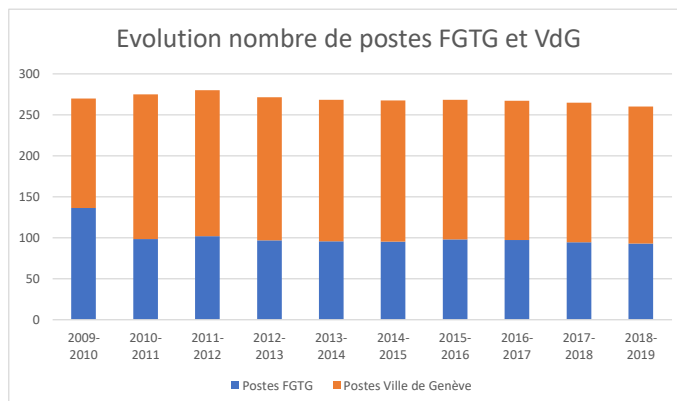
Les charges fixes ou (frais de fonctionnement) sont stables et représentent en moyenne 19 millions F. De même, les charges artistiques (ou charges de production) sont relativement stables au cours des huit dernières années avec une moyenne de 14.5 millions F par an.





En comparaison des charges artistiques (charges de production), les recettes de production (recettes propres) ont diminué les trois dernières saisons, à cause d'une jauge plus petite à l'ODN. Les recettes en moyenne de 17 millions F entre 2007 et 2016 ont diminué à 14 millions F dès 2016 et le déménagement à l'ODN.

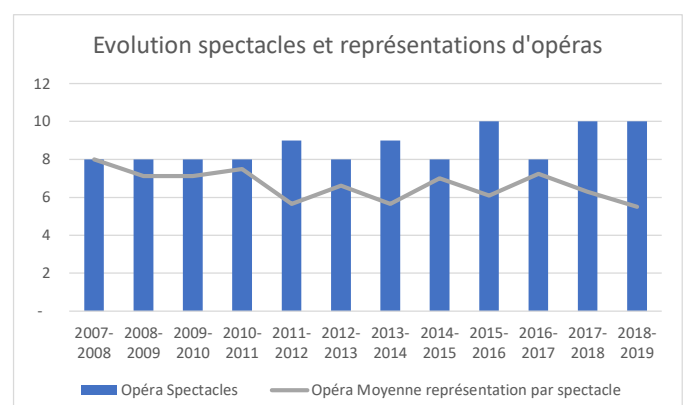
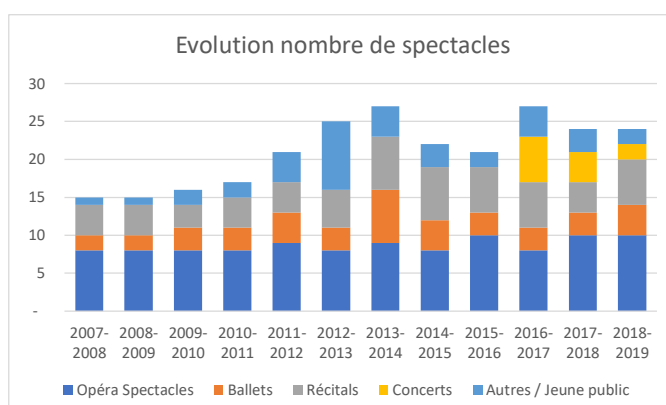
Le nombre de postes de travail au sein de l'institution est en légère diminution et s'établit à 260 postes (collaborateurs sous statut Ville de Genève et sous statut FG TG) à la fin de la saison 2018-2019.



L'évolution du nombre de postes entre la saison 2009-2010 et 2010-2011 s'explique par la municipalisation de 52 personnes transférées de la FG TG à la Ville de Genève.

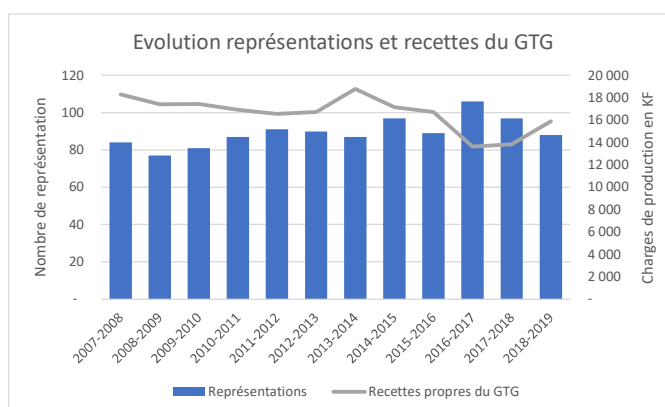
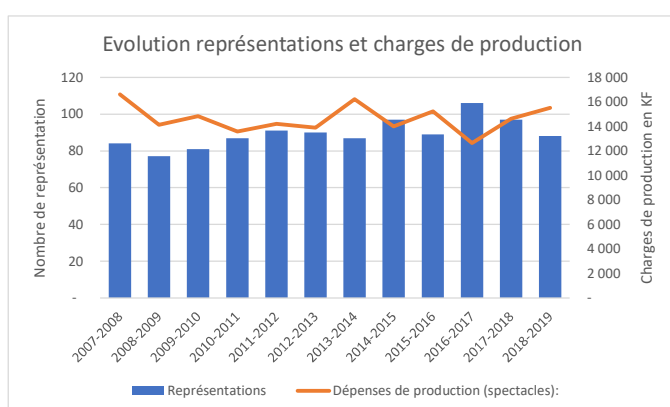
Les charges du personnel sous statut Ville de Genève ont augmenté de 6% au cours des huit dernières années (entre la saison 2011-2012 et la saison 2018-2019), alors que sur la même période le nombre de postes a diminué de 6%.

Évolution du nombre de spectacles et de représentations



Le nombre d'opéras joués par saison est stable au cours des dernières saisons, avec en moyenne neuf opéras. De même, le nombre de représentations est stable avec en moyenne sept représentations par opéra. Ce nombre de représentations n'a pas évolué depuis le rapport Actori, contrairement aux recommandations émises. Les trois dernières saisons, trois spectacles ont chacun eu 10 représentations ou plus, avec des taux de remplissage oscillant entre 71% et 96% (2016-2017, La Bohème, 12 représentations : 90% de taux de remplissage ; 2017-2018, le Baron Tzigane : 71% de taux de remplissage ; 2018-2019 : Carmen 95 % de taux de remplissage). De même, au cours de deux dernières saisons, quatre opéras par saison disposent uniquement de trois à quatre représentations, ne permettant généralement pas de couvrir les frais (p. ex. Figaro gets a divorce : perte de 470 KF ; Le Nozze di Figaro : perte de 188 KF).

Le nombre de spectacles a progressé depuis la saison 2011-2012, notamment avec le développement des spectacles pour le jeune public et le développement de concerts. Cette évolution répond à une recommandation du rapport Actori.



Le nombre total de représentations varie entre 77 et 106 par saison.

Lors de la saison 2016-2017 (saison à l'ODN), le nombre de représentations a augmenté à 106 représentations alors que les charges de production s'élevant à 12.6 millions F ont été les plus basses des 12 dernières années (alors que la moyenne des 12 dernières années est de 14.6 millions F annuel).

4.4.2. Constats

La Cour souligne que l'étude Actori, publiée en 2013, avait posé des constats et des recommandations en lien avec la santé financière du GTG. Cette analyse avait été effectuée sur base d'une étude comparative avec d'autres maisons d'opéras et sur base d'une étude prospective. Elle relevait notamment que « *sans une augmentation des revenus, le Grand Théâtre serait progressivement forcé de réduire le nombre de représentations ou le nombre de spectacles pour maintenir le niveau artistique actuel* »¹⁶.

Face à ce manque de financement identifié en 2013, deux stratégies ont été adoptées par la FG TG et le magistrat en charge du DCTN :

- Faire entrer le canton dans le financement de la FG TG, participation qui a pris fin en 2018 ;
- Augmentation du mécénat, uniquement pour les frais artistiques.

¹⁶ Cette étude évaluait à 1.8 millions F les besoins supplémentaires en 2013/2014, 2.7 millions F en 2014/2015, 3.6 millions F en 2015/2016 et 4.6 millions F en 2016/2017 ; ces besoins pouvaient être réduits en mettant en œuvre les mesures proposées par Actori.

Cependant, selon les comptes d'exploitation et de financement annexés aux rapports annuels de la FG TG, la Cour relève que contrairement à ce qu'avait prédit le rapport Actori, depuis la saison 2011-2012 et le transfert de 52 personnes sous statut de la Ville de Genève (à l'exception de la saison 2018-2019, due au retard des travaux de rénovation et de la double exploitation du GTG et de l'ODN), les frais fixes (ou frais de fonctionnement) sont stables et représentent environ 19 millions F par an. De même, les charges artistiques (charges de production) sont relativement stables au cours des huit dernières années avec une moyenne de 14.5 millions F par an (à l'exception de la saison 2016-2017, avec des charges artistiques de 12.5 millions F). La FG TG a donc contenu l'évolution des charges et a présenté jusqu'à la saison 2018-2019 une meilleure situation financière que celle prédite dans le rapport Actori. Quant à la saison 2019-2020, elle ne peut pas être analysée de la même manière en raison des conséquences de la crise sanitaire sur l'activité du Grand Théâtre.

Les charges du personnel sous statut Ville de Genève ont augmenté de 6% au cours des 8 dernières années (entre la saison 2011-2012 et la saison 2018-2019), alors que sur la même période le nombre de postes a diminué de 6%. Cependant, cette augmentation des frais de personnel de la Ville de Genève n'a pas eu d'impact sur la subvention en espèces de la Ville de Genève qui s'établit en moyenne à 10.5 millions F par an.

La Cour relève également que le DCTN réalise un suivi annuel sur base du compte rendu relatif aux comptes de la saison et du rapport de l'organe de révision. Cette revue a notamment permis de relever qu'à l'issue de la saison 2018-2019, « *La situation financière de l'institution est largement déficitaire et préoccupante [...] En regard du volume de charges d'exploitation (36.4 KF), les fonds propres sont en négatif et diminuent de 1'824'002 F par rapport aux comptes de la saison 2017-2018, diminution essentiellement due à la baisse du résultat d'exploitation de la saison 2018-2019. Des mesures doivent être prises impérativement, les fonds propres de l'entité ne permettant pas d'assumer un autre résultat déficitaire* ».

Cette revue donne lieu chaque année à un courrier du DCTN reportant l'analyse financière, la revue du SCI (voir chapitre 4.4), ainsi que les tableaux de bord lorsqu'une convention de subventionnement existe.

Malgré ces éléments positifs, la Cour note que pour une institution artistique de première importance, il subsiste des lacunes importantes dans l'établissement et la mise en œuvre de la surveillance, notamment d'un point de vue du suivi budgétaire.

Constat 9 : Une présentation trop tardive au Conseil de fondation de la programmation et du budget ne lui permet pas d'effectuer des ajustements

La Cour relève que la programmation artistique et le budget qui en découle sont généralement présentés au Conseil de fondation au mois d'avril de chaque année pour la saison à venir. Cette présentation seulement quatre mois environ avant le début de la saison ne permet pas au Conseil de fondation de demander à la direction d'effectuer des ajustements en lien avec le volet artistique (nombre de représentations, répartition du nombre d'opéras, de ballets, de récitals, etc.) ou le volet financier.

En outre, cette présentation tardive n'est pas conforme au statut du GTG qui prescrit que le programme et le budget définitifs doivent être présentés au plus tard le 30 novembre de l'année précédente au Conseil administratif (art.10).

Constat 10 : Une absence de programmation et de budget pluriannuels

La Cour relève que la direction générale du GTG n'a pas formalisé de programme et de budget pluriannuels, soumis à l'approbation du Conseil de fondation. Cette absence est un frein à la mise en œuvre de la surveillance du Conseil de fondation qui est chargé du plan de production des spectacles et des questions financières, à teneur de l'art.1 du règlement intérieur.

Alors qu'une programmation de spectacles lyriques est élaborée en moyenne deux ans, voire trois ans à l'avance, pour disposer d'artistes de renom, le Conseil de fondation examine les propositions de programmation de la direction générale sur la base d'un budget annuel, déjà largement engagé. Le cadrage financier pluriannuel n'existe pas.

Constat 11 : Un suivi budgétaire insuffisant présenté au Conseil de fondation ne lui permet pas d'effectuer des arbitrages

La Cour a constaté que le suivi budgétaire mis à disposition du Conseil de fondation est insuffisant pour lui permettre d'effectuer des arbitrages au cours de la saison. En effet, il reçoit de manière détaillée uniquement les décomptes d'ouvrages qui reflètent une comptabilité analytique par spectacle, mais qui ne permettent pas de faire le suivi de la situation financière de la FG TG. De plus, seule la projection du résultat est discutée (p. ex. lors de la saison 2019-2020 en lien avec le déficit projeté et la demande de crédit exceptionnel PR-1315¹⁷).

Avec la crise sanitaire, ce suivi budgétaire revêt d'autant plus d'importance. Le budget 2020-2021 a été établi avec une capacité de 1'500 places, alors que les conditions sanitaires de la rentrée 2020 imposent une capacité maximale de 800 places. Cette situation ne permet plus de remplir les objectifs fixés dans le budget initial. De ce fait, des arbitrages devront être effectués par le Conseil de fondation afin de limiter les pertes financières ou de rechercher de nouvelles sources de recettes et/ou de financement.

Constat 12 : Une absence de budget consolidé ne facilitant pas une vision globale

La Cour relève qu'il n'existe pas de budget global de l'activité du GTG. En effet, la Ville de Genève et la FG TG élaborent et gèrent de manière séparée leur budget sans les consolider.

La FG TG, qui par sa mission pilote les activités du GTG, n'a par conséquent pas de vision d'ensemble et n'est pas responsable de la totalité du périmètre budgétaire.

4.4.3. Risques découlant des constats

Les constats de la Cour relatifs à la surveillance et au *reporting* font ressortir des risques de conformité, de contrôle et financiers pour la FG TG. Le tableau ci-dessous liste pour chaque constat les différentes catégories de risques affectées d'après la définition des risques mentionnée au chapitre 5.

¹⁷ PR-1315 concerne l'ouverture d'un crédit budgétaire de 3 460 473 F destiné à couvrir les frais induits par le retard du chantier du bâtiment de la Place de Neuve et la double exploitation simultanée de l'ODN et de la scène de la Place de Neuve, ainsi que les frais de prolongation des locations de locaux imputables au retard du chantier.

Surveillance et reporting		Risques avérés	Risques potentiels
9	Une présentation trop tardive au Conseil de fondation de la programmation et du budget ne lui permet pas d'effectuer des ajustements	Risques de conformité et de contrôle	Risques opérationnels et financiers
10	Une absence de programmation et de budget pluriannuels	Risque de contrôle	Risques opérationnels et financiers
11	Un suivi budgétaire insuffisant présenté au Conseil de fondation ne lui permet pas d'effectuer des arbitrages	Risques de conformité et de contrôle	Risques opérationnels et financiers
12	Une absence de budget consolidé ne facilitant pas une vision globale	Risque de contrôle	Risques opérationnels et financiers

4.4.4. Recommandations

Recommandation n°8 (cf. constat 9) : Présenter au Conseil de fondation la programmation artistique et le budget annuel suffisamment tôt

Priorité : Très élevée

La Cour recommande au Conseil de fondation de s'assurer du respect des délais légaux (art.10 du statut) pour présenter le programme artistique et le budget en vue de l'examen et de l'approbation du Conseil administratif. À cet effet, il doit s'assurer que le directeur général lui remette les documents conformément aux délais prescrits par le statut.

Livrables :

- Validation avant le 31 mai du programme et du budget préliminaires de la saison qui débute l'année suivante ;
- Validation avant le 30 novembre du programme et du budget définitifs de la saison qui débute l'année suivante.

Recommandation n°9 (cf. constat 10) : Formaliser une programmation et un budget pluriannuels

Priorité : Très élevée

La Cour recommande à la direction générale du GTG de définir et formaliser une programmation pluriannuelle et de s'assurer qu'elle reflète la stratégie validée par le Conseil de fondation. Cette programmation artistique devra être complétée par un budget pluriannuel permettant d'avoir une vision globale des activités futures du GTG. Ces informations offriront la possibilité au Conseil de fondation d'effectuer des arbitrages sur la base des éléments budgétés.

Ces documents devront être validés par le Conseil de fondation.

Livrables :

- Modification du statut du GTG ;
- Programmation et budget pluriannuels ;
- Validation du programme et du budget pluriannuel par le Conseil de fondation.

Recommandation n°10 (cf. constats 11 et 12) : Établir un budget et un suivi de l'ensemble des activités du GTG

Priorité :	Élevée
------------	--------

La Cour recommande à la direction générale d'établir un budget et un suivi pour l'ensemble des activités de l'institution. Dans ce processus, le directeur général et la direction des finances devront également prendre en compte les charges et produits provenant de la Ville de Genève de manière à offrir aux instances de la FG TG une vision globale de la situation financière.

Le suivi budgétaire devra être réalisé et présenté sur une base régulière (par exemple trimestrielle, semestrielle). La mise à disposition de ces informations permettra au Conseil de fondation d'avoir une vision financière globale de l'institution et d'effectuer, si nécessaire, des arbitrages pour assurer un équilibre financier au cours de la saison ou pour les futures saisons.

Livrables :

- Processus d'élaboration et du suivi budgétaire : annuel, pluriannuel et consolidé ;
- Présentation du suivi budgétaire au Conseil de fondation.

4.4.5. Observations de l'audité

Recommandation 8: acceptée refusée

Position de la FGTG:

Le Conseil est conscient du non-respect des délais statutaires. Il souligne toutefois que le Conseil administratif tolère la situation depuis des années, attentif à la difficulté matérielle de respecter les délais imposés par les Statuts actuels. En outre, il n'était pas possible de tenir ces délais, compte tenu des urgences récurrentes (travaux de rénovation, déménagement à l'opéra des nations, retards de chantiers à la Place de Neuve, changement de direction, pandémie Covid 19). Ce point sera d'ailleurs réexaminé lors de l'aggiornamento des textes régissant la FGTG. Dans cette attente, le nouveau Conseil s'engage toutefois à améliorer significativement le délai de reddition et validation desdits documents.

Recommandation 9: acceptée refusée

Position de la FGTG:

L'ancien Conseil de fondation avait largement commencé le travail avec le Département municipal de tutelle. Une proposition devrait prochainement être portée à la connaissance des membres du Conseil et validée par les instances.

Recommandation 10: acceptée refusée

Position de la FGTG:

Le Conseil s'engage à améliorer la visibilité financière de l'institution et notamment le reporting de cette dernière. Il souligne toutefois que les instruments existants permettent déjà d'avoir une excellente vision financière de l'institution. Le rapport des réviseurs notamment accrédite ce sentiment. Finalement, le Conseil rappelle que l'amélioration du reporting financier est, pour une large partie, intimement corrélé au projet mené par la Ville de Genève relatif à la dématérialisation des flux financiers et la centralisation de la fonction comptable. Cette réforme, soutenue par la direction du GTG, offrira une vision consolidée de la situation financière. L'avancée de cette réforme ne dépend toutefois pas de la FGTG.

4.5. Gestion des risques et système de contrôle interne

4.5.1. Contexte

Le système de contrôle interne (SCI) est un « système de gestion » qui concerne l'ensemble des activités et des collaborateurs d'une organisation. Selon l'article 50 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'État (LGAF, D 1 05), il vise à :

- a) « assurer la qualité des prestations fournies par une entité dans le respect des lois, règlements, directives et autres normes en vigueur ;
- b) assurer la qualité des processus visant à fournir ces prestations ;
- c) gérer les risques découlant de l'activité de l'entité ».

Selon certains référentiels reconnus tels que le COSO¹⁸, la gestion des risques fait partie du SCI.

La gestion des risques est « une approche systématique et planifiée, constituée par un ensemble d'activités, de règles et d'outils utilisés par une organisation par rapport à ses risques financiers et non financiers. Le but ultime de la gestion des risques est de constituer un outil d'aide à la décision. Ses objectifs principaux sont de permettre à une organisation d'identifier et d'évaluer les risques ayant un impact sur sa mission et de l'aider à le gérer de manière conforme à son appétence »¹⁹.

4.5.1.1. Dispositions en matière de système de contrôle interne (SCI)

Règlement régissant les conditions d'octroi des subventions municipales

En vertu de l'article 7 du règlement régissant les conditions d'octroi des subventions municipales (LC 21 195), la FG TG doit disposer d'un contrôle interne. Selon l'annexe 1, « 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. [...] Le bénéficiaire documente son système de contrôle interne financier permettant de garantir une tenue régulière de la comptabilité et l'établissement d'un rapport financier adéquat. Par ailleurs, il met en place un système de gestion des risques, financiers et non financiers, liés à son activité. [...] Le subventionné documente son système de contrôle interne pour ses principaux domaines d'activité ».

Convention de subventionnement

La dernière convention de subventionnement pour l'année 2017 mentionnait à son article 12 que « la FG TG met en place un système de contrôle interne adapté à sa mission et à sa structure, conformément à la loi sur la gestion administrative et financière de l'État, du 4 octobre 2013 (RSG D 1 05) ».

¹⁸ Le COSO est le référentiel le plus reconnu en matière de SCI. Il a été défini par le Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

¹⁹ Source : Concept de gestion des risques pour l'État de Genève.

4.5.1.2. Analyse des risques de la FGTG

Une analyse des risques a été approuvée par le Conseil de fondation du 29 septembre 2017. Elle n'a pas fait l'objet d'une nouvelle validation pour la saison 2018-2019. Elle a été revue et validée par le Conseil de fondation en date du 29 juin 2020.

Cette nouvelle analyse des risques dénombre désormais 42 risques qui se répartissent comme suit :

- Ressources humaines : 10 risques (2017 : 12) ;
- Finances : 8 risques (2017 : 5) ;
- Technologies de l'information : 12 risques (2017 : 5) ;
- Techniques : 7 risques (2017 : 4) ;
- Secrétariat général : 5 (2017 : 3)

4.5.1.3. Système de contrôle interne de la FGTG

Le SCI de la FGTG se base sur le guide de contrôle interne à l'usage des organismes subventionnés²⁰, élaboré par la Ville de Genève.

Au sein de la FGTG, quatre secteurs ont été identifiés :

- Finances ;
- Ressources humaines ;
- Technologies de l'information ;
- Techniques.

²⁰ Source : https://www.geneve.ch/sites/default/files/fileadmin/public/Departement_5/Documents_de_demarches/guide-contrôle-interne-organismes-subventionnes.pdf

À titre d'exemple, l'état d'avancement du service Finances se situait de la manière suivante à fin juin 2020 :

A Séparation des tâches	
<input checked="" type="checkbox"/>	25.06.20 Caisse
<input checked="" type="checkbox"/>	25.06.20 Achats
<input type="checkbox"/>	Salaires
<input checked="" type="checkbox"/>	25.06.20 Comptabilité, clôture et états financiers
<input checked="" type="checkbox"/>	25.06.20 Projet / manifestation
<input checked="" type="checkbox"/>	25.06.20 Trésorerie
<input type="checkbox"/>	Stock
B Compétences financières liées à la gestion des comptes de liquidités	
<input checked="" type="checkbox"/>	26.06.20 Comptes bancaires et/ou postaux
<input checked="" type="checkbox"/>	26.06.20 Cartes de crédit / débit
<input checked="" type="checkbox"/>	26.06.20 Opérations bancaires / postales
C Cahier des charges	
<input checked="" type="checkbox"/>	Existence d'un cahier des charges pour chaque employé
D Inventaire des risques / Cartographie des risques	
<input checked="" type="checkbox"/>	26.06.20 Inventaire des risques soumis au Conseil de Fondation
E Objectifs de maîtrise, risques et contrôles	
<input type="checkbox"/>	Organisation
<input checked="" type="checkbox"/>	25.06.20 Billetterie
<input checked="" type="checkbox"/>	25.06.20 Budget
<input type="checkbox"/>	Récolte de fonds
<input type="checkbox"/>	Achats
<input type="checkbox"/>	Salaires
<input type="checkbox"/>	Note de frais
<input type="checkbox"/>	Comptabilité et clôture
<input checked="" type="checkbox"/>	25.06.20 Trésorerie
<input type="checkbox"/>	Informatique
F Description succincte du système de gestion des risques	
<input checked="" type="checkbox"/>	Informatique
G Information sur les exigences de contrôle interne	
<input checked="" type="checkbox"/>	19.06.20 Envoi de l'annexe G à la Ville

L'organe de révision a relevé dans son rapport en 2019 que : « Conformément à l'article 71, al. 2 du règlement d'application de la loi sur l'administration des communes et à la norme d'audit suisse 890, nous avons constaté qu'un système de contrôle interne relatif à l'établissement des comptes annuels, défini selon les prescriptions de la direction, avait été formalisé et validé durant l'exercice précédent. Des mises à jour ont été réalisées durant l'exercice et quelques processus importants doivent encore être adaptés/mis à jour, notamment en raison des changements à venir dans l'organisation.

Selon notre appréciation, il existe, à l'exception des faits présentés au paragraphe précédent, un système de contrôle interne relatif à l'établissement des comptes annuels ».

4.5.2. Constats

La Cour relève que la FG TG a effectué une analyse des risques pour la première fois en août 2017 et l'a ensuite mise à jour en juin 2020. Cette mise à jour a tenu compte des nouveaux risques avérés tels que les risques financiers liés à la crise sanitaire ou à la baisse des revenus de la billetterie, ou les

risques sécuritaires liés à la machinerie, notamment à la suite de l'expertise de la machinerie de scène réalisée en décembre 2019.

Le service des ressources humaines dispose d'une documentation du SCI, basé sur une analyse des risques et qui concerne prioritairement les impacts financiers liés à la paie (p. ex. checklist de contrôle des salaires).

De plus, la Cour relève également que la revue annuelle du SCI par le département de la culture et de la transition numérique a précisé que *« comme pour l'année précédente, il convient, en priorité, que la documentation SCI du GTG soit revue et mise à jour rapidement par son conseil de Fondation. Ce dernier doit également poursuivre le travail de documentation de son SCI dans tous les secteurs clés qu'il a définis. Enfin, les recommandations émises par l'organe de révision devraient également faire l'objet d'un suivi attentif »*.

La Cour note que le processus de contrôle interne pourrait être développé notamment en distinguant des risques liés aux différents métiers de la Fondation de ceux liés à la stratégie de l'institution. D'autre part, le SCI n'est pas encore décliné pour l'ensemble des activités de la FG TG et pourrait également être orienté de manière plus opérationnelle que principalement liés aux aspects financiers.

Constat 13 : Une analyse des risques hétérogène dans le détail des éléments relevés

La Cour relève que l'analyse des risques, bien que mise à jour en juin 2020, ne fait pas ressortir clairement les risques principaux, financiers et non financiers, de son activité, contrairement à ce que demande le *Règlement régissant les conditions d'octroi des subventions municipales*. En effet, elle comporte encore des risques d'une très grande disparité dans leurs conséquences s'ils étaient avérés. À titre d'exemple, la Cour relève que les risques suivants ont été reportés :

- IT : perte d'efficacité dans la recherche de fichiers due à une structure éparsée et non harmonisée, avec une évaluation du risque de 4 pour lequel il a été décidé de réduire le risque ;
- Baisse des revenus en raison d'une tendance du public à acheter des places moins chères que par le passé, avec une évaluation du risque de 4 pour lequel il a été décidé d'accepter le risque.

Ces deux risques font ressortir deux problématiques dont l'influence sur la prestation délivrée est très différente. La baisse des revenus de la billetterie aura une conséquence forte et directe sur la qualité et la délivrance de la prestation, ce qui ne sera pas le cas de la structure des fichiers. Or les deux risques ont été identifiés au même niveau d'importance.

Constat 14 : Un SCI insuffisamment développé

La Cour relève que le SCI de la FG TG n'est pas finalisé. L'absence de contrôles a pour conséquence d'augmenter le risque d'erreurs de traitement dans l'activité du GTG.

À titre d'illustration la Cour relève notamment que :

- Le secteur artistique n'a pas été identifié pour l'établissement d'un SCI sur la base du guide de contrôle interne, élaboré par la Ville de Genève, alors qu'il s'agit du cœur de métier de l'institution ;
- Aucune procédure n'indique ni ne précise l'application de la réglementation sur la passation des marchés publics, ainsi que la définition d'un marché. Pour rappel, l'article 7A du règlement sur la passation des marchés publics (RMP, L 6 05.01) précise que *« Chaque autorité adjudicatrice définit, de manière formelle et transparente, les limites des marchés qu'elle entend adjuger en utilisant des critères ou indices tels que le périmètre, la durée, la portée transversale de l'adjudication ou les motifs*

organisationnels qui justifient son choix. Elle ne peut diviser le marché pour contourner les valeurs-seuils » ;

- En l'absence de directives précises sur la compétence de rédaction des contrats de travail, il est arrivé que le département de la production artistique établisse des contrats sans respecter certains principes juridiques ;
- Comme relevé dans le rapport de la Cour sur les indemnités horaires en Ville de Genève²¹, des indemnités horaires ont été versées de manière non justifiée à des collaborateurs du GTG. Cette situation est notamment due à l'absence de clarification des rôles et responsabilités entre la direction des ressources humaines de la Ville de Genève et la FGTG ;
- Le directeur du ballet ne dispose pas d'un cahier des charges ;
- Les soldes des vacances non prises des cadres et collaborateurs de la FGTG et de la Ville de Genève au 30 juin 2019 étaient élevés. À titre illustratif, le départ de sept collaborateurs au 30 juin 2019 a engendré un coût de 115'488 F pour le paiement des vacances non prises (soit un total de 174.5 jours de vacances et en moyenne 25 jours par collaborateur). Cette situation, connue de la direction générale, est non seulement contraire au règlement d'application du statut du personnel de la Ville de Genève (REGAP), mais surtout est susceptible d'engendrer des risques pour la santé des collaborateurs ainsi que des risques financiers pour la FGTG et la VdG.

4.5.3. Risques découlant des constats

Les constats de la Cour relatifs à la gestion des risques et le SCI font apparaître des risques de conformité et financiers et peuvent également engendrer des risques potentiels financiers et opérationnels pour la FGTG. Le tableau ci-dessous liste pour chaque constat les différentes catégories de risques affectées d'après la définition des risques mentionnée au chapitre 5.

Gestion des risques et SCI		Risques avérés	Risques potentiels
13	Une analyse des risques hétérogènes dans les détails des éléments relevés	Risques de conformité et de contrôle	Risques opérationnels et financiers
14	Un SCI insuffisamment développé	Risques de conformité et de contrôle	Risques opérationnels et financiers

4.5.4. Recommandations

Recommandation n°11 (cf. constat 13) : Revoir le processus d'analyse des risques

Priorité : **Élevée**

La Cour recommande au Conseil de fondation de revoir son processus de gestion des risques. Ce processus devrait être réalisé au sein de chaque service et direction afin d'identifier et d'analyser les facteurs susceptibles d'affecter la réalisation des objectifs de l'institution. Ensuite, seuls les principaux risques en termes de probabilité de survenance et de dommage potentiel devront être portés à la connaissance du Conseil de fondation afin de décider si un risque doit être limité, assuré ou accepté.

²¹ Rapport n°154 : Audit de légalité et de gestion des indemnités horaires versées par la Ville de Genève, publié le 21 novembre 2019

Livrables :

- Procédure d'établissement de l'analyse des risques ;
- Analyse des risques mises à jour.

Recommandation n°12 (cf. constat 14) : Développer le SCI au sein de l'ensemble de l'institution pour les activités clés

Priorité : **Élevée**

La Cour recommande au Conseil de fondation de définir le SCI au sein de l'ensemble des services et de la direction afin que les processus clés soient définis et les activités de contrôle formalisées. Les activités de contrôles devront être développées sur la base d'une analyse des risques initiée au sein des services, aussi bien financiers qu'opérationnels ou encore liés au respect des obligations légales et réglementaires.

Sur cette base, une communication à l'ensemble des intervenants devra être effectuée permettant de gérer et de contrôler les activités clés et de rappeler les responsabilités de chacun en matière de contrôle.

Afin de s'assurer que les instruments de contrôle mis en place correspondent à l'environnement, une évaluation de leur efficacité devra également être menée.

Livrables :

- Compléter les secteurs du GTG devant faire l'objet du SCI ;
- Manuel de procédures de chaque secteur redéfini ;
- Communication du SCI aux collaborateurs ;
- Revue des contrôles (contrôles de second niveau).

4.5.5. Observations de l'audit

Recommandation 11 : acceptée refusée

Position de la FG TG :

Le Conseil souscrit à la recommandation. Il s'engage à prendre connaissance annuellement de la matrice des risques et à valider les risques institutionnels.

Recommandation 12 : acceptée refusée

Position de la FG TG :

Le Conseil souscrit pleinement à cette recommandation. Il remercie l'ancien Conseil d'avoir, en premier lieu, élaboré un SCI comptable et financier. Désormais, le Grand Théâtre peut sereinement développer un SCI au niveau de maturité plus important qui irrigue en continu tous les domaines d'activités du Grand Théâtre. Le Conseil restera toutefois attentif à formaliser un cadre qui favorise la prise de responsabilité et l'audace. Il ne souhaite en effet pas promouvoir une culture du contrôle qui paralyse l'institution. Cette dernière doit répondre aux principes de la bonne gouvernance, mais doit également et surtout rester un espace de création vivant.

4.6. Documentation en matière d'intégrité et d'éthique

4.6.1. Contexte

L'évaluation de la gouvernance au sein d'une structure nécessite une analyse des principaux éléments qui la constituent, dont la dimension « intégrité / éthique »²². Cette dimension est en général régie dans un « code de conduite » mis en place et appliqué au sein d'une organisation. Il est fondé sur des priorités et des valeurs servant à atteindre les objectifs fixés par l'organisation.

Le terme « conflit d'intérêt » correspond à un large éventail de définitions selon les domaines concernés ainsi que les cadres légaux. On peut néanmoins retenir qu'il y a un conflit d'intérêt lorsque des intérêts étrangers à l'institution peuvent influencer la façon dont un collaborateur s'acquitte de ses obligations. Les conflits d'intérêt ou l'apparence d'un tel conflit doivent être identifiés et communiqués et des mesures organisationnelles doivent être prises en vue de gérer ces situations (par exemple, récusation formelle)²³.

Disposition en matière d'intégrité et d'éthique en Ville de Genève

Pour le personnel de la Ville de Genève, le statut du personnel de la Ville de Genève (LC 21 151) introduit des règles éthiques et de déontologie :

- Art. 82 Respect des intérêts de la Ville de Genève
Les membres du personnel sont tenus au respect des intérêts de la Ville de Genève et doivent s'abstenir de tout ce qui peut lui porter préjudice.
- Art. 84 Exécution du travail
Les membres du personnel doivent notamment :
 - a) *remplir leurs devoirs de fonction consciencieusement et avec diligence, [...]*
 - c) *assumer personnellement leur travail et s'abstenir de toute occupation étrangère au service pendant les heures de travail,*
- Art. 86 Secret de fonction
*Les membres du personnel sont soumis au secret de fonction pour toutes les informations dont elles et ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions dans la mesure où la loi sur l'information du public et l'accès aux documents et la protection des données personnelles du 5 octobre 2001 ou d'autres dispositions légales et réglementaires ne leur permettent pas de les communiquer à autrui.
L'obligation de garder le secret subsiste après la cessation des rapports de service.*

Ces éléments sont complétés par le règlement d'application du statut du personnel de la Ville de Genève (REGAP, LC 21 152.0) :

- Art. 95 Dons et autres avantages (art. 89 statut)
Il est interdit aux membres du personnel de solliciter, de se faire promettre ou d'accepter, en raison de leur fonction, pour elles-mêmes ou eux-mêmes ou pour autrui, des dons ou d'autres avantages quelconques. Les membres du personnel peuvent être tenus de signer un engagement à cet effet.
- Art. 96 Activités accessoires (art. 89 statut)
Les membres du personnel ne peuvent avoir d'activité accessoire qui puisse nuire à l'exercice de leur fonction, être incompatible avec leur fonction officielle ou être incompatible avec les devoirs de leur charge.

²² Standard IIA 2100 (The institute of internal auditors)

²³ Source : Recommandation du Conseil sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public, OCDE, 28 mai 2003 - <https://www.oecd.org/gov/ethics/49106150.pdf>

De plus, afin de garantir la protection de la personnalité des membres du personnel de la Ville de Genève, la Ville de Genève a adhéré au groupe de confiance de l'État de Genève permettant notamment de garantir l'intégrité morale des collaborateurs (Règlement relatif à la protection de la personnalité, LC 21 152.36).

4.6.2. Constats

Sur base de l'analyse du cadre réglementaire, la Cour relève que les collaborateurs de la Ville de Genève disposent dans le statut du personnel et dans son règlement d'application de dispositions relatives à l'éthique et à la déontologie, ainsi qu'un accès au groupe de confiance de l'État de Genève pour garantir l'intégrité morale des collaborateurs.

La Cour note cependant que le personnel de la FG TG ne dispose pas d'éléments reprenant les règles éthiques et les valeurs de l'institution.

Constat 15 : Une absence de code de déontologie ou de charte éthique

La Cour relève que le Conseil de fondation n'a pas rédigé de code de déontologie ou de charte éthique reprenant les valeurs importantes de l'institution, ainsi que l'intégrité professionnelle de l'organisation. Cette absence de règles formalisées ne permet pas de s'assurer que les valeurs éthiques sont communiquées et partagées par l'ensemble des collaborateurs, notamment ceux de la FG TG, ne bénéficiant pas des articles spécifiques prévus à ce sujet dans le statut du personnel de la Ville de Genève.

D'autre part, la Cour constate que le Conseil de fondation n'a pas formalisé de règles régissant l'octroi de cadeaux et autres avantages aux collaborateurs. Cette absence de règles ne permet pas de s'assurer que des éventuels cadeaux ou invitations n'ont pas entraîné des éventuels conflits d'intérêt.

Constat 16 : Une absence de gestion formalisée des liens et des conflits d'intérêt

La Cour relève que le Conseil de fondation n'a pas rédigé de règles relatives à la détection, au traitement et au suivi des liens et des conflits d'intérêt. L'identification des liens d'intérêt revêt une importance, notamment pour les collaborateurs en charge des acquisitions de biens et services, et également dans les choix artistiques. Sur cette base, des règles de révocation doivent être établies.

4.6.3. Risques découlant des constats

Les constats de la Cour relatifs aux valeurs d'intégrité et d'éthique engendrent des risques potentiels financiers, de fraude et d'image pour la FG TG. Le tableau ci-dessous liste pour chaque constat les différentes catégories de risques affectées d'après la définition des risques mentionnée au chapitre 5.

Valeurs d'intégrité et d'éthique		Risques avérés	Risques potentiels
15	Une absence de code de déontologie ou de charte éthique		Risques financiers, de fraude et d'image
16	Une absence de gestion formalisée des liens et des conflits d'intérêt		Risques financiers, de fraude et d'image

4.6.4. Recommandations

Recommandation n°13 (cf. constat 15) : Rédiger une charte éthique

Priorité : **Élevée**

La Cour recommande au Conseil de fondation d'établir une charte éthique reprenant les valeurs prioritaires de l'institution, et de décliner celle-ci de manière opérationnelle. Cette charte devra inclure des règles en matière d'octroi de cadeaux et d'avantages aux collaborateurs, en définissant ce qui est entendu par avantages et cadeaux (cadeau d'affaires, cadeau de politesse, etc.), ainsi que préciser les règles applicables à l'usage des ressources de la FGTG.

Cette charte éthique devra être communiquée à l'ensemble des collaborateurs afin qu'ils comprennent l'implication opérationnelle de cette démarche dans les prestations qu'ils délivrent. Cela permettra de développer une culture éthique et de la partager avec l'ensemble des membres de l'institution.

Livrables:

- Charte éthique – Code de conduite
 - o Valeurs prioritaires de l'institution ;
 - o Règles en matière d'octroi de cadeaux et avantages aux collaborateurs ;
 - o Règles applicables à l'utilisation des ressources de la FGTG.
- Communication de la charte éthique

Recommandation n°14 (cf. constat 16) : Réglementer la gestion des liens et des conflits d'intérêt

Priorité : **Élevée**

La Cour recommande au Conseil de fondation de réglementer la gestion des liens et des conflits d'intérêt par une directive s'appliquant à l'ensemble des instances et des collaborateurs. Pour ce faire, il s'agira de connaître les liens d'intérêt existants au sein de la FGTG, puis de définir les situations pouvant amener à des conflits d'intérêt, les contrôles à mettre en place, les mesures à prendre lorsqu'ils se présentent et les sanctions encourues. Pour ce faire, une déclaration des liens d'intérêt pourrait être mise en place. Il s'agira ensuite de communiquer ces dispositions à l'ensemble des membres de l'institution.

Livrables:

- Directive sur la gestion des liens et des conflits d'intérêt (identification, contrôle et sanction) ;
- Déclaration des liens d'intérêt des membres du Conseil de fondation et de la direction.

4.6.5. Observations de l'audité

Recommandation 13: acceptée refusée

Position de la FGTG:

Le Conseil souscrit pleinement à cette demande. Il s'inspirera pour ce faire des documents existants dans l'administration municipale et sera extrêmement attentif aux enjeux de protection de la personnalité, notamment les questions d'égalité des chances et de diversité et les problématiques de harcèlement et de discrimination.

Recommandation 14: acceptée refusée

Position de la FGTG:

Le Conseil, conscient de la nécessité de poser un cadre dans le domaine, s'inspirera là aussi du travail déjà réalisé en Ville de Genève.

5. Référentiels de risques

5.1. Catégories de risques

Afin de définir une **typologie des risques pertinente aux institutions et entreprises soumises au contrôle de la Cour des comptes**, celle-ci s'est référée à la littérature économique récente en matière de gestion des risques et de système de contrôle interne, relative tant aux entreprises privées qu'au secteur public. En outre, aux fins de cohésion terminologique pour les entités auditées, la Cour s'est également inspirée du « *Manuel du contrôle interne, partie I* » de l'État de Genève (version du 13 décembre 2006).

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « *possibilité qu'un événement survienne et nuise à l'atteinte d'objectifs* ». Ainsi, la Cour a identifié trois catégories de risques majeurs, à savoir ceux liés aux objectifs **opérationnels** (1), ceux liés aux objectifs **financiers** (2) et ceux liés aux objectifs de **conformité** (3).

1) Les risques liés aux objectifs opérationnels relèvent de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'État et de ses services ou entités, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies, sur l'activité courante, voire sur la poursuite de son activité.

Exemples :

- engagement de personnel dont les compétences ne sont pas en adéquation avec le cahier des charges ;
- mauvaise rédaction du cahier des charges débouchant sur l'engagement de personnel ;
- mesures de protection des données entrantes et sortantes insuffisantes débouchant sur leur utilisation par des personnes non autorisées ;
- mauvaise organisation de la conservation et de l'entretien du parc informatique, absence de contrat de maintenance (pannes), dépendances critiques ;
- accident, pollution, risques environnementaux.

2) Les risques liés aux objectifs financiers relèvent de constatations qui touchent aux flux financiers gérés par l'État et ses services et dont les conséquences peuvent avoir une incidence significative sur les comptes, sur la qualité de l'information financière, sur le patrimoine de l'entité ainsi que sur la collecte des recettes, le volume des charges et des investissements ou le volume et coût de financement.

Exemples :

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

3) Les risques liés aux objectifs de conformité (« *compliance* ») relèvent de constatations qui touchent au non-respect des dispositions légales, réglementaires, statutaires ou tout autre document de référence auquel l'entité est soumise et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- dépassement de crédit d'investissement sans information aux instances prévues ;

- tenue de comptabilité et présentation des états financiers hors du cadre légal prescrit (comptabilité d'encaissement au lieu de comptabilité d'engagement, non-respect de normes comptables, etc.) ;
- absence de tenue d'un registre des actifs immobilisés ;
- paiement de factures sans les approbations requises, acquisition de matériel sans appliquer les procédures habituelles ;

À ces trois risques majeurs peuvent s'ajouter trois autres risques spécifiques qui sont les risques de **contrôle** (4), de **fraude** (5) et d'**image** (6).

4) Le risque de contrôle relève de constatations qui touchent à une utilisation inadéquate ou à l'absence de procédures et de documents de supervision et de contrôle ainsi que de fixation d'objectifs. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de tableau de bord débouchant sur la consommation des moyens disponibles sans s'en apercevoir ;
- procédures de contrôle interne non appliquées débouchant sur des actions qui n'auraient pas dû être entreprises ;
- absence de décision, d'action, de sanction débouchant sur une paralysie ou des prestations de moindre qualité.

5) Le risque de fraude relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- organisation mise en place ne permettant pas de détecter le vol d'argent ou de marchandises ;
- création d'emplois fictifs ;
- adjudications arbitraires liées à l'octroi d'avantages ou à des liens d'intérêt ;
- présentation d'informations financières sciemment erronées, par exemple sous-estimer les pertes, surestimer les recettes ou ignorer et ne pas signaler les dépassements de budget, en vue de maintenir ou obtenir des avantages personnels, dont le salaire.

6) Le risque d'image (également connu sous « *risque de réputation* ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'État et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de contrôle sur les bénéficiaires de prestations de l'État ;
- bonne ou mauvaise réputation des acheteurs et impact sur les prix,
- porter à la connaissance du public la mauvaise utilisation de fonds entraînant la possible réduction ou la suppression de subventions et donations.

5.2. Lien constat et catégories de risques

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

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

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

5.3. Degré de priorité des recommandations

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

La Cour a fixé quatre degrés de priorité :

- Très élevé
- Élevé
- Moyen
- Faible

Cette hiérarchisation tient compte de l'impact positif de la recommandation sur l'**amélioration des prestations**, la **réduction des risques**, et la **diminution des coûts**. Cette notion de priorité est plus large que la simple couverture des risques.

Un degré élevé ou très élevé de priorité d'une recommandation peut correspondre également à « l'agglomération » de risques moyens d'un ensemble de constats couverts par la même recommandation.

6. Remerciements

La Cour remercie le conseiller d'État en charge de la culture (DCS), le conseiller administratif de la Ville de Genève en charge de la culture et de la transition numérique (DCTN), leurs collaborateurs, ainsi que les représentants de la Fondation du Grand Théâtre (membres de l'actuel et du précédent Conseil de fondation, de la direction et du personnel) qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé en septembre 2020. Le rapport complet a été transmis au conseiller administratif du DCTN et au président de la FGTG le 29 octobre 2020, ainsi qu'au conseiller d'État en charge du DCS le 3 novembre 2020, pour observations. Les observations des audités ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations des audités.

Genève, le 19 novembre 2020

François PAYCHÈRE
Président

Isabelle TERRIER
Magistrate titulaire

Dominik SPIESS
Magistrat suppléant

Annexe : Observations générales de la Fondation du Grand Théâtre de Genève

Le Conseil de Fondation du Grand Théâtre a pris connaissance du projet de rapport de la Cour des Comptes du 29 octobre 2020 et analysé son contenu en détail avec la Direction du GTG. Il relève que les observations et recommandations émises par la Cour des comptes sont pour l'essentiel alignées avec les constats de la Direction et les objectifs qu'elle s'est fixée à moyen terme.

Le Conseil de Fondation du GTG ayant été renouvelé en septembre 2020, il prend connaissance d'un rapport dont la période sous revue ne relevait pas de son mandat mais de celui de ses prédécesseurs. A ce titre, il salue le grand travail qui a été réalisé par le précédent Conseil de fondation pour développer l'institution dans un contexte particulièrement exigeant et prend acte des travaux qu'il sera amené à conduire ou à superviser.

Parmi les nombreux défis qui ont été relevés par la Direction et le Conseil de Fondation précédents, il note en particulier :

- le retrait de la subvention cantonale et la recherche d'une solution de financement pérenne pour réduire le déficit structurel de la FGTG;*
- la double exploitation de la scène de Neuve et de celle de l'Opéra des Nations pendant les travaux de rénovation du théâtre ;*
- les difficultés engendrées par le retard des travaux, qui ont nécessité une reconfiguration complète de la programmation et des budgets de la saison 2018-2019;*
- la fin du déménagement de l'Opéra des Nations au Bâtiment rénové de la Place de Neuve tout en assurant la continuité des spectacles ;*
- la finalisation des travaux restants au retour dans le bâtiment ;*
- la reprise des installations techniques et la résolution des pannes et dysfonctionnements de la machinerie de scène, qui n'avait pas été opérationnelle durant 3 ans ;*
- la réouverture aux spectateurs du Bâtiment rénové de la Place de Neuve, avec la production particulièrement exigeante du Ring de Wagner et l'organisation des festivités d'inauguration du Bâtiment ;*
- la transition entre la direction générale sortante de Monsieur Tobias Richter et la direction générale entrante de Monsieur Aviel Cahn ;*
- le lancement de la saison 2019-2020, première saison du nouveau directeur général, Monsieur Aviel Cahn ;*
- la mise en place d'une réglementation régissant les notes de frais ;*
- l'élaboration d'un nouveau concept de restauration (appels d'offres, choix du restaurateur, élaboration du contrat, etc.) ;*
- le suivi de la situation sanitaire liée au COVID-19, la mise en œuvre des mesures cantonales et fédérale et l'évaluation des conséquences financières pour la FGTG.*

Il rappelle également le contexte très particulier qui entoure l'analyse des chiffres du rapport de la Cour des Comptes en soulignant que depuis 2015-2016, la comparaison des chiffres est limitée. En effet, la FGTG a bénéficié d'une subvention cantonale de 2015 à 2017, puis du soutien d'une Fondation privée pour un montant de 1 million 500 milles francs, ce qui lui a permis de réduire de moitié le déficit structurel du GTG. Aussi, pendant les 3 années de rénovation de janvier 2016 à février 2019, les productions du GTG ont été jouées à l'Opéra des Nations avec une jauge beaucoup plus faible que celle du bâtiment de la place de Neuve. Ces changements de mode opératoire ont naturellement eu une influence telle sur le budget d'exploitation du GTG, qu'elles rendent la comparaison des chiffres très peu probante.

Pour le demeurant, il est conscient des défis qui l'attendent, à savoir notamment l'élaboration d'une convention de subventionnement quadriennale avec la Ville de Genève, l'amélioration du système de contrôle interne, l'élaboration d'une charte éthique, la formalisation de la stratégie, le rattrapage des délais de soumission des rapports, la révision des statuts et du règlement intérieur de la FGTG.

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

