



COUR DES COMPTES

Ville de Genève

Rapport

concernant l'audit de gestion

relatif au Fonds municipal d'art contemporain de la Ville de Genève

Genève, le 11 juin 2009

Rapport no 19



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.

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 contrôlées. 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 de l'entité contrôlée.

Sont soumis au contrôle de la Cour des comptes:

- les départements,
- la chancellerie et ses services,
- l'administration du Pouvoir judiciaire,
- le Service du Grand Conseil,
- les institutions cantonales de droit public,
- les autorités communales et les institutions et services qui en dépendent,
- les institutions privées où l'Etat possède une participation financière majoritaire,
- les organismes bénéficiant de subventions de l'Etat ou des communes.

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 lors de ses contrôles.

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 effets ni suites sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'Etat en contactant la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités soumises à son contrôle, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches.

Contactez la Cour par courrier postal ou par le formulaire disponible sur Internet :

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

SYNTHESE

Le Fonds municipal d'art contemporain de la Ville de Genève (le Fonds) a pour mission d'une part de financer des interventions artistiques dans les édifices publics, rues, quais et autres sites et d'autre part d'apporter un soutien aux artistes notamment par l'acquisition et la commande d'œuvres d'art. Il est alimenté par l'allocation d'un pourcentage prélevé sur les crédits des travaux de construction, restauration, rénovation d'édifices et des installations sportives propriété de la Ville de Genève, ainsi que des ponts.

Sur sollicitation d'un conseiller municipal, la Cour des comptes a entrepris d'examiner d'une part, le fonctionnement du Fonds, en particulier ce qui concerne la gestion de ses œuvres et de ses dépenses (travaux d'audit réalisés auprès du Département de la culture), et, d'autre part, le mode de comptabilisation des opérations, plus particulièrement celui lié aux attributions provenant des crédits votés (travaux d'audit réalisés auprès du Département des finances et du logement).

D'une manière générale, il a été constaté que l'environnement de contrôle est insuffisant en raison de l'absence de certaines procédures de références en matière de fonctionnement du Fonds, notamment celles liées à la tenue des inventaires et à la vérification physique régulière des œuvres exposées ou entreposées dans différents lieux.

La Cour préconise la mise en place de procédures relatives tant aux attributions du Fonds qu'aux dépenses de celui-ci. Il s'agit de préciser de quelle manière les crédits complémentaires, les dépassements de crédits présentés au bouclage, les crédits non dépensés intégralement et les crédits non utilisés influencent le montant des attributions au Fonds, d'enregistrer systématiquement l'attribution au Fonds dès que le crédit est voté et entré en force.

S'agissant de l'aspect comptable, la Cour a constaté que le mode de comptabilisation des attributions n'était pas conforme aux principes généraux applicables et ne permettait notamment pas de chiffrer la valeur globale des œuvres acquises. Dès lors que la manière de procéder comporte des risques tant de conformité que financiers, la Cour préconise de la modifier.

La gestion du contrôle des œuvres prêtées est aussi critiquable dès lors qu'elle n'est pas tenue à jour régulièrement. Le travail de mise à jour est toutefois en cours d'achèvement actuellement. Une insuffisance identique est constatée en ce qui concerne la vérification physique des œuvres qui n'est pas réalisée sur une base régulière pour toutes les œuvres.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets.

A cette fin, la Cour a invité le Département des finances et du logement de la Ville de Genève et le Département de la culture à remplir le "tableau de suivi des recommandations et actions" qui figure au [chapitre 5](#), et qui synthétise les améliorations à apporter et indique leur niveau de priorité, le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

Relativement au Département des finances et du logement, le tableau des recommandations n'a pas été rempli de manière adéquate.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

Sauf exceptions, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audité**. La Cour estime qu'il appartient au lecteur d'évaluer la pertinence des observations de l'audité eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

TABLE DES MATIERES

1.	CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	5
2.	MODALITES ET DEROULEMENT	8
3.	CONTEXTE GENERAL	10
3.1	Missions, financement et dépenses du Fonds	10
3.1.1	Historique des missions	10
3.1.2	Financement du Fonds	11
3.1.3	Dépenses du Fonds	12
3.2	Modifications apportées lors de la séance du conseil municipal du 16 décembre 2008	13
3.3	La collection du Fonds	14
3.3.1	Les œuvres d'art	14
3.3.2	La gestion et le suivi de la collection	14
4.	ANALYSE	16
4.1	Environnement de contrôle	16
4.1.1	Contexte	16
4.1.2	Constats	16
4.1.3	Risques découlant des constats	17
4.1.4	Recommandations	17
4.1.5	<i>Observations du FMAC</i>	17
4.2	Contrôle des ressources et des dépenses du Fonds	18
4.2.1	Contexte	18
4.2.2	Constats	19
4.2.3	Risques découlant des constats	20
4.2.4	Recommandations	20
4.2.5	<i>Observations du Service de la comptabilité générale et du budget</i>	21
4.2.6	<i>Observations du FMAC</i>	21
4.2.7	Position de la Cour relativement aux observations du Service de la comptabilité générale et du budget (4.2.5)	21
4.3	Problèmes comptables identifiés	22
4.3.1	Contexte	22
4.3.2	Constats	23
4.3.3	Risques découlant des constats	23
4.3.4	Recommandations	24
4.3.5	<i>Observations du Service de la comptabilité générale et du budget</i>	26
4.3.6	<i>Position de la Cour relativement aux observations de l'audit</i>	26
4.4	Mise à disposition de la collection	27
4.4.1	Contexte	27
4.4.2	Constats	27
4.4.3	Risques découlant des constats	28
4.4.4	Recommandations	28
4.4.5	<i>Observations du FMAC</i>	28
4.5	Inventaire et conservation des œuvres	29
4.5.1	Contexte	29
4.5.2	Constats	29
4.5.3	Risques découlant des constats	30
4.5.4	Recommandations	30
4.5.5	<i>Observations du FMAC</i>	31
5.	TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	33
6.	RECUEIL DES POINTS SOULEVES PAR LES AUTRES AUDITS PORTANT SUR LES MEMES THEMES	35
7.	DIVERS	36
7.1	Glossaire des risques	36
7.2	Remerciements	38

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Créé en 1950, le Fonds municipal d'art contemporain de la Ville de Genève a pour mission, d'une part, de financer des interventions artistiques dans les édifices publics, rues, quais et sites municipaux et, d'autre part, d'apporter un soutien aux artistes actifs à Genève (arrêté PR-592 du conseil municipal du 16 décembre 2008)¹. Ce soutien aux artistes actifs à Genève se traduit par des acquisitions ou des commandes d'œuvres d'art et des aides à la réalisation de projets.

Le Fonds, alimenté par un prélèvement de 2% sur les crédits d'investissement alloués pour les travaux de construction, de rénovation et de restauration des édifices et des installations sportives propriété de la Ville de Genève, ainsi que des ponts (arrêté du 16 décembre 2008), figure au bilan de la Ville de Genève (solde au 31 décembre 2007 : 797'659 F, rubrique « Autres fonds »). Il est géré par le département de la culture et plus précisément par un « service » intitulé « Fonds municipal d'art contemporain » rattaché au service aux artistes et acteurs culturels (SAAC).

Pour la suite du rapport, la Cour utilisera le terme de **Fonds** pour désigner le **compte de bilan** dont les missions sont définies par l'arrêté PR-592 du 16 décembre 2008. Le terme « **FMAC** » désignera quant à lui le **service gestionnaire** du Fonds. Ce service remplit en effet d'autres missions que celles relatives à la gestion du Fonds, mais qui ne sont pas traitées dans le présent rapport.

En septembre 2008, un conseiller municipal de la Ville de Genève a fait part à la Cour des comptes d'irrégularités comptables quant aux écritures ressortant du Fonds et de l'absence d'un inventaire exhaustif des œuvres acquises par le Fonds.

Plus précisément, l'opinion de la Cour est sollicitée sur les questions suivantes :

- « Examiner le financement du Fonds sous l'angle du respect des principes du droit budgétaire, qu'ils soient énoncés dans la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF), dans la loi sur l'administration des communes (LAC) et son règlement d'application et aussi sous l'angle du principe général de transparence que l'on trouve, par exemple dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen à ses articles 14 et 15 ».
- « La qualité du système de contrôle interne mis en place par le FMAC, notamment au regard des risques générés par l'absence d'inventaire exhaustif des œuvres acquises par la Ville depuis des décennies. ».

Cette démarche est à mettre en relation avec les difficultés de financement rencontrées par le Fonds depuis plusieurs années, et qui l'ont contraint à devoir réduire son activité, notamment en renonçant à l'acquisition d'œuvres depuis 2007.

¹ Une PR est une proposition rédigée par le Conseil administratif à l'intention du Conseil municipal pour décision.

Un arrêté PR est une proposition du Conseil administratif qui a fait l'objet de délibérations par le Conseil municipal suivies d'une décision qui prend la forme d'un arrêté.

Ainsi, en début d'année 2008, le Conseil administratif a déposé devant le Conseil municipal une proposition (PR-592) visant à élargir l'assiette du financement du Fonds qui a trouvé son épilogue en décembre 2008 par l'amendement du PR-105A du 14 novembre 2001, soit les articles 2, 5 et 7 ; finalement, la solution votée par le Conseil municipal est d'une part, d'alimenter le Fonds par un prélèvement de 2% (au lieu de 1% jusqu'alors) sur les crédits d'investissement votés par la Ville de Genève pour la construction, la rénovation et la restauration d'édifices et des installations sportives propriété de la Ville de Genève, ainsi que des ponts, et d'autre part de financer certaines missions du Fonds par une ligne budgétaire (budget de fonctionnement de la Ville).

Pour la suite du rapport, la Cour fera principalement référence aux documents en vigueur au cours de l'audit à savoir l'arrêté PR-105A du 14 novembre 2001 et le règlement entré en vigueur le 10 janvier 2007. Les changements apportés par le nouvel arrêté ne modifient pas les conclusions du rapport.

Dès lors que l'article 174a al.1 de la Constitution genevoise (A 2 00) précise que « l'administration de l'Etat de Genève et des communes doit être fonctionnelle, efficace et structurée de manière à éviter des lenteurs, des travaux faits à double et, d'une manière générale, des dépenses sans relation avec le résultat recherché », que la Cour doit exercer ses contrôles conformément à cette disposition (art. 8 al. 1 loi D 1 12), et qu'il appartient à la Cour notamment de s'assurer du bon emploi des crédits, fonds et valeurs mis à disposition d'entités publiques (« audit de gestion »), la Cour est compétente (art. 1 al. 2 loi D 1 12).

Ainsi, la Cour a décidé d'entrer en matière sur la gestion du Fonds en se fixant les objectifs suivants :

- Analyser l'environnement de contrôle mis en place par le FMAC afin de gérer le Fonds,
- Contrôler par sondages les ressources et dépenses du Fonds,
- Analyser les problèmes engendrés par le mode de comptabilisation actuel des ressources et des dépenses du Fonds,
- Analyser la manière dont le FMAC gère la collection des œuvres acquises via le Fonds (« visibilité » de la collection, inventaire et conservation des œuvres).

Elle en a avisé par lettre du 26 septembre 2008 le Conseiller administratif en charge du département de la culture.

Comme précisé auparavant, les travaux de la Cour ont porté uniquement sur le Fonds et non sur les états financiers du FMAC (centre de gestion n° 3106610 selon les comptes publiés par la Ville à fin 2007) ni sur l'ensemble de ses missions. L'audit de la Cour n'a pas porté non plus sur un éventuel rapprochement entre le Fonds géré par la Ville et celui géré par le canton (Fonds cantonal d'art contemporain) quand bien même les missions, les moyens et les problèmes sont similaires dans les deux entités.



Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations **l'ensemble des rapports d'audits préalables** effectués par des tiers, tant internes qu'externes portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. En particulier, la Cour a pris connaissance des rapports du contrôle financier de la Ville de Genève relatifs au Fonds pour les exercices 1996, 1997 et 2003. La Cour précise au tableau comparatif présenté au chapitre 6 les constatations faites par les différentes instances. Le cas échéant, la Cour a indiqué l'origine de celles ayant servi de base aux constats et recommandations contenus dans le présent rapport.

En outre, conformément à son souhait de **contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle** actuellement à l'œuvre à la Ville de Genève, la Cour a examiné la planification annuelle des audits du contrôle financier de la Ville de Genève. Ce dernier n'ayant prévu aucune mission relative au Fonds, la Cour n'a pas eu à modifier, dans ce cadre, son champ d'activité.

2. MODALITES ET DEROULEMENT

La Cour a conduit cet audit en s'entretenant entre le 17 octobre et le 2 décembre 2008 avec les collaborateurs du FMAC et plus particulièrement avec sa conseillère culturelle et responsable. Elle a également rencontré le chef du service de la comptabilité générale et du budget de la Ville de Genève ainsi que la directrice et la responsable financière du service des affaires culturelles du canton qui gère le fonds cantonal d'art contemporain (FCAC).

La Cour a obtenu l'ensemble des procédures relatives au Fonds et a procédé par sondages au contrôle de leur respect. Elle a par ailleurs obtenu une extraction informatique de l'application MUSINFO (« base de données » des œuvres acquises par le Fonds) et effectué une visite du principal lieu de dépôt des œuvres.

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

La Cour a conduit son audit conformément aux **normes internationales d'audit** et aux **codes de déontologie** de l'International Federation of Accountants (IFAC) et de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), dans la mesure où ils sont applicables aux missions légales de la Cour.

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 quelles 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. A ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

3^{ème} phase : Récolte d'informations

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

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

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



5^{ème} phase : Proposition de recommandations

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

6^{ème} phase : Rédaction du rapport

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

7^{ème} phase : Validation du rapport

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

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

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la **typologie des risques encourus**, risques définis dans le Glossaire qui figure au chapitre 7.

Le tableau qui **synthétise les améliorations à apporter** et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de **priorité**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délai de réalisation**.

3. CONTEXTE GENERAL

3.1 Missions, financement et dépenses du Fonds

3.1.1 Historique des missions

Le Fonds municipal de décoration (FMD) a été créé en 1950 avec pour vocation unique de « permettre la décoration artistique des édifices publics, places, rues, quais et sites municipaux ». Ce fonds, rebaptisé Fonds municipal d'art contemporain (ci-après le **Fonds**) en 1997, était mis à disposition du Conseil administratif afin de financer l'organisation de concours et la réalisation d'œuvres artistiques à l'occasion de travaux de construction ou de restauration des bâtiments de la ville. La Ville de Genève se dotait d'un instrument qu'il fallait situer, pour l'époque, dans une double tradition de devoir civique (améliorer les conditions et le confort de vie des habitants en embellissant leur cité) et de devoir social (apporter une aide financière aux artistes).

En 1985, le règlement du Fonds est modifié afin de lui donner une nouvelle mission : celle d'encourager et d'assurer « la promotion de la création artistique locale en procédant à l'acquisition d'œuvres mobiles² destinées à la décoration des bâtiments et locaux de l'administration municipale ».

Trois nouveaux règlements se succèdent entre 1987 et 1988 qui introduisent notamment l'idée de « collection » des œuvres : « le Fonds est mis à la disposition du Conseil administratif pour être utilisé à l'achat ou à la réalisation d'œuvres artistiques mobiles ou non, à l'organisation de concours de décoration, ainsi qu'à la gestion et à la conservation de sa collection » (art. 3 du règlement du 17 février 1988). En particulier, il incombe au département responsable de « conserver et de cataloguer les œuvres acquises » (art. 18).

Directement rattaché au Conseil administratif, le Fonds est placé au début des années 2000 sous l'autorité du département des affaires culturelles (DAC). Ce transfert signe un changement important dans les missions et l'organisation du Fonds. Plusieurs mesures sont ainsi proposées visant à clarifier les compétences, à favoriser une évolution de son fonctionnement et surtout à concrétiser l'extension des missions de Fonds.

Ainsi, suite à l'arrêté municipal PR-105A voté le 14 novembre 2001, le Fonds se voit confier plusieurs nouvelles missions. Destinées à soutenir les « artistes actifs à Genève », elles se traduisent par des « acquisitions ou des commandes d'œuvres d'art, des attributions de bourses, des mises à disposition d'ateliers d'artistes (location ou attribution), des offres de résidence en relation avec les institutions genevoises, des aides à la réalisation de projets ».

Il convient de préciser que jusqu'à fin décembre 2008 (voir point 3.2), l'exposition et la mise en valeur des œuvres d'art auprès du public ne faisaient pas explicitement partie des attributions de la responsable du FMAC.

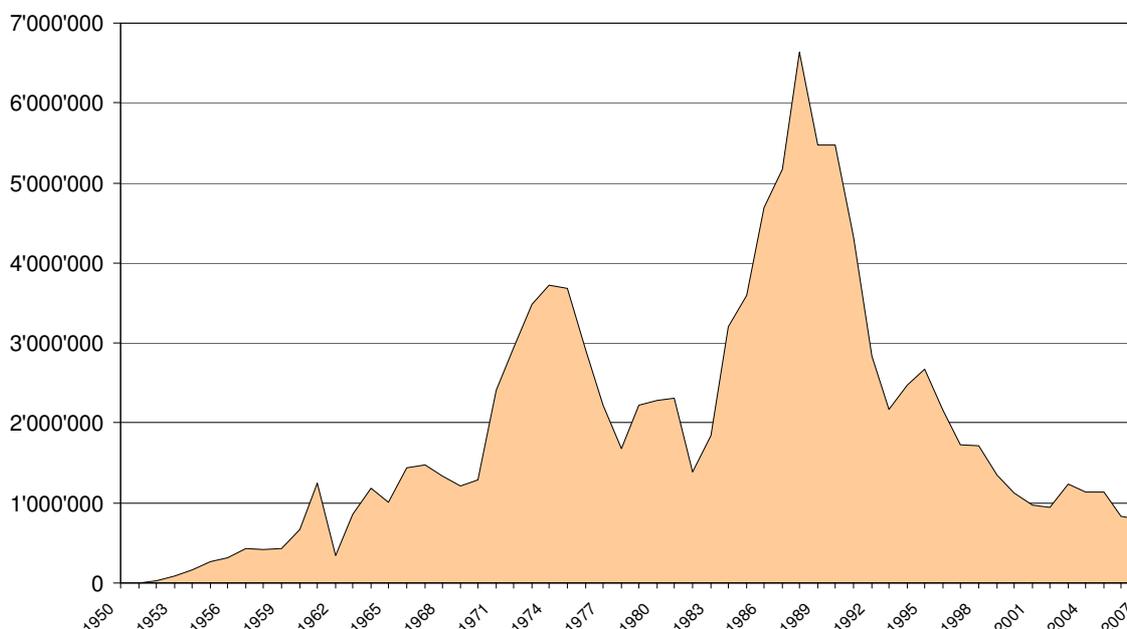
² « On entend par œuvre mobile toute œuvre d'art ou d'artisanat d'art qui, par son volume ou ses dimensions, peut être déplacée facilement d'un lieu à un autre » (article 1^{er} du règlement du 18 septembre 1985). Actuellement, « œuvre mobile » est l'expression employée pour désigner toute œuvre de la collection qui n'a pas été créée en fonction d'un lieu précis, et qui, en principe, n'est pas intégrée à l'architecture ni située dans l'espace public.

3.1.2 Financement du Fonds

Pendant des années, l'intégralité des dépenses du **Fonds** était prélevée sur sa fortune qui était alimentée par un prélèvement sur certains crédits votés par le conseil municipal. Dès 1995, les frais administratifs, de gestion et les salaires sont pris en charge par les comptes de fonctionnement du département concerné. Depuis 2002, des montants sont alloués au service gestionnaire du Fonds (ci-après « **FMAC** ») sur son budget de fonctionnement pour couvrir les frais d'entretien et de restauration des œuvres, de diffusion et de publication. Pour l'exercice 2007, les charges totales (hors amortissements, intérêts répartis et subventions accordées) représentent un montant de 850'000 F, répartis entre des frais de personnel pour 593'000 F et des frais administratifs et de gestion pour 257'000 F. A la date du rapport, le FMAC comprend 3.8 postes équivalents temps plein (hors personnel temporaire).

Entre 1950 et 1996, le financement du Fonds était assuré par un prélèvement de **2%** sur les crédits alloués pour les **travaux de construction ou de restauration** importants des édifices publics propriété de la Ville de Genève. Compte tenu de la situation florissante du Fonds dans les années 1990, il a été décidé de supprimer, à partir de 1991, le prélèvement sur les travaux de restauration dont le coût est inférieur à 10 millions de francs. A partir de 1996, la limite d'attribution des ressources financières sur les travaux de restauration en dessous de 10 millions est annulée et un prélèvement de **1%** est préféré, prenant en considération tous les crédits de **construction, de rénovation et de restauration**.

Alors que la fortune du Fonds s'élevait à plus de 6 millions à la fin des années 1980, celle-ci a fortement diminué dans les années 2000 pour s'établir à un peu moins de 0.8 million à fin 2007 tel qu'illustré par le graphique suivant :



Cette évolution traduit à la fois la forte diminution des ressources (depuis quelques années, les crédits votés par la Ville concernent davantage des travaux **d'aménagement** que des travaux de **construction, de rénovation et de restauration** et ne rentrent donc pas dans la base de calcul du prélèvement de 1%) ainsi que l'élargissement des missions du Fonds depuis 2001.

3.1.3 Dépenses du Fonds

En application du règlement du Fonds, toutes les dépenses sont approuvées par le Conseiller administratif après préavis d'une commission consultative composée au maximum de quatre membres permanents et de cinq membres temporaires.

Le tableau suivant illustre l'évolution des dépenses du Fonds depuis 2004 (selon les documents remis par le FMAC et les comptes de la Ville) :

Dépenses	2004	2005	2006	2007	2008 *
Acquisitions d'œuvres	172'877	118'900	94'180	95'500	4'911
Aides à la réalisation de projets y compris offres de résidence	128'790	181'690	225'672	128'917	117'938
Commandes d'art public	50'000	6'000	71'919	126'190	96'698
Total	351'667	306'590	391'771	350'607	219'547

* données à fin octobre 2008 (hors engagements confirmés et en suspens)

3.2 Modifications apportées lors de la séance du conseil municipal du 16 décembre 2008

Suite à la réduction progressive des moyens à disposition (voir point 3.1.2), le Fonds n'était plus en mesure depuis plusieurs années de remplir toutes ses missions. C'est dans ce contexte que le conseil municipal a accepté les objets suivants lors de sa séance du 16 décembre 2008 :

- PR-592 A/B1 : amélioration de la situation financière du Fonds
- Motion M-646 A1 : politique en matière d'intervention dans l'espace public
- Motion M-840 : création d'une ligne budgétaire pour les aides aux artistes
- PA-92 : création d'un nouveau règlement pour le Fonds

L'acceptation de ces objets a engendré les principales modifications suivantes sur le fonctionnement du Fonds :

- Financement : l'arrêté PR-592 approuvé le 16 décembre 2008 prévoit un taux de **2%** (anc. 1%) sur les crédits alloués pour les travaux de construction, de rénovation et de restauration des édifices et **des installations sportives** (nouveau) propriété de la Ville de Genève, **ainsi que des ponts** (nouveau).
- Missions : les soutiens relatifs à **l'attribution de bourses, à la mise à disposition d'ateliers d'artistes et à l'offre de résidence** sont retirés des missions du Fonds et seront désormais financés par « une ligne budgétaire pour les aides aux artistes ».
- « Visibilité » et mise en valeur des œuvres : le nouveau règlement du Fonds accepté le 16 décembre 2008 (PA-92) indique qu'il revient à la responsable du FMAC d'assurer « l'exposition et la mise en valeur des œuvres auprès du public » (article 13). Par ailleurs, selon la motion M-646, le « conseil municipal demande au conseil administratif de conduire une politique dynamique en matière d'interventions artistiques dans l'espace public, en particulier dans les quartiers dits « populaires » ».

Pour la suite du rapport, la Cour fera principalement référence aux documents **en vigueur au cours de l'audit** à savoir l'arrêté PR-105A du 14 novembre 2001 (prélèvement de 1%) et le règlement entré en vigueur le 10 janvier 2007. Les changements apportés par le nouvel arrêté ne modifient pas les conclusions du rapport.

3.3 La collection du Fonds

3.3.1 Les œuvres d'art

Depuis les années 1950, les acquisitions d'œuvres réalisées par le Fonds viennent alimenter une collection qui compte aujourd'hui quelques 1'700 pièces dont environ 250 œuvres installées sur le domaine public. Cette collection est gérée par le FMAC qui compte cinq collaborateurs, soit 3.8 postes équivalents temps plein (hors personnel temporaire). Les œuvres sont achetées directement aux artistes ou auprès de galeries.

En termes de nombre d'œuvres et de manière très schématique, les dessins, photographies et tableaux représentent environ 60% de la collection, 15% concernent des œuvres fixes installées sur le domaine public, le reste (25%) étant notamment constitué de vidéos et diaporamas (environ 8%). Mentionnons encore qu'une œuvre peut se composer de plusieurs parties (par exemple deux ou plusieurs photos composent une œuvre répertoriée).

Les œuvres d'art font partie du patrimoine administratif de la Ville de Genève qui, selon l'article 48 du Règlement d'application de la loi sur l'administration des communes (RAC) « comprend les valeurs indispensables à l'accomplissement de tâches publiques ». La vente d'une œuvre ne pourrait avoir lieu que conformément aux dispositions des directives comptables du 25 octobre 1989 (art. 4. al. 4 qui impose le transfert dans le patrimoine financier, puis une délibération du Conseil municipal).

3.3.2 La gestion et le suivi de la collection

L'article 13 du règlement du Fonds entré en vigueur le 10 janvier 2007 et modifié lors de la séance du conseil municipal du 16 décembre 2008, précise que « le(la) conservateur(trice) du Fonds veille à ce que les œuvres acquises soient utilisées conformément au règlement. Lui incombent en particulier :

- a) La conservation, l'entretien, la restauration et l'inventaire des œuvres acquises
- b) L'exposition et la mise en valeur des œuvres auprès du public (nouvelle mission selon le règlement voté le 16 décembre 2008)
- c) L'information des services sur les œuvres disponibles et la gestion des prêts d'œuvres à l'administration et à des institutions culturelles
- d) Le transport, l'installation, le déplacement des œuvres
- e) La conclusion des assurances nécessaires
- f) La signalisation des œuvres dans le domaine public
- g) La préparation de publications sur la collection »

Les œuvres peuvent être soit prêtées à l'administration et aux institutions de la Ville, soit prêtées à des institutions extérieures à la Ville (musées, centres d'art), soit être installées sur le domaine public. Pour toutes celles qui ne sont pas prêtées, elles sont conservées dans un dépôt d'une surface de 225 m² situé aux Ports-francs de Genève.



Les œuvres placées dans l'administration et les institutions de la Ville de Genève sont assurées contre les dommages consécutifs aux vols avec effraction, incendie, forces de la nature ou dégâts d'eau. Les autres dégâts occasionnés ne sont pas pris en charge par les assurances. Pour ce qui est des prêts aux institutions extérieures à la Ville, une attestation d'assurance « clou à clou » est exigée avant tout mouvement d'œuvre.

Afin de gérer la collection, le FMAC utilise l'application MUSINFO qui est une base de données commune à plusieurs musées de la Ville. MUSINFO enregistre notamment les caractéristiques techniques précises de l'œuvre, des renseignements sur son auteur, le mode d'acquisition, sa « classification », sa valeur d'achat. En termes de gestion interne, MUSINFO est également utilisée pour suivre les mouvements d'œuvres (prêts, œuvres en restauration).

4. ANALYSE

4.1 Environnement de contrôle

4.1.1 Contexte

Dans le cadre de l'analyse de l'environnement de contrôle relatif au Fonds, la Cour a notamment obtenu les documents suivants de la part du FMAC :

- Cadre de référence et procédures pour la mise en œuvre des soutiens à la création artistique gérés par le FMAC (mars 2003). Ce document détaille notamment le fonctionnement de la commission consultative, la situation et le traitement du compte de bilan d'un point de vue financier, les critères utilisés lors de l'acquisition d'œuvres. Il prévoit en particulier qu' « une somme équivalente aux 70% du bilan de sortie de l'année précédente doit impérativement rester sur le compte de bilan du Fonds »
- Organisation et préparation des séances de la commission
- Paramètres d'aide à la décision du département des affaires culturelles (avril 2003)
- Synthèse des critères d'achat de la commission
- Procédure de traitement des dossiers pour les réunions de commission
- Procédure de sortie des œuvres (novembre 2001).

A ces documents s'ajoute le règlement du Fonds (entré en vigueur le 10 janvier 2007) ainsi que l'arrêté du conseil municipal du 14 novembre 2001 modifiant le Fonds et détaillant ses missions ainsi que son mode de financement.

4.1.2 Constats

- 1 Il n'existe pas un document de référence récent approuvé par le magistrat en charge du département de la culture décrivant de manière détaillée le fonctionnement du Fonds. Le document « cadre de référence » de 2003 mentionné précédemment n'a en effet jamais reçu l'approbation définitive du magistrat.
- 2 Certains documents mentionnés plus haut constituent pour tout ou partie des « doublons » par rapport à ce « cadre de référence ». Par exemple, certaines parties du document intitulé « synthèse des critères d'achat de la commission » sont partiellement reprises dans le « cadre de référence ». C'est le cas également pour le document « organisation et préparation des séances de la commission ».
- 3 Un document-clé de l'environnement de contrôle n'existe pas : il s'agit de la procédure relative aux prises d'inventaires physiques.

4.1.3 Risques découlant des constats

Le **risque de contrôle** tient à l'absence d'une part, de document de référence récent approuvé par le magistrat et, d'autre part, de procédures pour des opérations importantes.

Le **risque opérationnel** tient au fait que si deux ou plusieurs documents décrivent la même opération, ils peuvent en donner un traitement différencié.

4.1.4 Recommandations

Actions

[cf. constats 1 et 2] Actualiser le document « Cadre de référence et procédures pour la mise en œuvre des soutiens à la création artistique gérés par le FMAC » et le faire formellement approuver par le magistrat.

[cf. constat 3] Rédiger la procédure relative aux prises d'inventaires physiques.

Pistes et modalités de mise en œuvre

[cf. constats 1 à 3] La Cour invite la conseillère culturelle et responsable du FMAC à actualiser le document de référence en incluant les points manquants. Celui-ci devra intégrer les modifications de réglementation décrites au point 3.2.

Ce document devra être considéré comme le principal document de référence décrivant le fonctionnement du Fonds et devra présenter une description mise à jour de chaque processus mis en œuvre : acquisitions et commandes d'œuvres d'art, interventions artistiques, aides à la réalisation de projets, critères de décision de la commission consultative, gestion des mouvements d'œuvre et vérification physique (voir point 4.5).

En particulier, les usages doivent être formalisés ; par exemple, la décision de conserver une somme équivalente à un pourcentage du bilan de l'année précédente sur le compte de bilan du Fonds.

La Cour invite la conseillère culturelle et responsable du FMAC à établir une procédure d'inventaire pour chaque « catégorie » d'œuvres : œuvres en prêts, au dépôt, situées dans l'espace public. Celle-ci devra notamment préciser la fréquence des inventaires.

Avantages attendus

Disposer d'un document de référence, complet et unique qui est approuvé par le magistrat, décrivant le fonctionnement du Fonds.

4.1.5 Observations du FMAC

La conseillère culturelle et responsable du FMAC est d'accord avec les recommandations de la Cour.

4.2 Contrôle des ressources et des dépenses du Fonds

4.2.1 Contexte

Ressources

L'article 2 de l'arrêté PR-105A du 14 novembre 2001 indique que « le Fonds est alimenté par un prélèvement de 1% sur les **crédits alloués pour les travaux de construction, de rénovation et de restauration des édifices propriété de la Ville de Genève** ».

Comme tous les crédits soumis au vote du conseil municipal, ceux rentrant dans le champ d'application de l'article 2 de l'arrêté PR-105A font l'objet d'une proposition du Conseil administratif (PR) qui détaille notamment l'objet et les caractéristiques du crédit. Les PR sont rédigées par le service des bâtiments ou de l'architecture de la Ville qui doit ainsi prévoir l'attribution de 1% au Fonds.

Les PR sont contrôlées par le département des finances et du logement puis sont transmises au Conseil administratif, avant que ce dernier les soumette pour délibérations au conseil municipal. Tous les cas de figure n'étant pas traités par des directives existantes, les éléments suivants sont pris en compte par la Ville de Genève quant aux attributions :

- le terme de « crédit alloué » inclut la TVA, les honoraires de promotion ainsi que les intérêts intercalaires,
- s'agissant des dépassements de crédit, un crédit complémentaire demandé en cours de travaux fera l'objet d'une attribution complémentaire au Fonds. Par contre, lors d'un dépassement présenté au bouclage du crédit, ou dans le cas d'un crédit non dépensé intégralement, le prélèvement n'est pas réajusté.

A réception de l'arrêté entré en force (après expiration du délai référendaire), l'attribution au Fonds est comptabilisée par le service de la comptabilité générale et du budget conformément aux principes comptables détaillés en partie 4.3.1.

De son côté, le FMAC effectue un travail de suivi de manière à s'assurer qu'aucune attribution n'a été oubliée.

Dépenses

Selon l'article 3 de l'arrêté PR-105A du 14 novembre 2001, « le Fonds est mis à la disposition du Conseil administratif pour d'une part, **organiser les concours en vue des interventions artistiques** sur le patrimoine de la Ville, et d'autre part, encourager et favoriser la création et la réalisation d'œuvres artistiques à Genève ». L'article 5 du même arrêté précise que « pour le soutien aux artistes actifs à Genève, le Fonds pourra procéder par des **acquisitions ou des commandes d'œuvres d'art, des attributions de bourses, des mises à disposition d'ateliers d'artistes** (location ou attribution), **des offres de résidence en relation avec les institutions genevoises, des aides à la réalisation de projet** ».

L'article 10 du règlement du Fonds entré en vigueur en janvier 2007 prévoit quant à lui que : « le Conseiller administratif **prend connaissance des préavis** de la Commission et des recommandations des jurys de concours et **décide** de l'acquisition de toute œuvre mobile, de l'attribution de bourses, de la mise à disposition d'ateliers, d'offre de résidence, d'aide à la réalisation de projets ».

4.2.2 Constats

Ressources

- 1 La Ville de Genève n'a pas formalisé de procédure relative aux attributions faites au Fonds traitant des problématiques suivantes :
 - La gestion des crédits complémentaires,
 - La gestion des dépassements de crédit présentés au boucllement,
 - La gestion des crédits non dépensés intégralement,
 - La gestion des crédits non utilisés.
- 2 Dans le cadre de ses travaux d'audit, la Cour a constaté que, dans un cas, l'assiette de l'attribution avait été différente des autres. Il s'agit de la PR-508 qui ne respecte pas la base de calcul indiquée à savoir le coût total TTC du crédit y compris honoraires de promotion et intérêts intercalaires. L'impact sur le calcul de l'attribution au Fonds s'élève à environ 3'500 F (« sous dotation » au Fonds).
- 3 Par ailleurs, il existe parfois un décalage qui peut être significatif entre la date d'acceptation de la PR et l'attribution effective au Fonds. C'est le cas des PR 256 et 293 acceptées à fin janvier 2004, mais dont les attributions au Fonds n'ont été faites qu'en 2005.

Dépenses

- 4 La Cour a obtenu les documents justificatifs du compte de bilan par catégorie de dépenses pour les années 2004 à 2008 et a procédé à leur rapprochement avec la comptabilité. Elle a également contrôlé par sondages la conformité de certaines dépenses : existence du préavis de la commission consultative, de la lettre d'acceptation du magistrat. Il en ressort les conclusions suivantes :
 - a) depuis 2004, les justificatifs remis montrent que le Fonds est uniquement utilisé pour financer des missions conformes à celles décrites dans les articles 3 et 5 de l'arrêté PR-105A du 14 novembre 2001 :

Compte de bilan n° 235460	2004	2005	2006	2007	2008 *
Solde au 1er janvier	1'231'567	1'138'199	1'126'845	829'665	797'660
Ressources	258'299	295'236	94'591	318'602	172'901
Dépenses	351'667	306'590	391'771	350'607	219'547
<i>dont acquisitions d'œuvres</i>	172'877	118'900	94'180	95'500	4911
<i>dont aides à la réalisation de projets y compris offres de résidence</i>	128'790	181'690	225'672	128'917	117'938
<i>dont commandes d'art public</i>	50'000	6'000	71'919	126'190	96'698
Solde au 31 décembre	1'138'199	1'126'845	829'665	797'660	751'014

* données à fin octobre 2008 (hors engagements confirmés et en suspens et attributions en suspens)

- b) dans le cadre de ses contrôles, la Cour a relevé une dépense de 32'160 F de l'année 2006 qui n'a pas été soumise, pour préavis, à la commission consultative, contrairement à ce que prévoit l'article 10 du règlement du Fonds. Il s'agit d'une décision du Conseil administratif du 18 janvier 2006 prise hors commission.

4.2.3 Risques découlant des constats

Le **risque de contrôle** tient à l'absence de formalisation complète du processus de traitement des prélèvements et au non respect de l'exactitude et de l'exhaustivité de ceux-ci.

Le contrôle du prélèvement est d'autant plus important que, dans l'hypothèse où une omission ou une erreur serait constatée, le crédit concerné ne pourrait, en principe, pas être modifié pour y ajouter l'attribution de 1% au Fonds dans la mesure où il a déjà fait l'objet d'une délibération.

Le **risque de conformité** tient à l'absence du préavis de la commission consultative sur des dépenses engagées par le magistrat. Toutefois, la Cour relève qu'elle n'a constaté qu'une seule exception dans ses travaux.

4.2.4 Recommandations

Actions

[cf. constat 1] Formaliser une procédure nouvelle ou compléter une procédure existante, permettant de s'assurer de l'exhaustivité et de l'exactitude des attributions faites au Fonds pour chaque crédit concerné.

[cf. constat 2] Pour le crédit identifié par la Cour dont la base de calcul de l'attribution est erronée, déterminer si la correction peut être effectuée et, le cas échéant, de quelle manière.

[cf. constat 3] Enregistrer l'attribution au Fonds dès que l'arrêté devient définitif.

[cf. constat 4] Soumettre chaque dépense du Fonds au préavis de la commission consultative et réglementer les exceptions, le cas échéant.

Pistes et modalités de mise en œuvre

[cf. constat 1] La procédure relative aux attributions devra notamment indiquer la manière dont les crédits complémentaires, les dépassements de crédits présentés au bouclage, les crédits non dépensés intégralement et les crédits non utilisés influencent le montant des attributions au Fonds. Cette procédure devrait être rédigée par le département des finances et du logement et approuvée par le Conseil administratif puisque c'est ce dernier qui soumet au conseil municipal la PR pour délibérations. Cette procédure est d'autant plus nécessaire que la base de calcul des attributions a été modifiée en décembre 2008 et qu'elle inclut désormais les installations sportives ainsi que les ponts (voir 3.2).

[cf. constat 2] Les informations relatives à l'erreur identifiée par la Cour sur la PR-508 ont été transmises au chef de service de la comptabilité générale et du budget en novembre 2008 pour qu'il procède, le cas échéant, à la correction.

[cf. constat 4] La problématique évoquée dans le constat 4 litt. b) devra être traitée dans le « Cadre de référence » qui encadre l'activité du Fonds (voir 4.1.4) : soit ce document l'interdit, soit il peut prévoir la possibilité de déroger mais en fixant des limites précises à l'article 10 du règlement.

Avantages attendus

S'assurer de l'exhaustivité et de l'exactitude des attributions faites au Fonds. Réduire le temps consacré par le FMAC au contrôle des attributions. Respecter l'article 10 du règlement du Fonds.

4.2.5 Observations du Service de la comptabilité générale et du budget

La pratique actuelle consiste en une application stricte des délibérations du Conseil municipal. En cas de non dépensé, total ou partiel, ainsi qu'en cas de dépassement, l'attribution au fonds d'art contemporain s'effectue sur la base des termes des délibérations relatives aux crédits initiaux.

4.2.6 Observations du FMAC

Recommandation relative au constat 4

Ces cas de figure restant très exceptionnels, il s'agira effectivement de les prévoir dans le document « Cadre de référence ».

4.2.7 Position de la Cour relativement aux observations du Service de la comptabilité générale et du budget (4.2.5)

Le commentaire de l'audité ne répond pas à la recommandation de la Cour qui propose de clarifier la base de calcul des attributions au Fonds en créant une directive ou en complétant une directive existante.

Dès lors, les indications ressortant du tableau de suivi des recommandations (chapitre 5) relatives à la première recommandation ne sont pas adéquates.

4.3 Problèmes comptables identifiés

4.3.1 Contexte

En tant que commune, la Ville de Genève est soumise aux dispositions de la Loi sur l'administration des communes (LAC) et à son règlement d'application (RAC), ainsi qu'aux directives comptables du 25 octobre 1989 émises par le département du territoire (autorité de surveillance des communes). A défaut, elle applique les dispositions de la Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF).

Les directives comptables du 25 octobre 1989 prévoient à leur article 2 al. 1 que : « la comptabilité doit donner une situation claire, complète et véridique des comptes, des patrimoines et des dettes communales ».

L'article 11 de la LGAF précise quant à lui que « la planification financière, le budget et les comptes doivent donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats ». « Pour le surplus, les principes de l'annualité, de l'antériorité du vote, de la publicité, des spécialités qualitatives, quantitatives et temporelles et de l'échéance sont applicables ».

Le mode de comptabilisation appliqué actuellement par le service de la comptabilité générale et du budget de la Ville est la traduction stricte des mécanismes ancrés dans les dispositions légales et réglementaires (arrêté PR-105A) qui régissent les attributions et les dépenses du Fonds.

Comme déjà mentionné, les ressources du Fonds sont intégralement constituées par un prélèvement de 1% sur certains crédits alloués par le conseil municipal. Afin d'illustrer les principes de comptabilisation relatifs au Fonds, la Cour prend l'exemple de la proposition du Conseil administratif n° 533 votée le 12 septembre 2007 par le Conseil municipal qui concerne des travaux relatifs à la patinoire intérieure des Vernets pour un peu plus de 9.6 millions. S'agissant de travaux de rénovation, la PR prévoit en effet une attribution de 1% au Fonds : « un montant de 95'312 francs sera prélevé sur le crédit indiqué et attribué au Fonds d'art contemporain de la Ville de Genève ». Il convient de signaler que ces 95'312 F sont compris dans le crédit voté de 9.6 millions.

Voici la manière actuelle dont sont traitées les différentes opérations :

- **attribution au Fonds** : le prélèvement de 95'312 F est enregistré dans le compte d'investissement de la Ville au même titre que les travaux de rénovation relatifs à la patinoire. La contrepartie de cette écriture est le compte de passif du Fonds (compte de bilan n° 235460). Aucune sortie de trésorerie n'a lieu à cette occasion.
- **activation au bilan de la Ville des travaux et de l'attribution** : lorsque tous les coûts liés aux travaux de rénovation auront été comptabilisés, il sera procédé à un transfert de la dépense de 9.6 millions (y compris l'attribution au Fonds de 95'312 F) à l'actif du bilan de la Ville de Genève. La dépense sera amortie sur la durée indiquée dans la PR, soit 20 ans dans le cas présent.

En résumé, est donc présent au bilan de la Ville de Genève un actif de 9.6 millions à amortir sur 20 ans (qui comprend l'attribution au Fonds de 95'312 F) et un passif de 95'312 F que le Fonds pourra utiliser pour remplir ses différentes missions, par exemple l'acquisition d'une œuvre. A cette occasion, le compte de passif sera débité (diminution de la fortune du Fonds) en contrepartie d'un compte de liquidités (paiement de l'œuvre par la Ville). Ces dépenses peuvent avoir lieu plusieurs mois ou années après « l'activation » de l'attribution au bilan de Ville.

La Cour relève que les comptes annuels de la Ville de Genève ne mentionnent nulle part le mouvement de ce Fonds ni ne donnent de détails sur les acquisitions.

4.3.2 Constats

- 1 Le mode de comptabilisation actuel des ressources et des dépenses du Fonds ne répond pas aux objectifs fixés par les lois citées en contexte, et conduit la Cour à constater que la comptabilité ne donne pas une situation claire, complète et véridique des comptes, des patrimoines et des dettes communales (LAC), et encore moins une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats (LGAF) pour les raisons suivantes :
 - L'achat d'œuvre ou les prestations n'ayant généralement pas lieu en même temps que la comptabilisation de l'attribution au Fonds, ce mode de comptabilisation engendre la création d'actifs « sans valeur ». Ainsi, en supposant que le Fonds ne réalise aucune dépense au cours de l'année, un actif sera quand même comptabilisé au bilan de la Ville,
 - L'intégralité des dépenses est enregistrée directement au débit du compte de bilan du Fonds sans distinguer la nature de la dépense : charge d'investissement pour certaines acquisitions d'œuvres, charge de fonctionnement pour les aides à la réalisation de projets,
 - Les actifs immobiliers de la Ville sont surévalués en comptabilité puisqu'ils sont activés à une valeur comprenant leur coût (prix de revient de construction) plus l'attribution au Fonds (1% du prix de construction prévu, 2% dès 2009), même s'ils ne contiennent aucune œuvre d'art. En effet, pour la plupart, les œuvres acquises via le Fonds n'ont aucun lien avec le crédit d'investissement qui les a « financées » et ne seront donc pas intégrées ou « exposées » dans le bâtiment concerné,
 - Les amortissements, calculés sur les immobilisations qui ont servi de base de calcul pour le prélèvement en faveur du Fonds, sont surévalués, car ils sont calculés sur des actifs fictifs (œuvres non encore acquises) et inexacts car dans certains cas, ils sont calculés sur des charges de fonctionnement.
- 2 Conséquence du point précédent, la comptabilité ne peut être utilisée afin de chiffrer la valeur globale de la collection des œuvres acquises via le Fonds depuis des décennies.

4.3.3 Risques découlant des constats

Le **risque de conformité** est avéré puisque certains principes comptables évoqués dans les directives comptables ne sont pas respectés.

Par ailleurs, le **risque financier est avéré** car la qualité de l'information financière n'est pas satisfaisante, notamment le montant des actifs et des amortissements.

Toutefois, la Cour relativise l'impact financier sur les comptes annuels de la Ville de Genève dans la mesure où les montants concernés ne représentent qu'un faible pourcentage du bilan et du compte de fonctionnement.

4.3.4 Recommandations

Actions

[cf. constats 1 et 2] La Cour invite le département des finances et du logement ainsi que le service de la comptabilité générale et du budget à modifier le mode de comptabilisation afin de le rendre conforme aux prescriptions légales en matière de tenue des comptes.

Pistes et modalités de mise en œuvre

[cf. constat 1] La Cour propose de s'inspirer, à titre de bonnes pratiques, de la directive d'application des normes IPSAS n° 25 (DICO-GE) appliquée par le canton de Genève à partir de 2008 qui traite de la problématique des fonds et financements spéciaux. Les principes de cette directive devraient en effet être appliqués dès 2009 au Fonds cantonal d'art contemporain qui rencontre des problèmes de comptabilisation similaires à ceux du Fonds.

Cette directive introduit la notion de « fonds propres affectés » qui sont définis comme « des moyens mis à disposition de l'entité qui seront utilisés par la suite pour un but clairement défini et limitant l'utilisation ». Le nouveau mode de comptabilisation pourrait ainsi s'articuler autour des principes suivants :

- les attributions ne doivent pas être comptabilisées à l'actif du bilan de la Ville mais être considérées comme une attribution d'une partie de la fortune nette de la Ville à un Fonds clairement identifié dont les missions sont définies par un arrêté (principe des fonds propres affectés). Ainsi, en fin d'année, une partie de la fortune nette de la Ville correspondant au total des prélèvements de 1% **votés** dans l'année (2% à partir de 2009) est affectée au Fonds dédié à l'art contemporain. Les crédits votés au cours d'une année doivent être attribués lors de la même année (absence de décalage).
- les charges (par exemple aides à la réalisation de projets) et investissements (par exemple acquisitions d'œuvres) du Fonds sont comptabilisés comme des charges et investissements de la Ville, dans les comptes appropriés. Seul un numéro de projet (ou autre) permet de les identifier comme imputables au Fonds. Ces charges et investissements sont comptabilisés selon le principe de la comptabilité d'exercice (comptabilisation au moment de l'engagement réel).
- lors de la clôture des comptes, le résultat annuel du Fonds est transféré dans le Fonds dédié à l'art contemporain. Dans le cas présent, ce résultat sera systématiquement déficitaire puisque le Fonds ne dispose pas de revenus propres. La diminution de la valeur du Fonds sera « compensée » par l'attribution d'une partie de la fortune nette de la Ville.

La Cour rend attentif le lecteur que l'adoption de ce mode de comptabilisation devra être précédé d'une modification par le Conseil municipal de l'arrêté PR-592 accepté le 16 décembre 2008 afin de définir le Fonds comme un fonds propre affecté.

Exemple :

Hypothèses relatives au fonds propre affecté art contemporain

Solde année N-1 du fonds propre affecté art contemporain	400'000	A
Charges annuelles du fonds (subventions)	-150'000	
Revenus annuels du fonds	0	
Résultat annuel du fonds	-150'000	B
Dépenses d'investissement (acquisitions œuvres d'art)	-100'000	C
Solde du fonds avant attribution	150'000	D = A+B+C
Attribution de la ville au fonds	175'000	E
Solde final N du fonds propre affecté art contemporain	325'000	D+E

① **Dépenses liées aux missions du fonds (subventions)**

Db Subventions (compte de fonctionnement)	150'000
Cr Liquidités (bilan)	150'000

② **Dépenses liées aux missions du fonds (œuvre d'art)**

Db Actif (compte d'investissement)	100'000
Cr Liquidités (bilan)	100'000

③ **Attribution du résultat annuel du fonds au fonds propre affecté art contemporain**

Cr Résultat annuel (compte de fonctionnement)	150'000
Db Fonds propre affecté art contemporain (bilan)	150'000

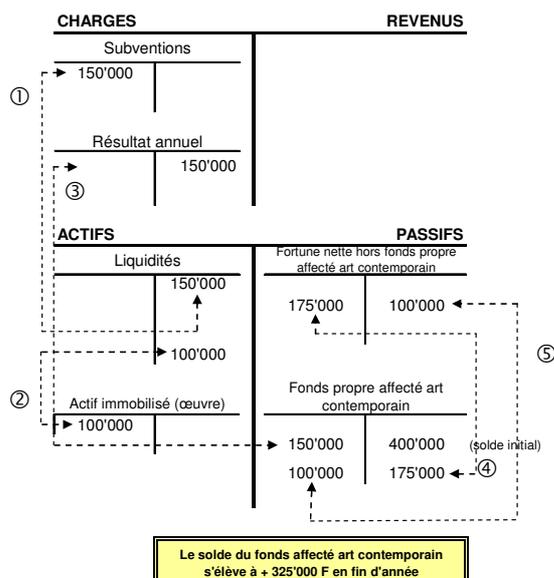
④ **Attribution de la Ville au fonds (sur la base de 2% des crédits annuels votés)**

Db Fortune nette de la Ville (bilan)	175'000
Cr Fonds propre affecté art contemporain (bilan)	175'000

⑤ **Transfert à la fortune nette de la Ville des dépenses d'œuvres d'art**

Db Fonds propre affecté art contemporain (bilan)	100'000
Cr Fortune nette de la Ville (bilan)	100'000

COMPTE DE FONCTIONNEMENT ET BILAN DE LA VILLE



L'impact de ce mode de comptabilisation sur la fortune nette totale de la Ville est au final nul³ :

	Solde année N-1	Résultat année N	Attribution au Fonds (2%)	Affectation à la fortune nette Ville (1)	Solde année N
Fortune nette de la Ville hors fonds affecté art contemporain	12'000'000	1'600'000	-175'000	100'000	13'525'000
Fonds propre affecté art contemporain	400'000	-150'000	175'000	-100'000	325'000
Fortune nette totale	12'400'000	1'450'000	0	0	13'850'000

(1) Transfert des dépenses relatives aux œuvres d'art à la fortune nette de la Ville hors fonds propre affecté art contemporain

Les fluctuations de réserves des fonds propres affectés sont prévisibles dans le cadre du budget. Par contre, elles ne font pas l'objet d'un processus de validation dans le cadre du vote du budget mais sont indiquées dans l'annexe aux états financiers.

[cf. constat 2] Le mode de comptabilisation proposé plus haut permettra de connaître le prix d'achat de toute nouvelle acquisition par l'intermédiaire de la comptabilité.

³ Hypothèse de fortune nette N-1 hors fonds propre affecté art contemporain de 12 millions et résultat de la Ville hors dépenses relatives au Fonds de 1.6 millions.

Avantages attendus

La recommandation permet de respecter les principes comptables ressortant des directives comptables émises par le département du territoire.

Le mode de comptabilisation selon les fonds propres affectés permet par ailleurs de conserver une certaine « souplesse » dans la mesure où les dépenses ne sont pas limitées à une ligne budgétaire annuelle. Il est ainsi possible de « conserver » le montant non dépensé pour les années suivantes.

4.3.5 Observations du Service de la comptabilité générale et du budget

Le Service de la comptabilité générale et du budget prend acte de la proposition de comptabilisation fort complète du mécanisme de financement du fonds d'art contemporain exposée par la Cour. Comme la Cour l'a justement indiqué dans le présent rapport, le mode de comptabilisation appliqué par le Service de la comptabilité générale et du budget est la traduction stricte des mécanismes ancrés dans les dispositions légales et réglementaires qui régissent les attributions et les dépenses du Fonds. Rappelons-le ici, le Conseil administratif est chargé de la bonne exécution des délibérations du Conseil municipal, et ce en vertu de l'article 48 LAC.

Dès lors, nous suggérons à la Cour de transmettre ses propositions de modification des techniques comptables au Conseil municipal, qui, le cas échéant, se prononcera sur cette méthode.

Le Service de la comptabilité générale et du budget considère que les comptabilisations telles que pratiquées actuellement assurent une exécution conforme des délibérations du Conseil municipal, tout en respectant les directives comptables, le règlement d'application de la LAC.

4.3.6 Position de la Cour relativement aux observations de l'audit

Compte tenu de l'importance des constats qui sont relevés et de leurs conséquences sur les états financiers de la Ville de Genève, la Cour n'est pas d'accord avec les conclusions du 3^{ème} paragraphe de l'audit. Dès lors, la Cour maintient le contenu des paragraphes 4.3.2 et 4.3.4.

4.4 Mise à disposition de la collection

4.4.1 Contexte

Actuellement, sur les 1'700 œuvres que compte la collection, près de la moitié est conservée au dépôt du FMAC situé aux Ports-francs de Genève, alors que 30% est prêté à l'administration municipale au sens large. Seules 15% des œuvres sont installées sur le domaine public et sont donc visibles de toutes et tous.

Pour les œuvres prêtées, une procédure de « sortie des œuvres du FMAC » a été rédigée en novembre 2001. Celle-ci prévoit notamment la signature d'une attestation de prêt pour : les prêts aux institutions extérieures à la Ville, les prêts dans l'administration et institutions de la Ville, les sorties d'œuvres occasionnelles (par exemple : restaurateur, photographe).

Il est par ailleurs précisé que « chaque placement ou dépôt dans l'administration de la Ville de Genève est répertorié dans la fiche inventaire MUSINFO de l'œuvre (rubrique « localisation actuelle »). Celle-ci comprend également le service ou la personne emprunteur ainsi que la date de l'emprunt ». Les prêts aux musées et centres d'art pour exposition (Ville et extérieurs à la Ville) sont également consignés dans la fiche MUSINFO.

4.4.2 Constats

- 1 En comparant les informations ressortant des attestations de prêt avec celles de MUSINFO, la Cour a constaté que les données relatives à certaines œuvres prêtées n'étaient pas à jour dans la base de données. La Cour fait référence à la localisation actuelle de l'œuvre, au nom de l'emprunteur ou à la date d'emprunt.

Cependant, au moment de notre audit, un important travail de mise à jour des attestations de prêt et, en parallèle, de la base MUSINFO était en train d'être effectué par le FMAC.

- 2 D'une manière générale, les œuvres prêtées aux musées et centres d'art « hors Ville » pour exposition ne font pas l'objet d'un suivi particulier dans MUSINFO pendant l'exposition. Ce suivi s'effectue via des dossiers « papier ». Ainsi, une œuvre peut avoir un statut « d'œuvre au dépôt » dans MUSINFO alors qu'elle est en fait exposée. Ce n'est qu'une fois l'exposition terminée que l'information relative à l'exposition est renseignée dans MUSINFO (rubrique « événements »). En date de l'audit, ce type de prêt était marginal (quatre à cinq œuvres). En cours d'année, il peut néanmoins concerner un nombre d'œuvres beaucoup plus significatif.

4.4.3 Risques découlant des constats

Le **risque de contrôle** tient au non respect des procédures liées aux sorties des œuvres.

Il existe un **risque financier** lié à d'éventuels vols ou pertes d'œuvres en l'absence d'indication dans MUSINFO.

4.4.4 Recommandations

Actions

[cf. constat 1] Finaliser dans les meilleurs délais la mise à jour des attestations de prêt et renseigner MUSINFO.

[cf. constat 2] MUSINFO doit permettre d'identifier les œuvres actuellement exposées dans des musées ou centres d'art « hors Ville ».

Pistes et modalités de mise en œuvre

[cf. constats 1 et 2] Il revient au collaborateur en charge de l'application MUSINFO et du suivi des attestations de prêts d'effectuer la mise à jour dans un délai d'un mois.

Avantages attendus

Suivre à tout moment via MUSINFO l'emplacement précis d'une œuvre.

4.4.5 Observations du FMAC

Ce travail était en cours lors de l'audit, il est actuellement finalisé et à jour.

4.5 Inventaire et conservation des œuvres

4.5.1 Contexte

L'article 13 du règlement du Fonds précise notamment qu'il incombe à la responsable du FMAC « la conservation, l'entretien, la restauration et l'inventaire des œuvres acquises ».

Les principes de tenue d'un inventaire demandent à ce que les informations ressortant d'une base de données extracomptables (MUSINFO) soient réconciliées avec les données en comptabilité.

La vérification physique régulière des œuvres et la tenue d'un inventaire poursuivent un objectif de protection du patrimoine et donc de limitation des risques de perte et / ou de vol. Cette vérification physique peut être réalisée sur la base de l'application MUSINFO puisque celle-ci doit permettre de connaître en tout temps la localisation précise d'une œuvre. Le déroulement des opérations liées à l'inventaire doit être décrit dans des procédures afin d'être réalisées de manière fiable (qui procède à la vérification, à quelle fréquence, qui supervise l'opération, qui contrôle l'opération, qui enregistre les modifications, qui approuve la validité de l'opération).

Cette vérification est d'autant plus importante qu'elle permet également de déterminer l'état de conservation des œuvres ; il arrive que certaines d'entre elles se détériorent, suite à un transport ou l'usure du temps, et qu'elles nécessitent une restauration. Dans ce cas, le FMAC contacte en priorité l'artiste avant de faire éventuellement appel à un spécialiste puisqu'il n'effectue quant à lui aucun travail de restauration. Concernant les œuvres situées dans l'espace public, l'entretien courant est assuré par le service de la voirie. Les éventuels coûts liés à la restauration de ces œuvres peuvent être soit pris en charge par le FMAC via son compte de fonctionnement, soit par le service de voirie ou bien par les deux services.

Dans le cadre de ses travaux, la Cour a demandé une extraction (dans MUSINFO) de la totalité des œuvres gérées par le FMAC à mi novembre 2008 avec un certain nombre de données. Parce que cette demande est très rare, c'est la Direction des systèmes d'informations et de communication de la Ville (DSI) qui s'en est chargée. Parmi les champs requis, il y avait le prix d'achat, dont les montants les plus significatifs concernent les œuvres installées sur le domaine public (décoration de murs, mosaïques, sculptures).

4.5.2 Constats

- 1 Il est impossible de réconcilier l'inventaire ressortant de MUSINFO avec les données en comptabilité. Ce constat est lié avec ceux faits au chapitre 4.3.
- 2 La Cour relève que les inventaires physiques des œuvres prêtées et situées au dépôt ne sont pas effectués régulièrement :
 - La dernière vérification exhaustive des œuvres situées au dépôt du FMAC, qui représentent la moitié des pièces, date de l'année 2002.

- Concernant les œuvres prêtées, la vérification physique est en principe réalisée annuellement par un étudiant ; cependant, ce travail n'a pas été fait en 2008.

En revanche, les œuvres situées sur le domaine public ont quant à elles fait l'objet d'un inventaire exhaustif entre 2007 et fin septembre 2008. Cet inventaire a été formalisé via des « fiches » qui décrivent notamment de manière précise l'état de dégradation des œuvres ainsi que les priorités en termes de restauration.

- 3 Compte tenu de l'absence de vérification physique régulière de certaines œuvres et des travaux récemment entrepris ou terminés évoqués au point précédent, le FMAC n'est actuellement pas en mesure de déterminer l'état de conservation de toutes ses œuvres et, le cas échéant, d'établir une estimation des coûts de restauration.
- 4 L'extraction informatique au format tableur de la base de données MUSINFO n'est pas fiable, notamment pour les raisons suivantes :
 - Certaines œuvres acquises récemment n'étaient pas mentionnées dans l'extraction remise à la Cour,
 - L'emplacement actuel de près de 90 œuvres n'était pas non plus indiqué.

4.5.3 Risques découlant des constats

Il existe un **risque financier** lié à d'éventuels vols ou pertes d'œuvres ainsi qu'aux coûts qu'entraînerait la restauration d'œuvres dont l'état de dégradation n'aurait pas été relevé à temps.

Le **risque de contrôle** tient à l'absence d'inventaire régulier ainsi qu'à l'absence de fiabilité des extractions informatiques MUSINFO.

4.5.4 Recommandations

Actions

[cf. constat 1] Il n'y a pas d'autres recommandations à ce constat que celles indiquées au chapitre 4.3.

[cf. constat 2] Procéder à l'inventaire physique régulièrement pour chaque « catégorie » d'œuvres : œuvres en prêts, au dépôt, situées dans l'espace public.

[cf. constat 3] Disposer d'un document de synthèse sur l'état de conservation des œuvres.

[cf. constat 4] S'assurer que les données extraites de MUSINFO et transférées sur une autre application par des tiers sont conformes à celles de la source. Plus généralement, comprendre les fonctionnalités et les limites de MUSINFO.

Pistes et modalités de mise en œuvre

[cf. constat 2] La Cour invite la Conseillère culturelle à procéder à un inventaire physique de toute la collection sur une période de 3 ans. Ainsi, chaque année verra un lieu de conservation vérifié physiquement, par exemple : la première année les œuvres conservées au dépôt, la deuxième année celles en prêt et la troisième année celles dans l'espace public. MUSINFO pourrait être utilisée pour assurer la « traçabilité » des vérifications réalisées pour chaque œuvre : date de la dernière vérification physique, personne ayant réalisé le contrôle.

La Cour indique qu'au cours de l'audit, le FMAC effectuait un important travail d'identification et de « rangement » des œuvres, l'objectif à terme étant de procéder à leur rapprochement avec les données présentes dans MUSINFO et d'y indiquer l'emplacement précis de celles-ci à l'intérieur du dépôt.

[cf. constat 3] Une fois la deuxième recommandation mise en place, la conseillère culturelle doit renseigner dans MUSINFO les informations relatives à l'état de conservation des œuvres, le degré d'urgence de leur restauration ainsi que, dans la mesure du possible, une estimation des coûts.

[cf. constat 4] Lors de son audit, la Cour a relevé que les collaborateurs du FMAC ne maîtrisaient pas toutes les fonctionnalités de MUSINFO, notamment celles relatives à l'inventaire. Les informations qu'elle a souhaitées lui ont été fournies par la DSI sur demande de la conseillère culturelle, mais avec des erreurs. Si une telle requête informatique devait être à nouveau sollicitée, la Cour invite la conseillère culturelle à s'assurer auprès de la direction des systèmes d'information (DSI) de la Ville que les problèmes rencontrés avec l'extraction remise à la Cour sont résolus, et à revoir les documents avant de les remettre à des tiers.

Par ailleurs, la Cour considère que les données de MUSINFO doivent pouvoir être traitées de manière autonome et dynamique par les collaborateurs du FMAC ; cela signifie qu'ils devraient pouvoir procéder eux-mêmes aux extractions, puis aux diverses requêtes, de manière à relever les erreurs ou omissions ; par exemple une liste de tous les champs non renseignés. La Cour invite la conseillère culturelle à former ses collaborateurs à l'utilisation de MUSINFO.

Enfin, si MUSINFO ne permet pas de travailler directement avec ses données, la Cour invite la conseillère culturelle à mettre en place une procédure de transfert des données sur excel.

Avantages attendus

Assurer la « traçabilité » des œuvres et ainsi limiter le risque de vol et de perte.

S'assurer de la protection du patrimoine en prévoyant les coûts de restauration d'après une base fiable.

Disposer d'un outil de gestion de la collection et en maîtriser les fonctionnalités.

4.5.5 Observations du FMAC

[cf. constat 2]

Il est effectivement important de procéder à ces inventaires « physiques » des œuvres et des mesures seront prises en ce sens dans les prochains mois ; d'abord les œuvres qui sont conservées au dépôt, ensuite celles exposées dans les locaux de l'administration et enfin celle situées dans l'espace public.



[cf. constat 3]

La conseillère culturelle et responsable du FMAC est d'accord avec la recommandation de la Cour, mais la nuance en ce qui concerne l'estimation des coûts pour la restauration des œuvres. Chaque cas est particulier et fait l'objet d'une étude spécifique en fonction de l'importance de la dégradation, des solutions possibles, de la valeur historique de l'œuvre et de l'artiste, de sa représentation dans les collections publiques, etc.

[cf. constat 4]

Les œuvres qui n'étaient pas encore saisies dans MUSINFO au moment de l'audit, l'ont été entre temps (il s'agit de 7 œuvres). La pratique veut qu'à la fin d'une année civile, toutes les œuvres de l'année précédente soient répertoriées dans MUSINFO.

En ce qui concerne MUSINFO : il s'agit d'un inventaire scientifique et non comptable. Cette base de données est commune à tous les musées de la Ville qui ont chacun, par rapport à leur collection, des spécificités.

Si le Fmac maîtrise parfaitement l'application en lien avec sa collection et ses besoins, en revanche elle ne peut maîtriser le système informatique, qui, de par sa complexité relève des compétences et est du ressort de la DSI.

Les demandes particulières d'extraction de thésaurus sont également du ressort de la DSI.

Par ailleurs, la Ville passera du système d'inventaire MUSINFO au système Museum Plus dès septembre 2009.

Le Fmac tient à souligner que toutes les missions qui lui sont confiées (celles analysées lors de l'audit ainsi que toutes les autres) sont assurées par 5 personnes à temps partiels soit 3,8 postes. Ce qui s'avère être insuffisant. La nomination, entre autres, d'un conservateur semble effectivement nécessaire.

5. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.1.4	Environnement de contrôle Actualiser le document « Cadre de référence et procédures pour la mise en œuvre des soutiens à la création artistique gérés par le FMAC » et le faire formellement approuver par le magistrat.	2	M. Freiburghaus	12.2009	
4.1.4	Environnement de contrôle Rédiger une procédure relative aux prises d'inventaires physiques.	3	M. Freiburghaus	09.2009	
4.2.4	Contrôle des ressources et des dépenses du Fonds Formaliser une procédure permettant de s'assurer de l'exhaustivité et de l'exactitude des attributions faites au Fonds pour chaque crédit concerné.		Processus et directive existants		
4.2.4	Contrôle des ressources et des dépenses du Fonds Pour le crédit identifié par la Cour dont la base de calcul est erronée, déterminer si la correction peut être effectuée et, le cas échéant, de quelle manière.				2008
4.2.4	Contrôle des ressources et des dépenses du Fonds Enregistrer l'attribution au Fonds dès que l'arrêté devient définitif.				2008
4.2.4	Contrôle des ressources et des dépenses du Fonds Soumettre chaque dépense du Fonds au préavis de la commission consultative et régler les exceptions, le cas échéant.	2	M. Freiburghaus	12.2009	
4.3.4	Problèmes comptables identifiés La Cour invite le département des finances et du logement ainsi que le service de la comptabilité générale et du budget à modifier le mode de comptabilisation afin de le rendre conforme aux prescriptions légales en matière de tenue des comptes.		Les modalités actuelles sont conforme à la fois aux délibérations du CM et aux directives, règlements et lois relevantes.		
4.4.4	Mise à disposition de la collection Finaliser dans les meilleurs délais la mise à jour des attestations de prêt et renseigner MUSINFO.	4	S. Cecconi et Th. Maisonnasse		02.2009

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.4.4	Mise à disposition de la collection MUSINFO doit permettre d'identifier les œuvres actuellement exposées dans des musées ou centres d'art « hors Ville ».	4	S. Cecconi et Th. Maisonnasse		02.2009
4.5.4	Inventaire et conservations des œuvres Procéder à l'inventaire physique régulièrement pour chaque « catégorie » d'œuvres : œuvres en prêts, au dépôt, situées dans l'espace public.	4	S. Cecconi et Th. Maisonnasse	12.2009	
4.5.4	Inventaire et conservations des œuvres Disposer d'un document de synthèse sur l'état de conservation de toutes les œuvres.	1			
4.5.4	Inventaire et conservations des œuvres S'assurer que les données extraites de MUSINFO et transférées sur une autre application par des tiers sont conformes à celles de la source. Plus généralement, comprendre les fonctionnalités et les limites de MUSINFO.	4	S. Cecconi		

6. RECUEIL DES POINTS SOULEVES PAR LES AUTRES AUDITS PORTANT SUR LES MEMES THEMES

Observations et recommandations des audits portant sur les mêmes entités et/ou thématiques	Contrôle financier de la ville de Genève Rapport de contrôle Exercices 1996 - 1997	Contrôle financier de la ville de Genève Rapport de contrôle Exercice 2003	Contrôle financier de la ville de Genève Rapport de révision Exercice 2005	Position de la CDC par rapport à ces points et/ou actions recommandées par la CDC
Le conservateur doit laisser une trace écrite des contrôles qu'il effectue dans chaque cas d'acquisition d'œuvres.	3.1.			CDC favorable à la recommandation du contrôle financier
Le document de base de l'inventaire doit faire mention de toute mutation des œuvres, pour les prêts à long terme comme pour les prêts à court terme, sur un unique document (fichier, listing ou autre). Il doit rassembler d'une manière exhaustive les informations relatives aux œuvres propriétés de la Ville.	3.3.1.			Observation également constatée par la CDC et reprise pour les points 4.4.2. et 4.5.2; ainsi que pour les actions 4.4.4 et 4.5.4 du présent rapport
La localisation exacte des œuvres doit absolument être mentionnée sur l'inventaire et ce, pour toutes les œuvres. Toute sortie d'œuvre du dépôt doit être justifiée par un document (attestation de prêt), signé par l'emprunteur.	3.3.2.			Observation également constatée par la CDC et reprise pour les points 4.4.2. et 4.5.2; ainsi que pour les actions 4.4.4 et 4.5.4 du présent rapport
Afin d'attester valablement de leur présence, les membres de la commission consultative du FMAC doivent signer les documents après chaque visite.	4.1.			CDC favorable à la recommandation du contrôle financier
Pour l'année 2005, certaines attributions n'ont pas été effectuées au FMAC. D'autre part, des attributions relatives aux exercices 2003 et 2004 n'ont été comptabilisées qu'en 2005. Il y aurait lieu de mettre en place une procédure de contrôle assurant l'intégralité des attributions au FMAC pour chaque crédit concerné.	4.3.	4.1.1.	Groupe N° 235 (page 60)	Observation également constatée par la CDC et reprise pour le point 4.2.2; ainsi que pour les actions 4.2.4 du présent rapport

7. DIVERS

7.1 Glossaire des 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'Etat 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'Etat 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'Etat 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'Etat en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa rentabilité entraînant l'acceptation 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 ;

A ces trois risques majeurs peuvent s'ajouter trois autres risques spécifiques qui sont les risques de **contrôle** (4), de **fraude** (5) et de **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 comme 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'Etat 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'Etat ;
- 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.



7.2 Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs du FMAC, le chef de service de la comptabilité générale et du budget de la Ville ainsi que les collaborateurs du service des affaires culturelles du canton qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé le 19 février 2009. Le rapport complet a été transmis à la conseillère culturelle et responsable du FMAC ainsi qu'au chef de service de la comptabilité générale et du budget de la Ville de Genève dont les observations remises les 17 et 23 avril ainsi que le 2 juin 2009 ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations des entités auditées.

Genève, le 11 juin 2009

Stéphane Geiger
Président

Antoinette Stalder
Magistrat titulaire

Stanislas Zuin
Magistrat titulaire