

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°161

NOVEMBRE 2020

AUDIT DE LÉGALITÉ ET DE GESTION

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

(FGTG)

SYNTHESE

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.

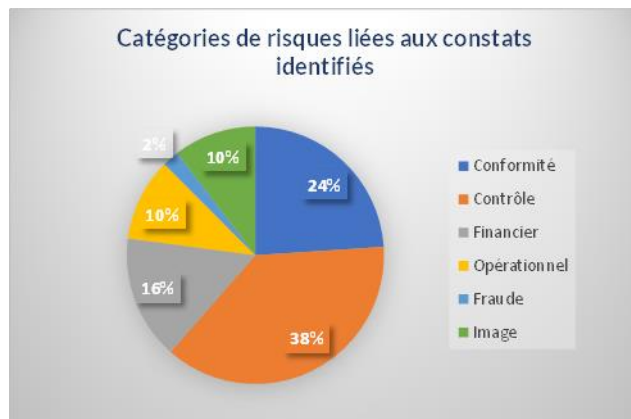
Cela implique de mettre à jour certains documents existants (le statut, le règlement intérieur), alors que d'autres doivent être créés (la politique culturelle cantonale, la convention de subventionnement, la stratégie à moyen terme). Les constats de la Cour se traduisent notamment par des risques de **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 |
| | 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 | 5 880 |
| | * personnel de plateau, personnel bars et restaurant | 1 352 | 783 | 1 010 | 2 478 |
| | artistes, droits d'auteur, musiciens supplémentaires, publicité, bars, bureaux, etc.) | 8 507 | 6 782 | 7 845 | 7 142 |
| | Total des charges | 61 659 | 55 896 | 58 501 | 66 569 |
| | Charges de fonctionnement | | 20 576 | 18 130 | 18 829 |
| 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 | 8 721 |
| | * autres recettes (locations, coproductions, divers) & Dissolution subvention | 2 650 | 806 | 1 057 | 2 958 |
| | * mécénat et sponsoring | 3 069 | 3 580 | 3 299 | 4 227 |
| | 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'intérêt. 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'AMELIORATION PROPOSES

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 |
| | | Élevée | 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'intérêt | 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.

