



COUR DES COMPTES

Ville de Genève

Rapport

concernant l'audit de gestion relatif

aux fermages

et

au restaurant du Parc des Eaux-Vives

Genève, le 11 mars 2008

Rapport no 10



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.geneve.ch/cdc>

PRESENTATION GENERALE

Les critiques d'élus, relayées par la presse, de la gestion des établissements publics dont la Ville de Genève est propriétaire ont incité la Cour à procéder au présent contrôle et à se pencher sur la gestion des fermages en général et sur celle de la remise en exploitation du restaurant du Parc des Eaux-Vives.

Différents types de contrats, fermages, baux commerciaux, conventions, lient actuellement la Ville et les exploitants des établissements publics, la gestion de ces contrats étant du ressort de la Gérance Immobilière Municipale (GIM), service du département des finances et du logement, à l'exception de l'entretien des bâtiments et des installations qui est de la responsabilité du Service des Bâtiments (SB), service du département des constructions et de l'aménagement.

Bien que plusieurs établissements soient représentatifs de l'image de la Ville, l'organisation actuelle ne fait pas l'objet d'une politique de gestion définie et claire.

Même s'il existe un règlement concernant l'attribution des contrats, il n'est pas strictement observé, notamment par l'intervention de magistrats n'étant pas membres de la commission d'attribution.

Il conviendrait d'une part de définir une politique de gestion, d'autre part de renforcer les compétences et l'indépendance de la commission d'attribution et de préciser dans le règlement les conditions d'attribution afin d'éviter des décisions arbitraires.

Les décisions prises par le Conseil administratif de transférer à la GIM la gestion des dossiers de fermage rattachés à d'autres départements de la Ville et de transformer progressivement les contrats de fermage en contrats de bail n'ont pas été suffisamment discutées, ce qui a provoqué divers dysfonctionnements notamment dans la gestion des buvettes d'installations sportives.

Le nombre des intervenants dans la gestion des dossiers est trop important, leurs activités sont mal ou pas coordonnées et il en résulte logiquement non seulement une gestion défailante, mais encore une déresponsabilisation des intervenants.

En particulier, la collaboration entre la GIM et le SB est insuffisante. Les effets pratiques en sont notamment le mauvais entretien des locaux, contraignant dans quelques cas à leur fermeture, et une mauvaise maîtrise des coûts de remise en état.

Il serait judicieux de procéder à un inventaire des installations et équipements de tous les locaux, d'en déterminer l'état de dégradation et d'établir, en accord avec tous les intervenants, un plan de travaux d'entretien permettant d'obtenir les budgets nécessaires.

Quant à la gestion des dossiers proprement dits, elle souffre de divers défauts. Ainsi, la rentabilité des contrats n'est pas déterminée, la réconciliation régulière entre deux applications comptables n'est pas effectuée, l'outil de gestion informatique disponible n'est pas maîtrisé et les dossiers sont parfois lacunaires.

S'agissant du Parc des Eaux-Vives, on se souviendra qu'en 1999, peu de temps après la résiliation du contrat qui liait la Ville de Genève et l'exploitant, l'établissement a été la proie des flammes.

Un crédit de 3,953 millions a été voté régulièrement par le Conseil municipal en juin 1999 pour la rénovation de l'immeuble. Des travaux de charpente et de toiture ont été immédiatement entrepris à la suite de l'incendie, tandis qu'une procédure s'initiait devant le Tribunal des baux et loyers, opposant la Ville à ses anciens exploitants. Cette procédure trouvait un terme par le versement d'une indemnité importante aux exploitants en avril 2002. Le crédit de 1,3 million destiné à la négociation a été régulièrement voté.

Dès juillet 2002, les travaux de rénovation sont lancés selon les dispositions du crédit voté en juin 1999. Toutefois des problèmes relatifs à la structure du bâtiment nécessitent le vote d'un nouveau crédit de 2,090 millions en février 2003.

Le restaurant est ouvert partiellement en juillet 2003, et complètement en automne de la même année. L'exploitation en a été confiée à Swissôtel sur la base d'un mandat de gestion.

En mai 2007, le Conseil administratif a sollicité du Conseil municipal un crédit complémentaire de 4,3 millions pour boucler définitivement les crédits de construction relatifs à la rénovation du restaurant. Selon la proposition de résolution présentée au Conseil municipal, le complément est notamment dû, parmi d'autres facteurs, à la création de chambres d'hôtes pour un montant de 1,2 million.

Cette demande de crédit est triplement incorrecte. Elle est tardive eu égard aux exigences de la Loi sur l'administration des communes, elle porte en partie sur des travaux qui n'ont jamais fait l'objet de décision formelle du Conseil municipal, et en outre elle est erronée. En effet, le crédit complémentaire devrait se monter à 5,18 millions, le remboursement d'assurance à hauteur de 883'212 F ayant été considéré deux fois comme l'a découvert la Cour lors de son audit.

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 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.

L'ensemble des rubriques du tableau a fait l'objet d'un **remplissage adéquat** par les services concernés qui ont clairement affiché leur volonté d'apporter les améliorations recommandées.

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.

Toutefois, une observation de l'audité a requis une **précision complémentaire** de la Cour qui figure au point 3.5.6 (page 26).

TABLE DES MATIERES

1.	CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	7
2.	MODALITES ET DEROULEMENT	9
3.	LES FERMAGES	11
3.1	Contexte général	11
3.1.1	Caractéristiques des fermages	11
3.1.2	La Gérance Immobilière Municipale (GIM)	15
3.1.3	<i>Observations de l'audité</i>	15
3.2	Rôle de la conseillère administrative et de la direction du département dans le processus de décision 16	
3.2.1	Contexte	16
3.2.2	Constats	17
3.2.3	Risques découlant des constats	17
3.2.4	Recommandations	17
3.2.5	<i>Observations de l'audité</i>	18
3.3	Mise en œuvre des décisions du conseil administratif	19
3.3.1	Contexte	19
3.3.2	Constats	19
3.3.3	Risques découlant des constats	19
3.3.4	Recommandations	20
3.3.5	<i>Observations de l'audité</i>	20
3.4	Les relations entre les différents intervenants	21
3.4.1	Contexte	21
3.4.2	Constats	21
3.4.3	Risques découlant des constats	22
3.4.4	Recommandations	22
3.4.5	<i>Observations de l'audité</i>	22
3.5	La collaboration entre le Service des Bâtiments (SB) et la GIM	23
3.5.1	Contexte	23
3.5.2	Constats	23
3.5.3	Risques découlant des constats	24
3.5.4	Recommandations	24
3.5.5	<i>Observations de l'audité</i>	25
3.5.6	<i>Position de la Cour à l'observation de l'audité</i>	26
3.6	Réconciliation des applications SAP et OFIGER	27
3.6.1	Contexte	27
3.6.2	Constats	27
3.6.3	Risques découlant des constats	27
3.6.4	Recommandations	28
3.6.5	<i>Observations de l'audité</i>	28
3.7	Outils de gestion à disposition	29
3.7.1	Contexte	29
3.7.2	Constats	29
3.7.3	Risques découlant des constats	29
3.7.4	Recommandations	30
3.7.5	<i>Observations de l'audité</i>	30
3.8	Rentabilité	31
3.8.1	Contexte	31
3.8.2	Constats	31
3.8.3	Risques découlant des constats	31
3.8.4	Recommandations	31
3.8.5	<i>Observations de l'audité</i>	32
3.9	Tenue des dossiers	33
3.9.1	Contexte	33
3.9.2	Constats	33

3.9.3	Risques découlant des constats	33
3.9.4	Recommandations	33
3.9.5	<i>Observations de l'audité</i>	34
3.10	Politique de gestion	35
3.10.1	Contexte	35
3.10.2	Constats	35
3.10.3	Risques découlant des constats.....	35
3.10.4	Recommandations.....	35
3.10.5	<i>Observations de l'audité</i>	36
4.	RESTAURANT DU PARC DES EAUX-VIVES	37
4.1	Contexte général	37
4.1.1	Les faits.....	37
4.1.2	Le principe du contrat de gestion.....	39
4.2	Boucllement des crédits votés et demande de crédit complémentaire de 4.3 millions	41
4.2.1	Contexte.....	41
4.2.2	Constats.....	42
4.2.3	Recommandations.....	43
4.2.4	<i>Observations de l'audité</i>	43
4.3	Données financières.....	44
4.3.1	Contexte.....	44
4.3.2	Constats.....	45
4.3.3	Risques découlant des constats	45
4.3.4	Recommandations	45
4.3.5	<i>Observations de l'audité</i>	46
5.	TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	47
6.	RECUEIL DES POINTS SOULEVES PAR LES AUTRES AUDITS PORTANT SUR LES MEMES THEMES.....	51
7.	DIVERS.....	53
7.1	Glossaire des risques	53
7.2	Remerciements	55

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Depuis plusieurs années, la Ville de Genève est régulièrement critiquée concernant sa conduite de certains établissements publics (cafés-restaurants, buvettes, etc. désignés sous le terme de « fermages ». En effet, une partie de la population, relayée par certains élus ainsi que la presse, reproche notamment à la Ville son absence de lignes directrices claires quant à la gestion de ces établissements ainsi que son manque de transparence dans leur attribution.

L'origine de cet audit de gestion est une auto-saisine de la Cour

Dans le cadre de son analyse des risques concernant la Ville de Genève, la Cour des comptes a décidé de procéder à un audit de gestion des fermages (voir [chapitre 3](#)). En outre, elle a englobé dans son champ d'activité le restaurant du Parc des Eaux-Vives, lui-même un ancien fermage, pour lequel le conseil administratif a déposé en mai 2007 un projet de résolution relatif aux travaux de rénovation du bâtiment (PR-557), qui a fait l'objet de vives réactions parmi certains élus (voir [chapitre 4](#)).

Dès lors que l'art. 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, par lettre du 28 juin 2007 adressée à Madame Sandrine Salerno, conseillère administrative en charge du département des finances et du logement de la Ville de Genève, la Cour l'a informée de sa décision de procéder à un audit sur les fermages et les contrats de gérance.

Pour les fermages, la Cour s'est attachée à en comprendre le contexte, l'évolution, les relations avec les différents intervenants et la gestion réalisée par la Gérance Immobilière Municipale (GIM). Pour les contrats de gérance, la Cour a porté l'accent sur le restaurant du Parc des Eaux-Vives afin de déterminer les conditions dans lesquelles les travaux de rénovation et d'aménagement du bâtiment se sont déroulés, que ce soit du point de vue de la définition du concept d'exploitation, du respect des dispositions légales en matière de financement ou encore de la qualité des prévisions financières du concept d'exploitation retenu.

Les travaux de la Cour n'ont pas porté sur la conformité des états financiers des fermages ou du restaurant du Parc des Eaux-Vives, pris globalement ou pour chaque établissement. Il ne s'agit donc pas d'un audit financier. Toutefois, dans le cadre de ses travaux, la Cour a procédé à des contrôles sur les données financières lorsque les circonstances l'exigeaient.

La Cour a examiné l'ensemble des rapports d'audits préalables sur la Gérance Immobilière Municipale (GIM) et plus particulièrement sur les fermages

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations **l'ensemble des rapports d'audits préalables**, tant internes qu'externes (rapport de PriceWaterhouseCoopers (PWC) sur la Gérance Immobilière Municipale (GIM) du 31 janvier 2003, et rapport d'activité 2005-2006 du contrôle financier de la Ville de Genève du 26 avril 2006), portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. 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 et l'a informé de sa mission. Ce dernier n'ayant prévu aucune mission auprès de la gérance immobilière municipale au cours de 2007, la Cour n'a pas eu à modifier son champ d'activité.

2. MODALITES ET DEROULEMENT

La Cour a conduit cet audit de gestion en s'entretenant à plusieurs reprises avec les principaux intervenants impliqués dans la gestion des fermages et du restaurant du Parc des Eaux-Vives. Elle a par ailleurs procédé à la revue de certains dossiers de fermages tenus par la Gérance Immobilière Municipale (GIM) et par le Service des Bâtiments (SB). Enfin, elle a procédé à l'analyse de plusieurs documents produits par la direction du département des finances et du logement, par le service comptable de la GIM et par le service de la comptabilité générale de la Ville de Genève.

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**.

Les audits de gestion de la Cour sont conduits conformément aux meilleures pratiques internationales

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.

La Cour qualifie les constats de ses audits en fonction d'une typologie des risques

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.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au chapitre 5 un tableau rempli par l'entité auditée qui **synthétise les améliorations à apporter** et indique leur niveau de **priorité**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délaï de réalisation**.

3. LES FERMAGES

3.1 Contexte général

3.1.1 Caractéristiques des fermages

Champ de l'audit

La Ville de Genève est propriétaire de nombreux immeubles, dont certains abritent des locaux à usage commercial. Parmi ceux-ci, 86 sont exploités par la Gérance Immobilière Municipale (GIM) sous la forme d'établissements publics tels que des cafés-restaurants et des buvettes de stades de sports, de salles de spectacles ou de musées.

Sur ces 86 établissements, il en existe 30 qui sont identifiés par la Ville sous le terme de fermages. C'est cette catégorie d'établissements qui fait l'objet du présent audit. La Cour présente ainsi les 30 établissements sous revue (classement par type d'établissement et loyers facturés décroissants en 2006) :

Cafés-restaurants
La Perle du Lac
Hôtel-de-Ville
Halles de l'île
La Potinière
Bastions
Île Rousseau
Chalet du Bois de la Bâtie
Le Cottage - Parc Brunshwig
Le Lacustre (réouverture fin 2006)

Buvettes de salles de spectacles ou de musées
Grütli
Musée d'Art et d'Histoire
Alhambra
Grand-Théâtre
Casino-Théâtre
Musée d'Histoire Naturelle
Musée de l'Ariana
Théâtre de la Comédie
Victoria Hall
Musée des sciences

Buvettes de stades de sports
Bains des Pâquis
Patinoire des Vernets
Stade de Varembe
Centre sportif du Bout-du-Monde
Centre sportif de Vessy
Buvette du cercle bouliste Queue d'Arve
Le Drizia-Miremont Tennis club
Buvette des jeux de quilles Queue d'Arve
Buvette du stade de Richemont
Buvette du stade de Frontenex

Autres
Auberge de Jeunesse

Parmi les établissements ci-dessus, plusieurs d'entre eux sont emblématiques de la Ville de Genève : le restaurant de La Perle du Lac, le café-restaurant Le Lacustre, le café de l'Île Rousseau ou encore le café-restaurant de La Potinière pour ne citer que les plus importants. Dès lors, tous les événements qui leur sont liés (sinistres, rénovation, transformation, changement d'affectation) dépassent le simple cadre de la gestion immobilière pour tomber dans le « domaine public ».

Transformation des baux à ferme non agricole et des conventions en baux à loyer commerciaux

Modification de la nature des contrats en 2006

Compte tenu des problèmes récurrents rencontrés par la Ville de Genève avec les fermages (dont certains aspects sont évoqués ci-dessous), le conseil administratif a décidé en 2006, sur la proposition du conseiller administratif alors en charge du département des finances et de l'administration, de remplacer progressivement les baux à ferme non agricole et les conventions en baux à loyer commerciaux ordinaires ou partiaires.

Par cette décision, le conseil administratif avait pour objectif de simplifier la gestion des locaux concernés et de clarifier les points suivants :

- La responsabilité de la gestion revient au locataire comme pour n'importe quel local commercial loué par la Ville de Genève. Ainsi, les risques liés à l'exploitation sont transférés de manière explicite à l'exploitant, car la Ville ne veut plus qu'on l'associe à la gestion de l'établissement, ni en supporter les conséquences si elle est de mauvaise qualité.
- Le problème lié à l'obligation de reprise du matériel d'exploitation et des stocks de marchandises par le fermier reprenant (dispositions ressortant du bail à ferme non agricole) ne se pose plus puisque la Ville loue les murs et que c'est au locataire (disposition du bail à loyer commercial) d'amener et d'installer son matériel d'exploitation.
- Le terme de fermages disparaît : cela se traduit dans les comptes et le budget de l'exercice 2007 de la Ville de Genève par la disparition de la cellule votée fermages (répertoriée jusqu'en 2006 sous le n° 1005040).

Pour accompagner cette décision, un « règlement fixant les conditions de location des locaux commerciaux et places de stationnement de la Ville de Genève » a été adopté par le conseil administratif en date du 20 septembre 2006 et mis en application au 1^{er} octobre 2006 ; il inclut clairement les établissements publics dans la gestion des locaux commerciaux à son article 2 al. 3.

Typologie actuelle des fermages

Depuis octobre 2006, date à laquelle la procédure de transformation a été engagée, un certain nombre de baux à ferme non agricole et de conventions ont ainsi pu être transformés, mais ce n'est qu'en 2014 que le dernier contrat de fermage disparaîtra à l'échéance du bail. La Cour a ainsi relevé plusieurs types de contrats encore en vigueur actuellement, à savoir le contrat de bail à ferme non agricole, le contrat de bail à loyer commercial, le contrat de bail à loyer commercial partiaire et la convention.

Sans entrer dans le détail des caractéristiques de chaque contrat, la Cour met en évidence les points suivants qui sont utiles pour la suite du rapport :

- En règle générale, les **contrats de baux à ferme non agricole** étaient conclus par la Ville de Genève pour une durée déterminée de cinq ans. Le bail à ferme prenait donc fin automatiquement au terme de la durée conclue sans qu'une dénonciation soit requise de l'une ou l'autre des parties. En fonction des contrats, la Ville de Genève organisait ou se réservait le droit d'organiser une mise au concours publique.

Le contrat de bail à ferme non agricole prévoyait, en règle générale, que le fermier reprenant devait racheter au fermier sortant le matériel d'exploitation et le stock de marchandises.

- Le **contrat de bail à loyer commercial** est un contrat avec une échéance fixe certes, mais qui peut être prolongé ou renouvelé pour une nouvelle période, le plus souvent tacitement. Ainsi, il n'y a pas de mise au concours tant que le locataire souhaite rester et que le bailleur en décide de même.
- Le **contrat de bail à loyer commercial partiaire** se distingue du bail à loyer commercial ordinaire par le mode de calcul de la redevance, qui est basée sur le chiffre d'affaires et non pas déterminée forfaitairement. Cela implique que le locataire remette des comptes audités au bailleur dans un délai raisonnable après la clôture.
- Le terme de **convention** est utilisé pour certaines buvettes transférées en 2005 du département des sports et de la sécurité à la GIM. Ces conventions sont assimilables à des contrats de baux à ferme.

Ainsi, de l'analyse actuelle de la typologie des 30 fermages, il ressort qu'il y a :

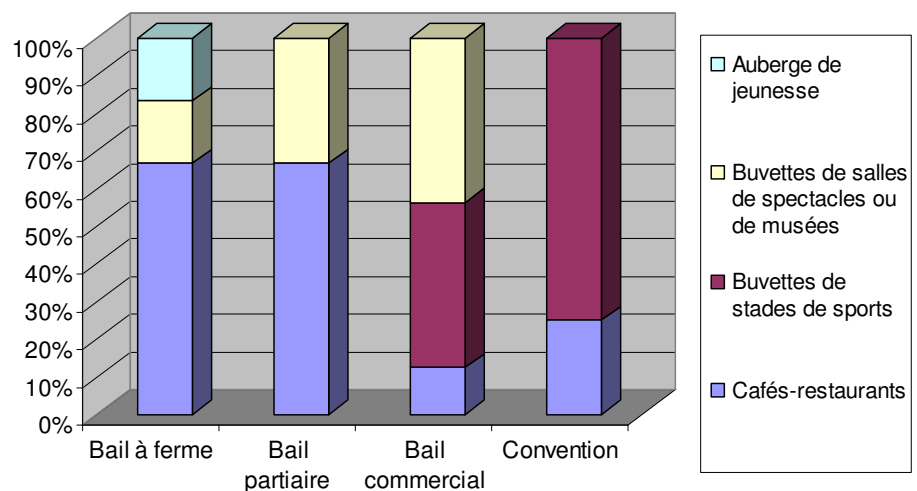
- 9 cafés-restaurants
- 10 buvettes de stades de sport
- 10 buvettes de salles de spectacles ou de musées
- 1 auberge de jeunesse

qui sont aujourd'hui régis par les différents types de contrat suivants :

- 16 baux à loyer commerciaux ordinaires
- 3 baux à loyer commerciaux partiaires
- 6 baux à ferme non agricole
- 4 conventions
- 1 établissement sans contrat en date de notre audit

sans qu'il n'y ait aucune corrélation entre ces deux critères (types d'établissement et de contrat) :

Répartition des 30 fermages par type d'établissement et de contrat



Réglementation de référence

Compte tenu de la décision de remplacer progressivement les baux à ferme non agricole et conventions en baux à loyer commerciaux ou partiaires, la Cour relève qu'il existe des dispositions réglementaires qui concernent les locaux commerciaux et qui s'appliquent de fait aux fermages, et d'autres qui sont spécifiques aux fermages, à savoir :

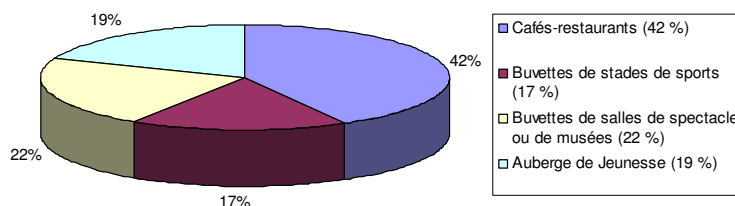
- « Règlement fixant les conditions de location des locaux commerciaux et places de stationnement de la Ville de Genève » adopté par le conseil administratif le 20 septembre 2006.
- Procédures et processus internes établis par le responsable qualité conformément aux exigences pour la certification ISO 9001 établies entre 2004 et 2006.
- « Procédure interne du département des finances pour l'attribution des logements, locaux commerciaux, des parkings et des autres objets propriété de la Ville de Genève » du 15 janvier 2001 (DLO 036).
- DGA 2.03.01.000 « Gestion des fermages » du 25 octobre 2001.
- DGA 01.0019.00 « Gestion des fermages » du 15 septembre 1998.

En outre, la Ville de Genève est soumise à la Loi sur l'Administration des Communes (LAC) et à son règlement d'application. Cela implique que c'est le conseil administratif qui est chargé de conclure les baux dont la durée n'excède pas 12 ans (art. 48 LAC).

Chiffres-clés

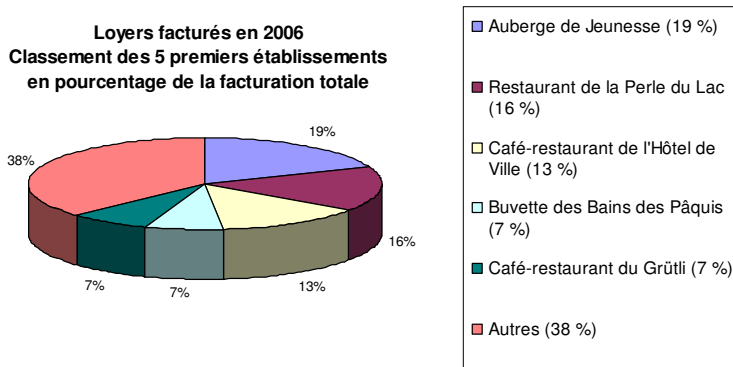
Selon les comptes 2006 de la Ville de Genève, les 30 fermages représentent 2.4 millions de revenus, soit à peine 2 % des revenus bruts de la GIM qui s'élèvent à plus de 125 millions. Ces fermages se répartissent de la manière suivante :

Répartition des loyers facturés en 2006 par type d'établissement



D'après le montant des fermages en 2006, la Cour constate par ailleurs que les cinq établissements les plus importants représentent plus de 60 % des revenus :

**Loyers facturés en 2006
Classement des 5 premiers établissements en pourcentage de la facturation totale**





3.1.2 La Gérance Immobilière Municipale (GIM)

La gérance immobilière municipale de la Ville de Genève est un service de l'administration communale, rattaché au département des finances et du logement (ci-après le département). C'est elle qui est en charge des 30 fermages.

La gestion des fermages fait partie du portefeuille d'une gérante qui travaille à 80%, assistée depuis septembre 2007 d'une collaboratrice également à 80%. Elles sont encadrées et supervisées par la direction de la GIM.

L'activité de gestion des fermages englobe la préparation des dossiers d'attribution, la facturation des loyers, la tenue des dossiers administratifs, l'établissement de budgets, les relations avec les autres services de la Ville ainsi que les relations avec les fermiers. En revanche, la gestion technique des immeubles, soit l'entretien courant et la rénovation, est assurée par le Service des Bâtiments (SB) de la Ville de Genève, qui est rattaché au département des constructions et de l'aménagement.

L'activité des fermages est traitée sur deux applications informatiques, OFIGER et SAP, et selon deux flux, soit de OFIGER vers SAP et vice versa. OFIGER est une application métier, dédiée à l'activité de régie immobilière alors que SAP est le logiciel de comptabilité générale utilisé par tous les services de la Ville de Genève.

3.1.3 Observations de l'audit

En préambule, nous souhaiterions que la Cour ne fasse plus référence au terme de « fermage ». En effet, comme vous l'avez très justement souligné la Ville a entamé une profonde transformation des contrats qui la lient à des tiers exerçant des activités commerciales de restauration. Dès lors, nous vous suggérons d'utiliser le terme « d'établissement public », notion qui ne préjuge pas du type de contrat de bail à loyer (commercial, partiaire, etc ...).

3.2 Rôle de la conseillère administrative et de la direction du département dans le processus de décision

3.2.1 Contexte

Positionnement dans l'organisation du département

Selon l'organigramme qui figure sur le site internet de la GIM, la gestion des fermages est rattachée à la direction de la GIM (situation au 10 mars 2006). Lors d'un entretien que la Cour a eu le 4 juillet 2007, le directeur de la GIM lui a remis un document qui montre qu'elle est rattachée à l'unité gérance et non plus à la direction. Enfin, selon la discussion que la Cour a eue avec le responsable de l'unité gérance le 2 octobre 2007, celui-ci l'a informée qu'il n'était plus en charge des fermages ; en effet, ceux-ci ont été rattachés à la direction des finances du département selon une information qui lui a été transmise oralement par la conseillère administrative chargée du département des finances et du logement.

Attribution des locaux

Le règlement du 20 septembre 2006 fixant les conditions de location des locaux commerciaux et places de stationnement de la Ville de Genève prévoit, concernant l'attribution des locaux, que :

- « La Commission d'attribution est un organe interne à l'administration chargé d'attribuer les locaux commerciaux gérés par la Gérance immobilière municipale. Son fonctionnement et sa composition sont régis par une directive interne avalisée par le Conseiller administratif en charge du Département des finances. La Commission est présidée par le directeur du Département des finances (art. 2 al. 4) »
- « La Commission d'attribution est seule compétente pour attribuer les locaux (art. 8) »

La directive interne avalisée par le conseiller administratif alors en charge du département des finances, à laquelle il est fait référence dans le règlement, n'a pas été modifiée depuis le 15 janvier 2001. Celle-ci prévoit que « la Commission d'attribution est composée de deux membres de la direction du Département des finances, soit le directeur et un adjoint de direction du Département, et de trois membres de la GIM, soit un représentant de la direction, un représentant de l'unité relations clientèle et un représentant de l'unité de gérance (art. 6) ».

Dans un e-mail daté du 14 septembre 2007, la conseillère administrative actuellement en charge du département des finances et du logement communique l'information suivante aux collaborateurs de la GIM (notamment au chef de service, à l'adjoint de direction de l'unité gérance ainsi qu'aux gérants) : « Je vous prie de prendre note que toute attribution qui peut revêtir un caractère délicat, voire politique, doit être avalisée par la Magistrate avant de passer en Commission d'attribution. Ainsi, les baux commerciaux, les arcades ou locaux proposés à des associations, les appartements pour des personnalités. Monsieur P. A. ou moi-même participeront aux commissions d'attribution en fonction de nos disponibilités.... ».

La participation d'un conseiller administratif à la commission d'attribution constitue une violation d'une disposition réglementaire

3.2.2 Constats

La participation d'un conseiller administratif à la commission d'attribution constitue une violation d'une disposition réglementaire, cette participation n'étant pas prévue par la directive interne évoquée dans le règlement du 20 septembre 2006.

Par ailleurs, le fait d'« avaliser » certaines attributions avant leur passage en commission d'attribution est également contraire aux pratiques de bonne gouvernance telles que la délégation des responsabilités, l'autonomisation des activités de prestations et surtout la formulation claire des tâches de chaque intervenant.

3.2.3 Risques découlant des constats

Le risque opérationnel tient au fait que la participation d'un conseiller administratif à la commission d'attribution ne donne pas de garantie contre l'arbitraire. Par ailleurs, il existe un risque opérationnel lié à l'absence de formalisation claire, en date de notre audit, des processus décisionnels. Cette confusion, ajoutée à celle relative aux nombreux changements de positionnement des fermages, peut conduire à une démotivation et à une déresponsabilisation des collaborateurs et à des retards dans la bonne gestion des dossiers.

Il existe un **risque de conformité** par le fait que des dispositions réglementaires sont violées.

Il existe un **risque de contrôle** car la séparation des fonctions n'est pas respectée dans les faits, et ceci en violation avec les dispositions réglementaires en vigueur.

Il en résulte un **risque d'image** dans la mesure où le conseiller administratif peut donner l'impression d'user des prérogatives de sa fonction pour passer outre les dispositions réglementaires qui assurent la séparation des fonctions.

3.2.4 Recommandations

Actions possibles

Revoir le rattachement, informel à la date de notre audit, des fermages à la direction du département des finances et les directives internes, et définir une organisation qui octroie à la GIM des pouvoirs décisionnels et les moyens de les appliquer.

Renforcer les compétences et l'indépendance de la commission d'attribution

Renforcer les compétences et l'indépendance de la commission d'attribution en lui adjoignant un ou plusieurs tiers professionnels, qui ne sont pas impliqués dans la gestion des établissements publics de la Ville de Genève, de manière à assurer le respect des dispositions réglementaires et des choix impartiaux et de qualité qui seront rendus publics (voir point 3.10).

Pistes et modalités de mise en œuvre

La mise en place de ces recommandations ne demande aucun développement spécifique ni coût supplémentaire puisqu'il s'agit uniquement de procéder à une réflexion sur le rôle du responsable du département des finances dans le processus de décision lié aux fermages. Cette réflexion doit être menée par le conseil administratif dans le cadre de la définition de la politique générale en matière de fermages (voir point 3.10)

Avantages attendus

Cette recommandation a pour objet le respect des dispositions réglementaires et la mise en place d'une structure organisationnelle des fermages qui seraient de nature à interdire toute opération visant à favoriser un dossier de manière arbitraire.

3.2.5 Observations de l'audité

A ce jour, la gérante en charge des établissements publics est effectivement placée sous l'autorité du directeur ad intérim du département. Cette situation est temporaire. Elle devrait prendre fin avec l'arrivée de la nouvelle personne en charge du service (ouverture du poste fin février 2008). Ce rattachement particulier doit être compris à la lueur des très grandes difficultés relationnelles et organisationnelles qui prévalaient en juin 2007, à l'arrivée de la magistrate et du directeur ad intérim. Ce rattachement temporaire a permis à la gérante et à son assistante de poursuivre leur travail dans de bonnes conditions.

S'agissant de vos remarques et analyses relatives à la présence et au rôle de la magistrate en charge du département au sein de la commission d'attribution, force est de constater que vous avez entièrement raison. C'est d'ailleurs ce qui explique qu'après avoir pris connaissance de l'ensemble des règlements et des directives, la magistrate a renoncé à sa volonté première. Ainsi, cette dernière n'a assisté qu'à une seule et unique commission d'attribution, et ce dans le but de connaître les différents processus décisionnels en matière d'attribution immobilière. Elle s'en est d'ailleurs expliquée publiquement en séance du Conseil municipal à la suite d'une intervention du groupe libéral.

3.3 Mise en œuvre des décisions du conseil administratif

3.3.1 Contexte

Depuis les trois dernières années, le conseil administratif a pris deux décisions importantes concernant la gestion des fermages :

- Confier la gestion de tous les dossiers de fermage à la GIM (novembre 2005). Cette décision s'est notamment traduite par le transfert d'une dizaine de buvettes d'installations sportives du département des sports et de la sécurité à la GIM.
- Accepter, sur proposition du conseiller administratif alors en charge du département des finances et de l'administration, le principe de la suppression à terme des contrats de baux à ferme non agricole et des conventions (mars 2006), puis les transformer en contrats de baux à loyer commerciaux ou partiels (novembre 2006). Cette transformation répondait notamment aux objectifs de simplification de la gestion des fermages et de clarification de la position de la Ville de Genève par rapport à la gestion des exploitants.

Dans le cadre de la gestion des fermages, la Cour précise que la GIM est le service qui est le plus sollicité par les exploitants et les autres services. C'est aussi celui qui en a la meilleure connaissance parce qu'il est le seul à avoir une vue d'ensemble des dossiers. Il dispose également de compétences et d'outils qui doivent lui permettre de les gérer conformément aux bonnes pratiques en la matière.

3.3.2 Constats

Les décisions prises par le conseil administratif ne sont pas suffisamment discutées avec la GIM

Suite aux différents entretiens réalisés avec les collaborateurs de la GIM, la Cour constate que les modalités de réalisation des deux décisions prises par le conseil administratif et mentionnées précédemment n'ont pas été suffisamment discutées avec les principaux intéressés, en l'occurrence la direction et les responsables d'unités de la GIM.

A titre d'exemple, la Cour cite le cas d'un centre sportif qui, outre l'exploitation d'un restaurant, comprend la gestion d'installations sportives. Ces deux objets avaient initialement été transférés du département des sports à la GIM. La GIM n'ayant aucune expérience en matière d'installations sportives, cet objet a finalement été retourné au département des sports.

3.3.3 Risques découlant des constats

Il en résulte un **risque opérationnel** car la situation qui résulte des décisions prises peut ne pas correspondre aux résultats attendus.



3.3.4 Recommandations

Actions possibles

Associer la direction de la GIM aux décisions du conseil administratif de manière à en mesurer les conséquences avant la prise de décision et non pas après, de manière à pouvoir anticiper les problèmes et s'organiser en conséquence.

Pistes et modalités de mise en œuvre

La mise en œuvre de cette recommandation ne demande aucun développement spécifique ni coût supplémentaire puisqu'il s'agit d'impliquer les personnes en charge de la mise en œuvre des décisions avant toute prise de décision majeure.

Avantages attendus

Permettre de définir clairement les conditions de la mise en œuvre des décisions du conseil administratif de manière à rendre la gestion des fermages performante et à réduire les situations d'exceptions à leur portion congrue.

3.3.5 Observations de l'audit

L'action proposée, soit « Associer la direction de la GIM aux décisions du Conseil administratif de manière à en mesurer les conséquences avant la prise de décision et non pas après, de manière à pouvoir anticiper les problèmes et s'organiser en conséquence » est tout-à-fait pertinente. La nouvelle magistrate y veillera.

3.4 Les relations entre les différents intervenants

3.4.1 Contexte

Compte tenu de l'organisation des départements de la Ville de Genève, la gestion des fermages implique de nombreux intervenants qui peuvent tous l'influencer d'une manière ou d'une autre. La Cour fait référence au :

- Conseil administratif sur les décisions stratégiques,
- Conseiller administratif en charge du département des finances et du logement sur les attributions, les décisions en cours de bail et les processus de gestion,
- Service des bâtiments, rattaché au département des constructions et de l'aménagement, pour ce qui concerne la gestion technique des immeubles,
- Service de l'énergie, rattaché au département des constructions et de l'aménagement, pour ce qui concerne les aspects énergétiques,
- Service des sports, rattaché au département de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports pour ce qui concerne les buvettes qui se trouvent dans des installations sportives,
- Département de la culture pour ce qui concerne les buvettes et restaurants qui se trouvent dans des salles de spectacles,
- Service de la comptabilité générale, rattaché au département des finances et du logement, pour ce qui concerne l'information financière.

3.4.2 Constats

Il y a trop d'intervenants sur les dossiers des fermages dont les activités ne sont pas coordonnées

Le nombre d'intervenants sur les dossiers des fermages est très important, leurs activités n'étant par ailleurs pas nécessairement coordonnées. La Cour fait notamment référence aux faits suivants :

- Fin août 2006, la Ville décide de résilier avec anticipation, sur la base d'un accord commun entre la Ville et le fermier, le contrat de fermage relatif à l'exploitation d'un café-restaurant situé dans un établissement culturel. Depuis septembre 2006, la gestion du restaurant est assurée directement par l'entité abritant le restaurant sans qu'aucun bail ne soit signé entre les deux parties et qu'aucun loyer ne soit facturé par la GIM. Les modalités contractuelles du bail sont en négociation depuis cette date entre le département des finances, le département de la culture et l'entité abritant la buvette. Ainsi, à fin 2007, la situation n'a toujours pas évolué.
- Pour cause d'absence de rentabilité du fermage, la GIM ne souhaitait plus exploiter une buvette située dans un lieu culturel. En raison des objectifs contradictoires du département de la culture, un bail de courte durée a néanmoins été signé au milieu de l'année 2007.

3.4.3 Risques découlant des constats

Il résulte un **risque opérationnel** car certaines décisions peuvent être prises après un délai particulièrement long. Ce risque se matérialise également par l'absence d'un responsable des dossiers, car l'interdépendance est trop grande.

Il résulte un **risque financier** dans la mesure où l'absence de coordination favorise le retard dans les décisions et augmente les coûts par suite de manque de réaction.

3.4.4 Recommandations

Actions possibles

Réduire le nombre d'intervenants en distinguant ceux qui sont indispensables à la gestion des fermages de ceux qui ne le sont pas. Ces derniers peuvent être consultés, mais en tous les cas ne doivent pas faire partie du processus de décision. Dans l'hypothèse où cette recommandation ne peut être mise en place parce qu'elle ne correspond pas à la volonté politique, mettre en place une organisation ou des procédures qui règlent les relations entre les différents intervenants de manière à déterminer l'interaction et la responsabilité des dossiers, ce qui permettra de mieux les conduire et de mieux les maîtriser.

Pistes et modalités de mise en œuvre

La mise en place de ces recommandations ne demande aucun développement spécifique ni coût supplémentaire puisqu'il s'agit uniquement, pour le conseil administratif, de procéder à une réflexion sur l'organisation de l'intervention des différents intervenants.

Avantages attendus

L'un des avantages attendus est d'avoir une organisation unifiée qui mentionne clairement la place et les compétences de chaque intervenant dans le processus de gestion des fermages.

Un autre avantage est d'accélérer la prise de décision en concentrant le pouvoir sur un service qui pourrait être la GIM.

3.4.5 Observations de l'audité

Pas de remarque.

Mettre en place une organisation ou des procédures qui règlent les relations entre les différents intervenants

3.5 La collaboration entre le Service des Bâtiments (SB) et la GIM

3.5.1 Contexte

Afin d'illustrer les problèmes de collaboration évoqués au point 3.4, la Cour revient sur la collaboration entre le Service des Bâtiments (SB) et la GIM.

D'une manière générale, l'activité du SB consiste à gérer et décider de l'entretien et de la rénovation des bâtiments de la Ville de Genève. Il ne réalise aucun travaux, mais mandate des entreprises pour leur exécution.

Pour les travaux d'entretien uniquement, il dispose d'une enveloppe annuelle d'environ 25 millions pour tous les immeubles dont la Ville de Genève est propriétaire. Il gère ce budget sur la base des informations dont il dispose sur l'état de vétusté des immeubles (via un logiciel appelé « STRATUS ») et en prenant en compte les besoins identifiés par les services demandeurs ; à cet effet, ces derniers lui remettent une liste des travaux à effectuer pour chaque immeuble, avec une proposition d'ordre de priorité, que le SB valorise ensuite de manière à préparer un budget annuel global. Ce dernier est retourné aux services, mais uniquement pour la partie qui les concerne. A noter que les travaux prévus au budget du SB correspondent à environ 50 % de l'enveloppe de 25 millions, le solde étant réservé pour les travaux non prévus.

Dans tous les cas, c'est le SB qui fixe les priorités et donc les travaux d'entretien qui vont être effectués dans l'année et leur planification. A titre d'information, le montant des travaux d'entretien relatifs aux fermages s'est élevé à 644'000 F environ pour l'année 2006. Pour les travaux de rénovation dont le SB est en charge, il est nécessaire de passer par le dépôt de demandes de crédit auprès du conseil municipal.

Les locaux, les installations et les équipements des fermages ne sont pas systématiquement inspectés par le SB pour s'assurer de la qualité de leur état et de la conformité de leur affectation par rapport aux baux. Par ailleurs, il n'existe pas de document récapitulatif au SB qui mentionne quels sont les travaux d'entretien et de rénovation qui ont été effectués sur un immeuble pour une période donnée.

3.5.2 Constats

La collaboration entre la GIM et le SB est insuffisante

- 1 Il n'existe pas de collaboration active entre le SB et la GIM. Cet état de fait se manifeste surtout lorsque se produisent des situations d'urgence au travers desquelles il apparaît que la collaboration fait le plus souvent défaut pour traiter la situation de manière adéquate.
- 2 Il est connu de la GIM et du SB qu'un certain nombre d'établissements publics ne sont pas entretenus de manière suffisante et qu'ils nécessiteraient des travaux importants d'entretien, voire de rénovation et ce dans un délai relativement court.

Afin d'illustrer ces deux constats, la Cour évoque le cas d'un contrat de bail à ferme non agricole échu en 2007 après plus de 30 années d'exploitation par le même fermier. Sans procéder à une visite approfondie des installations, la procédure de mise au concours a été lancée par la Ville et un candidat choisi. Ce dernier a finalement renoncé à l'exploitation compte tenu de l'état de détérioration des installations et l'ampleur des travaux de rénovation à réaliser. En date de notre audit, le café-restaurant n'était plus exploité depuis des mois, à l'exception d'une buvette provisoire pour la saison d'été ; des discussions étant en cours entre le SB, la GIM et un exploitant potentiel quant à la nature et au volume des travaux à effectuer pour redémarrer l'exploitation dans un délai raisonnable. Début décembre 2007, la GIM était toujours à la recherche d'un exploitant potentiel, une mise au concours ayant été publiée en date du 5 décembre 2007 pour un début de location prévu au 1^{er} avril 2008.

3.5.3 Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel**, qui est avéré dans l'exemple que la Cour mentionne plus haut, peut se traduire par une interruption brutale et imprévisible de l'exploitation.

Le **risque financier**, qui est avéré dans l'exemple que la Cour mentionne plus haut, peut se traduire par une perte importante de revenus locatifs. Ce risque existe également par des coûts d'entretien plus élevés que les normes si les installations et le matériel ne sont pas entretenus comme il se doit.

3.5.4 Recommandations

Actions possibles

- 1 Les conseillers administratifs en charge des départements de tutelle, respectivement de la GIM et du SB, doivent mettre en place une collaboration qui tienne compte à la fois des besoins et des moyens de chaque service et qui permette de régler les problèmes rapidement et efficacement.
- 2 Procéder à un inventaire des installations et des équipements des fermages afin d'en déterminer l'état de dégradation. Ensuite, établir un plan des travaux d'entretien ou de rénovation afin de garantir la continuité de l'exploitation, notamment en matière de sécurité, de qualité des prestations offertes et de revenus locatifs. Enfin, déterminer le coût global et préparer un plan de financement pour effectuer les travaux dans un délai raisonnable avec un ordre de priorité.

Pistes et modalités de mise en œuvre

Si la première recommandation ne peut être mise en place rapidement et à la satisfaction des deux parties, la direction de la GIM doit envisager d'utiliser un gérant technique, soit en demandant le détachement d'un collaborateur du SB à la GIM, soit en engageant un collaborateur technique à la GIM, de manière à permettre à cette dernière d'être plus autonome dans la gestion des fermages.

L'inventaire des installations et des équipements, avec un état des lieux, et la valorisation des travaux à exécuter ne devraient pas prendre trop de temps, grâce aux compétences et aux connaissances des collaborateurs techniques du SB.

Avantages attendus

Avoir une politique de gestion des fermages qui tient compte de la situation actuelle des installations et équipements des fermages, et qui prévoit les investissements à réaliser dans les prochaines années.

La Cour estime que des économies de l'ordre de plusieurs dizaines de milliers de francs pourront être réalisées grâce à une gestion coordonnée entre les deux services.

3.5.5 Observations de l'audit

Dans le cadre des discussions budgétaires, la GIM demande depuis de nombreuses années une maîtrise accrue dans le domaine des travaux d'entretien, à l'instar des processus de gestion mis en oeuvre dans les régies privées. Ces demandes n'ont pour l'instant pas été suivies d'effets concrets.

Remarques du Service des bâtiments :

1. L'évaluation des travaux nécessaires ne s'effectue pas sur la base de Stratus qui est un outil d'analyse statistique des états de dégradation, mais bien sur la base de l'analyse quotidienne sur le terrain par les architectes du service responsables de leurs portefeuilles immobiliers. Ils s'entourent si nécessaire de compétences externes sous la forme d'expertises.

2. La part planifiable de l'entretien du patrimoine financier est de l'ordre de 20 à 30 % des dépenses sur un montant annuel de l'ordre de 10 mios. Le solde ne peut être planifié d'une année sur l'autre, s'agissant essentiellement de vacances ou libération de locaux par les locataires.

3. Ce qui relève de l'entretien pur peut être financé par le budget d'entretien pour autant que le budget à disposition le permette. Les investissements eux doivent faire l'objet d'une demande de crédit à partir de CHF 100'000.-

4. La GIM tout autant que le SB sont responsables du suivi des engagements des locataires, notamment en ce qui relève des contrats d'entretien par exemple. Si le système de gestion SAP ne permet pas encore d'extraction simple sur des locaux individuels, chaque architecte du SB gère ses données sur des fichiers de suivi des travaux d'entretien.

5. Il est faux d'affirmer qu'il n'existe pas de collaboration active entre le SB et la GIM. Des séances de coordination de direction (GIMARENBAT) ont lieu tous les mois, les architectes du SB ont des rendez-vous quotidiens avec les gérants d'immeubles de la GIM, soit dans les immeubles, soit par mail, téléphone ou courriers. Il est par contre vrai de dire que les vacances de direction de la GIM compliquent les processus décisionnels communs.

6. Le risque financier d'un entretien mal suivi est préjudiciable au propriétaire. Il convient toutefois de rappeler que l'entretien courant des installations d'exploitation est du ressort et de la responsabilité des fermiers et figure la plupart du temps de façon explicite dans les baux. L'application des clauses contractuelles est de la responsabilité des contractants signataires. Il est ainsi courant de constater que les appareils de cuisson, les installations frigorifiques et de ventilation ou celle de transports (monte-charge par ex) ne sont pas ou mal entretenus alors que les baux exigent que des contrats d'entretien soient passés par et à la charge du locataire.



A ce titre le SB demande depuis plusieurs années d'avoir en copie les documents contractuels à jour permettant de prendre des positions claires face aux demandes des fermiers ou locataires. Ces documents sont essentiels pour la bonne répartition des responsabilités des uns et des autres.)

7. La planification des travaux est instituée de façon formelle dans un document qui existe depuis 2006 et qui est remis à jour année après année, en totale collaboration avec la GIM. Ce document est validé par la direction du département et par le service de la GIM et mis en œuvre durant l'exercice budgétaire

3.5.6 Position de la Cour à l'observation de l'audit

En ce qui concerne le chiffre 5 des Remarques du Service des bâtiments, la Cour maintient qu'il n'y pas de collaboration active entre la GIM et le SB, dans le cadre des fermages, malgré les réunions de coordination de direction (GIMARENBAT) et les rendez-vous entre les architectes du SB et les gérants d'immeubles de la GIM. La Cour renvoie à l'exemple qu'elle mentionne en illustration des deux constats du présent chapitre.

3.6 Réconciliation des applications SAP et OFIGER

3.6.1 Contexte

Comme évoqué brièvement au point 3.1.2, deux applications informatiques sont utilisées afin d'assurer la gestion et la comptabilité des fermages :

- OFIGER, application métier de la GIM dédiée à l'activité de régie immobilière, qui comptabilise notamment les données des locataires et des objets, les produits de la location (ceux encaissés comme ceux facturés) ainsi que les subventions et les charges non liées à l'entretien des bâtiments.
- SAP, progiciel de gestion intégrée, qui est notamment utilisé pour produire les comptes de la Ville de Genève (compte d'exploitation par nature de produits et de charges). Dans le cadre de la gestion des fermages, SAP est alimenté mensuellement, via une interface, par les données provenant de OFIGER. En parallèle, toutes les charges liées à la gestion technique sont comptabilisées directement dans SAP par le service des bâtiments et sont envoyées via une interface dans OFIGER.

En termes de bonnes pratiques de gestion, lorsqu'une entité utilise deux applications informatiques interfacées (qui de surcroît fonctionnent selon deux flux, soit de OFIGER vers SAP et vice versa), les données issues de ces deux applications doivent faire l'objet d'une réconciliation régulière afin de s'assurer de leur intégralité et exactitude.

3.6.2 Constats

La Cour constate l'absence de réconciliation, depuis 2003, des soldes relatifs aux comptes de pertes et profits. Ce manquement est connu du service comptable de la Ville comme de celui de la GIM sans qu'aucun des deux services ne veuille endosser la responsabilité de cette réconciliation.

Compte tenu de l'importance des flux en jeu, la Cour a étendu ses travaux en procédant à la réconciliation pour l'année 2006 de la totalité des revenus (2.4 millions selon SAP) et de la nature comptable 314301 « entretien des bâtiments publics » (391'000 F selon SAP) concernant les charges. A l'issue de ces contrôles, il a été relevé des écarts de plusieurs dizaines de milliers de francs dans les revenus et centaines de milliers de francs dans les charges. En analysant les écarts les plus significatifs, la Cour a constaté qu'il s'agissait d'erreurs de comptabilisation dans OFIGER qui n'impactaient pas les comptes 2006 de la Ville de Genève.

3.6.3 Risques découlant des constats

Il en résulte un **risque financier** parce que les informations financières ressortant des deux applications pourraient être inexactes.

Il existe un **risque de contrôle** par l'absence de procédure formalisée qui impose la réconciliation des soldes entre les deux applications informatiques.

Absence de réconciliation entre les deux applications informatiques

3.6.4 Recommandations

Actions possibles

Il convient, au préalable, que la conseillère administrative en charge du département des finances et du logement désigne le responsable en charge des réconciliations, à savoir le service qui devra effectuer le travail et en rendre compte (le service comptable de la GIM ou le service comptable de la Ville). Il s'agit ensuite de faire procéder, par le responsable désigné, à la réconciliation des soldes à fin 2006, car la cellule votée « fermages » (n° 1005040) disparaît des comptes de la Ville de Genève dès 2007 pour être éclatée dans les patrimoines financier et administratif. Les différences seront dès lors d'autant plus difficiles à identifier et à expliquer qu'elles seront noyées dans des volumes très importants.

Pistes et modalités de mise en œuvre

La mise en place de ces recommandations ne demande aucun développement spécifique ni coût supplémentaire puisqu'il s'agit uniquement de procéder à un travail qui fait partie du cahier des charges d'un service comptable.

Avantages attendus

Ces recommandations ont pour but de s'assurer que les informations financières produites sont le reflet exact des opérations et des transactions liées aux fermages dans leur ensemble ainsi qu'à chacun d'entre eux.

Elles ont également pour but de rendre attentif, si besoin est, aux risques qui existent lorsque plusieurs intervenants sont autorisés à comptabiliser sur un même compte.

3.6.5 Observations de l'audité

Le service de la comptabilité générale et du budget ne peut être le service en charge de cette réconciliation. Un responsable de la conformité de ces réconciliations sera désigné au sein de la GIM.

3.7 Outils de gestion à disposition

3.7.1 Contexte

L'application OFIGER permet d'obtenir en tout temps une situation comptable par immeuble, appelée décompte d'exploitation, qui reprend à la fois de manière synthétique et par le détail les écritures enregistrées pour une période donnée.

Elle permet également de préparer un budget par immeuble. Si celui-ci est effectivement établi depuis 2006, il l'est sur un document « excel » et non pas dans l'application OFIGER. Par ailleurs, la gérante des fermages ne reçoit pas de sa hiérarchie une copie du budget des travaux d'entretien que le SB a approuvé et a valorisé, tel que la Cour l'explique au point 3.5. A noter également que la gérante ne dispose pas des résultats de l'analyse qui ressort du logiciel Stratus (voir point 3.5).

3.7.2 Constats

Les outils de gestion disponibles, soit le décompte d'exploitation et le budget par immeuble ne sont pas utilisés

- 1 Les décomptes d'exploitation par fermage ne sont pas utilisés. Ils ne font pas non plus l'objet d'un contrôle des recettes et des dépenses quant à leur pertinence et à leur exactitude. Aucun autre collaborateur ni responsable ne procèdent à des contrôles sur ces états financiers.

Lors de ses travaux qui ont porté principalement sur l'exercice 2006, la Cour a relevé des erreurs de comptabilisation flagrantes dans OFIGER qui auraient pu être identifiées à la simple lecture des décomptes d'exploitation. La Cour fait notamment référence à la « double » comptabilisation des honoraires de régie pour certains fermages. Cette double comptabilisation génère un impact sur les cellules votées « 1005040 Fermages » (sur-évaluation des charges) et « 1005070 Comptes Ville de Genève – Propriétaire » (sur-évaluation des produits) mais n'a pas d'incidence sur les comptes de la Ville.

- 2 Les budgets par fermage sont établis par la gérante. Cependant, les charges d'entretien ne ressortent pas du budget établi par le SB et remis à la GIM, mais d'une estimation faite à partir d'informations échangées avec les exploitants. Ainsi, le budget perd sa crédibilité lorsque celui ou celle qui l'établit n'en maîtrise pas toutes les composantes. En outre, le budget ne fait pas l'objet d'un suivi avec les chiffres réels.
- 3 De manière globale, la Cour constate que l'utilisation de l'application OFIGER n'est pas maîtrisée par les collaborateurs, notamment par manque de formation et d'informations disponibles (manuel d'utilisation).

3.7.3 Risques découlant des constats

Il en résulte un **risque opérationnel** important car des décisions sur l'attribution, sur la continuation ou sur la cessation d'un fermage peuvent être prises à partir de chiffres dont la fiabilité peut être remise en question. Les outils de gestion existent pourtant (décompte d'exploitation, budget), mais ils ne sont pas utilisés.

Il existe un **risque de contrôle** puisqu'il n'existe aucune procédure de revue des états financiers, ni de suivi des budgets. Dès lors, les chiffres produits perdent toute valeur probante.

Il existe un **risque financier** dans la mesure où les informations financières sont inexactes. Cela peut conduire à retarder des décisions et à faire perdre des revenus locatifs, ou à encaisser de moindres revenus par rapport à ce qu'ils auraient pu être.

3.7.4 Recommandations

Actions possibles

- 1 Procéder au contrôle, au moins une fois par année, des décomptes d'exploitation afin de détecter des erreurs manifestes et les corriger dans un délai raisonnable, mais avant la clôture définitive des comptes de la GIM et de la Ville.
- 2 Préparer les budgets sur la base des documents validés par les services compétents, procéder à la comparaison avec les chiffres effectifs et analyser les écarts.
- 3 Améliorer la formation sur OFIGER et rédiger un manuel de référence sur ses fonctionnalités.

Pistes et modalités de mise en œuvre

La mise en place des deux premières recommandations ne demande aucun développement spécifique ni coût supplémentaire puisqu'il s'agit de procéder à un travail qui fait partie du cahier des charges du gérant en charge des fermages.

Pour la dernière recommandation, il s'agit de s'assurer auprès du fournisseur du logiciel s'il existe un manuel de référence. Si ce n'est pas le cas, il faut engager sans tarder sa rédaction.

Avantages attendus

L'un des avantages attendus est de disposer de données fiables sur lesquelles il est possible de se baser pour prendre des décisions qui engagent pour plusieurs années.

Il sera également possible de pouvoir comparer dans le temps et dans l'espace - avec d'autres fermages - la gestion des exploitants et de prendre des décisions basées sur des faits objectifs et avérés.

3.7.5 Observations de l'audit

Pas de remarque.

3.8 Rentabilité

3.8.1 Contexte

Le rendement est un des critères de gestion des locaux commerciaux qui est imposé à la GIM par le règlement d'octobre 2006 (art. 3 al. 3).

Lors du passage aux baux commerciaux pour les fermages, le calcul des loyers forfaitaires s'est basé sur une moyenne des fermages encaissés lors des derniers exercices.

3.8.2 Constats

La GIM ne détermine pas la rentabilité des fermages

- 1 Il n'a pas pu être remis à la Cour de document définissant la rentabilité attendue, ni les critères qui permettent de l'apprécier. Il est donc impossible de déterminer si un fermage est rentable ou pas, car il n'existe aucun critère de rendement et de ce fait aucun moyen de comparaison.
- 2 Lors de la prise de décision de transformer les baux à ferme non agricole en baux commerciaux, la méthode de détermination des loyers annuels n'a pas été remise en question. Si cela avait été fait, cela aurait permis de revoir les prix, notamment par rapport à ceux du marché.

3.8.3 Risques découlant des constats

Il en résulte un **risque opérationnel** important car des décisions sont prises sur la poursuite ou l'arrêt de l'exploitation d'un fermage sans tenir compte d'un critère essentiel.

Il existe un **risque financier** dans la mesure où l'absence d'une analyse de rentabilité peut conduire à percevoir des revenus locatifs inférieurs à ceux du marché ou à ce que des investissements soient décidés sans en déterminer leur efficience.

3.8.4 Recommandations

Actions possibles

- 1 Mettre en place des critères de rentabilité pour la gestion des fermages de manière à pouvoir porter un jugement objectif sur la gestion des exploitants, en comparant dans le temps et avec d'autres fermages.
- 2 Mettre en place une procédure qui permet d'avoir plusieurs méthodes de calcul du loyer (par exemple, comparaison des prix avec des biens de même nature ou utilisation du prix du marché, détermination de loyers cibles) de manière à retenir celle qui correspond le mieux aux objectifs fixés dans la politique de gestion des fermages (voir point 3.10).



Pistes et modalités de mise en œuvre

La mise en place de ces recommandations par la direction de la GIM ne demande aucun développement spécifique ni coût supplémentaire puisqu'il s'agit simplement d'une part, d'établir une liste de critères afin de déterminer la rentabilité d'un établissement public et d'autre part, de mettre en place une méthode de calcul des loyers qui tient compte de la pratique en la matière.

Avantages attendus

L'un des avantages attendu est de disposer de données fiables et sur lesquelles il est possible de se baser pour prendre des décisions qui engagent, souvent pour plusieurs années.

Par ailleurs, le but de ces recommandations est de pouvoir fixer des loyers de manière objective et être en phase avec les prix du marché et la politique en matière de gestion des fermages.

3.8.5 Observations de l'audit

Pas de remarque.

3.9 Tenue des dossiers

3.9.1 Contexte

Lors de son audit, la Cour a procédé à la revue de plusieurs dossiers de fermages tenus par la GIM. Ils comprennent, en règle générale, le contrat de bail, les échanges de correspondance externes et internes, les comptes annuels, les pièces relatives à la mise au concours et le contentieux le cas échéant, des notes personnelles, ainsi que tout autre document qui est en relation de près ou de loin avec l'établissement.

Par ailleurs, un historique des événements liés à l'établissement est établi, mais pas pour tous les fermages.

3.9.2 Constats

- 1 La consultation des dossiers s'avère parfois fastidieuse car le classement n'est pas organisé de manière adéquate, en particulier parce qu'il n'existe pas de schéma de classement.
- 2 La Cour a constaté que certains dossiers n'étaient pas complets. Ainsi, il manquait des comptes annuels, des états des lieux, des historiques et des contrats d'assurance.

Certains dossiers ne sont pas complets

3.9.3 Risques découlant des constats

Il en résulte un **risque financier** si les comptes annuels ne sont pas remis ou remis avec beaucoup de retard.

Il existe un **risque de contrôle** car les mesures prises pour obtenir les informations sont insuffisantes.

3.9.4 Recommandations

Actions possibles

- 1 Etablir une liste des documents types qui doivent impérativement se trouver dans le dossier et définir un schéma de classement. Ensuite, reprendre tous les dossiers et procéder à leur épuration.
- 2 Faire la liste des documents manquants dans les dossiers et procéder à leur récupération dans les meilleurs délais.

Pistes et modalités de mise en œuvre

La mise en place de ces recommandations doit être faite par la gérante en charge des fermages et supervisée par la direction de la GIM. Elles ne demandent aucun développement spécifique ni coût supplémentaire puisqu'il s'agit uniquement de créer des conditions pour obtenir les documents requis immédiatement ou dans un délai raisonnable.



Avantages attendus

Disposer d'une documentation complète et facilement accessible à tous les collaborateurs de la GIM et du département qui sont concernés par les fermages.

3.9.5 Observations de l'audit

L'audit de la Cour est intervenu alors que les historiques des événements liés à l'établissement étaient en cours d'élaboration. La mise à jour de ces derniers est totalement terminée depuis la fin du mois de novembre 2007. Elle sera rendue publique en mars 2008.

3.10 Politique de gestion

3.10.1 Contexte

Certains fermages sont intimement liés à l'image de Genève et sont reconnus comme tels par le conseil administratif. Dès lors, la conduite de ces établissements requiert une attention particulière.

Des établissements ont fait l'objet, à plusieurs reprises, de critiques régulières de la part des élus ou de la population, relayées par les médias. Les collaborateurs de la GIM ressentent, le plus souvent, ces critiques comme injustifiées car ils considèrent qu'elles sont fondées sur une mauvaise compréhension des relations juridiques qui lient la Ville de Genève et ses cocontractants : en effet, les erreurs de gestion des exploitants ne peuvent lui être imputées, même lorsque les relations étaient sous l'empire du bail à ferme non agricole, car la Ville n'a aucune emprise contractuelle sur la gestion.

3.10.2 Constats

Il n'existe pas de politique de gestion des fermages définie par le conseil administratif

Malgré le contexte particulier, la Cour relève qu'il n'existe pas de document qui décrive les objectifs poursuivis par le conseil administratif en matière de fermages, ni sur les attentes qu'il a vis-à-vis de la GIM.

Cette lacune se traduit à la fois par une absence de ligne de conduite claire dans la gestion des fermages par le conseil administratif et par une absence de délimitation précise des fonctions de chacun des intervenants.

Cela débouche enfin sur une dispersion de la responsabilité des dossiers et permet des exceptions quant aux règles et aux directives existantes.

3.10.3 Risques découlant des constats

Il en résulte un **risque opérationnel** dans la mesure où les décisions à venir continueront d'être prises sans un cadre de référence et avec les conséquences fâcheuses qui se sont déjà révélées par le passé.

Il existe également un **risque d'image** pour le département des finances et pour la GIM auprès des exploitants et du public quant à leur capacité à réagir face aux problèmes récurrents qui resurgissent à intervalles réguliers. Ce risque est d'autant plus important qu'il est attaché à un bien immobilier qui fait partie de l'histoire de Genève.

3.10.4 Recommandations

Actions possibles

Rédiger un document qui fixe la politique du conseil administratif en matière de fermages et qui indique clairement quels sont ses objectifs en termes de gestion, de rentabilité et de partage des compétences des intervenants.

La Cour recommande que ce document traite au moins des points suivants :

- Distinguer les objectifs et les attentes pour chaque type d'établissements, car une buvette d'installations sportives ne comporte pas les mêmes exigences qu'un restaurant comme La Perle du Lac.
- Définir la ligne de conduite en matière d'entretien et de rénovation des immeubles et des installations et les moyens à mettre en œuvre pour la réaliser.
- Définir les objectifs en matière de rentabilité des fermages en indiquant les critères retenus et le mode de calcul.
- Définir les moyens et les outils qui permettent de contrôler l'activité de gestion des fermages.
- Définir une politique qui consiste à s'entourer de professionnels de la restauration tant en terme de gestion technique que locative ou encore administrative.

Il doit être également un document de référence public, à savoir consultable par les élus, par les collaborateurs en charge des établissements comme par les citoyens.

Pistes et modalités de mise en œuvre

La mise en place de ces recommandations ne demande aucun développement spécifique ni coût supplémentaire puisqu'il s'agit uniquement de mettre en place une politique de gestion.

Il est nécessaire d'associer à la réflexion du conseil administratif les services qui sont en charge de la gestion des fermages.

Avantages attendus

Ces recommandations vont permettre de clarifier les attentes et les objectifs de chaque intervenant et d'améliorer la qualité du travail et la motivation des collaborateurs, et plus particulièrement ceux de la GIM.

3.10.5 Observations de l'audité

Pour rappel, de nombreux « fermages » ont été transformés en baux commerciaux (établissements publics). Dans ce contexte, il ne paraît pas souhaitable que le Conseil administratif « contrôle l'activité de gestion » de ces établissements.

Ceci étant dit, la conseillère administrative retient l'excellente proposition qui vise à définir une politique claire en matière d'établissements publics. Elle informe toutefois la Cour que la commission du règlement du Conseil municipal est actuellement en train d'étudier une modification du règlement actuel en vigueur.

4. RESTAURANT DU PARC DES EAUX-VIVES

4.1 Contexte général

4.1.1 Les faits

En février 1993, la Ville de Genève signe une convention d'exploitation pour le restaurant du Parc des Eaux-Vives pour une durée fixe de sept ans. Début 1997, les exploitants alertent la Ville de Genève en raison de problèmes liés à la vétusté de certaines installations. Peu après, cette constatation est confirmée par une visite de l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail qui indique que les conditions de travail du personnel sont devenues difficiles. Dans ce contexte, le conseil administratif présente au conseil municipal un crédit d'étude de 200'000 F, voté en avril 1998, pour la réhabilitation de la cuisine, la réfection du rez-de-chaussée et du 1^{er} étage.

Au mois de février 1999, dans le respect du délai d'un an prévu contractuellement, la Ville de Genève résilie la convention concédant la gestion du restaurant aux exploitants de l'époque et le conseil municipal vote, en juin 1999, un crédit de 3'953'000 F afin d'effectuer les travaux de rénovation nécessaires. Au terme de la réalisation prévue des travaux, soit la fin de l'année 2000, une inscription publique pour l'attribution de l'établissement serait organisée.

Les desseins de la Ville sont cependant perturbés par les événements suivants :

- deux mois après le congé signifié par la Ville, un important incendie se déclare qui dévaste la toiture, les combles et les sur combles ;
- au cours du mois de mars 1999, les anciens locataires s'opposent au congé notifié par la Ville devant la commission de conciliation en matière de baux et loyers et obtiennent en juin 1999 une première prolongation de bail d'une année jusqu'au 28 février 2001. Dès lors, des négociations sont entreprises avec les anciens gérants afin de trouver une solution à l'amiable.

Afin d'éviter une dégradation accélérée du bâtiment liée à l'incendie, des travaux de reconstruction de la charpente et du toit sont immédiatement entrepris par la Ville de Genève et sont achevés en septembre 2000. A l'inverse, les travaux ayant trait à la rénovation lourde de l'intérieur du bâtiment ne peuvent être réalisés en raison des procédures pendantes devant les tribunaux lancées par les anciens gérants, lesquels revendiquent un droit de consultation pour la réalisation de la rénovation envisagée.

En avril 2002, un crédit de 1'300'000 F est voté par le conseil municipal afin de mettre un terme à près de trois ans de procédure et de blocage ; cette somme est destinée à couvrir le rachat par la Ville de Genève de l'inventaire du matériel du restaurant et de payer une indemnité de départ des exploitants. En contrepartie, ceux-ci s'engagent à retirer toutes les procédures pendantes devant les tribunaux et notamment leurs oppositions aux projets de rénovation de l'établissement, ainsi qu'à quitter le restaurant du Parc des Eaux-Vives.



A partir de juillet 2002, la Ville de Genève est enfin en mesure de lancer les travaux selon les dispositions du crédit voté en juin 1999 de 3'953'000 F. Pendant ces travaux, des problèmes relatifs à la structure même du bâtiment se font jour et conduisent à une demande de crédit complémentaire de 2'090'000 F qui est votée en février 2003.

A la lecture des débats du conseil municipal sur les demandes de crédits, il apparaît que tous les participants souhaitent que cet établissement (r)ouvre ses portes en été 2003 et que ce dossier soit enfin clos. Enfin, plusieurs articles de presse notamment relayent à la même époque les difficultés rencontrées par l'exécutif à venir à bout de ce dossier. On peut donc dire qu'une certaine pression s'est exercée sur le conseil administratif pour que l'objectif de 2003 soit atteint.

La brasserie située au rez-de-chaussée ouvrira finalement en juillet 2003 et le restaurant gastronomique du premier étage trois mois plus tard. Le restaurant sera exploité par la chaîne hôtelière Swissôtel et le financement de l'aménagement des locaux garanti par le bénéfice d'exploitation de l'Hôtel Métropole, autre établissement propriété de la Ville confié à Swissôtel (d'après les informations mentionnées par le conseil administratif dans son communiqué de presse du 5 février 2003).

En mai 2007, le conseil municipal est sollicité par le conseil administratif en vue du bouclage des deux crédits de construction précédemment évoqués et d'un crédit complémentaire de 4,3 millions destiné à financer les travaux de transformation du restaurant du Parc des Eaux-Vives. Ce crédit complémentaire se décompose entre un montant de 3.5 millions destiné à couvrir les dépenses supplémentaires et un montant de 0.76 million destiné à couvrir les hausses, selon le détail ci-dessous (d'après proposition de crédit n° 557 du 16 mai 2007) :

Descriptif des travaux	Crédit initial	Dépense effective	Ecart	Dont indexation et hausses contractuelles
Travaux préparatoires (déblaiement, adaptation du bâtiment, honoraires...)	584'600	666'988	82'388	12'885
Bâtiments (excavation, gros œuvre, installations électriques et sanitaires, chauffage, ventilation, installations de transport, aménagements intérieurs et honoraires)	2'665'925	5'760'698	3'094'773	346'940
Aménagements extérieurs	13'530	21'365	7'835	607
Frais secondaires (dont échantillons, reproductions, divers et imprévus, TVA)	736'615	1'415'195	678'580	115'760
Ameublement et décoration	17'855	24'925	7'070	2'599
Intérêts intercalaires sur le crédit de construction	95'000	129'497	34'497	13'830
Sous total crédit de construction selon PR-7 (y compris crédit d'étude)	4'113'525	8'018'669	3'905'144	492'621
Structure du bâtiment	423'383	854'647	431'264	114'224
Renforcement de la dalle de la terrasse au 1er étage	108'587	275'093	166'506	29'531
Réfection de la terrasse du rez	186'602	316'915	130'313	26'202
Création d'un ascenseur supplémentaire	94'000	166'850	72'850	1'575
Déplacement de la cabine SIG	148'665	31'970	-116'695	12'030
Installations électriques	262'186	393'773	131'587	8'576
Chauffage	103'050	118'030	14'980	8'339
Traitement du bois	11'538	4'916	-6'622	934
Aménagement extérieurs	10'000	16'468	6'468	1'456
Frais divers	5'000	12'656	7'656	728
Divers et imprévus	68'040	331'065	263'025	9'553
Honoraires	400'000	559'534	159'534	15'913
TVA	138'370	241'826	103'456	19'905
Honoraires de promotions construction	91'033	0	-91'033	13'095
Intérêts intercalaires sur le crédit de construction et rendement des fonds propres	20'821	28'344	7'523	2'995
Sous total crédit de construction complémentaire selon PR-269	2'071'275	3'352'088	1'280'813	265'056
(3) Remboursement assurance	883'212	0	-883'212	
(4) Fonds municipal d'art contemporain	58'200	58'200	0	
Total général	7'126'212	11'428'957	4'302'745	757'677

- (1) Crédit d'étude de 200'000 F, selon proposition de crédit N° 225 votée par le conseil municipal le 21 avril 1998 et crédit de construction de 3'953'000 F, selon proposition N° 7 votée le 29 juin 1999 (hors montant de 40'000 F relatif au fonds municipal d'art contemporain (4))
- (2) Crédit de construction complémentaire de 2'090'000 F, selon proposition de crédit N° 269 votée par le conseil municipal le 11 février 2003 (hors montant de 20'000 F relatif au fonds municipal d'art contemporain (4))
- (3) Participation de l'assurance suite à l'incendie du 23 avril 1999.
- (4) Dont 40'000 F concernant le crédit du PR N° 7 et 18'200 F pour le PR N° 269.

4.1.2 Le principe du contrat de gestion

Selon le contrat de gestion conclu en juin 2003, la Ville de Genève, en tant que propriétaire du restaurant du Parc des Eaux-Vives, confie à la société Swissôtel Management AG (Swissôtel) le mandat de gestion exclusive du restaurant pendant une durée déterminée (jusqu'au 31 décembre 2015 selon avenant signé en février 2006).

Le contrat de gestion implique que Swissôtel s'engage à gérer et à exploiter l'établissement au nom et pour le compte de la Ville de Genève. En d'autres termes, celle-ci donne mandat à Swissôtel afin d'assurer l'exploitation de l'établissement, l'ensemble des droits et obligations résultant de l'exploitation étant assurés par la collectivité publique.



A ce titre, la Ville de Genève perçoit le bénéfice de l'exploitation (tel qu'attesté par l'expert-comptable choisi par la Ville), déduction faite d'honoraires d'incitation versés à Swissôtel. Selon l'avenant signé en février 2006 avec la Ville, il est néanmoins mentionné que la facturation d'honoraires d'incitation se fera uniquement lorsque les pertes cumulées de l'établissement enregistrées au 31 décembre 2004 auront été totalement amorties.

4.2 Bouclement des crédits votés et demande de crédit complémentaire de 4.3 millions

4.2.1 Contexte

Dispositions légales

En tant que commune, la Ville de Genève est soumise aux dispositions de la LAC ainsi qu'à son règlement d'application et ses deux directives.

Ainsi, les articles 30 et 48 de la LAC définissent les fonctions délibératives du conseil municipal, respectivement du conseil administratif. Toutefois, la lettre m) de l'article 48 indique que le conseil administratif est chargé, dans la limite de la constitution et des lois « de prendre toutes les mesures provisionnelles dont l'urgence est commandée par les intérêts de la commune ».

Quant aux articles 33 et 35 al. 1 du règlement d'application de cette même loi, ils fixent la définition d'un crédit complémentaire ainsi que le délai de bouclement d'un crédit d'engagement selon le libellé suivant :

- Art. 33 : « lorsqu'un crédit d'engagement est insuffisant, un crédit complémentaire doit, en principe, être demandé avant de pouvoir engager des dépenses supplémentaires. Selon les circonstances et l'importance du crédit, une information peut être faite au Conseil municipal ou à la commission concernée. Dans ce cas, une demande de crédit complémentaire est présentée au moment du bouclement du crédit d'engagement ».
- Art. 35 al. 1 : « Un crédit d'engagement doit être bouclé immédiatement après l'achèvement d'un projet ».

Formalisation des demandes de crédits

Les demandes d'ouverture de crédits proposées par le conseil administratif et soumises au vote du conseil municipal sont formalisées dans un Projet de Résolution (PR) décrivant notamment l'objet de la demande (« exposé des motifs ») et la nature des travaux à réaliser ainsi que leurs coûts (dans le cas de crédit de construction). Ces projets de résolution font l'objet de débats entre les conseils administratif et municipal.

Les facteurs de dépassement

Le crédit complémentaire de 4.3 millions sollicité par le conseil administratif est occasionné par plusieurs facteurs identifiables (selon la proposition de résolution n° 557 du 16 mai 2007) :

Création des chambres d'hôtes	1'100'000
Création d'une troisième cuisine	600'000
Reprises en sous-œuvre au niveau des sous-sols	700'000
Aménagements extérieurs et éclairage des façades	300'000
Travaux divers	845'068
Sous total	3'545'068
Indexation et hausses	757'677
Total dépassement	4'302'745

Ces facteurs de dépassement trouvent principalement leur origine dans les faits suivants :

- Le changement de la nature du contrat selon lequel l'établissement devait être exploité. En effet, l'objectif du conseil administratif depuis 1999 jusqu'au début de l'année 2003 était de remettre l'établissement en fermage, avec pour corollaire que les travaux d'agencement et l'acquisition de mobilier seraient à la charge du fermier. A ce titre, une mise au concours avait été organisée et un candidat sélectionné. Le projet du candidat ne convenant finalement pas à l'environnement du restaurant, le conseil administratif opta pour une gestion directe du restaurant par Swissôtel, annoncée publiquement le 5 février 2003.
- Le changement dans le concept d'exploitation décidé par le conseil administratif. Ce changement a induit une augmentation du coût des travaux, nécessitée par un « standing » supérieur.

Ainsi, fin janvier 2003, le conseil administratif prévoyait en séance que la mise en œuvre du scénario impliquant une gestion directe nécessiterait le dépôt d'une demande de crédit extraordinaire de 2 à 2.5 millions (pour la décoration, l'ameublement et le matériel, de même que pour l'équipement de la cuisine).

4.2.2 Constats

Non-respect des dispositions légales en matière de demande et de boucllement de crédit

- 1 Se prévalant de l'article 48 de la LAC, le conseil administratif n'a pas déposé de demande de crédit complémentaire devant le conseil municipal avant le début des travaux, nonobstant l'engagement du conseiller administratif alors en charge du département des finances et de l'administration. Par ailleurs, il ne l'a pas informé comme cela est prévu à l'article 33 du règlement d'application. Ainsi, le conseil municipal n'a eu connaissance formellement du dépassement et de ses constituants qu'en 2007, lors de la demande de boucllement des crédits. A ce titre, la Cour considère que le conseil administratif n'a pas respecté les dispositions légales des articles 30 LAC et 33 du règlement d'application.
- 2 La demande de boucllement des deux crédits de construction et de l'ouverture du crédit de 4.3 millions intervient près de quatre ans après l'achèvement des travaux. En outre, depuis fin 2005, plus aucune facture relative à ce projet n'a été reçue, ce qui aurait dû conduire au boucllement des crédits de construction et à la demande de crédit complémentaire pour la fin d'année 2005. En ce sens, la Cour considère que le conseil administratif n'a pas respecté les dispositions légales de l'article 35 du règlement d'application imposant le boucllement des crédits d'engagement dès la fin du projet.
- 3 La rédaction du projet de résolution n° 557 du 16 mai 2007 n'est pas correcte et ce pour les raisons suivantes :
 - Le libellé de la proposition peut laisser croire que l'aménagement des combles en chambres d'hôtes était explicitement prévu dans les demandes d'ouverture de crédit votées en 1999 et 2003 par le conseil municipal, ce qui n'est pas le cas.
 - Le crédit complémentaire ne devrait pas s'élever à 4'302'745 F, mais à 5'185'957 F. En effet, le montant du remboursement de l'assurance, consécutif à l'incendie intervenu en 1999, a été pris en compte deux fois : une fois dans la colonne « crédit initial » et une deuxième fois dans la colonne « dépense effective » en diminution des dépenses dans diverses rubriques de travaux (voir tableau sous point 4.1.1).

4.2.3 Recommandations

S'agissant de faits passés, desquels il ressort que les dépenses supplémentaires ont été engagées, la qualification de la nature des risques ne sera pas précisée. En revanche, la Cour met en évidence ci-après trois recommandations, d'une portée plus générale, dont l'application permettrait de prévenir la répétition de situations similaires à celles évoquées précédemment :

- La « clause d'urgence » prévue à l'article 48 lettre m) de la LAC ne doit être appliquée qu'à titre exceptionnel et être considérée eu égard à l'importance du dépassement et au caractère plus ou moins « sensible » du projet.
- Le dépôt des demandes de bouclage de crédit auprès du conseil municipal devra être réalisé dans les délais prévus par le règlement d'application de la LAC. Dans les cas de dépassements significatifs, les demandes doivent être considérées comme une priorité pour les services gestionnaires concernés.
- Les projets de résolution doivent être rédigés avec le soin nécessaire et conformément aux buts décrits dans les crédits votés de manière à permettre aux conseillers municipaux de prendre leurs décisions en toute connaissance de cause.

4.2.4 Observations de l'audit

Le Conseil administratif n'a effectivement pas informé formellement le Conseil municipal de la situation. Il a toutefois tenu informées deux commissions spécialisées (finances et travaux) et ce, conformément à l'art 33 du règlement d'application de la LAC.

Le 8 janvier 2003, les membres de la commission des travaux ont visité le chantier. Lors de cette visite, la création des chambres d'hôtes a été explicitement mentionnée. Il a également été précisé à ladite commission l'intention de poursuivre les travaux, dès lors que l'arrêt du chantier aurait engendré des dépenses supplémentaires en terme d'investissement (conséquence sur l'organisation du chantier) et d'exploitation (conséquence sur la location).

Le 5 février 2003, le magistrat en charge du département des finances et de l'administration générale a été auditionné à sa demande par la commission des finances. A cette occasion, une présentation de la nouvelle situation amenée par l'attribution de la gestion de l'établissement au groupe Swissôtel a été réalisée avec en particulier une explication sur le concept mis en oeuvre (brasserie, banquets, restaurants gastronomique et chambres d'hôtes). Enfin, la commission des finances a ensuite été informée que « la Ville assumait une partie des investissements ».

A ces égards, les dispositions de l'art 33 al 1 du règlement d'application de la LAC ont été respectées, des informations ayant été faites auprès des commissions concernées.

4.3 Données financières

4.3.1 Contexte

Comparaison entre les résultats prévisionnels et réels

Le contrat de gestion du restaurant du Parc des Eaux-Vives, signé en juin 2003, fait état, en son annexe 6 « Business plan Restaurant Parc des Eaux-Vives », de l'évolution prévisionnelle des résultats financiers du restaurant pour les années 2003 à 2007. Les résultats réels sont certifiés annuellement par un expert-comptable choisi par la Ville de Genève.

Pour les années 2004 à 2006, la Cour a procédé à la comparaison des données financières prévisionnelles avec les données réelles :

En milliers de francs	2004		2005		2006		Cumul	
	Prév.	Réel	Prév.	Réel	Prév.	Réel	Prév.	Réel
Revenus	7'284	5'256	7'648	6'422	8'030	6'531	22'962	18'209
Marchandises	1'757	1'336	1'847	1'596	1'939	1'465	5'543	4'397
Charges de personnel	3'273	3'037	3'361	2'990	3'448	2'885	10'082	8'912
Autres charges	390	358	409	395	428	428	1'227	1'181
Marge brute	1'864	525	2'031	1'441	2'215	1'753	6'110	3'719
Administration et général	380	383	394	399	408	422	1'182	1'204
Marketing	182	77	191	173	201	192	574	442
Entretien et maintenance	146	84	153	138	161	163	460	385
Energie	218	201	229	170	241	175	688	546
Résultat d'exploitation	938	-220	1'064	561	1'204	801	3'206	1'142
Honoraires de gestion et d'incitation	293	158	320	0	349	0	962	158
Bénéfice brut d'exploitation	645	-378	744	561	855	801	2'244	984

Source : données d'après le business plan annexé au contrat de gestion et les comptes annuels vérifiés par l'expert-comptable choisi par la Ville. L'année 2003 n'a pas été considérée compte tenu de son caractère peu représentatif (4 mois d'activité).

A noter que la comparaison est pertinente jusqu'au niveau du « bénéfice brut d'exploitation », le business plan annexé au contrat de gestion s'arrêtant à ce stade.

Rapprochement entre les comptes de la Ville et le rapport de gestion du conseil administratif à l'appui des comptes

Pour l'année 2006, le résultat net enregistré dans les comptes de la Ville relatif au restaurant du Parc des Eaux-Vives s'élève à environ -1'074'000 F (cellule votée n° 1001520 « revenu des capitaux »).

Le rapport de gestion annuel 2006 du conseil administratif à l'appui des comptes, section « gestion hôtelière » fait quant à lui mention d'un bénéfice net de 256'000 F.

**Les données réelles
sont inférieures aux
prévisions**

4.3.2 Constats

- 1 En termes cumulés de 2004 à 2006, les données réelles de l'exploitation du restaurant sont très inférieures aux prévisions faites en 2003. Ainsi, le bénéfice brut d'exploitation cumulé s'élève à 984'000 F à fin 2006 contre un bénéfice budgété à 2'244'000 F (pourcentage d'atteinte de l'ordre de 44 %). Au niveau du résultat d'exploitation, les résultats réels sont également très en deçà des objectifs (pourcentage d'atteinte de 36 % environ).

Les données prévisionnelles ont été établies sur la base d'hypothèses simplificatrices qui consistent notamment :

- en une augmentation linéaire du total des revenus de l'ordre de 5 % par année
 - en une progression du résultat d'exploitation et du bénéfice d'exploitation d'un point de marge par an
- 2 La Cour constate un écart de 1'330'000 F pour l'année 2006 entre le résultat enregistré dans les comptes de la Ville (soit une perte de 1'074'000 F) et celui indiqué dans le rapport annuel du conseil administratif (soit un bénéfice de 256'000 F). Cet écart s'explique par l'absence de mention, dans le rapport du conseil administratif, des impacts liés aux « investissements » réalisés par la Ville dans le restaurant, soit 928'000 F pour les amortissements et 402'000 F pour les intérêts répartis.

4.3.3 Risques découlant des constats

Le **risque de contrôle** tient à l'établissement de données prévisionnelles qui ne peuvent valablement être confrontées aux chiffres réels en raison du choix d'hypothèses insuffisamment réalistes.

Il existe un **risque financier** lié à la qualité de l'information financière présentée dans le rapport du conseil administratif à l'appui des comptes.

Il en résulte un **risque d'image** dans la mesure où les informations qui sont mises à disposition du lecteur du rapport du conseil administratif ne sont pas complètes et peuvent conduire à douter de leur utilité et de leur intégrité.

4.3.4 Recommandations

- 1 Les données prévisionnelles doivent être établies sur la base d'hypothèses réalistes et prudentes en distinguant au minimum la progression du chiffre d'affaires par catégorie de revenus : restaurant gastronomique, brasserie, bar, chambres d'hôtes, etc..
- 2 Mentionner chaque année, dans le rapport du conseil administratif à l'appui des comptes, l'impact sur le compte de résultat des amortissements et des intérêts répartis liés aux investissements réalisés par la Ville. Cette information permettra de mettre en évidence le résultat net du restaurant tel que présenté dans les comptes de la Ville.

4.3.5 Observations de l'audité

Les coûts de rénovation de l'édifice pris en charge et activés par la Ville de Genève font l'objet d'un amortissement complet sur 20 ans, conformément à la délibération du Conseil municipal. Ainsi, de manière comptable, le parc des Eaux-vives s'est vu comptabiliser un amortissement de 603'126.45 francs en 2006. De manière économique, une part importante des travaux réalisés dans le cadre de ces crédits constitue une plus-value importante du bâtiment, et ne devrait pas être amortie.

Par ailleurs, un dernier amortissement de 325'000 francs relatifs à l'indemnité de départ du précédent exploitant a été comptabilisé en 2006. Cet amortissement n'a pas de lien direct avec l'exploitation actuelle.

Les frais des intérêts répartis représentent la charge d'intérêt liée à cet immobilisation. Ce montant doit effectivement être mis en regard avec les résultats de l'exploitation de l'établissement.

81% de l'écart de 1,3 mio constaté entre les résultats effectifs et le business plan provient de la première année d'exploitation pleine du restaurant (2004). Le business plan évaluait de manière trop optimiste la marche des affaires de cette première année (5,2 mios de francs de chiffre d'affaire réalisé contre une prévision de 7,2 mios). La progression constatée des résultats d'exploitation par la suite s'avère proche des prévisions initialement faites. Par ailleurs, il aurait été intéressant que la Cour compare ces résultats avec ceux de la gestion du précédent fermier pour en évaluer la qualité.

5. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Priorité 1 = Fort 2 = Moyen 3 = Faible	Responsable	Délai au	Fait le
3.2.4	<p>Rôle de la conseillère administrative et de la direction du département dans le processus de décision</p> <p>Revoir le rattachement, informel à la date de notre audit, des fermages à la direction du département des finances et les directives internes, et définir une organisation qui octroie à la GIM des pouvoirs décisionnels et les moyens de les appliquer.</p>	2	La présidence et la direction du département	Juin 2008	Un nouvel organigramme sera proposé en mars 2008 ; les postes vacants ouverts à concours. Nous espérons que le nouvel organigramme sera opérationnel début juin 2008.
3.2.4	<p>Rôle de la conseillère administrative et de la direction du département dans le processus de décision</p> <p>Renforcer les compétences et l'indépendance de la commission d'attribution en lui adjoignant un ou plusieurs tiers professionnels, qui ne sont pas impliqués dans la gestion des établissements publics de la Ville de Genève, de manière à assurer le respect des dispositions réglementaires et des choix impartiaux et de qualité qui seront rendus publics.</p>				La Conseillère n'a siégé qu'une seule et unique fois en commission. Cette recommandation est intéressante mais caduque.
3.3.4	<p>Mise en œuvre des décisions du conseil administratif</p> <p>Associer la direction de la GIM aux décisions du conseil administratif de manière à en mesurer les conséquences avant la prise de décision.</p>	1	La direction du département	De suite	
3.4.4	<p>Les relations entre les différents intervenants</p> <p>Réduire le nombre d'intervenants en distinguant ceux qui sont indispensables à la gestion des fermages de ceux qui ne le sont pas. Ces derniers peuvent être consultés, mais en tous les cas ne doivent pas faire partie du processus de décision.</p>	1	Dépend de la volonté politique du Conseil administratif et non du seul département audité.	Le point sera discuté et la recommandation proposée, lors de la distribution du rapport final de la Cour au Conseil administratif.	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Priorité 1 = Fort 2 = Moyen 3 = Faible	Responsable	Délai au	Fait le
3.5.4	La collaboration entre le Service des Bâtiments (SB) et la GIM Mettre en place une collaboration qui tienne compte à la fois des besoins et des moyens de chaque service et qui permette de régler les problèmes rapidement et efficacement	1	Les directions des départements concernés.		Un groupe de travail GIM /architecture / bâtiment a été ressuscité en janvier 2008.
3.5.4	La collaboration entre le Service des Bâtiments (SB) et la GIM Procéder à un inventaire des installations et des équipements des fermages afin d'en déterminer l'état de dégradation et établir un plan des travaux d'entretien ou de rénovation. Déterminer le coût global et préparer un plan de financement pour effectuer les travaux dans un délai raisonnable avec un ordre de priorité.	2	Les responsables des services de la GIM et des bâtiments	Dès que la personne en charge de la GIM aura été nommée (ouverture du poste début mars 2008). Toutefois, nous soulignons que s'agissant des baux commerciaux ou partières, la Ville n'a plus aucune obligation vis-à-vis des équipements.	
3.6.4	Réconciliation des applications SAP et OFIGER Désigner le responsable en charge des réconciliations puis procéder à celles-ci à fin 2006.	2	Responsable de la comptabilité de la GIM ou super utilisateur du service.	Juin 2008	
3.7.4	Outils de gestion à disposition Procéder au contrôle, au moins une fois par année, des décomptes d'exploitation afin de détecter des erreurs manifestes et les corriger dans un délai raisonnable.	2	Responsable de la comptabilité de la GIM		
3.7.4	Outils de gestion à disposition Préparer les budgets sur la base des documents validés par les services compétents, procéder à la comparaison avec les chiffres effectifs et analyser les écarts.	1	Responsable de la comptabilité de la GIM		
3.7.4	Outils de gestion à disposition Améliorer la formation sur OFIGER et rédiger un manuel de référence sur ses fonctionnalités	1	La direction du département	Juin 2008	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Priorité 1 = Fort 2 = Moyen 3 = Faible	Responsable	Délai au	Fait le
3.8.4	Rentabilité Mettre en place des critères de rentabilité pour la gestion des fermages de manière à pouvoir porter un jugement objectif sur la gestion des exploitants, en comparant dans le temps et avec d'autres fermages.		Le conseil administratif (pour autant que la rentabilité soit l'élément le plus déterminant pour juger de la gestion des exploitant = décision politique)		
3.8.4	Rentabilité Mettre en place une procédure qui permet d'avoir plusieurs méthodes de calcul du loyer de manière à retenir celle qui correspond le mieux aux objectifs fixés dans la politique de gestion des fermages.		Direction du département		
3.9.4	Tenue des dossiers Etablir une liste des documents types qui doivent impérativement se trouver dans le dossier et définir un schéma de classement. Ensuite, reprendre tous les dossiers et procéder à leur épuration.	1	Gérante responsable + assistante	Mars 2008	
3.9.4	Tenue des dossiers Faire la liste des documents manquants dans les dossiers et procéder à leur récupération dans les meilleurs délais.	1	Gérante responsable + assistante	Mars 2008	
3.10.4	Politique de gestion Rédiger un document qui explique la politique du conseil administratif en matière de fermages et qui indique clairement quels sont ses objectifs en termes de gestion, de rentabilité et de partage des compétences des intervenants.	2	Conseil administratif	Juin 2008	
4.2.3	Boucllement des crédits votés et demande de crédit complémentaire de 4.3 millions La « clause d'urgence » prévue à l'article 48 lettre m) de la LAC ne doit être appliquée qu'à titre exceptionnel et être considérée eu égard à l'importance du dépassement et au caractère plus ou moins « sensible » du projet.	1	Conseil administratif		

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Priorité 1 = Fort 2 = Moyen 3 = Faible	Responsable	Délai au	Fait le
4.2.3	Boucllement des crédits votés et demande de crédit complémentaire de 4.3 millions Déposer les demandes de boucllement de crédit auprès du conseil municipal dans les délais prévus par le règlement d'application de la LAC. Dans les cas de dépassements significatifs, elles doivent être considérées comme une priorité pour les services gestionnaires concernés.	1	Département de l'aménagement et des constructions		
4.2.3	Boucllement des crédits votés et demande de crédit complémentaire de 4.3 millions Les projets de résolution doivent être rédigés avec le soin nécessaire et conformément aux buts décrits dans les crédits votés de manière à permettre aux conseillers municipaux de prendre leurs décisions en toute connaissance de cause.	1	Département de l'aménagement et des constructions		
4.3.4	Données financières Les données prévisionnelles doivent être établies sur la base d'hypothèses réalistes et prudentes en distinguant au minimum la progression du chiffre d'affaires par catégorie de revenus : restaurant gastronomique, brasserie, bar, chambres d'hôtes...		Département des finances et du logement	De suite	
4.3.4	Données financières Mentionner chaque année, dans le rapport du conseil administratif à l'appui des comptes, l'impact sur le compte de résultat des amortissements et des intérêts répartis liés aux investissements réalisés par la Ville.		Département des finances et du logement	Mise en regard des intérêts répartis avec le résultat d'exploitation.	

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 d'activité Année 2005 - 2006	Rapport PWC GIM Janvier 2003	Position de la CDC par rapport à ces points et/ou actions recommandées par la CDC
Relancer certains fermiers en ce qui concerne plusieurs documents (notamment certificat de cafetier, attestations d'assurance et contrats d'entretien) exigés dans le cadre du contrat de bail à ferme afin de s'assurer que ces personnes remplissent toujours les conditions nécessaires à l'exploitation des fermages	3.3.2.10.		Observation également constatée par la CDC et reprise pour les actions 3.9.4. du présent rapport
Inclure la remise d'une pièce d'identité et d'une attestation de l'Office des poursuites dans la liste des documents exigés dans le cahier des charges pour l'exploitation des fermages	3.3.2.11.		Amélioration apportée selon gérante des fermages
Etablir un règlement interne analogue à celui de l'attribution des logements concernant l'attribution des fermages	3.3.2.12.		Constatation qui n'est plus applicable compte tenu de la transformation des anciens baux à ferme
Adapter de manière systématique les acomptes versés par les fermiers l'année N sur la base de la facturation de l'année N-1	3.3.2.13.		CDC favorable à la recommandation du contrôle financier
Selon la directive de gestion administrative "Gérance des fermages", la GIM est seule compétente pour accepter ou refuser les ordres de travaux demandés par les fermiers. Rappeler les dispositions contractuelles des baux à ferme au Service des bâtiments concernant les montants des travaux à charge des fermiers	3.3.2.14.1.		CDC favorable à la recommandation du contrôle financier
Permettre à la personne en charge des fermages à la GIM d'avoir un accès en consultation des comptes d'entretien sur le progiciel SAP	3.3.2.14.2.		CDC favorable à la recommandation du contrôle financier
Permettre à la personne en charge des fermages à la GIM de disposer d'un accès au module logistique du progiciel SAP afin notamment que les dépenses de fournitures et d'honoraires soient gérées par la procédure d'engagement en vigueur à la ville de Genève.	3.3.2.15.		CDC favorable à la recommandation du contrôle financier
Inclure dans les procédures de clôture mensuelle de l'unité "comptabilité et finances" la vérification de la cohérence des soldes des comptes de liaison entre les applications SAP et OFIGER et corriger les différences éventuelles	3.3.2.21.		Observation également constatée par la CDC et reprise pour les actions 3.6.4. du présent rapport
Comptabiliser les écritures liées à l'avance faite par le fermier de "la Potinière" à la ville de Genève	3.3.2.29.		Amélioration apportée

Observations et recommandations des audits portant sur les mêmes entités et/ou thématiques	Contrôle financier de la ville de Genève Rapport d'activité Année 2005 - 2006	Rapport PWC GIM Janvier 2003	Position de la CDC par rapport à ces points et/ou actions recommandées par la CDC
Il n'y a pas d'analyse de marge contributive par objet, mais seulement un compte d'exploitation par immeuble		5.3	Observation également constatée par la CDC et reprise pour les points 3.8.2. ainsi que pour les actions 3.8.4 du présent rapport
La Direction devrait définir les indicateurs de gestion que les gérants doivent connaître et exiger après une formation par thème, qu'ils exploitent l'application OFIGER-W pour leur travail quotidien et de manière optimale Pour l'année 2001, les dépenses d'investissement nettes se sont montées à 7.8 millions et les dépenses globales d'entretien à 14 millions (y compris la maintenance courante). Si ce niveau limité d'investissement est maintenu sur les prochaines années, l'état du parc immobilier aura tendance à se dégrader		5.4	CDC favorable à la recommandation de PWC
La politique de la ville en matière de travaux de rénovation devrait prendre en compte les impératifs de maintien du patrimoine, de saine gestion et d'utilisation rationnelle des deniers publics		7.1	Observation également constatée par la CDC et reprise pour les points 3.5.2; ainsi que pour les actions 3.5.4 du présent rapport
Tous les travaux de rénovation et d'entretien des bâtiments du patrimoine immobilier de la ville sont de la compétence du Département de l'Aménagement, des Constructions et de la Voirie. Le problème réside dans la coopération entre Départements : la GIM rencontre d'énormes difficultés dans le cadre de travaux de rénovation et d'entretien. Le Département compétent n'arrive pas à effectuer les travaux dans les délais impartis, ce qui provoque des retards dans la relocation des appartements, et par conséquent une perte de loyer conséquente		7.3	CDC favorable à la recommandation de PWC
		10.1.4.4	Observation également constatée par la CDC et reprise pour les points 3.5.2; ainsi que pour les actions 3.5.4 du présent rapport

7. DIVERS

7.1 Glossaire des risques

Typologie des risques adaptée au secteur public et aux entreprises contrôlées par l'Etat

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 ». La Cour identifie deux catégories de risques majeurs, à savoir le **risque opérationnel (1)** et le **risque financier (2)**. Ces deux risques majeurs recouvrent plusieurs autres risques selon leur nature et leur origine, qui se déclinent notamment en risques de **contrôle (3)**, de **fraude (4)**, de **conformité (5)** et **d'image (6)**.

1) Le risque opérationnel relève 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) Le risque financier relève 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) 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, et qui peuvent avoir des conséquences sur le plan juridique, financier et opérationnel.

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.

4) Le risque de fraude relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

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.

5) Le risque de conformité (« compliance ») relève 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 ;

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, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

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 au sein de la GIM, ainsi que les collaborateurs du département des finances et du logement qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé le 26 novembre 2007. Le rapport complet a été transmis à la direction du département des finances et du logement dont les observations remises le 19 février 2008 ont été dûment reproduites dans le rapport.

La présentation générale a été rédigée après réception des observations des entités auditées.

Genève, le 11 mars 2008

Antoinette Stalder
Présidente

Stéphane Geiger
Magistrat titulaire

Stanislas Zuin
Magistrat titulaire