



COUR DES COMPTES

Ville de Genève

Rapport

concernant l'audit des conditions-cadre
de la gestion de l'espace public

Genève, le 7 octobre 2010

Rapport no 36



LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités contrôlées. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux de l'entité contrôlée.

Sont soumis au contrôle de la Cour des comptes:

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

Les rapports de la Cour des comptes sont rendus **publics**: ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus lors de ses contrôles.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effets ni suites sont également signalés.

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

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

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

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

SYNTHESE

Considérant les risques inhérents aux activités de perception de taxes et d'émoluments, à la valorisation de l'espace public et aux moyens à disposition de l'administration municipale dans ce contexte, la Cour des comptes s'est autosaisie d'une procédure de contrôle des conditions-cadre de la gestion de l'espace public en Ville de Genève.

Le service de la sécurité et de l'espace public (SEEP), qui dépend du département de l'environnement urbain et de la sécurité (DEUS), a ainsi fait l'objet de l'audit de la Cour. En effet, le SEEP a pour missions actuelles de gérer l'utilisation accrue du domaine public que sont notamment les manifestations, les marchés, les chantiers, les terrasses, de gérer également l'utilisation accrue du domaine privé perceptible depuis le domaine public, soit les enseignes et l'affichage, et de mener des actions de prévention, de surveillance et de répression afin d'assurer la sécurité, la tranquillité et l'ordre publics. Il occupe 183 postes à plein temps.

Pendant la législature actuelle, une modification de poids intervient dans ce service par le transfert progressif du contrôle du stationnement de la Ville de Genève à la Fondation des parkings. La Cour a relevé que si cette modification fait suite à une intervention du magistrat responsable du DEUS, ses propositions n'ont pas été retenues par l'Etat cantonal et qu'ainsi le bénéfice des amendes d'ordre a échappé à la Ville sans que la charge financière des agents soit modifiée, dans un premier temps. Il en est résulté une perte de revenus conséquente, sous réserve d'une faible compensation versée par l'Etat jusqu'en 2012.

La Cour a relevé que la fixation d'objectifs de gestion et financiers et le pilotage des revenus et charges devaient être améliorés. Elle recommande au DEUS d'obtenir l'inclusion de clauses d'indexation dans les règlements cantonaux applicables à l'usage accru du domaine public en vue d'augmenter les revenus. Il doit être relevé que les propositions du magistrat responsable du DEUS précédemment adressées au Canton en vue d'adapter certains tarifs sont restées sans réponse.

Ceci dit, la Cour a constaté que les revenus de l'usage accru du domaine public pourraient être augmentés par d'autres mesures, nécessitant également des modifications légales ou réglementaires :

- Revoir les conditions de gratuité d'usage, notamment en cas de bénéfices notables des bénéficiaires d'autorisations pour des manifestations temporaires, étant relevé notamment que la Ville ne perçoit rien de l'usage accru lié aux fêtes de Genève.
- Tenir compte de la totalité des surfaces réellement occupées par les chantiers et les fouilles et de la durée des travaux.
- Valoriser les surfaces utilisées par les terrasses en fonction de leur situation, voire des bénéfices obtenus par les établissements publics concernés, sachant que des terrasses très bien situées au centre ville rapportent moins de 10'000 F de taxes par an pour 175 m² occupés.
- Modifier en conséquence le règlement y afférent et prévoir également une indexation des tarifs à l'indice genevois des prix de la consommation, avec un enjeu récurrent d'environ 70'000 F par an. Il convient au préalable d'augmenter les tarifs qui n'ont pas varié depuis parfois plus de 20 ans, avec un impact sur les revenus de 1,4 million F.
- Obtenir des modifications de la loi sur les procédés de réclame, notamment pour que celle-ci tienne compte de la visibilité des moyens de réclame et de leur impact sur la population, étant relevé que l'ensemble des enseignes lumineuses de la rade ne rapportent actuellement que la modique somme de 2'500 F par an.
- Gérer au plus près le contexte actuel du contrat d'affichage, qui lie l'Etat et la Ville à la Société générale d'affichage (SGA), et obtenir notamment une indexation de la redevance annuelle due par la SGA, dans l'attente du renouvellement du contrat lorsque les recours pendants dans le cadre de la procédure AIMP seront tranchés ; ces actions pourraient augmenter les revenus de la Ville de 0.6 million par an.

S'agissant des agents de la police municipale, il convient de relever qu'une modification d'importance intervient dès le mois de janvier 2010 par l'entrée en vigueur de la loi sur les agents de police municipale, actuellement au nombre de 94 et répartis sur cinq postes de quartier. A leur sujet, la Cour recommande de :

- Suivre la priorisation des activités décidée par le conseiller administratif par la mise en place d'indicateurs pertinents en fonction des tâches qui leur sont attribuées par la loi.
- Améliorer la surveillance de l'utilisation des carnets à souches des contraventions.
- Quant aux contrôles relatifs à l'usage du domaine public, il conviendrait d'une part de les planifier et d'améliorer le système d'information pour obtenir un suivi systématique des contrôles et, d'autre part, de coordonner, voir de répartir ces contrôles avec ceux opérés par le service du commerce cantonal.

Finalement, la Cour relève des améliorations sensibles quant aux critères d'attribution des emplacements aux marchands par la mise en place d'un règlement et par des modifications du système informatique. Il demeure toutefois à assurer la traçabilité des attributions de places aux puciers depuis leur demande initiale.

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 l'audité 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 **délaï de réalisation**.

Les 23 recommandations de la Cour ont fait l'objet d'un **remplissage adéquat du tableau**.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

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

TABLE DES MATIERES

1.	CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	7
2.	MODALITES ET DEROULEMENT	8
3.	CONTEXTE GENERAL.....	10
3.1	Cadre légal applicable au domaine public	10
3.2	Missions et effectifs du SEEP	10
3.3	Outils informatiques de gestion.....	12
3.3.1	Urbanus, gestion de l'espace public.....	12
3.3.2	Epsipol, gestion des amendes.....	12
3.3.3	SAP, comptabilité	12
3.4	Revenus et charges du SEEP.....	13
4.	ANALYSE.....	15
4.1	Pilotage des revenus et charges du SEEP	15
4.1.1	Contexte.....	15
4.1.2	Constats.....	16
4.1.3	Risques découlant des constats	16
4.1.4	Recommandations	17
4.1.5	<i>Observations du DEUS</i>	18
4.2	Gestion des manifestations et des chantiers	19
4.2.1	Contexte.....	19
4.2.2	Constats.....	21
4.2.3	Risques découlant des constats	21
4.2.4	Recommandations	22
4.2.5	<i>Observations du DEUS</i>	23
4.3	Gestion des marchés	24
4.3.1	Contexte.....	24
4.3.2	Constats.....	25
4.3.3	Risques découlant des constats	26
4.3.4	Recommandations	26
4.3.5	<i>Observations du DEUS</i>	26
4.4	Gestion des terrasses et des pavillons-glaciers.....	27
4.4.1	Contexte.....	27
4.4.2	Constats.....	28
4.4.3	Risques découlant des constats	28
4.4.4	Recommandations	29
4.4.5	<i>Observations du DEUS</i>	30
4.5	Gestion des procédés de réclame	31
4.5.1	Contexte.....	31
4.5.2	Constats.....	31
4.5.3	Risques découlant des constats	32
4.5.4	Recommandations	32
4.5.5	<i>Observations du DEUS</i>	32
4.6	Contrat d'affichage SGA	33
4.6.1	Contexte.....	33
4.6.2	Constats.....	33
4.6.3	Risques découlant des constats	34
4.6.4	Recommandations	34
4.7	Agents de police municipaux et amendes	35
4.7.1	Contexte.....	35
4.7.2	Constats.....	37
4.7.3	Risques	37
4.7.4	Recommandations	38
4.7.5	<i>Observations du DEUS</i>	38



4.8	Planification et suivi des contrôles relatifs à l'utilisation du domaine public de la Ville et relation avec le Canton	39
4.8.1	Contexte.....	39
4.8.2	Constats.....	41
4.8.3	Risques	41
4.8.4	Recommandations.....	41
4.8.5	<i>Observations du DEUS</i>	42
5.	TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS.....	43
6.	RECUEIL DES POINTS SOULEVES PAR LES AUTRES AUDITS PORTANT SUR LES MEMES THEMES	47
7.	DIVERS	48
7.1	Glossaire des risques.....	48
7.2	Remerciements	50

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

En Ville de Genève, la gestion de l'espace public est assurée par le Service de la sécurité et de l'espace publics (SEEP) au sein du département de l'environnement urbain et de la sécurité (DEUS). Les prestations fournies par ce service ont trait à la gestion des marchés, des terrasses, des manifestations, des procédés de réclame, de l'affichage, ou encore à l'ilotage et à la présence sécuritaire de proximité. Elles touchent aux centres d'intérêt et à la vie quotidienne de bon nombre de citoyens genevois et de visiteurs.

Les risques propres à ces activités relèvent de la non-perception de taxes ou émoluments dans le cadre légal et réglementaire existant, d'un manque de valorisation possible du patrimoine de la Ville qui découlerait de ce cadre, de l'engagement de moyens disproportionnés en regard des objectifs à atteindre, voire à l'absence d'objectifs.

Aussi, la Cour s'est autosaisie de la présente procédure de contrôle avec pour but de vérifier les conditions-cadre de la gestion de l'espace public dont les principales sont :

- l'existence d'objectifs de gestion, déclinés en indicateurs, revenus et/ou résultats financiers, dans le respect des lois et réglementations en vigueur ;
- l'existence de critères de gestion relatifs par exemple à l'octroi de gratuité de l'utilisation de l'espace public lors de manifestations, à l'attribution d'emplacements pour la bonne organisation des marchés, ou encore à la gestion des terrasses, des procédés de réclame et de l'affichage ;
- l'organisation générale des contrôles et l'existence de procédures adéquates y relatives.

La Cour n'a pas procédé par échantillonnage avec validation subséquente sur le terrain compte tenu du caractère éphémère de la plupart des activités faisant l'objet de ce rapport, de la nouvelle organisation des contrôles récemment mise en place et de la faible traçabilité actuelle des contrôles effectués et à effectuer par le SEEP. En outre, ce contrôle ne constitue pas un audit financier.

Dès lors que l'article 174a al.1 de la Constitution genevoise (A 2 00) précise que « l'administration de l'Etat de Genève et des communes doit être fonctionnelle, efficace et structurée de manière à éviter des lenteurs, des travaux faits à double et, d'une manière générale, des dépenses sans relation avec le résultat recherché », que la Cour doit exercer ses contrôles conformément à cette disposition (art. 8 al. 1 loi D 1 12), et qu'il appartient à la Cour notamment de s'assurer du bon emploi des crédits, fonds et valeurs mis à disposition d'entités publiques (« audit de gestion »), la Cour est compétente (art. 1 al. 2 loi D 1 12). Ainsi, par lettre du 26 janvier 2010 adressée à Monsieur Pierre Maudet, conseiller administratif, la Cour l'a informé de sa décision de procéder à cet audit.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations **l'ensemble des rapports d'audits préalables** effectués par des tiers, tant internes qu'externes, tels que les rapports du contrôle financier de 2004 de la Ville 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 du contrôle financier et l'a informé de sa mission.

2. MODALITES ET DEROULEMENT

La Cour a conduit cet audit en s'entretenant entre le 8 février et le 4 juin 2010 avec :

- le conseiller administratif en charge du département de l'environnement urbain et de la sécurité,
- le chef de service de la sécurité et de l'espace publics et les adjoints de direction administratif et juridique,
- les quatre chefs d'unités de la gestion des empiètements, des emprises ponctuelles, des foires et marchés et de la police municipale,
- un conseiller juridique du DEUS accompagné d'une juriste du département des constructions et de l'aménagement,
- le directeur et des responsables de la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC) au sein du DEUS,
- le contrôle financier de la Ville.

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

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

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

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

1^{ère} phase : Planification

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

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

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

3^{ème} phase : Récolte d'informations

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

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

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



5^{ème} phase : Proposition de recommandations

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

6^{ème} phase : Rédaction du rapport

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

7^{ème} phase : Validation du rapport

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

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

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

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au [chapitre 5](#) un tableau qui **synthétise les améliorations à apporter** et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délaï de réalisation**.

3. CONTEXTE GENERAL

3.1 Cadre légal applicable au domaine public

L'utilisation du domaine public et les conditions de son usage accru sont définies et régies notamment par la loi sur les routes (Lroutes) dans ses articles 55 et suivants. L'article 59 en particulier règle les montants minimums et maximums des taxes et émoluments, délimite les secteurs repris dans le règlement fixant les tarifs des empiètements sur le domaine public et détermine les aménagements qui sont exonérés de toutes taxes. La loi sur le domaine public et son règlement d'application précisent quels installations, aménagements, travaux et autres sont soumis à l'octroi de permissions cantonales ou communales. Cette réglementation est exclusivement cantonale et la Ville y est soumise sur son propre territoire sans pouvoir y déroger, même en ce qui concerne le tarif des taxes et émoluments¹.

3.2 Missions et effectifs du SEEP

Le DEUS a confié au SEEP les missions générales de :

- gérer l'utilisation accrue du domaine public que sont par exemple les manifestations, les marchés ou encore les terrasses,
- gérer l'utilisation accrue du domaine privé perceptible depuis le domaine public en ce qui concerne les procédés de réclame (enseignes ou affichage),
- mener des actions de prévention, de surveillance et de répression afin d'assurer la sécurité, la tranquillité et l'ordre publics.

Pour ce faire, le SEEP occupait 183 postes (équivalent temps plein) à fin avril 2010.

¹ Les lois, règlements et directives les plus significatifs sont :

L 1 05 Loi sur le domaine public (LDPu)

L 1 10 Loi sur les routes (Lroutes)

L 1 10.12 Règlement concernant l'utilisation du domaine public (RUDP)

L 1 10. 15 Règlement fixant le tarif des empiètements sur ou sous le domaine public (RTEDP)

F 3 20 Loi sur les procédés de réclame (LPR)

F 3 20.01 Règlement d'application de la loi sur les procédés de réclame (RPR)

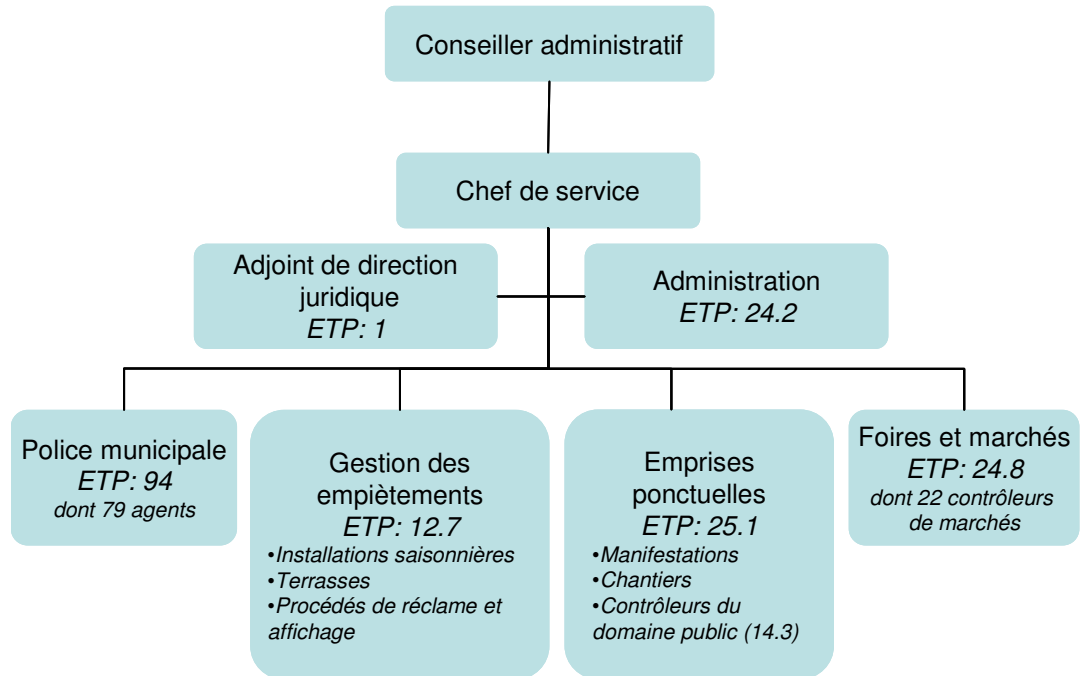
F 3 20.03 Règlement fixant le tarif des procédés de réclame (RTPR)

LC 21 811 Règlement des marchés

Les tarifs des marchés sont fixés par directive du 9 décembre 1996 révisée partiellement le 11 juillet 2007.

Les émoluments des procédés de réclame et la taxation (Lroutes) des manifestations occasionnelles sont également complétés par directive du conseil administratif de la Ville du 12 mars 2008.

L'organigramme à fin avril 2010 du service est le suivant :



Les trois chefs d'unité gestion des empiètements, emprises ponctuelles et foires et marchés ont été progressivement nommés dès juin 2009.

Entre 2006 et 2009, les effectifs du SEEP ont évolué comme suit :

SEEP : Nombre de postes fixes, agents inclus

	2006	2007	2008	2009	Variation 2009 vs 2006	Variation % 2009 vs 2006
Réalisé	219	220	207	186	-33	-15%

3.3 Outils informatiques de gestion

Afin de remplir ses missions, le SEEP dispose de 3 solutions informatiques :

3.3.1 Urbanus, gestion de l'espace public

Mis en production en juillet 2001, ce progiciel permet de gérer l'ensemble du processus relatif aux demandes d'occupation du domaine public, de la demande du client pour une occupation du domaine public — avec un processus de gestion des tâches attribuées aux différents gestionnaires — jusqu'à la production d'une facture, impliquant la gestion de tout le processus comptable des rappels, du contentieux, en passant par l'émission d'une permission, d'un refus, d'une demande de préavis pour une autre entité ou de tout document relatif à la demande. Ces éléments sont également liés à une cartographie, qui rend visibles les objets qui ont été autorisés.

En 2009, l'exploitation d'Urbanus a mobilisé une équipe de 5 personnes non dédiées (approximativement 3.5 ETP) au sein du SEEP : un responsable en informatique, un gestionnaire en informatique, un comptable, une secrétaire pour l'attribution des tâches, un géomaticien pour les mises à jour liées à la cartographie, auxquelles s'ajoutent les prestations courantes de la direction des systèmes d'information et de communication, en particulier au niveau de la maintenance et du support informatique.

3.3.2 Epsipol, gestion des amendes

Mis en place entre 1996 et 1998, ce progiciel permet de gérer l'ensemble du processus relatif aux amendes, de l'attribution d'un carnet de souches à un agent de police municipal jusqu'à leur encaissement, en passant par la gestion des contestations, des annulations, des rappels et des statistiques.

En 2009, l'exploitation d'Epsipol a mobilisé une équipe de 6 personnes non dédiées (approximativement 4.5 ETP) au sein du SEEP : un responsable en informatique, un gestionnaire en informatique, un comptable, une personne à la saisie et au scannage des amendes, une au secrétariat et un cadre, auxquelles s'ajoutent les prestations courantes de la direction des systèmes d'information et de communication, en particulier au niveau de la maintenance et du support informatique.

3.3.3 SAP, comptabilité

La Ville tient sa comptabilité sur SAP, progiciel de gestion « intégré » géré par la direction des systèmes d'information et de la communication (DSIC), qui dépend du DEUS.

Des interfaces déversent les données sources d'Epsipol et d'Urbanus dans SAP où sont enregistrés les autres revenus et charges du service.

3.4 Revenus et charges du SEEP

Les revenus et charges du service se présentent comme suit :

Source comptabilité de la Ville

Libellé	2006	2007	2008	2009	Budget 2010	Variation	Variations %	chapitre du rapport CdC
	En KCHF	En KCHF	En KCHF	En KCHF	En KCHF	2009 vs 2006	2009 vs 2006	
Amendes*	18'667	17'389	13'853	10'333	9'000	-8'334	-45%	4.7
Utilisation du domaine public	29'137	27'135	28'008	22'225	26'364	-6'912	-24%	
Redevances d'utilisation du domaine public SIG	14'868	13'838	15'337	12'759	14'000	-2'109	-14%	
Redevance d'affichage SGA	2'872	2'352	1'883	1'261	1'815	-1'611	-56%	4.6
Dont affichage préférentiel-gratuit SGA en faveur de la Ville	418	371	383	371	315	-47	-11%	
Dont prestations en nature/abus	954	481	-	895	-	-59	-6%	
Taxes d'empiètement	350	466	465	492	500	142	41%	4.4
Taxes chantiers	2'088	2'160	2'126	2'059	2'160	-29	-1%	4.2
Taxes installations saisonnières	965	1'065	1'114	1'085	1'009	120	12%	4.4
Taxes manifestations	6'009	5'196	5'051	2'550	4'750	-3'459	-58%	4.4
Taxes publicité	1'315	1'390	1'362	1'318	1'425	4	0%	4.5
Redevances diverses	50	39	27	26	55	-24	-47%	
Redevance marchés	621	630	643	674	650	53	9%	4.3
Sous-total domaine public hors SGA/SIG	11'398	10'946	10'788	8'206	10'549	-3'192	-28%	
Autres revenus	1'350	1'468	1'597	1'713	1'149	363	27%	
Produits	49'154	45'992	43'458	34'271	36'513	-14'883	-30%	
Charges de personnel	-24'597	-24'858	-25'341	-23'809	-25'714	788	-3%	
Charges générales	-4'642	-4'027	-3'660	-4'198	-3'080	444	-10%	
Subventions / Gratuités accordées	-6'390	-5'565	-5'193	-3'739	-5'245	2'652	-41%	
Pertes sur débiteurs	-3'447	-3'142	-2'345	464	-1'500	3'911	-113%	
dont variation provision SGA	673	-	538	-2'018	-	-2'691	-400%	
Charges	-39'076	-37'592	-36'538	-31'282	-35'538	7'794	-20%	
Bénéfice SEEP	10'078	8'400	6'921	2'989	974	-7'089	-70%	

* Le budget 2010 inclut un revenu de 5 millions en compensation du transfert de l'activité "amendes de stationnement" vers le canton.

Colonne variation en milliers de F : pour les produits (+ = augmentation, - diminution), pour les charges (+ = diminution, - = augmentation)

Sur 4 ans, entre 2006 et 2009, le résultat provenant de la gestion de la sécurité et de l'espace publics a diminué de 7.1 millions soit de -70%. La **baisse des produits** de 14.9 millions n'est pas compensée par la **baisse des charges** de 7.8 millions.

1) Les causes de la **baisse des produits** de 14.9 millions sont :

- une baisse de 8.3 millions provenant du revenu des amendes suite à la reprise d'une partie de l'activité relative au stationnement par le Canton qui l'a ensuite déléguée à la Fondation des parkings. Ce transfert d'activité ne concerne toutefois que les revenus et ne s'accompagne pas d'un transfert ou d'une baisse équivalente des charges (cf. point 4.7 ci-après).
- une baisse de 2.1 millions des revenus provenant des Services industriels de Genève. Jusqu'en 2008, une redevance de 7%² était due à la Ville sur la somme du chiffre d'affaires électricité « fluide + réseau »² facturé par les SIG d'environ 212 millions. A partir de 2009, une redevance de 15% est due sur le seul chiffre d'affaires « utilisation du réseau » d'environ 85 millions. Ce nouveau mode de calcul est dû à la modification de la loi sur les SIG adoptée par le Grand conseil le 10 octobre 2008 (art. 32 al.3 LSIG). A noter qu'en tant qu'actionnaire, la Ville peut faire entendre sa voix minoritaire au niveau du Conseil d'administration des SIG.

² Voir pour plus de détails le rapport de la Cour des comptes No 23 : Services Industriels de Genève (SIG), *audit de légalité et de gestion relatif à la fixation du tarif de l'électricité et à la comptabilisation du "Plan Pi"*

- une baisse de 1.6 million des revenus d'affichage en provenance de la Société Générale d’Affichage (SGA). Dès 2006, la Ville a enregistré dans ses revenus les actifs (mobilier urbain) financés par la SGA, mais reconnus propriété de la Ville de Genève, et ce, conformément aux règles comptables en vigueur. Cette baisse a toutefois été largement compensée par d’importantes dissolutions de provisions en 2009 (voir point 4.6).
- une baisse de 3.2 millions des autres revenus relatifs à l’utilisation du domaine public principalement en lien avec une baisse des revenus des manifestations à Plainpalais en travaux depuis juillet 2009, partiellement compensée à hauteur de trois quarts par une diminution des gratuités (voir point 4.2 à 4.5).
- les autres revenus (récupération de TVA notamment) augmentent de 0.4 million.

2) Les causes de la diminution des charges de 7.8 millions sont :

- des dissolutions de provisions en 2009 relatives à la SGA contre des constitutions de provisions en 2006 (2.7 millions)
- des gratuités accordées moins importantes en 2009 qu’en 2006 (2.7 millions) en lien avec une moindre disponibilité de la plaine de Plainpalais. Les subventions et gratuités accordées venant en déduction des produits bruts se présentent comme suit :

Subventions / Gratuités Libellé	2006 En KCHF	2007 En KCHF	2008 En KCHF	2009 En KCHF	B2010 En KCHF	Variation 2009 vs 2006	Variations % 2009 vs 2006
Subvention /gratuités, dont	6'390	5'565	5'193	3'739	5'245	2'652	41%
<i>Gratuités Taxes manifestations</i>	5'586	4'677	4'245	2'731	4'250	2'855	51%
<i>Gratuités Taxe d'empiètement</i>	218	304	334	363	359	-145	-66%
<i>Gratuités chantiers</i>	61	155	160	203	160	-143	-236%
<i>Gratuités Taxes publicité</i>	178	146	125	115	125	63	35%

La facturation nette (produits – gratuités) de l’utilisation du domaine public hors SGA et SIG se présente comme suit :

Facturé net Libellé	2006 En KCHF	2007 En KCHF	2008 En KCHF	2009 En KCHF	B2010 En KCHF	Variation 2009 vs 2006	Variations % 2009 vs 2006
Total taxes et redevances hors SGA/SIG dont	5'008	5'380	5'595	4'467	5'304	-540	-11%
<i>Facturé net manifestations</i>	423	519	806	-181	500	-604	-143%
<i>Facturé net empiètement</i>	132	162	131	130	141	-3	-2%
<i>Facturé net chantiers</i>	2'027	2'005	1'966	1'856	2'000	-172	-8%
<i>Facturé net publicité</i>	1'137	1'245	1'236	1'203	1'300	66	6%
<i>Facturé net marché</i>	621	630	643	674	650	53	9%

Pour les années 2006 à 2009, les gratuités ont représenté au total environ la moitié des produits bruts et concernent en premier lieu les manifestations (près de 90% des produits bruts) puis les empiètements (près de 70% des produits bruts avec des gratuités pour les tentes de protection et bacs à fleurs qui participent de l’aménagement du domaine public).

- des pertes sur amendes moins importantes en 2009 qu’en 2006 vu le transfert d’activité au Canton et à la Fondation des parkings (en baisse de 1.3 million),
- des charges de personnel et autres charges en baisse (de 1.2 million) en lien principalement avec une diminution de l’effectif du SEEP d’une trentaine de postes entamée en juin 2009 et achevée en décembre 2009 (cf. point 4.7 ci-après).

4. ANALYSE

La Cour a examiné les objectifs de gestion du SEEP, ses outils de pilotage, sa gestion des empiètements sur le domaine public, les procédés de réclame ainsi que la nature et l'organisation générale des contrôles.

4.1 Pilotage des revenus et charges du SEEP

4.1.1 Contexte

Les objectifs de gestion que le service cherche à réaliser sur plusieurs années sont de :

- favoriser une présence dans les lieux publics en occupant l'espace par une présence sécuritaire visible et régulière, en particulier aux abords des écoles, près des commerces et des bâtiments publics et dans les parcs, par de l'ilotage et par des activités de proximité qui intéressent la population tout en ménageant le voisinage,
- continuer à intervenir sur la circulation routière lorsque la sécurité des usagers de la route et des piétons est en jeu, tout en tenant compte de la reprise par le Canton et par la Fondation des parkings de l'activité liée aux amendes de stationnement,
- accroître la transparence dans la gestion de l'espace public par exemple en matière de gestion des marchés ou de définition de critères d'octroi de gratuités pour les manifestations,
- organiser et procéder aux contrôles relatifs à l'exploitation du domaine public afin de faire respecter lois et règlements et de veiller à une égalité de traitement.

La facturation des tarifs relatifs à l'usage accru du domaine public

Les tarifs facturés pour l'usage accru du domaine public sont fixés par trois réglementations distinctes selon l'usage qui en est fait. Aucune d'entre elle ne mentionne une indexation automatique au coût de la vie.

Le tableau suivant résume pour chaque usage la réglementation applicable, la date d'entrée en vigueur des tarifs actuellement pratiqués, l'augmentation du coût de la vie depuis cette entrée en vigueur et la facturation supplémentaire qu'une indexation automatique aurait générée pour chaque usage, calculée en s'appuyant sur le budget 2010.

Tarifs de l'usage accru du domaine public Enjeu d'une indexation au coût de la vie

Nature de l'usage	Niveau	Règlement / Directive	Date d'entrée en vigueur des tarifs actuels	Montants facturés nets après gratuités selon budget 2010 en milliers de F (1)	Augmentation du coût de la vie depuis date d'entrée en vigueur à juillet 2010 selon coût de la vie OCSTAT (2)	Enjeu de l'indexation au coût de la vie en milliers de F (3= 2 * 1)
<i>Procédés de réclame</i>	<i>Cantonal</i>	<i>F 2 30. 03 - RTPR</i>	<i>20.10.2000</i>	<i>1'300</i>	<i>9%</i>	<i>117</i>
<i>Empiètements sur ou sous le domaine public</i>	<i>Cantonal</i>	<i>L 1 10 15 - RTEDP</i>	<i>01.01.1989</i>	<i>2'641</i>	<i>45%</i>	<i>1'188</i>
<i>dont</i>						
- chantiers /fouilles				2'000	45%	900
- manifestations				500	45%	225
- empiètements				141	45%	63
<i>Marchés</i>	<i>Ville de Genève</i>	<i>directives du conseil administratif</i>	<i>01.01.1997 revues partiellement au 01.07.2007</i>	<i>650</i>	<i>10% en moyenne</i>	<i>67</i>
<i>dont :</i>						
- puces, artisans , Madeleine, autres			01.01.1997	513	13%	67
- Plainpalais, dimanche et livre*			01.07.2007	137	0%	0
Total				4'591	30% en moyenne	1'372

* facturation aux comptes 2009, le budget 2010 pour les marchés étant estimé globalement sans détail par type de marché.

Les émoluments facturés pour l'obtention d'une permission d'usage accru du domaine public sont fixés par directives du Conseil administratif et ont été revus en avril 2008.

4.1.2 Constats

Les tableaux de bord déclinant les objectifs à moyen et long terme font défaut

- 1 Font défaut les tableaux de bord qui déclinent sur plusieurs années les objectifs de gestion de chaque activité en francs et/ou en nombres d'occurrences ou indicateurs opérationnels. Ces tableaux de bord devraient préciser les revenus, les charges, les effectifs à temps plein, les indicateurs et comparer leurs prévisions aux chiffres réalisés. Sur le plan financier, hormis dans le cadre budgétaire annuel, le pilotage des revenus et des charges à moyen terme n'est ni formalisé, ni chiffré dans un format ad hoc. Toutefois, certains indicateurs existent sans être intégrés dans un document de synthèse.
- 2 La plupart des tarifs n'ont pas été revus depuis de nombreuses années. L'absence de clause d'indexation en matière d'usage accru du domaine public représente un enjeu pour la Ville de 1.4 million de francs en 2010 (rattrapage cumulé), puis une somme annuelle d'environ 70'000 F considérant une inflation moyenne de 1.5% par an.

4.1.3 Risques découlant des constats

Le **risque de contrôle** tient à une baisse inattendue à moyen ou long terme ou tout au moins à un manque de suivi des revenus, des résultats et des indicateurs relatifs à la gestion du domaine public, en particulier pour les éléments contrôlés par la Ville.

Le **risque opérationnel** tient en l'absence d'indicateurs permettant de suivre l'activité par rapport aux objectifs.

Le **risque financier** tient au fait de ne pas réagir à temps à des baisses de revenus qui permettent de couvrir les autres charges et missions de la Ville. Ces dernières devront alors être financées par l'impôt et les centimes additionnels ou être adaptées à la baisse.

4.1.4 Recommandations

Actions

[cf. constat 1] Le département traduit pour les 4 prochaines années ses objectifs de gestion en objectifs financiers et/ou en nombre d'occurrences (nombre de manifestations par lieu par exemple) ou indicateurs, en particulier pour les activités sur lesquelles il peut agir. Prendre, le cas échéant, les mesures qui s'imposent pour équilibrer les comptes ou atteindre un certain niveau de résultat.

[cf. constat 2] Proposer au Conseil d'Etat d'inclure une clause d'indexation des tarifs au coût de la vie dans les règlements cantonaux RTPR (relatif aux procédés de réclame) et RTEDP (relatif aux empiètements sur ou sous le domaine public), à l'image de l'article 76 de la loi sur la restauration, le débit de boissons et l'hébergement (LRDBH) qui en fixe les émoluments et tarifs et qui prévoit une telle possibilité.

Proposer au Conseil administratif de la Ville de Genève d'inclure une clause d'indexation des émoluments et des tarifs des marchés au coût de la vie dans les directives y relatives.

Pistes et modalités de mise en œuvre

[cf. constat 1] Chaque activité fait l'objet d'un objectif financier précis, en millions de francs par exemple et/ou en nombre d'occurrences, sur 4 ans suite à une réflexion quant :

- aux marges de manœuvre de la Ville pour influencer la source de revenus et les charges
- aux bénéficiaires de l'utilisation du domaine public pour chacune des activités et aux avantages qu'ils en dégagent pour leur propre compte
- aux tarifs pratiqués par le privé ou par la Ville même, selon la catégorie de bénéficiaires ou les circonstances
- à la possibilité de répartir différemment les revenus entre parties prenantes.

Les objectifs financiers à fixer découlent des marges de manœuvre identifiées, d'une vision politique et du laps de temps nécessaire pour apporter les changements souhaités. Les objectifs sont repris ensuite dans le cadre du budget.

Ces objectifs sont construits et régulièrement commentés par les chefs d'unité, qui devraient avoir accès à ces chiffres.

[cf. constat 2] Déterminer la fréquence de révision des tarifs en pratique ainsi que la variation minimale en dessous de laquelle l'augmentation est reportée sur la période suivante afin de n'ajuster les tarifs que si l'adaptation a une pertinence en francs.

Avantages attendus

Tirer le meilleur parti de l'utilisation du domaine public tout en tenant compte des intérêts des parties prenantes.

Valoriser le patrimoine selon le coût de la vie actuel.

4.1.5 Observations du DEUS

La **recommandation 1** est acceptée tout en relevant que la grande majorité des recettes comptabilisées par le SEEP ne sont pas maîtrisables (redevances SIG, recettes des amendes, taxes des manifestations, des chantiers, etc.), puisque dépendant de l'action ou de l'initiative de tiers et de tarifs fixés pour l'essentiel dans des lois et règlements cantonaux. La création d'un poste de contrôleur de gestion, rattaché à la direction du département dès le 1^{er} septembre 2010 permettra de développer des indicateurs et de renforcer la gestion prévisionnelle des revenus et des charges.

La **recommandation 2** fera l'objet d'une évaluation politique par le Conseil administratif.

A noter qu'il n'a pas échappé au DEUS que certains tarifs, fixés il y a de nombreuses années, apparaissent souvent comme trop bas au vu de l'évolution du coût de la vie, de l'intérêt économique de certaines utilisations du domaine public et de la comparaison avec d'autres situations cantonales.

En date du 10 décembre 2008, le DEUS a adressé au Conseiller d'Etat en charge du département des institutions une lettre proposant l'adaptation tant du règlement fixant le tarif des empiètements sur le domaine public, que du règlement fixant le tarif des procédés de réclame.

Cette lettre, qui allait même jusqu'à formuler les augmentations proposées, est restée sans réponse à ce jour.

4.2 Gestion des manifestations et des chantiers

4.2.1 Contexte

La loi sur le domaine public et la loi sur les routes précisent les modalités d'utilisation du domaine public. Les taxes et redevances pour les empiètements sur le domaine public sont fixées par un règlement cantonal. Les émoluments ainsi que les conditions d'utilisation à titre gratuit sont fixés depuis avril 2008 par directives du Conseil Administratif de la Ville de Genève, sur initiative du magistrat responsable du DEUS.

Les manifestations et les chantiers sont gérés par l'unité des entreprises ponctuelles au sein du SEEP.

Manifestations :

Voici la facturation brute, les gratuités et les facturations nettes en résultant pour les principales manifestations :

Montant brut Libellé	2006 En KCHF	2007 En KCHF	2008 En KCHF	2009 En KCHF	Variation 2009 vs 2006	Variations % 2009 vs 2006
Cirques	2'191	2'918	1'911	686	-1'505	-69%
EuroFoot08	-	2	1'633	-	-	
Course de l'escalade	51	193	198	219	167	326%
Cinelac	89	88	88	76	-12	-14%
La rue est à vous	84	84	86	87	3	4%
Marché de Noël	14	17	19	20	6	39%
Fêtes de Genève	856	847	68	-	-856	-100%
Grand Chapiteau de la brocante	566	566	-	-	-566	-100%
Lake parade	41	41	-	38	-3	-8%
Autres Manifestations	1'648	1'018	1'006	1'409	-240	-15%
Transitoires / autres	468	-577	41	16	-452	-97%
Total	6'009	5'196	5'051	2'550	-3'459	-58%

Gratuités Libellé	2006 En KCHF	2007 En KCHF	2008 En KCHF	2009 En KCHF	Variation 2009 vs 2006	Variations % 2009 vs 2006
Cirques	-2'036	-2'589	-1'790	-885	1'151	-57%
EuroFoot08	-	-	-1'143	-190	-190	
Course de l'escalade	-52	-193	-198	-219	-167	325%
Cinelac	-58	-	-93	-30	27	-48%
La rue est à vous	-84	-84	-86	-87	-3	4%
Marché de Noël	-	-	-	-	-	
Fêtes de Genève	-856	-848	-68	-	856	-100%
Grand Chapiteau de la brocante	-560	-560	-	-	560	-100%
Lake parade	-41	-41	-	-38	3	-8%
Autres Manifestations	-1'418	-913	-887	-1'313	105	-7%
Transitoires / autres	-482	550	20	-33	449	-93%
Total	-5'586	-4'677	-4'245	-2'796	2'790	-50%

Net facturé Libellé	2006 En KCHF	2007 En KCHF	2008 En KCHF	2009 En KCHF	Variation 2009 vs 2006	Variations % 2009 vs 2006
Cirques	155	329	121	-199	-354	-229%
EuroFoot08	-	2	490	-190	-190	
Course de l'escalade	-0	-0	-0	-0	0	-54%
Cinelac	31	88	-4	46	15	
La rue est à vous	-	-	-	-	-	
Marché de Noël	14	17	19	20	6	39%
Fêtes de Genève	-	-0	-	-	-	
Grand Chapiteau de la brocante	7	7	-	-	-7	
Lake parade	-	-	-	-	-	
Autres Manifestations	230	105	120	95	-135	-59%
Transitoires / autres	-14	-27	61	-17	-3	25%
Total	437	546	745	-228	-665	-152%

Les manifestations après gratuités présentent un résultat négatif en 2009 suite à des gratuités accordées en 2009 concernant des manifestations ayant eu lieu l'année précédente.

L'espace de la plaine de Plainpalais et l'activité des cirques en général sont les principales sources de revenus des manifestations. Aussi les revenus ont chuté de près d'un tiers suite aux travaux sur la plaine de Plainpalais débutés en juin 2009 et qui devraient s'achever en décembre 2012.

Les demandes de gratuités de plus de 1'000 F sont systématiquement transmises au chef de service pour préavis et au conseiller administratif pour décision.

Un formulaire d'aide à la décision destiné à cerner les caractéristiques de la manifestation pour décider de la gratuité a été mis en place. Y sont pris en compte des critères relatifs à la nature :

- du public visé (tout public, privé, etc.),
- de l'organisateur (public, privé),
- de l'intérêt (touristique, culturel, sportif, etc.),
- du but (associatif, commercial, idéal, etc.),
- de la durée,
- des nuisances prévisibles,
- des prestations complémentaires prises en charge par les organisateurs (tels que la sécurité, le matériel de fête, le tri des déchets, le nettoyage, la protection du site, etc.).

Les contrôles visant à s'assurer que les manifestations ont bien reçu les autorisations nécessaires ou que les conditions répondent aux caractéristiques de l'autorisation délivrée doivent être menés par les gestionnaires de l'unité des emprises ponctuelles de manière régulière pour les manifestations annoncées et par les agents de police municipale sur base aléatoire lors de leur îlotage.

La gratuité est octroyée sur demande à Genève Tourisme, qui agit sur mandat de la Fondation pour le tourisme, pour organiser les fêtes de Genève. Cette organisation ne fait pas partie du périmètre de l'audit.

Un guichet unique Canton/Ville a été créé pour les manifestations, évitant aux organisateurs de déposer un dossier auprès des deux administrations concernées.

Chantiers

Sur les trois dernières années, le nombre de permissions délivrées s'élève à 654 fouilles et 256 chantiers.

Les revenus sont stables à environ 2 millions entre 2006 et 2009.

S'agissant des fouilles, les redevances sont en principe facturées uniquement sur la base de la surface de celles-ci sans tenir compte de leur durée ni de l'espace effectivement utilisé par les engins et autres machines de chantier.

En ce qui concerne les chantiers, les redevances sont en principe calculées en fonction de la surface réelle et de la durée du chantier.

Les contrôles doivent être effectués sur base régulière par les gestionnaires pour les chantiers et fouilles annoncés et sur base aléatoire par les agents de police municipale lors de leur îlotage.

4.2.2 Constats

L'octroi de gratuités se fait selon des critères clairs qui ne tiennent toutefois pas compte des avantages et profits tirés par les organisateurs

- 1 Les gratuités sont attribuées selon des critères clairement énoncés. Un formulaire a été établi. Cependant les gratuités sont octroyées sans considérer les avantages et profits que tirent les organisateurs des manifestations.

En revanche, la Ville encourt le plus souvent des coûts d'organisation, de fermeture des espaces et de la circulation et de voirie qui restent en majeure partie à sa charge.

- 2 La surface facturée ne tient pas systématiquement compte de la surface réellement occupée. Ainsi, l'espace public entre la fouille et par exemple les véhicules nécessaires à la fouille, ou le stationnement longue durée des véhicules autour du périmètre du chantier, l'espace pris par une foule lors d'un concert, ou encore l'espace total occupé par certains cirques etc. ne sont pas pris en considération. Ceci pourrait dans certains cas doubler les montants facturés.
- 3 Contrairement aux chantiers, les fouilles ne sont pas facturées en fonction de la durée, mais uniquement aux mètres carrés occupés par la fouille elle-même, et ce, conformément au règlement. Ceci n'incite pas les maîtres d'œuvre et d'ouvrage à achever la fouille dans les meilleurs délais.
- 4 Les procédures sont formalisées.

Pour l'octroi de la gratuité lors de manifestations, l'illustration par des exemples n'a révélé aucune anomalie ni déviation par rapport aux critères d'octroi annoncés.

Pour les fouilles et les chantiers, l'illustration par des exemples révèle que les gestionnaires utilisent des fichiers Excel pour répertorier les fouilles et chantiers en cours et non pas une extraction provenant d'Urbanus. Les fichiers Excel en mains des seuls gestionnaires permettent un suivi. En conséquence, la cohérence entre les deux systèmes n'est pas assurée et les éventuelles actions à prendre pour assurer la facturation peuvent ne pas être enregistrées dans Urbanus ou être décalées dans le temps.

Le SEEP facture les chantiers mois après mois. Les gestionnaires peuvent modifier la facturation dès le deuxième mois sans une nouvelle validation par la hiérarchie.

- 5 La facturation brute et l'octroi des gratuités n'ont pas été comptabilisés en 2008 et 2009 pour les fêtes de Genève et en 2009 pour la Lake Parade, ce qui diffère de la pratique antérieure et crée une perturbation dans la lisibilité des comptes du service.

4.2.3 Risques découlant des constats

Le **risque financier** avéré des manifestations tient à ne pas répercuter les coûts encourus par la Ville aux organisateurs et à ne pas bénéficier de revenus additionnels alors même que l'organisateur pourrait dégager dans certains cas des bénéfices élevés et qu'il ne supporte ni frais indirects d'infrastructure ni charge de loyer malgré l'espace occupé.

Le **risque financier** avéré tient à une non-facturation des espaces réellement occupés.

Le **risque de conformité** est avéré au vu de la non-application, en pleine connaissance de cause, des principes comptables en vigueur, à savoir notamment l'article 2 des directives comptables établies par le Département de l'intérieur et de la mobilité qui spécifie que la comptabilité doit donner une situation claire, complète et véridique. Ceci requiert une permanence et une cohérence des méthodes de comptabilisation des revenus et des gratuités des manifestations.

4.2.4 Recommandations

Actions

[cf. constat 1] Supprimer complètement ou partiellement les gratuités pour les manifestations dont le chiffre d'affaires ou le profit, corrigé d'éventuels éléments extraordinaires, dépasse un certain seuil en francs. Ceci permettra de couvrir tout ou partie des coûts directs et indirects engendrés par l'organisation des manifestations.

Prévoir des exceptions strictes et clairement définies, par exemple en cas de but humanitaire. Exiger dans ce cas de l'organisateur que des comptes soient tenus et remis dans un délai raisonnable après la manifestation lorsque la gratuité est accordée, et prévoir la possibilité de faire auditer les comptes à charge de l'organisateur.

[cf. constat 2] Prendre en considération l'ensemble des surfaces réellement occupées, à commencer par le domaine des fouilles et des chantiers.

[cf. constat 3] Pour les fouilles, facturer celles-ci en fonction de la durée d'utilisation. Dans ce sens, la Ville propose au Conseil d'Etat une adaptation du règlement L 1 10.15.

[cf. constat 4] Pour les fouilles et chantiers, adapter la procédure aux faits en y intégrant le recours à des fichiers Excel. A terme, n'utiliser qu'un seul système d'information consultable aisément par les gestionnaires et la hiérarchie. En extraire la liste des fouilles et chantiers en cours et à contrôler, y mentionner les contrôles effectués, la date des contrôles, la nature et le résultat des contrôles ainsi que leur auteur. Faire valider, avant envoi, les factures papier dès la deuxième facture par la hiérarchie.

[cf. constat 5] Comptabiliser les facturations brutes et les gratuités de toutes les manifestations.

Pistes et modalités de mise en œuvre

[cf. constat 1] Déterminer clairement les seuils (par exemple : 100% facturé sans gratuité dès un seuil de chiffre d'affaires ou profit atteint, ou 50% pour des seuils compris dans une fourchette donnée).

Les coûts à répercuter sur les organisateurs sont à identifier par le DEUS en incluant en tous les cas une partie des frais de l'unité « emprises ponctuelles » et de la voirie.

Une adaptation de la directive et du formulaire relatifs aux critères de rabais applicables à la taxation des empiètements pour des manifestations occasionnelles est nécessaire.

[cf. constat 4] Le SEEP étudie les coûts et bénéfices attendus d'un projet relatif au paramétrage du système d'information en vue de maîtriser les contrôles.

Avantages attendus

Faire supporter tout ou partie des coûts d'infrastructure encourus par la Ville aux manifestations qui les génèrent et qui peuvent le supporter financièrement.

4.2.5 Observations du DEUS

*La **recommandation relative au constat 1** de supprimer complètement ou partiellement les gratuités pour certaines manifestations en fonction de leur chiffre d'affaires peut être difficile à mettre en œuvre selon le seuil choisi compte tenu du travail administratif qui en découle. Dans tous les cas, certaines tâches usuelles de service public ne seront pas facturées.*

*Les **recommandations 2,3,4** sont acceptées.*

*Concernant la **recommandation 5**, le DEUS précise que, au moment de l'audit, lesdites gratuités n'étaient effectivement pas comptabilisées. Pour ces manifestations importantes, la facturation est différée pour vérifications, à posteriori, des rabais complémentaires.*

Les documents de gratuité ont été transmis au DEUS en mars/avril 2010, à la suite de quoi, les émoluments 2009 ont pu être facturés le 20 avril à la Lake Parade. Les gratuités accordées aux Fêtes de Genève 2008 et 2009 sur la base des formulaires doivent encore être formellement comptabilisées.

4.3 Gestion des marchés

4.3.1 Contexte

Le règlement des marchés établi par la Ville précise les modalités de tenue des marchés et les conditions d'attribution des places. Une décision du conseil administratif en fixe les tarifs et les émoluments.

En Ville de Genève, il existe 30 marchés répartis sur 12 sites et qui se tiennent une ou plusieurs fois par semaine. Environ 1100 marchands y font commerce.

Les marchés sont gérés par l'unité foire et marché, forte de 25 postes à fin avril 2010. 22 personnes sont affectées à la gestion effective sur le terrain des marchés (fermer la circulation, faire l'appel, vérifier les emplacements, la nature des biens vendus, l'identité des exploitants, rouvrir la circulation, etc.).

Elles sont réparties en 3 groupes d'horaires afin de couvrir les marchés du lundi au dimanche parfois de 6h à 20h selon les jours et les besoins.

Les revenus bruts par lieux sont :

Par lieux	2006	2007	2008	2009	Variation
Libellé	En KCHF	En KCHF	En KCHF	En KCHF	2009 vs 2006
Puces	255	264	279	404	150
Plainpalais	63	83	100	125	62
Helvétique	52	52	49	55	3
Fusterie	12	11	14	17	5
Liotard	18	16	15	15	-3
Livre	3	5	7	12	9
Madeleine	9	8	8	12	3
Marchés aux sapins	10	10	10	9	-1
Grenus	3	4	4	6	3
Artisans	6	6	7	6	-1
Champel	5	5	5	5	0
Saint-Jean	5	4	4	5	0
Paquis	6	5	4	4	-2
Pré l'Evêque	2	2	2	2	0
Grand-Pré	1	2	1	1	0
Lac	4	-	-	-	-4
Carte à ticket	168	153	134	2	-166
Retour carte à ticket	-	-	-	-5	-5
Autres	1	1	2	-	-1
Total	621	630	643	674	53

Jusqu'en 2009, les marchands non abonnés achetaient un carnet à tickets donnant droit à 10 jours de présence sur les marchés. Le carnet était anonyme, valable pour tous les marchés. La vente était enregistrée directement dans SAP.

Depuis 2009, les marchands sont facturés nominativement par le SEEP. Ces factures sont comptabilisées dans Urbanus.

Sur les marchés, les emplacements à occuper par les marchands sont indiqués au sol le plus souvent par des marques de peinture. Le SEEP cherche à mieux marquer les marchés de la Navigation, Madeleine et Fusterie tout en tenant compte de la préoccupation de la Commission des monuments et des sites qui a la volonté de préserver les pavés de traces de peinture.

Les critères d'attribution des emplacements sur les marchés dès mai 2008

Tout marchand doit disposer d'une carte de légitimation personnelle et intransmissible.

Le règlement LC 21 811 mis en place en mai 2008 prévoit d'attribuer :

- 80% maximum des emplacements à des marchands abonnés à l'année, soit du 1er juin au 31 mai pour les marchands ayant démontré un taux de présence minimum de 65% durant les 12 derniers mois. Pour les marchands au ticket qui souhaitent devenir abonnés et pour autant que le seuil de 80% d'abonnés ne soit pas atteint, un taux de présence de 75% l'année précédente est requis. Le choix de l'emplacement de l'abonné est attribué au marchand selon le critère d'ancienneté,
- 20% minimum des emplacements à des marchands au ticket et se présentant le jour même. La liste d'appel est établie en fonction des taux de présences effectuées l'année précédente et, en cas d'égalité, en fonction de l'ancienneté. 10 présences à l'année sont nécessaires pour rester sur la liste d'appel. Les listes d'appel sont gérées par le système d'information Urbanus.

La Ville dispose d'un site internet qui recense les marchés et les emplacements disponibles à l'année ou au ticket.

Un marchand abonné peut solliciter en plus de ses emplacements usuels au maximum deux emplacements additionnels au ticket une fois les marchands au ticket servis.

Pour relever la présence des marchands sur les marchés, il existe un projet d'attribuer une carte à puce à chaque marchand et des terminaux portables aux contrôleurs des marchés.

Ce projet, qui doit encore être chiffré au moment de l'audit, prévoit qu'à fin 2010 la présence des marchands soit relevée grâce à leurs cartes à puce. Une interface déversera les données des terminaux dans le système informatique en vue de la facturation et des calculs de taux de présence. Ceci remplacera le relevé manuel effectué par les contrôleurs des marchés.

Cas du marché aux puces de Plainpalais

Contrairement aux autres marchés où les marchands trouvent un emplacement même s'il n'est pas idéal, le marché aux puces de Plainpalais est le seul avec une liste d'attente pour les marchands au ticket.

300 marchands sont inscrits sur cette liste d'attente, dont approximativement 150 depuis plus de 3 ans. Cette liste d'attente permet, une fois son tour venu, de figurer sur la liste d'appel générée par Urbanus qui donne la possibilité de prétendre aux emplacements au ticket chaque jour de marché selon les critères précités.

4.3.2 Constats

Des améliorations ont été apportées à la gestion des marchés

- 1 La Cour constate une amélioration certaine de la gestion des marchés par la mise en place d'un règlement et des critères de gestion qui encadrent clairement l'activité, par un nouveau système de facturation qui rend le suivi des marchands plus aisé, et par un projet d'automatisation de la gestion des présences des marchands.

- 2 La Cour n'a pas pu constater pour le marché du livre du mardi à la Fusterie, et le marché aux puces de Plainpalais, l'application systématique de la règle précitée relative aux marchands au ticket et l'ordre d'appel dans Urbanus.

La Cour a pu constater toutefois l'application de la règle pour deux autres marchés.

Le système informatique a été modifié en conséquence en cours d'audit afin d'appliquer le règlement dans tous les cas.

- 3 La liste d'attente pour le marché aux puces est tenue sur Excel avec mention du nom du demandeur et de la date de sa demande. Lorsqu'une place sur la liste d'appel se libère, le fichier Excel de la liste d'attente est modifié en effaçant le marchand sans en garder une quelconque trace. Il n'est donc pas possible a posteriori de vérifier sur la base de la liste d'attente que le marchand choisi pour figurer sur la liste d'attente avait bien la préséance par rapport aux autres. Pour cela il convient de se référer à chacun des dossiers des promus.

4.3.3 Risques découlant des constats

Le **risque de contrôle voire de fraude** qui tenait à l'absence de listing informatique fiable qui serve de base à l'attribution des emplacements conformément au règlement LC 21 811 a été corrigé. Pour le marché aux puces, ces risques subsistent et tiennent à la gestion de la liste d'attente sur Excel sans assurer une traçabilité suffisante des modifications.

4.3.4 Recommandations

Actions

[cf. constat 3] Pour le marché aux puces, garder trace de toute demande et réponse d'un marchand sur la liste d'attente afin de reconstituer aisément la chronologie et l'exhaustivité des noms figurant sur les listes d'appel.

4.3.5 Observations du DEUS

La recommandation est acceptée.

4.4 Gestion des terrasses et des pavillons-glaciers

4.4.1 Contexte

La loi sur le domaine public et la loi sur les routes précisent les modalités d'utilisation du domaine public. Les taxes et redevances pour les terrasses et les pavillons-glaciers sur le domaine public sont fixées par un règlement cantonal et calculées au m² ou au mètre linéaire selon la loi.

Les terrasses et pavillons-glaciers sont gérés par l'unité de gestion des empiètements au sein du SEEP, avec un effectif actuel de 12.7 ETP.

Les terrasses

Les terrasses représentent approximativement 850 permissions par année.

Deux autorisations sont nécessaires pour exploiter des terrasses, une du Canton en application de l'article 4 de la loi sur la restauration, le débit de boissons et l'hébergement (LRDBH) et une de la commune en application de l'article 59 de la loi sur les routes.

Pour la Ville de Genève, les horaires d'ouverture des terrasses sont fixés par le Canton.

Les contrôles d'autorisation et les constats que les terrasses correspondent bien aux conditions des autorisations délivrées doivent être assurés par les contrôleurs du domaine public sur base systématique ou par les agents de police municipale sur base aléatoire lors de leur îlotage.

Les Pavillons

Il existe trois types de structures autour du lac :

- 8 pavillons-glaciers, dont 7 ont été attribués à la date de cet audit
- 5 billetteries toutes attribuées
- 4 kiosques pour la vente de souvenirs, tous attribués

Suite à l'appel d'offres lancé par la Ville en 2009 pour adjudger l'exploitation des nouveaux pavillons-glaciers de la rade en 2009, approximativement 50 dossiers ont été reçus par le SEEP. Les pavillons-glaciers ont été attribués en partie aux commerçants exerçant avant 2009. Ainsi, cinq exploitants exerçant avant 2009 ont été reconduits. Trois pavillons-glaciers ont été attribués à de nouveaux commerçants dont un s'est toutefois désisté. Un seul exploitant exerçant avant 2009 n'a pas été reconduit. Cette décision fait l'objet d'un recours et le Tribunal a donné gain de cause à la Ville.

Le prix de location d'un pavillon-glacier est d'environ 30'000 F par année (surface au sol 125 m²). Il a été calculé sur le prix d'achat, de montage et de démontage en fin de saison des pavillons-glaciers. Le bail est d'une durée de 5 ans et le prix n'est pas indexé.

Le chiffre d'affaires annoncé par la plupart des exploitants de glaciers lors de l'appel d'offres varie entre 600'000 et 800'000 F par an.

**Des loyers sans
réalité
commerciale**

4.4.2 Constats

- 1 Les taxes relatives aux terrasses facturées par la commune en application des articles 6 et 6 A du règlement cantonal fixant le tarif des empiètements sur le domaine public varient entre 30 F et 52 F le m² pour une terrasse et de 130 F à 200 F pour les terrasses parisiennes selon leur emplacement, hyper-centre, centre ou périphérie.

Ainsi une des célèbres terrasses de la Vieille Ville rapporte à la Ville moins de 10'000 F par an pour environ 175 m².

- 2 Trois pavillons-glaciers ont été octroyés à des exploitants qui n'étaient pas encore titulaires du certificat de cafetier lors de l'adjudication alors que le cahier des charges le demandait, conformément aux dispositions de la LRDBH. Ces exploitants ont toutefois obtenu leur certificat de cafetier au plus tard en juin 2010 ou emploient un gérant qui en est titulaire.

L'autorisation d'exploiter du Canton n'a pas été donnée, de même que celle d'exploiter les précédents glaciers n'avait pas non plus été délivrée formellement par le Canton. Un différend au sujet de la légalité de la situation actuelle oppose SEEP et Service du commerce.

- 3 Les loyers de 30'000 F payés par les exploitants de pavillons-glaciers couvrent également la période des fêtes de Genève. Une surface équivalente pendant les seules fêtes de Genève peut être facturée pour un montant équivalent, et même supérieur par Genève Tourisme, organisateur des fêtes de Genève. De plus, contrairement à la Ville de Genève, Genève Tourisme ne met pas l'infrastructure (stand, pavillon, raccordement, infrastructure, etc.) à disposition. Le loyer des pavillons-glaciers est donc particulièrement avantageux, sans même considérer le niveau des loyers pratiqués par le privé.

Par ailleurs, les avantages de bas loyers ne sont pas répercutés sur les prix des consommations, lesquels ne sont pas imposés.

- 4 Les procédures sont formalisées. Les contrôles font l'objet de constats positifs ou négatifs le cas échéant avec demande de mise en conformité. Une liste des lieux contrôlés avec la date du contrôle, la nature du contrôle et l'auteur des contrôles ainsi qu'une liste des lieux encore à contrôler font toutefois défaut.

4.4.3 Risques découlant des constats

Le **risque financier** avéré tient au fait que les règlements cantonaux privent la Ville de revenus en imposant des tarifs particulièrement avantageux pour les commerçants, sans considérer une quelconque réalité commerciale.

Le **risque de conformité** avéré tient à l'attribution de pavillons-glaciers en ignorant un critère mentionné dans l'appel d'offres, à savoir la détention d'un certificat de cafetier et d'un manque de formalisation de l'autorisation d'exploiter des pavillons-glaciers sans autorisation du Service du commerce, au risque d'une fermeture immédiate dans le cas d'une interprétation stricte de la loi.

4.4.4 Recommandations

Actions

[cf. constats 1 et 3] Concernant les terrasses, la Ville propose au Conseil d'Etat une adaptation de la loi L 1 10 et de son règlement L 1 10.15 en laissant la possibilité aux communes de facturer une redevance fixe comme actuellement et de prélever en sus des pourcentages différenciés sur le chiffre d'affaires, selon que celui-ci ou le bénéfice dépasse un ou plusieurs seuils, comme cela se pratique en matière de baux partiaires.

[cf. constat 2] Soumettre la mise à disposition des pavillons-glaciers à l'autorisation du Service du commerce.

[cf. constat 3] A l'échéance des contrats, la Ville revoit les conditions contractuelles de fixation des loyers (montant fixe et indexation) des pavillons-glaciers en tenant compte également des tarifs pratiqués pendant les fêtes de Genève par Genève Tourisme et des tarifs pratiqués dans le secteur privé, voire en introduisant une part variable calculée en proportion du chiffre d'affaires. Eventuellement, imposer les prix de certaines consommations courantes.

[cf. constat 4] Paramétrer le système d'information afin d'y enregistrer les informations relatives aux contrôles de telle sorte qu'une liste des contrôles effectués et des contrôles encore à faire puisse en être extraite.

Pistes et modalités de mise en œuvre

Par exemple, percevoir un loyer additionnel et/ou en sus un pourcentage du chiffre d'affaires si celui-ci ou le bénéfice est compris entre Y et Z francs, augmenter le pourcentage au-delà.

La référence au chiffre d'affaires nécessite de réclamer les comptes aux exploitants de terrasses dont le chiffre dépasse un certain seuil. Afin de limiter le travail administratif de la Ville, il incomberait à l'exploitant de fournir ses comptes si et seulement si les seuils sont atteints. La Ville se réserve le droit de réclamer les comptes et de mener des audits. Si des hausses de prix significatives sont observées dans certains établissements suite à la mise en place de la recommandation, étudier la possibilité d'imposer les prix de certaines consommations courantes sur la base de l'article 17 de la LDPu qui stipule que l'autorité qui accorde une permission en fixe les conditions.

[cf. constat 4]

Le SEEP étudie les coûts et bénéfices attendus d'un projet relatif au paramétrage du système d'information en vue de maîtriser les contrôles.

Avantages attendus

Valoriser sur le plan financier le patrimoine de la Ville.

En comparaison d'une augmentation directe des tarifs actuels, prélever en sus un pourcentage du chiffre d'affaires permet de différencier les situations à l'intérieur même d'une zone ou d'une rue, selon la fréquentation réelle de chaque établissement.



4.4.5 Observations du DEUS

Recommandation 1 : *En accord avec le constat. Les modalités de l'augmentation des prélèvements seront proposées au Conseil d'Etat par la Ville.*

Constat et recommandation no 3, *la Ville de Genève rejoint l'opinion de la Cour des comptes quant à la modicité des loyers demandés aux exploitants des pavillons glaciers, en observant que ceux-ci n'ont cependant pas hésité à contester les loyers initiaux devant les tribunaux.*

En ce qui concerne l'action liée à ce constat, il serait possible d'introduire lors du renouvellement des contrats une redevance fondée sur le chiffre d'affaires, ce qui aurait pour effet de transformer les baux à loyer en baux partiaire voire en baux à ferme.

Les recommandations 2 et 4 *sont acceptées.*

4.5 Gestion des procédés de réclame

4.5.1 Contexte

Aux termes de la loi, sont considérés comme procédés de réclame tous les moyens graphiques, plastiques, éclairés, lumineux, sonores, olfactifs ou autres, perceptibles depuis le domaine public, dans un but direct ou indirect de publicité, de promotion d'activités culturelles ou sportives, de prévention ou d'éducation.³

Ces procédés de réclame sont régis par une loi et deux règlements cantonaux dont un en fixe les tarifs. Sont distingués principalement les tarifs applicables aux procédés pour compte propre de ceux pour compte de tiers, le type de support, ainsi que le lieu du support.

Les tarifs sont généralement fixés selon la surface occupée, auquel cas ils varient dans une fourchette de 25 à 1000F le m² au maximum par an, tarif auquel la Ville ne peut déroger.

Les procédés de réclame sont soumis à autorisations, lesquelles donnent lieu à un émolument administratif fixé par la loi dans la fourchette de 10 F à 500 F. La Ville a fixé par une directive le montant de ces émoluments.

Des contrôles sporadiques sont effectués par les contrôleurs du domaine public et par les agents de police municipaux. Le SEEP annonce que les contrôles doivent et seront renforcés.

4.5.2 Constats

Les procédés de réclame sur la rade rapportent moins de 2'500 F par an à la Ville

1. Les principes de visibilité et d'impact publicitaires ne dictent pas les tarifs des procédés de réclame fixés par le Canton et facturés par la Ville. Ainsi, l'ensemble des enseignes lumineuses sur les toitures entourant la rade génère une rentrée de fonds inférieure à 2'500 F par an, dans un rapport estimé à environ 1 pour 1000 par rapport à ce que les entreprises paient au propriétaire de l'immeuble. En effet, en l'état actuel des règlements, les procédés en toiture installés sur le domaine privé ne génèrent qu'un émolument administratif sans taxe. Le revenu de ces enseignes pour la Ville est par ailleurs comparable à celui provenant de restaurateurs qui empiètent sur le trottoir avec quelques enseignes lumineuses dans des ruelles éloignées des bords du lac.
2. Les commerçants utilisant des procédés de réclame sans en avoir fait la demande sont facturés prorata temporis à partir du moment où les contrôleurs ont constaté l'infraction. Ce mode opératoire n'incite pas les commerçants à demander spontanément l'autorisation.
3. Les procédures applicables aux terrasses sont appliquées par analogie. Les procédés de réclame ne font pas encore l'objet de suffisamment de contrôles réguliers et systématiques.

³ Art 2 de la loi sur les procédés de réclame F 3 20

4.5.3 Risques découlant des constats

Le **risque financier** avéré tient à des tarifs qui ne correspondent à aucune réalité commerciale.

Les **risques financier et d'image** tiennent à l'absence de pénalités relatives à un manque d'empressement de la part de certains commerçants à requérir une autorisation et à l'inégalité de traitement que cela induit par rapport aux commerçants qui prennent l'initiative d'être en règle.

4.5.4 Recommandations

Actions

[cf. constat 1] La Ville propose au Conseil d'Etat une adaptation de la loi F 3 20 et du règlement F 3 20 03 en laissant la possibilité aux communes de facturer les procédés de réclame en fonction d'une notion de visibilité et d'impact publicitaire (ex : visible depuis une certaine distance à l'œil nu sur un arc de cercle de X degrés : Z francs) ou tout au moins de la taille de l'enseigne et de son emplacement.

Ces tarifs devraient être fixés et revus régulièrement en tenant compte du prix de marché de l'espace utilisé pour le procédé de réclame, idéalement le prix réellement payé par ces entreprises au propriétaire de l'immeuble lorsque celui-ci est un privé.

[cf. constat 2] Introduire une incitation pour les commerçants à requérir les autorisations nécessaires, par exemple en facturant un émolument complémentaire lorsqu'un manquement est constaté.

[cf. constat 3] Paramétrer le système d'information afin de suivre les contrôles à faire et effectués.

Pistes et modalités

Le SEEP étudie les coûts et bénéfices attendus d'un projet relatif au paramétrage du système d'information en vue de maîtriser les contrôles.

Avantages attendus

Tirer le meilleur parti du patrimoine de la Ville, favoriser encore davantage une égalité de traitement et assurer les contrôles.

Gérer les contrôles.

4.5.5 Observations du DEUS

Recommandation 1 : *En accord avec le constat. Il est rappelé que, lors de la rédaction de la loi sur les procédés de réclame, il avait été renoncé à la taxation du procédé de réclame situé sur domaine privé sur la base d'un avis de droit. La Ville est prête cependant à proposer au Département cantonal compétent une modification de la loi F 3 20 dont les modalités doivent encore être définies.*

Les recommandations 2 et 3 sont acceptées.

4.6 Contrat d'affichage SGA

4.6.1 Contexte

Il existe un contrat tripartite entre le Canton, la Ville et la SGA signé en 1997 pour 10 ans par lequel l'affichage, entre autres en Ville de Genève, est exclusivement confié à la SGA. Cet accord porte sur environ 1'500 panneaux répertoriés sur une cartographie disponible sur le site internet de la Ville de Genève et a engendré des recettes de plus de 17 millions sur 10 ans depuis 2007. Ce contrat a été prorogé depuis 2008 par un avenant, avec reconduction tacite d'année en année jusqu'à l'adjudication définitive de l'appel d'offres lancé en 2007.

Selon le contrat en vigueur, sauf exceptions en particulier lorsque le support d'affichage est financé par la SGA, un pourcentage compris entre 22 et 35% du chiffre d'affaires facturé par la SGA à ses clients est reversé à la Ville et au Canton avec une valeur plancher de 1.5 million par an. Ces tarifs différenciés le sont en fonction du type de panneau, du bénéficiaire et du lieu.

Les contrôles se limitent à obtenir un décompte par type de panneau une fois par an de la part de la SGA. La Ville a été reconnue propriétaire des panneaux d'affichage après de nombreuses négociations entre les parties.

Un appel d'offres suivant les procédures AIMP a été lancé en 2007 à l'échéance du contrat tripartite entre le Canton, la Ville et la SGA. Il est prévu de relever la valeur plancher des redevances à 2.1 millions et de facturer des montants fixes par panneau et par an quelle qu'en soit leur utilisation. Seuls les panneaux publicitaires lors de fouilles et chantiers feront encore l'objet d'une redevance calculée sur le chiffre d'affaires réalisé par la SGA sur lesdits panneaux.

L'appel d'offres fait l'objet de recours suspensifs de la part d'un concurrent. Les recours concernent essentiellement les contreprestations en nature comme les gratuités demandées par la Ville de Genève. Sont disputés par exemple la mise à disposition par le mandataire d'un réseau type « vélib » , l'appel d'offre composé d'un seul et unique lot ou encore un forfait de gratuité d'affichage pour la Ville de Genève. D'autres recours sont attendus à l'occasion de l'attribution du marché ce qui retardera encore l'entrée en vigueur du nouveau contrat.

Dans l'attente du résultat des recours déposés, le contrat avec la SGA a été reconduit par un avenant puis renouvelé tacitement d'année en année aux conditions antérieures, et reste valable jusqu'à l'adjudication du nouveau contrat.

Le dossier est suivi conjointement par le DEUS et le département des constructions et de l'aménagement de la Ville.

4.6.2 Constats

**Pas
d'indexation
de la
redevance
minimum**

- 1 Le montant minimum de 1.5 million qui aura été versé régulièrement par la SGA n'est pas soumis à l'indexation. L'indexation, par exemple à l'indice des prix à la consommation genevoise, aurait permis une facturation additionnelle de 9%, soit environ 0.2 million de F pour la seule année 2007, de 0.4 million pour les années où le plancher a été applicable soit en 2004, 2005 et 2007 avec un enjeu théorique total pour la période 1997-2007 de 0.8 million si le plancher avait été applicable chaque année.

Des recours d'un concurrent qui représentent un manque à gagner de 0.6 million par an

- 2 Compte tenu de leur effet suspensif, les recours représentent un manque à gagner de 600'000 F par an pour la Ville correspondant au différentiel entre l'ancien (1.5 million) et le nouveau plancher (2.1 millions). Il convient, en outre, de tenir compte des frais d'avocats.
- 3 Selon le cahier des charges 2007, l'affichage sur les panneaux de chantiers restera soumis à une redevance calculée sur le chiffre d'affaires facturé par la SGA. Les moyens de contrôle du chiffre d'affaires soumis à redevance ne sont pas précisés.

4.6.3 Risques découlant des constats

Le **risque de contrôle et financier avéré** tient à la non-indexation du contrat, à la prolongation du contrat avec l'ancien plancher et à la difficulté voire l'impossibilité de contrôler le chiffre d'affaires facturé par la SGA.

4.6.4 Recommandations

Actions

[cf. constat 1] Prévoir dans le contrat à venir une indexation de la redevance minimum et des redevances par panneau, par exemple à l'indice des prix genevois à la consommation.

[cf. constat 2] Découper le marché en lots. Supprimer l'affichage gratuit négocié avec la SGA et compenser l'avantage perdu par la Ville en augmentant les redevances et le plancher de manière adéquate.

[cf. constat 3] Selon les montants concernés et à des fins de contrôles, une liste des 10 ou 20 plus grands clients fouilles/chantier pourrait être fournie à la Ville et validée par l'organe de révision de la SGA, par exemple par circularisation⁴. L'alternative est de facturer un forfait par chantier ou par fouille, utilisé pour des procédés de réclame, dont le montant peut être différencié selon la taille et l'emplacement.

Pistes et modalités de mise en œuvre

[cf. constats 1 et 3] Clauses contractuelles à introduire dans le nouveau contrat.

Avantages attendus

Augmenter les recettes et être en position de contrôler les revenus de la Ville.

4.6.5 Observations du DEUS

*Les recours relatifs à l'appel d'offre sont en voie de résolution par des négociations entre les parties. La **recommandation 2** n'aura donc plus lieu d'être.*

*Les **recommandations 1 et 3** seront prises en compte dans le cadre des négociations.*

⁴ La circularisation est une démarche d'audit consistant à envoyer un courrier à un débiteur ou un fournisseur pour faire confirmer un solde.

4.7 Agents de police municipaux et amendes

4.7.1 Contexte

Mission

La loi sur les agents de la police municipale, les contrôleurs municipaux du stationnement et les gardes auxiliaires des communes (LAPM) et son règlement d'application⁵ ont été revus en 2009 avec une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2010.

Selon la nouvelle loi, les agents de la police municipale sont chargés en priorité de la sécurité de proximité, soit de la prévention des incivilités et de la délinquance par une présence régulière et visible sur le terrain de jour comme de nuit, notamment aux abords des écoles, des établissements et bâtiments publics, des commerces, dans les parcs publics et lors de manifestations ou d'événements organisés sur le territoire communal.

Les agents de la police municipale sont chargés notamment :

- du contrôle de l'usage accru du domaine public ;
- de la lutte contre le bruit ;
- de contrôles en matière de circulation routière ;
- de la prévention et de la répression en matière de propreté, notamment en ce qui concerne les détritiques, les déjections canines, les tags et l'affichage sauvage.

Ils s'occupent de 1650 hectares de terrain, dont 330 hectares de parcs et promenades.

Ils ne participent pas au premier chef à la gestion de l'utilisation du domaine public et ne procèdent pas à des contrôles systématiques. Lors de leurs activités, s'ils constatent le non-respect de permissions accordées, ils en font part aux gestionnaires. Dans les processus nouvellement mis en place (cf. par ex. terrasses), ils interviennent systématiquement, en fin de procédure, pour rétablir la situation autorisée.

Forces en présence

Suite à l'abandon de la tâche de contrôle du stationnement et à la réorganisation du service, 61 agents municipaux ont été réaffectés ou transférés entre juin et décembre 2009 :

- 22 vers l'unité foires et marchés
- 15 vers l'unité empiètements dont 14.3 contrôleurs du domaine public
- 5 à la conciergerie (département des finances et du logement)
- 8 dans la surveillance de musées (département de la culture)
- 6 dans l'entretien des parcs (département de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports).
- 5 sont partis ou ont pris une retraite

A fin avril 2010, l'unité police municipale comptait, après les transferts et départs susmentionnés, 94 postes dont 79 agents sur le terrain auxquels s'ajoutaient 2 administratifs actifs dans les postes de quartiers, 12 postes dédiés à d'autres fonctions comme les transmissions et la formation et 1 chef d'unité.

Les agents sont répartis sur 5 postes (Eaux-Vives, Jonction, Pâquis, Grottes, Charmilles) avec un objectif d'en créer trois de plus au Petit-Saconnex, à Champel, et aux Acacias.

Sans vacances et maladie environ 15 agents par tranche horaire sont sur le terrain en même temps sur toute la ville de 06h à 24h.

⁵ F 1 07 LAPM du 20 février 2009 et F 1 07 01 RAPM du 28 octobre 2009



La direction du SEEP s'est engagée :

- à lutter contre l'absentéisme par un programme de formation des cadres
- à veiller à ce que les indemnités perçues par les cadres soient la reconnaissance d'une prestation réellement effectuée
- à assurer une égalité de traitement entre les agents et les autres employés de la Ville en matière de vacances compte tenu de jours de travail moins nombreux, mais plus intenses à la police municipale que dans l'administration municipale.

Revenus provenant des amendes de stationnement

Les amendes de stationnement sont infligées conformément à la loi sur les amendes d'ordre du 24 juin 1970 (LAO) et à son ordonnance d'application (OAO) et à la loi et au règlement sur les agents de la police municipale.

Historique

La situation actuelle des APM résulte de plusieurs éléments, le premier étant la création de la Fondation des parkings en 2003, ses agents étant chargés exclusivement du contrôle des horodateurs. Le produit des amendes y relatives était alors partagé par moitié entre la Ville et l'Etat.

Début 2008, la Ville, sous l'impulsion du DEUS, a entrepris des négociations avec l'Etat et la Fondation en vue d'externaliser en faveur de cette dernière la totalité des contrôles de stationnement. La Ville souhaitait percevoir l'intégralité des amendes d'ordre sous réserve de 15% en faveur de l'Etat et prendre en charge le coût de fonctionnement de la Fondation par le biais d'un contrat de prestations.

L'Etat a manifesté en décembre 2008 de manière unilatérale l'intention de reprendre à son compte le contrôle global du stationnement sur le territoire de la Ville dès le 1^{er} janvier 2010.

Finalement un accord a été conclu entre l'Etat et la Ville, cette dernière ne bénéficiant plus des recettes liées à l'activité des agents de la Fondation. Toutefois, l'Etat, qui a pris à sa charge le fonctionnement de la Fondation, a accordé à la Ville des versements compensatoires dégressifs fixés à 5 millions en 2010, 3 millions en 2011 et 1 million en 2012.

Situation qui en découle

Environ 6 millions de revenus annuels provenant des amendes de stationnement ont été repris par le Canton dès 2009.

Toutefois, cela ne s'accompagne pas d'un transfert imposé de personnel de la Ville vers le Canton ou vers la Fondation des parkings conformément à un accord signé en décembre 2007 entre la Ville et les représentants du personnel. Aucun agent de la Ville n'a souhaité être transféré. Le statut des agents employés par la Fondation n'est pas aussi favorable que celui des agents employés par la Ville en particulier quant à l'âge de retraite.

En revanche, la Fondation a engagé l'effectif nécessaire à la reprise de cette activité soit environ 55 personnes. Ces engagements devaient être effectués quel que soit l'accord entre la Ville et le Canton pour assurer la prestation. Ainsi, à prestations comparables, les charges publiques ont augmenté dans un premier temps, d'environ 5.5 millions sans que les avantages d'assurer cette prestation par la Fondation ne soient clairement explicités.

Des revenus transférés au Canton sans baisse des charges correspondantes à la Ville

Jusqu'en 2010, la Ville était en charge d'infliger trois types d'amendes :

- les amendes d'ordre en lien avec les zones de stationnement infligées via un appareil électronique dorénavant en mains de la Fondation des parkings,
- les amendes de stationnement infligées manuellement à partir de carnets à souches que chaque agent se procure selon ses besoins. L'indication qu'un carnet à souches a été confié à un agent figure dans Epsipol,
- les amendes administratives sans lien avec le stationnement.

Les amendes sont suivies dans Epsipol avec l'appui jusqu'à mi 2010 d'une équipe de 6 personnes. Compte tenu du transfert des amendes de stationnement, l'effectif a été réduit de deux postes à fin juin 2010.

Les amendes de stationnement sont transmises au Service des contraventions du Canton lorsqu'elles ne sont pas payées dans les délais.

Un contrôle de la séquence des amendes infligées via l'appareil électronique existe.

4.7.2 Constats

1. Les revenus de l'activité « amendes d'ordre » sont transférés au Canton et à la Fondation sans transfert des charges, qui restent à la Ville. Cet impact est atténué par les versements compensatoires du Canton.
2. Les tâches des agents de police municipale sont priorisées en regard de la loi sur les agents de police municipale mais des indicateurs doivent être définis afin d'assurer le suivi. La création d'un poste de contrôleur de gestion à la direction du DEUS dès le 1^{er} septembre 2010 permettra de développer des indicateurs et des valeurs-cible à partir desquels le DEUS pourra contrôler le suivi de la priorisation.
3. Les amendes infligées via l'appareil électronique faisaient l'objet d'un contrôle quant à leur séquence. Ceci n'est pas aussi systématique pour les amendes actuellement infligées manuellement. En effet, un carnet à souches peut être en mains d'un agent pendant des années sans que l'agent ne soit interpellé pour le solder. Ainsi des souches manquantes, perdues et/ou utilisées à mauvais escient par un agent ou un tiers pourraient ne pas être repérées.

4.7.3 Risques

Le **risque financier** tient à une diminution des revenus de la Ville non compensée par une diminution des charges.

Les **risques de contrôle et de fraude** tiennent à un manque de suivi de la séquence des souches infligées manuellement et pour lesquelles l'utilisation n'est pas systématiquement vérifiée. L'utilisation peut être abusive soit par l'agent soit par un tiers en cas de perte du carnet.

4.7.4 Recommandations

[cf. constat 1] Présenter dans le cadre du tableau de bord recommandé au [point 4.1](#) l'impact prévu et réalisé du transfert de l'activité et de revenus sans l'abandon correspondant des charges. Prendre les éventuelles mesures d'augmentation des revenus ou de baisses des charges qui s'imposent compte tenu de l'impact constaté et des objectifs politiques.

[cf. constat 2] Déterminer des indicateurs afin d'assurer le suivi de la priorisation des tâches.

[cf. constat 3] Chaque agent dispose d'un nombre limité de carnets à souches et les retourne au chef d'unité au plus tard deux mois après leur première utilisation en vue de leur enregistrement dans Epsipol.

Pistes et modalités de mise en oeuvre

La séquence des souches de chaque carnet fait l'objet d'une vérification via Epsipol par le chef d'unité et la comptable chaque trois mois au moins.

Avantages attendus

Formaliser la planification financière et prendre les éventuelles actions qui s'imposent. Encore mieux assurer l'efficacité des agents et réduire le risque de fraude.

4.7.5 Observations du DEUS

Les recommandations 1,2 et 3 sont acceptées.

4.8 Planification et suivi des contrôles relatifs à l'utilisation du domaine public de la Ville et relation avec le Canton

4.8.1 Contexte

A la Ville :

En préambule, rappelons que l'utilisation du domaine public comme une manifestation, les dimensions d'une terrasse, l'organisation des marchés, la dimension des fouilles, l'existence d'un procédé de réclame, a souvent une caractéristique éphémère qui ne peut être vérifiée qu'au moment même.

Ceci rend la planification et l'organisation des contrôles plus délicats que dans des domaines permanents. Les constats de la Ville sont le plus souvent étayés par des photographies et des correspondances précises quant à leur contenu.

Au second semestre 2009, le DEUS a revu et renforcé les rôles des principaux acteurs intervenant dans les contrôles de la gestion du domaine public.

L'organisation des contrôles se résume comme suit (hors chefs d'unité) :

Activité de contrôle sur le terrain avril 2010

	ETP concernés par les contrôles	Manifestation et chantiers	Marchés et foires	Terrasse et installations saisonnières	Procédés de réclame et affichage
Gestionnaires	16	R	NA	R	R
Contrôleurs du domaine public	14.3	R	NA	S	A
Contrôleurs des marchés	22	NA	S	NA	NA
APM	79	A	A	A	A

S = contrôle systématique

R = régulier

A = contrôle aléatoire

NA = non applicable

- Les gestionnaires dans les 2 unités opérationnelles (empiètements, emprises ponctuelles) : 16 postes.

Sur les 16 postes, 10 sont dédiés aux terrasses et procédés de réclame, 3 aux fouilles et chantiers, 3 aux manifestations.

La gestion des demandes

Les gestionnaires traitent les demandes et déterminent le montant dû par l'utilisateur, sur la base du règlement cantonal. Le calcul de la taxe s'opère automatiquement, tenant compte des données insérées par les gestionnaires. Ils s'assurent que les documents sont dûment remplis. Les autorisations émises sont systématiquement contrôlées (validation via Urbanus) par le chef de section, le chef d'unité et le chef de service.

Le service de comptabilité gère l'impression et la comptabilisation des factures, les gestionnaires quant à eux s'occupant de l'envoi des documents.

Les gestionnaires sont également responsables d'informer le service géomatique des mises à jour nécessaires de l'outil cartographique.

L'activité de contrôle

En plus du contrôle effectué sur le plan administratif, les gestionnaires sont appelés à vérifier la mise en application adéquate des permissions sur le terrain. Ce contrôle est régulier.

Les gestionnaires font également des contrôles aléatoires dans le cadre de leurs déplacements dans leur secteur de compétence. Si des pratiques paraissent non-conformes sur le domaine public, ils vérifient que celles-ci correspondent à une autorisation.

Les irrégularités constatées par les gestionnaires ou autres intervenants font l'objet de rappels de mise en conformité écrits, envoyés par les gestionnaires et/ou par les contrôleurs du domaine public. A noter que dans le cas des terrasses, près de 50% des autorisations ne sont pas mises en application correctement et qu'il est nécessaire de procéder à des rappels comportant également, cas échéant, une sanction administrative, pour obtenir une mise en conformité. Les rappels ne sont pas facturés par le SEEP.

▪ Les contrôleurs du domaine public (CDP) : 14.3 postes

Le CDP n'a pas de responsabilité quant à la gestion des demandes. Il doit cependant contrôler systématiquement les procédés de réclame qui font l'objet d'autorisation ainsi que les terrasses. Il contrôle également les chantiers et les panneaux publicitaires trapézoïdaux.

Les contrôles systématiques font l'objet de constats positifs de l'unité, (remerciement à l'utilisateur) ou négatifs (rappel pour mise en conformité). C'est le secrétariat, sous la supervision du chef d'unité et du chef de la section, qui vérifie que toutes les terrasses enregistrées soient contrôlées.

Le contrôle supplémentaire qui est en cours de mise en place, est le contrôle systématique des procédés de réclame sur la base des constatations sur le terrain et non sur la base des autorisations émises. Ce travail devrait nécessiter au minimum 5 ans.

Les constatations d'irrégularités seront transmises au gestionnaire pour traitement, alors que pour tous les autres constats, les contrôleurs assurent le suivi administratif initial.

▪ Les contrôleurs des marchés : 22 postes

Ils s'occupent essentiellement de la vérification de l'attribution des places, de la vente des places au ticket, de la remise en état du site, de la vérification des cartes de légitimités et de la présence des marchands.

▪ La Police municipale : 79 agents sur le terrain

Ils ne participent pas à la gestion du domaine public et ne procèdent pas à des contrôles systématiques. Lors de contrôles aléatoires, ils constatent cependant le non-respect de permissions accordées. Ces constats sont notifiés aux gestionnaires. Dans les processus nouvellement mis en place (cf. par ex. terrasses), ils interviennent systématiquement pour le moins en fin de procédure. Un officier d'état major en charge spécifique de ce type de contrôles a été nommé.

Depuis 2010, les agents de police municipale sont appelés à contrôler un certain nombre d'éléments en application de la loi sur la restauration, le débit de boissons et de l'hébergement (LRDBH). Ils ont reçu une formation de la part du service du commerce du DARES et sont habilités à présent à effectuer des contrôles dans chaque établissement. Ces contrôles ne sont pas systématiques mais aléatoires et font l'objet d'un rapport au service du commerce (SCOM) en cas de constats négatifs.

Dans certains cas, les agents municipaux seront également appelés à intervenir conjointement avec le Corps de police qui en prendra alors le commandement.

Au Canton :

Le SCOM, dépendant du DARES, dispose de dix inspecteurs habilités également à faire des contrôles dans le cadre de la loi précitée.

4.8.2 Constats

Le système informatique ne permet pas de suivre les contrôles effectués et ceux encore à effectuer

- 1 De manière générale, l'organisation des contrôles au sein de la Ville existe. Toutefois, les contrôles ne sont pas systématiquement relevés dans un système d'information et coordonnés pour les différents thèmes (exemple : terrasse + procédés de réclame). Il n'existe pas d'extraction permettant de connaître les contrôles effectués par lieu ou exploitant, la date des contrôles, les références du contrôleur ou de faire ressortir les espaces ou thèmes qui n'ont pas encore été contrôlés.
- 2 La coordination des contrôles relatifs à la LRDBH et à l'utilisation du domaine public entre le SCOM du Canton et le SEEP de la Ville n'existe pas. Ainsi, comme l'illustre un témoignage recueilli lors de l'audit auprès de la Cour, 3 commerçants ont reçu la visite en peu de jours à la fois de la police municipale et d'inspecteurs du service du commerce sur des sujets équivalents. Cela est perçu comme une redondance certaine.

4.8.3 Risques

Le **risque de contrôle** tient au fait que certains établissements ou objets de contrôle pourraient ne pas être contrôlés sans que cela ne soit vu par la hiérarchie.

Le **risque d'image** tient à une mauvaise coordination et à de doubles contrôles déplaisants du point de vue du commerçant effectués tant par la Ville que par le Canton.

Le **risque financier** tient à un doublon Ville-Canton où des ressources sont consacrées pour effectuer la même tâche et à des revenus qui ne seraient pas perçus par manque de contrôles.

4.8.4 Recommandations

[cf. constat 1] Paramétrer le système d'information pour extraire des listes de contrôles déjà effectués (date, nature du contrôle, résultat positif ou négatif, auteur du contrôle) et encore à faire.

[cf. constat 2] Le SEEP prend contact avec le SCOM afin de renforcer la coordination entre Canton et Ville et de délimiter les compétences de chacun.

Pistes et modalités de mise en oeuvre

Le SEEP étudie les coûts et bénéfices attendus d'un projet relatif au paramétrage du système d'information en vue de maîtriser les contrôles.

La coordination doit avoir lieu au moins au niveau des responsables du service du commerce et du SEEP.

La coordination peut prendre plusieurs formes :

- soit les inspecteurs soit les APM renoncent aux visites de certains établissements qui sont alors inspectés soit par les uns soit par les autres, mais pas par les deux et ceci selon des critères explicites.

ou

- il est mis en place sur base mensuelle une coordination qui s'appuie sur les développements informatiques précités par :

- une planification des visites des établissements par les inspecteurs à mettre à la disposition des agents municipaux qui évitent alors de s'y rendre
- une information aux inspecteurs par les agents de police municipale, relative aux contrôles effectués.

Avantages attendus

Réduire les risques de doublon, d'inefficacité et d'image.

4.8.5 Observations du DEUS

Les recommandations 1 et 2 sont acceptées.

5. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2= Modéré 1= Mineur	Responsable	Délaï au	Fait le
4.1.4	Pilotage des revenus et charges du SEEP : Traduire pour les 4 prochaines années les objectifs de gestion en objectifs financiers et/ou en nombre d'occurrences ou indicateurs, en particulier pour les activités sur lesquelles il peut agir. Prendre, le cas échéant, les mesures qui s'imposent pour équilibrer les comptes ou atteindre un certain niveau de résultat.	1	Le Chef de service	31.12.10	
4.1.4	Indexation des tarifs et émoluments Proposer au Conseil d'Etat d'inclure une clause d'indexation des tarifs au coût de la vie dans les règlements cantonaux RTPR (relatif aux procédés de réclame) et RTEDP (relatif aux empiètements sur ou sous le domaine public). Proposer au Conseil administratif de la Ville de Genève d'inclure une clause d'indexation des émoluments et des tarifs des marchés au coût de la vie dans les directives y relatives.	1	Le Conseil administratif sur proposition du Conseiller administratif en charge du DEUS Le Conseiller administratif en charge du DEUS	30.09.10	
4.2.4	Gratuités : Supprimer complètement ou partiellement les gratuités pour les manifestations dont le chiffre d'affaires ou le profit, corrigé d'éventuels éléments extraordinaires dépasse un certain seuil en F. Prévoir des exceptions strictes et clairement définies, par exemple en cas de but humanitaire.	1	Le Conseil administratif sur proposition du Conseiller administratif en charge du DEUS	30.09.10	
4.2.4	Chantiers : Prendre en considération l'ensemble des surfaces réellement occupées, à commencer par le domaine des fouilles et des chantiers.	3	Le Chef de service	31.12.10	
4.2.4	Fouilles : Facturer les fouilles en fonction de la durée d'utilisation. Dans ce sens, la Ville propose au Conseil d'Etat une adaptation du règlement L 1 10.15.	3	Le Conseil administratif sur proposition du Conseiller administratif en charge du DEUS	30.09.10	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.2.4	Procédures fouilles et chantiers : Adapter la procédure aux faits en y intégrant le recours à des fichiers Excel.	1	Le Chef de service	31.10.10	
4.2.4	Comptabilisation de l'exhaustivité des gratuités : Comptabiliser les facturations brutes et les gratuités de toutes les manifestations.	2	Le Chef de service	01.09.10	
4.3.4	Marché aux puces : Garder trace de toute demande et réponse d'un marchand sur la liste d'attente.	2	Le Chef de service	01.09.10	
4.4.4	Les terrasses : Proposer au Conseil d'Etat une adaptation du règlement L 1 10 .15 pour pouvoir prélever des pourcentages en sus de la taxe.	3	Le Conseil administratif sur proposition du Conseiller administratif en charge du DEUS	30.09.10	
4.4.4	Pavillons-glaciers : Soumettre la mise à disposition des pavillons-glaciers à l'autorisation du Service du commerce.	3	Le Chef de service	Avant l'attribution des nouveaux baux mars 2015	
4.4.4	Pavillons-glaciers : A l'échéance des contrats, revoir les conditions contractuelles en tenant compte des tarifs pratiqués pendant les fêtes de Genève par Genève Tourisme et des tarifs pratiqués dans le secteur privé ou introduire une part variable calculée en proportion du chiffre d'affaires.	1	Le Conseil administratif sur proposition du Conseiller administratif en charge du DEUS	Avant l'attribution des nouveaux baux mars 2015	
4.4.4	Système d'information : Paramétrer le système d'information afin d'y enregistrer les informations relatives aux contrôles de telle sorte qu'une liste des contrôles effectués et des contrôles encore à faire puisse en être extraite.	2	Le Chef de service	31.12.10	
4.5.4	Tarification des PDR : Proposer au Conseil d'Etat une adaptation de la loi et du règlement afin de facturer les procédés de réclame en fonction aussi d'une notion de visibilité et d'impact publicitaires ou tout au moins de la taille de l'enseigne et de son emplacement.	1	Le Conseil administratif sur proposition du Conseiller administratif en charge du DEUS	31.12.10	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.5.4	Facturation de la taxe PDR : Introduire une incitation pour les commerçants à requérir les autorisations nécessaires par exemple en facturant un émolument complémentaire lorsqu'un manquement est constaté.	2	Le Chef de service	31.12.10	
4.5.4	Système d'information : Paramétrer le système d'information afin de suivre les contrôles à faire et effectués.	2	Le Chef de service	31.12.10	
4.6.4	Indexation redevance d'affichage : Prévoir une indexation de la redevance minimum et des redevances par panneau par exemple à l'indice des prix genevois à la consommation.	3	Le Conseil administratif sur proposition du Conseiller administratif en charge du DEUS	Aucun délai ne peut être défini, puisque dépendant de la procédure en cours	
4.6.4	Suppression de l'affichage gratuit : Supprimer l'affichage gratuit négocié avec la SGA et compenser l'avantage perdu à la Ville en augmentant les redevances et le plancher de manière adéquate.	1	Le Conseil administratif sur proposition du Conseiller administratif en charge du DEUS	Aucun délai ne peut être défini, puisque dépendant de la procédure en cours	
4.6.4	Facturation affichage chantier : Selon les montants concernés et à des fins de contrôles, une liste des 10 ou 20 plus grands clients fouilles/chantier pourrait être fournie à la Ville et validée par l'organe de révision de la SGA. L'alternative est de facturer un forfait par chantier ou par fouille, utilisé pour des procédés de réclame, dont le montant peut être différencié selon la taille et l'emplacement.	1	Le Conseil administratif sur proposition du Conseiller administratif en charge du DEUS	Aucun délai ne peut être défini, puisque dépendant de la procédure en cours	
4.7.4	Transfert des amendes : Présenter dans le cadre du tableau de bord défini sous 4.1 l'impact prévu et réalisé du transfert de l'activité et de revenus sans l'abandon correspondant des charges. Prendre les éventuelles mesures d'augmentation des revenus ou de baisses des charges qui s'imposent compte tenu de l'impact constaté et des objectifs politiques.	2	Le Chef de service	31.03.11	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.7.4	Objectifs des APM : Déterminer des indicateurs afin d'assurer le suivi de la priorisation des tâches.	3	Le Chef de service	31.12.10	
4.7.4	Contrôle des carnets d'amende : Chaque agent dispose d'un nombre limité de carnets de souches et les retourne au chef d'unité au plus tard deux mois après leur première utilisation en vue de leur enregistrement dans Epsipol.	3	Le Chef de service	30.09.10	
4.8.4	Contrôle de la séquence des amendes : Paramétrer le système d'information pour extraire des listes de contrôles déjà effectués (date, nature du contrôle, résultat positif ou négatif, auteur du contrôle) et encore à faire.	3	Le Chef de service	31.12.10	
4.8.4	Coordination canton/Ville : Le SEEP prend contact avec le SCOM afin de renforcer la coordination entre Canton et Ville et de délimiter les compétences de chacun.	2	Le Chef de service	31.12.10	



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

Observations et recommandations portant sur les mêmes entités et/ou thématiques	Contrôle financier de la Ville de Genève	Position de la CDC par rapport à ces points et/ou actions recommandées
Systeme de controle interne : renforcer les controles sur le terrain pour assurer l'integralite et la pertinence de la facturation.	N0 13/2004	Observation également constatée par la Cour

7. DIVERS

7.1 Glossaire des risques

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

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

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

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

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



7.2 Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs de la Ville qui lui ont consacré du temps.

La Cour tient à relever l'excellente collaboration du SEEP qui a témoigné une disponibilité et une réactivité tout au long de cet audit.

L'audit a été terminé le 4 juin 2010. Le rapport complet a été transmis le 1^{er} juillet 2010 au DEUS. Les observations du DEUS ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations du DEUS.

Genève, le 7 octobre 2010

Stéphane Geiger
Président

Antoinette Stalder
Magistrat titulaire

Stanislas Zuin
Magistrat titulaire