



COUR DES COMPTES

Etat de Genève

Rapport

concernant l'audit financier et de gestion

relatif à l'EUROFOOT 2008

Genève, le 19 juin 2009

Rapport no 20





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

En septembre 2008, le Conseil d'Etat a transmis à la commission des finances du Grand Conseil une demande en autorisation de dépassement de crédit pour un montant de 12.2 millions, relative au paiement des heures supplémentaires effectuées par la police dans le cadre de l'Eurofoot 2008 (7.9 millions) et au paiement d'une prime extraordinaire et unique de 2'500 F pour les personnes du corps de police concernées par l'événement (4.3 millions).

En date du 15 octobre 2008, la commission des finances a refusé la demande pour sa partie relative au paiement d'une prime extraordinaire. Les syndicats de police ont décidé alors d'une grève des amendes d'ordre et des heures supplémentaires dès le 17 octobre 2008.

Par courrier du 30 octobre 2008, la commission des finances a demandé à la Cour des comptes d'examiner les éléments de la rémunération de la police genevoise (voir le rapport no 17 de la Cour des comptes du 24 mars 2009) et de se pencher sur la préparation de l'Eurofoot 2008 (notamment la méthode de prévision des heures supplémentaires et la réappréciation éventuelle des estimations à l'approche de l'événement), le suivi financier de l'opération et le mode de paiement. Il convenait aussi d'évaluer l'ensemble des retombées de l'événement, ce qui inclut de considérer les coûts directs et indirects, les prestations en nature, ainsi que l'efficacité des dépenses engagées à ce titre.

La Cour a également reçu une communication concernant les conditions de location des stands de l'Eurofoot 2008. Signée par plus de 200 personnes, la communication évoque notamment la nature juridique des « concessions » qui ont été attribuées par les organisateurs de la manifestation, et les promesses non tenues de fréquentation du site.

Au cours du mois de juin 2008, trois matches de l'Eurofoot 2008 ont eu lieu à Genève, et 800 artistes, 72 concerts et 24 soirées DJ ont animé le canton sur trois sites différents.

En termes de coûts, le coût supplémentaire net 2008 de l'Eurofoot 2008 pour l'Etat de Genève était estimé à 8.8 millions en date du 26 juin 2008 par le département coordinateur de l'événement. La Cour a calculé les valeurs suivantes sur la période 2006 à 2008 :

- **coût direct** pour l'Etat de Genève : 23.5 millions, dont 15.7 millions de coûts supplémentaires nets ;
- **coût direct** pour l'Etat de Genève et l'ensemble des entités publiques, parapubliques ou contrôlées par les pouvoirs publics genevois : 31.9 millions, dont 23.3 millions de coûts supplémentaires nets ;
- **coût direct et indirect** pour l'Etat de Genève et l'ensemble des entités publiques, parapubliques ou contrôlées par les pouvoirs publics genevois : 39.9 millions, dont 31.3 millions de coûts supplémentaires nets.

Ces coûts directs et indirects ne tiennent pas compte des retombées économiques, leur détermination échappant à la compétence de la Cour. Toutefois, si les hypothèses initiales de calcul des instituts mandatés par l'Office fédéral du sport se confirmaient, les retombées économiques de l'événement pourraient produire de 5 à 6 millions d'impôts supplémentaires, à mettre en perspective avec les coûts nets supplémentaires directs et indirects des entités publiques et parapubliques de 31.3 millions. Il est toutefois bien connu que l'impact de grands événements sportifs ne saurait être exclusivement apprécié sur la base de critères quantitatifs et financiers.

Relativement aux problèmes éprouvés par les **locataires des stands situés au Fan Village**, la Cour relève que le contrat d'organisation de la manifestation, signé par l'Etat et la société organisatrice, autorise cette dernière à sous-traiter une partie de ses activités à des tiers, étant précisé que dans ces cas, la société organisatrice ne pouvait en aucune manière agir en qualité de représentante de l'Etat. Ainsi, les litiges qui opposent les locataires des stands du Fan Village à la société sous-traitante en charge des boissons avec laquelle ils ont exclusivement contracté relèvent de rapports de droit privé.

S'agissant de la coordination de la **manifestation**, la Cour retient que tous les projets d'envergure devraient faire l'objet d'une centralisation de la gestion opérationnelle et financière au département coordinateur. L'information devrait être organisée de manière uniforme entre tous les départements (définition des rubriques à suivre, création d'un tableau de bord avec les indicateurs adaptés à l'événement, définition des étalons de mesure, etc.).

Hormis les matches de football, l'organisation de la manifestation a été confiée à une société privée. La Cour relève que le contrat d'organisation de manifestation entre l'Etat de Genève et la société organisatrice est lacunaire sur plusieurs points et ne traite par exemple pas directement des modalités de répartition du profit avec des sous-traitants. Cette lacune est illustrée par la convention de collaboration entre la société organisatrice et la société sous-traitante en charge des boissons, qui a permis de répartir le résultat de la manifestation entre trois intervenants, réduisant de fait le pourcentage de profit pouvant potentiellement revenir à l'Etat.

Les comptes de la société organisatrice ont fait l'objet d'une comptabilité « GEfoot 2008 » spécifique, concernant la comptabilité consolidée de la manifestation et les comptes de résultat séparés du Fan Village, de la Fan Zone et du Fan Club 08. Ils se soldent par une perte de 0.4 million. Les comptes ont été révisés par une société d'audit, qui devait également s'assurer de la justification des charges et des produits et de la détermination du résultat de la société sous-traitante responsable de bars situés sur les différents sites.

La société sous-traitante en charge des boissons a réalisé un bénéfice net de 0.2 million. La société d'audit a conclu que les documents remis par celle-ci pour justifier ses ventes de boissons ne peuvent pas être considérés comme fiables. De ce fait, ni la société organisatrice, ni l'Etat de Genève n'ont pu se fier aux informations transmises par la société sous-traitante en charge des boissons, dès lors le risque qu'ils aient été potentiellement lésés ne peut pas être exclu. Toutefois, la Cour a estimé le chiffre d'affaires de la société sous-traitante en charge des boissons à partir de la confirmation du principal fournisseur de boissons. Il résulte de cette confirmation que le chiffre d'affaires comptabilisé par la société sous-traitante en charge des boissons est vraisemblable, étant précisé que cette estimation ne saurait couvrir le risque d'exhaustivité du chiffre d'affaires.

Relativement aux **charges de sécurité**, la Cour constate que les heures supplémentaires de la police ont été budgétées à hauteur de 4 millions et que la réalité s'élève à 9.4 millions. L'écart tient à de mauvaises estimations des heures supplémentaires par personne, de l'effectif concerné et du coût de l'heure supplémentaire.

La Cour relève que le choix de l'application de l'horaire dit administratif comme référence pour l'Eurofoot 2008 n'a pas été formellement approuvé par la direction de la police et par le département des institutions, bien que l'on s'écarte de la pratique habituelle qui est de calculer les heures supplémentaires par rapport à une planification réelle. De plus, ce choix n'a pas fait l'objet de simulations chiffrées en heures et en francs permettant une décision conséquente. Pendant l'Eurofoot 2008, la charge de travail effective a augmenté d'environ 25% alors que le coût total de la rémunération a augmenté d'environ 55%, soit un rapport de 1 à 2.2 en raison de la majoration des heures effectuées la nuit ou les fins de semaine.

Sur la base d'un échantillon de 467 gendarmes soit 60% de l'effectif de la gendarmerie pour lequel la planification effective quotidienne est disponible, la Cour a calculé, pour la période du 6 au 30 juin 2008, les heures supplémentaires en référence à l'horaire dit administratif d'une part et à l'horaire correspondant à la planification opérationnelle effective pour l'Eurofoot 2008 d'autre part. Il résulte de ce calcul que le coût des heures supplémentaires calculées par rapport à un horaire dit administratif s'élève à 4.3 millions pour les 467 gendarmes considérés, alors que le coût des heures supplémentaires calculées par rapport à l'horaire opérationnel prévu pour l'Eurofoot 2008 aurait coûté 2.1 millions.

A l'échelle de l'ensemble de la gendarmerie, l'enjeu du choix de l'horaire a ainsi engendré un surcoût variant de 2.2 à 3.8 millions au maximum. La différence de coût relatif à ce choix tient à trois facteurs de poids presque identique :

- Le nombre d'heures planifiées sur un horaire dit administratif inférieur au nombre d'heures planifiées sur un horaire opérationnel.

- Le nombre d'heures non travaillées par l'application de l'ordre de service G 3 B 5 ch. 7, qui prévoit que « *si l'horaire est modifié pour les besoins du service, les heures effectuées en moins ne seront pas imputées du compte d'heures* », et qui a un impact plus important lorsqu'on applique un horaire dit administratif qu'un horaire opérationnel.
- La majoration des heures supplémentaires selon les heures et conditions de leur apparition en application des ordres de service G 3 B 1 et G 3 B 5 qui est plus importante lorsqu'on applique un horaire dit administratif car ce dernier conduit à un nombre d'heures supplémentaires calculées plus important.

Les pistes de simplification et de meilleure planification des horaires figurent dans le rapport no 17 de la Cour des comptes relatif aux éléments de rémunération du corps de police. En bref, les heures supplémentaires par individu ne se calculeraient plus par rapport à une planification mais par rapport à un temps de travail annualisé, dont 90% serait planifié longtemps à l'avance, et 10% réservé pour couvrir les événements spéciaux. En complément, il conviendrait d'annuler le chiffre 7 de l'ordre de service G 3 B 5.

La Cour relève également un manquement de conformité portant sur un montant de 0.1 million. Pour la police judiciaire, les forfaits liés aux heures de nuit et débours n'ont pas remplacé les heures de nuit comme le prévoyait un arrêté ad hoc du Conseil d'Etat, mais s'y sont ajoutés. Sur le plan opérationnel, la chaîne du contrôle tant de l'administration de la police que du secrétariat général du département des institutions a dysfonctionné, de même que le contrôle interne transversal de l'office du personnel de l'Etat.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

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

A cette fin, la Cour a invité le département coordinateur de l'événement, soit le DCTI, et le corps de police à remplir le "tableau de suivi des recommandations et actions" qui figure au chapitre 6, 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**.

Le corps de police a rempli le tableau de manière adéquate, les recommandations s'inscrivant dans le prolongement de celles déjà émises par la Cour dans son rapport no 17 relatif à la rémunération du corps de police publié le 24 mars 2009.

Concernant le DCTI, compte tenu de la nature des recommandations qui portent sur la gestion de grands événements sportifs ou culturels, il va de soi que les recommandations ne pourront être appliquées que lors de futurs événements similaires.

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	9
2.	MODALITES ET DEROULEMENT	10
3.	CONTEXTE GENERAL	12
3.1	Historique	12
3.2	Intervenants	14
3.3	Le coût de l'Eurofoot 2008	14
4.	ANALYSE	18
4.1	La communication de citoyens relative aux stands du Bout-du-Monde	18
4.2	Etat de Genève – Coordination	19
4.2.1	Contexte	19
4.2.2	Constats	20
4.2.3	Risques	21
4.2.4	Recommandations	21
4.2.5	<i>Observation de l'audité (DCTI)</i>	22
4.3	Etat de Genève – Manifestation	23
4.3.1	Contexte	23
4.3.2	Constats	25
4.3.3	Risques	26
4.3.4	Recommandations	26
4.3.5	<i>Observations de l'audité (DCTI)</i>	27
4.3.6	<i>Observations de la société organisatrice</i>	28
4.4	Etat de Genève – Promotions et transport	29
4.4.1	Contexte	29
4.4.1	Constats	29
4.5	Etat de Genève – Sécurité	30
4.5.1	Contexte	31
4.5.2	Constats	33
4.5.3	Risques	34
4.5.4	Recommandations	35
4.5.5	<i>Observation de l'audité (DI)</i>	36
4.6	Gros-plan sur les heures supplémentaires de la gendarmerie	37
4.6.1	Contexte	37
4.6.2	Constats	39
4.6.3	Risques	41
4.6.4	Recommandations	42
4.6.5	<i>Observations de l'audité (DI)</i>	42
4.6.5	<i>Position de la Cour relativement aux observations de l'audité (DI)</i>	43
4.7	Etat de Genève – Revenus directs	44
4.7.1	Contexte	44
4.7.2	Constats	44
4.7.3	Risques	45
4.7.4	Recommandation	45
4.7.5	<i>Observation de l'audité (DCTI)</i>	45
4.8	Fondation du Stade de Genève (FSG)	46
4.8.1	Contexte	46
4.8.2	Constats	47
4.8.3	Risques	47
4.8.4	Recommandation	47
4.8.5	<i>Observation de l'audité (DCTI)</i>	47
4.9	Autres entités	48
4.9.1	Contexte	48
4.9.1	Constats	48
5	Les retombées économiques de l'événement	49



5.1	Contexte.....	49
5.2	Constats.....	50
6.	TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	53
7.	DIVERS.....	56
7.1	Glossaire des risques.....	56
7.2	Remerciements.....	58
8.	ANNEXE	59

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Le 30 octobre 2008, la commission des finances du Grand Conseil a saisi la Cour des comptes d'une demande d'examen des éléments de la rémunération de la police genevoise et de l'ensemble des coûts relatifs à l'Eurofoot 2008.

L'examen des éléments de rémunération de la police a fait l'objet d'un audit de légalité et de gestion dont le rapport a été rendu public le 24 mars 2009.

Relativement à l'Eurofoot 2008, la commission des finances a demandé à la Cour de se pencher sur la préparation de l'événement (notamment la méthode de prévision des heures supplémentaires et la réappréciation éventuelle des estimations à l'approche de l'événement), le suivi financier de l'opération et le mode de paiement. Il convenait aussi d'évaluer l'ensemble des retombées de l'événement, ce qui inclut de considérer les coûts directs et indirects, les prestations en nature, ainsi que l'efficacité des dépenses engagées à ce titre.

La Cour a également reçu une communication relative aux conditions de location des stands de l'Eurofoot 2008. Signée par plus de 200 personnes, la communication évoque notamment la nature juridique des « concessions » qui ont été attribuées par les organisateurs de la manifestation et les promesses non tenues de fréquentation du site.

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

Le 4 novembre 2008, la Cour a accepté d'entrer en matière sur l'ensemble du périmètre de l'audit demandé par la commission des finances. La communication relative aux conditions de location des stands de l'Eurofoot 2008 a également été examinée.

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 (rapports de l'Inspection Cantonale des Finances, rapports de la Commission de Contrôle de Gestion du Grand Conseil, rapports de la Commission d'Evaluation des Politiques Publiques, etc.), de même que les **plans de mesures P1 / P2 / P+ du Conseil d'Etat**, portant sur les mêmes thématiques que 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 l'Etat de Genève, la Cour a examiné la planification semestrielle des contrôles de l'Inspection Cantonale des Finances (ICF) et l'a informée de sa mission. Aucun audit de l'Eurofoot 2008 n'était prévu.

2. MODALITES ET DEROULEMENT

La Cour a conduit cet audit en s'entretenant entre le 11 novembre 2008 et le 9 avril 2009 avec :

- le responsable du projet Eurofoot 2008 au département des constructions et technologies de l'information (DCTI),
- le corps de police et en particulier le responsable des ressources humaines, des responsables de la planification des horaires au sein de la gendarmerie, de la police judiciaire, de la police de sécurité internationale et de l'état-major, ainsi que le responsable du contrôle interne et le chef du service financier,
- la responsable des ressources humaines ainsi que la directrice départementale des finances du département des institutions (DI),
- des responsables de l'office du personnel de l'Etat (OPE),
- le responsable de l'administration fiscale cantonale (AFC),
- les administrateurs des principales sociétés privées concernées par l'organisation de l'événement à Genève,
- l'OCSTAT, l'Office fédéral du sport et un cabinet spécialisé en recherche et conseil socioéconomiques relativement à l'appréciation des retombées économiques de l'événement.

La Cour a sollicité auprès de l'ensemble des entités publiques concernées par l'événement (Etat, communes, établissements publics autonomes) la liste détaillée des charges, produits et investissements ou désinvestissements liés à l'Eurofoot 2008 pour les années 2006, 2007 et 2008 ainsi qu'une note relative aux éventuels charges, produits et investissements ou désinvestissements n'ayant pas fait l'objet d'une comptabilisation.

Parallèlement à l'audit de la Cour, le DCTI a mandaté une société externe de révision pour effectuer un audit de la comptabilité consolidée de la manifestation auprès de la société organisatrice des manifestations annexes. La société de révision a dû s'assurer de la justification des charges et des produits, et de la détermination du résultat de la société sous-traitante responsable de bars situés aux différents sites.

Des résultats partiels de cet audit ont été communiqués au DCTI et à la Cour en décembre 2008. Afin d'obtenir les résultats complets de l'audit, la société de révision a dû étendre ses travaux qui ont duré jusqu'au 24 mars 2009. La parution du rapport de la Cour en a été retardée d'autant.

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

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

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

1^{ère} phase : Planification

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

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

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

3^{ème} phase : Récolte d'informations

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

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

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

5^{ème} phase : Proposition de recommandations

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

6^{ème} phase : Rédaction du rapport

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

7^{ème} phase : Validation du rapport

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

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

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la **typologie des risques encourus**, risques définis dans le Glossaire qui figure au [chapitre 7.1](#).

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au [chapitre 6](#) un tableau qui **synthétise les améliorations à apporter** et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de **priorité**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délaï de réalisation**.

3. CONTEXTE GENERAL

3.1 Historique

En mars 2001, les fédérations autrichienne et suisse de football ont décidé de se porter conjointement candidates à l'organisation du championnat d'Europe de football 2008 (ci-après l'Eurofoot 2008).

Le 30 mai 2001, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) de constituer un groupe de travail dont la mission était d'examiner les mesures à prendre par la Confédération pour soutenir et aider à l'organisation de l'Eurofoot 2008, dans le cas où il serait attribué à la Suisse et à l'Autriche.

Le 9 novembre 2001, l'Office fédéral du sport (OFSP) a demandé à la conseillère d'Etat en charge du DIP de désigner une personne ayant les connaissances adéquates pour représenter Genève au sein de ce groupe de travail.

En décembre 2001, le Conseil d'Etat a formellement manifesté son « très vif intérêt » pour le projet.

En décembre 2002, l'Union européenne des associations de football (UEFA) a décidé d'attribuer l'organisation de l'Eurofoot 2008 à la Suisse et l'Autriche.

Entretemps, soit le 25 septembre 2002, la Confédération a accordé, pour l'ensemble des villes organisatrices, « un crédit de 3.5 millions au plus pour l'organisation du championnat d'Europe de football 2008, qui sera réparti comme suit :

- *une contribution d'un million pour financer, dans les quatre stades de Bâle, Genève, Berne et Zurich, des mesures de construction visant à améliorer l'accueil des médias et la sécurité.*
- *une contribution de 500'000 F pour financer une campagne nationale en faveur de la promotion de la santé et de l'intégration sociale par le sport, devant avoir lieu lors des matches.*
- *des prestations non facturées d'un montant de 2 millions au plus ».*

En outre, il était prévu que les cantons et communes concernés par l'organisation de l'Eurofoot 2008 devaient participer au financement de cette compétition à hauteur de 7 millions au moins.

Le 12 février 2003, le conseiller d'Etat en charge du département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement (DIAE) a informé le Conseil d'Etat de la nécessité de mettre en place une structure organisationnelle apte à :

- Assurer au plus vite la liaison avec l'UEFA,
- Cadrer les problèmes locaux,
- Coordonner les projets annexes,
- Informer régulièrement le département coordinateur de l'évolution de cette organisation.

Le 23 février 2003, le Conseil d'Etat a décidé de mettre sur pied la structure organisationnelle souhaitée, a confié la direction du projet à un ancien président du Conseil d'Etat et a désigné le DIAE comme département coordinateur.



Le 26 novembre 2004, la Fondation du stade de Genève (FSG) et l'Association suisse de football (ASF) ont signé le contrat de stade déterminant les caractéristiques requises pour les matches de l'Eurofoot 2008 et les conditions de mise à disposition du stade, selon les exigences de l'UEFA.

Le 6 décembre 2004, le Conseil d'Etat a approuvé la signature du contrat entre la FSG et l'ASF. Le Conseil d'Etat a précisé que toute dépense, pour autant qu'il l'ait approuvée préalablement, devait s'inscrire dans le cadre d'un budget voté par le parlement genevois.

Le 25 septembre 2006, la Confédération a finalement accordé un crédit d'engagement de 82,5 millions au plus pour l'organisation de l'Eurofoot 2008. La part revenant directement aux collectivités organisatrices était de 8 millions pour financer la construction et les aménagements nécessaires des stades (dont 2.8 millions pour le stade de Genève) et de 10.5 millions au plus destinés à couvrir les frais supplémentaires liés à la sécurité.

Le 21 février 2007, le Conseil d'Etat a délégué au conseiller d'Etat en charge du DCTI la compétence de signer la charte de site d'accueil de l'UEFA / Euro 2008 SA.

Le 7 juin 2007, le budget Eurofoot 2008 pour l'Etat de Genève a été présenté par le DCTI en conférence de presse. Le coût final net pour l'Etat de Genève était estimé à 8.8 millions. A noter que ce chiffre n'incluait pas les dépenses relatives au stade de Genève.

L'Etat de Genève a communiqué de façon régulière, via conférences de presse, l'avancement du projet. Les informations pratiques telles que modifications des transports, ouvertures des magasins, agendas sont communiqués dans la presse pour favoriser le succès de cette fête et diminuer les possibles nuisances pendant la manifestation qui a commencé le 6 juin 2008.

A l'issue de la manifestation, Benedikt Weibel, délégué de l'assemblée fédérale pour l'UEFA EURO 2008™, déclarait : *"La Suisse a joué son rôle de pays organisateur à la perfection. L'EURO s'est déroulé dans le calme, mais l'ambiance était bonne, et parfois euphorique."*

En chiffres pour Genève : trois matches du tournoi, trois sites pour faire la fête, 800 artistes, 72 concerts et 24 soirées DJ ont animé le canton.

3.2 Intervenants

Un événement tel que l'Eurofoot 2008 implique une multitude d'intervenants. Les principaux intervenants et leurs rôles majeurs sont listés ci-dessous :

Intervenants	Rôles majeurs
Confédération	Coordinateur national et international pour les sujets de sécurité, d'infrastructures, de transport, ...
L'union européenne des associations de football (UEFA), via la société Euro 2008 SA	Organisateur du tournoi
Association suisse de football (ASF)	Promoteur du football en Suisse
Etat de Genève (DCTI)	Coordinateur local pour les sujets de la manifestation, de la sécurité et des transports, des infrastructures,...
Etat de Genève (DI - Police)	Assurer la sécurité
Communes dont principalement la Ville de Genève	Mise à disposition d'espaces publics
Autres établissements publics (AIG, TPG, SIG, Palexpo,...)	Mise à disposition de locaux, de matériel et d'infrastructures
Fondation du Stade de Genève (FSG)	Mise aux normes et à disposition du stade
Principaux établissements privés	Société organisatrice des manifestations annexes durant la période de l'Eurofoot 2008 Société sous-traitante de la société organisatrice pour la gestion des bars officiels

3.3 Le coût de l'Eurofoot 2008

En juin 2007, le coût net de l'Eurofoot 2008 pour l'Etat de Genève était estimé à 8.8 millions. Selon le suivi des coûts réels effectué par le DCTI, le coût net de l'Eurofoot s'élève à 11.4 millions.

Suivi des coûts de l'Eurofoot 2008 en millions effectué par le DCTI

Entités	Activité	Périmètre suivi par le DCTI			
		Charges	Investissements	Revenus	Total
Etat de Genève	Coordination	1.5	-	-	1.5
	Manifestation	1.9	-	-	1.9
	Promotion	0.7	-	-	0.7
	Transport	0.6	0.5	-	1.1
	Sécurité	11.1	-	-	11.1
	Revenus	-	-	-4.9	-4.9
Total Etat de Genève		15.8	0.6	-4.9	11.4

Cependant, le périmètre suivi par le DCTI est limité à l'année 2008, à l'Etat de Genève et ne tient pas compte des charges internes à l'exception du coût des heures supplémentaires de la police. Dès lors, pour répondre à la demande de la commission des finances, la Cour a élargi le périmètre aux communes et aux établissements publics, parapublics ou contrôlés par les pouvoirs publics qui ont été concernés par l'événement. La Cour s'est également penchée sur les coûts internes et les années antérieures à 2008.

A cette fin, la Cour a obtenu des intervenants gérant des deniers publics (ou contrôlés par les pouvoirs publics) la liste détaillée des transactions de charges, produits et investissements ou désinvestissements liés à l'Eurofoot 2008 pour les années 2006, 2007 et 2008 ainsi qu'une note relative aux éventuels charges, produits et investissements ou désinvestissements n'ayant pas fait l'objet d'une transaction en comptabilité (par exemple, un collaborateur qui aurait consacré 10% de son temps de travail à l'Eurofoot 2008 pendant plusieurs mois). La Cour a, pour ces dernières transactions, fixé un seuil de matérialité¹ de 5'000 F. La période 2006 à 2008² devait concentrer l'ensemble des charges et produits relatifs à l'événement.

Sur la base de ces réponses, de la comptabilité de l'Etat et du tableau budgétaire tenu par le département rapporteur (DCTI), la Cour a établi la consolidation du coût de l'Eurofoot 2008. Cette dernière résume l'ensemble des dépenses de fonctionnement, investissements et recettes pour l'Etat, les communes et les établissements publics, parapublics ou contrôlés par les pouvoirs publics, et concernés par l'événement.

Il convient de préciser que le coût exhaustif de l'Eurofoot 2008 ne sera jamais connu précisément, sauf un travail disproportionné. En effet, les charges et investissements liés à l'événement n'ont pas tous été systématiquement imputés ou provisionnés en comptabilité avec une codification permettant de les identifier comme étant liés à l'Eurofoot 2008.

Le périmètre de consolidation examiné par la Cour est le suivant :

- Etat de Genève
- Fondation du Stade de Genève
- Autres :
 - Fonds d'équipement communal (FEC),
 - Fondation des parkings,
 - Fondation pour le tourisme,
 - Genève Tourisme et Bureau des congrès,
 - Aéroport International de Genève (AIG),
 - Hôpitaux universitaires de Genève (HUG),
 - Services industriels de Genève (SIG),
 - Transports publics genevois (TPG),
 - Université de Genève (UNIGE),
 - Palexpo SA,
 - Ports francs et entrepôts de Genève SA,
 - Communes (Villes de Genève, Lancy, Carouge, Plan-les-Ouates, Veyrier)

La Cour a ensuite procédé à l'élimination des transactions internes au périmètre de consolidation afin d'établir le tableau consolidé des coûts de l'Eurofoot 2008.

¹ Seuil au-dessous duquel les montants ne sont pas pris en compte car les travaux de recherches nécessaires pour les identifier seraient trop importants.

² La seule exception prise en compte par la Cour est celle relative au manque à gagner lié à la grève des amendes par la police genevoise (grève ayant eu lieu du 17 octobre 2008 au 21 janvier 2009). Quant à elle, l'indemnité extraordinaire et unique versée en février 2009 au corps de police a été comptabilisée sur l'exercice 2008. Ces deux éléments sont détaillés au point 4.5.

Estimation des coûts directs et indirects de l'Eurofoot 2008 en millions au 31.12.2008

Entités	Activité	Réf.	Périmètre suivi par la CdC			
			Charges	Investis- sements	Revenus	Total
Etat de Genève	Coordination	4.2	3.3	-	-	3.3
	Manifestation	4.3	1.7	-	-	1.7
	Promotion	4.4	0.7	-	-	0.7
	Transport	4.4	0.7	1.4	-	2.1
	Sécurité	4.5, 4.6	20.4	0.2	-	20.6
	Revenus	4.7	-	-	-4.9	-4.9
Sous-total Etat de Genève (coûts directs)			26.8	1.6	-4.9	23.5
Fondation du Stade		4.8	7.1	8.9	-10.4	5.6
Autres intervenants		4.9	3.3	-	-0.5	2.8
Sous-total autres intervenants (coûts directs)			10.4	8.9	-10.9	8.4
Sous-total Euro 2008 (coûts directs)			37.2	10.5	-15.8	31.9
Etat de Genève	Sécurité (manque à gagner lié à la grève des amendes)	4.5	6.3	-	-	6.3
	Sécurité (indemnité unique versée en février 2009)	4.5	1.7	-	-	1.7
Sous-total Etat de Genève (coûts indirects)			8.0	-	-	8.0
Total Euro 2008 (coûts directs et indirects)			45.2	10.5	-15.8	39.9

Périmètre suivi par le DCTI				
Charges	Investis- sements	Revenus	Total	
1.5	-	-	1.5	
1.9	-	-	1.9	
0.7	-	-	0.7	
0.6	0.5	-	1.1	
11.1	-	-	11.1	
-	-	-4.9	-4.9	
15.8	0.6	-4.9	11.4	

Selon le point de vue et la question à laquelle on cherche à répondre, l'Eurofoot 2008 représente, hors retombées économiques :

1) pour l'Etat de Genève, en termes de coûts directs :

un total des dépenses de 28.4 millions, dont 26.8 millions de charges et 1.6 million d'investissements, qui se décomposent en :

- des charges internes de 7.8 millions, correspondant au coût de la rémunération de base du personnel existant mais qui a été spécifiquement mobilisé pour la manifestation.
- des dépenses supplémentaires, qui n'auraient pas eu lieu sans l'Eurofoot 2008, de 20.6 millions, dont 19.1 millions se traduisent par des décaissements.

Compte tenu de revenus supplémentaires directs de 4.9 millions, le coût complet net direct de l'Eurofoot 2008 pour l'Etat de Genève est de **23.5 millions**, dont un coût supplémentaire net direct de **15.7 millions**.

2) pour l'Etat et l'ensemble des entités publiques, parapubliques ou contrôlées par les pouvoirs publics et concernées par l'événement, en termes de coûts directs :

un total des dépenses de 47.7 millions, dont 37.2 millions de charges et 10.5 millions d'investissements qui se décomposent en :

- des charges internes de 8.6 millions, correspondant au coût du personnel existant mais qui a été spécifiquement mobilisé pour la manifestation.
- des dépenses supplémentaires, qui n'auraient pas eu lieu sans l'Eurofoot 2008, de 39.1 millions.

Compte tenu de revenus supplémentaires directs de 15.8 millions, le coût complet net direct de l'Eurofoot 2008 pour l'Etat et l'ensemble des entités publiques, parapubliques ou contrôlées par les pouvoirs publics est de **31.9 millions**, dont un coût supplémentaire net direct de **23.3 millions**.

3) pour l'Etat et l'ensemble des entités publiques, parapubliques ou contrôlées par les pouvoirs publics et concernées par l'événement, en termes de coûts directs et indirects :

un total des dépenses de 55.7 millions, dont 45.2 millions de charges et 10.5 millions d'investissements qui se décomposent en :

- des charges internes de 8.6 millions, correspondant au coût du personnel existant mais qui a été spécifiquement mobilisé pour la manifestation.
- des dépenses supplémentaires ou manque à gagner, qui n'auraient vraisemblablement pas eu lieu sans l'Eurofoot 2008, de 47.3 millions.

Compte tenu de revenus supplémentaires directs de 15.8 millions, le coût complet net direct et indirect de l'Eurofoot 2008 pour l'Etat et l'ensemble des entités publiques, parapubliques ou contrôlées par les pouvoirs publics est de **39.9 millions**, dont un coût supplémentaire net direct et indirect de **31.3 millions**.

Ces coûts directs et indirects ne tiennent pas compte des retombées économiques, considérant pour ces dernières leur caractère particulièrement estimatif et hors champ de compétence de la Cour (voir chapitre 5). Selon les hypothèses, les retombées économiques de l'événement pourraient produire de 5 à 6 millions d'impôts supplémentaires, à mettre en perspective avec les coûts nets supplémentaires directs et indirects des entités publiques et parapubliques de 31.3 millions.

4. ANALYSE

La communication de citoyens relative aux stands du Bout-du-Monde est analysée ci-dessous.

Ensuite, pour chaque activité suivie par le DCTI, à savoir :

- coordination (chapitre 4.2) ;
- manifestation (chapitre 4.3) ;
- promotion et transport (chapitre 4.4) ;
- sécurité (chapitres 4.5 et 4.6) ;
- revenus (chapitre 4.7),

l'analyse de la Cour présente en introduction un tableau indiquant le budget pour 2008 et le réalisé selon le périmètre suivi par le DCTI, ainsi que les montants déterminés par la Cour.

Les dépenses et revenus de la FSG et des autres intervenants sont quant à eux présentés aux chapitres 4.8 et 4.9.

Finalement, les retombées économiques de l'événement sont présentées au chapitre 5.

4.1 La communication de citoyens relative aux stands du Bout-du-Monde

En juillet 2008, la Cour a reçu une communication signée par plus de 200 personnes qui s'indignaient au sujet de plusieurs points relatifs au déroulement de l'Eurofoot 2008 et aux frais que les festivités avaient engendrés et de dysfonctionnements allégués.

Relativement aux problèmes éprouvés par les locataires des stands situés au Fan Village, la Cour relève que le contrat d'organisation de la manifestation, signé par l'Etat et la société organisatrice, autorise cette dernière à sous-traiter une partie de ses activités à des tiers, étant précisé que dans ces cas, la société organisatrice ne pouvait en aucune manière agir en qualité de représentante de l'Etat.

C'est dire que la société sous-traitante en charge des boissons, mandatée par la société organisatrice, n'a aucun lien avec l'Etat et qu'en conséquence, la Cour n'est pas en mesure de lui demander des comptes dès lors qu'en application de l'article 3 de la LICC³ seules les entités étatiques ou bénéficiant d'aide financière de l'Etat sont soumises à son contrôle.

Ainsi, les litiges qui opposent les locataires des stands du Fan Village à la société sous-traitante en charge des boissons avec laquelle ils ont exclusivement contracté relèvent de rapports de droit privé.

Ce domaine échappant à la compétence de la Cour, elle ne peut que renvoyer les auteurs de la communication à solliciter la justice civile dans la mesure où ils s'y estiment fondés.

³ Loi instituant une Cour des comptes (D 1 12)

4.2 Etat de Genève – Coordination

<i>En millions</i>	Budget 2008 selon DCTI	Comptes et engagés 2008 selon DCTI	Comptes et engagés 2002 - 2008 selon la Cour
Charges	1.7	1.5	3.3
Investissements	-	-	-

Les comptes et engagés 2008 selon le DCTI comprennent des frais liés :

- aux bénévoles pour 0.4 million,
- à la communication, honoraires de tiers, etc. pour 1.1 million.

L'écart entre les montants en compte et engagés selon le DCTI et selon la Cour s'explique par l'intégration des charges internes de personnel pour 0.8 million au DCTI et des charges antérieures à 2008 pour 0.9 million.

4.2.1 Contexte

La coordination, qui a été suivie par le DIAE puis par le DCTI, comprend les activités suivantes :

- La communication,
- Le suivi budgétaire,
- La gestion des bénévoles (recrutement, formation, repas,...),
- Les honoraires de tiers (avocats, consultants, auditeurs, etc.),
- Les relations avec le propriétaire de l'événement (UEFA) et son partenaire national (Association suisse de football),
- Les relations avec la Confédération et les autres sites d'accueil suisses et autrichiens,
- L'application et l'adaptation du contrat d'organisation des manifestations annexes,
- L'accueil à Genève des supporters étrangers ainsi que bon nombre d'événements organisés entre mi-2006 et juin 2008 en relation avec l'Eurofoot 2008.

A fin 2007, pour assister le DCTI, l'Etat a fait appel à une société expérimentée dans l'organisation de manifestations importantes. Le contrat de mandat signé entre le DCTI et la société prévoyait une analyse des objectifs et des modalités d'organisation et une assistance au pilotage opérationnel, à l'exclusion du suivi financier. Cette prestation a coûté 269'000 F.

Le suivi budgétaire du DCTI pour l'année 2008 ne contient que les dépenses, les investissements et les recettes concernant l'Etat de Genève (hors autres établissements publics, communes, organisations privées subventionnées). Les coûts des heures consacrées à l'Eurofoot 2008 n'y sont pas spécifiés à l'exception du crédit complémentaire lié aux heures supplémentaires payées à la police.

Ainsi, pour le périmètre suivi par le DCTI, les dépenses effectives de l'Etat de Genève se résument de la manière suivante :

Suivi budget Etat de Genève par le DCTI en millions

Activité	Charges		Investissement		Revenus		Total	
	Budget	Réel	Budget	Réel	Budget	Réel	Budget	Réel
Coordination	1.7	1.5	-	-	-	-	1.7	1.5
Manifestation	1.3	1.9	-	-	-	-	1.3	1.9
Promotion	0.9	0.7	-	-	-	-	0.9	0.7
Transport	0.3	0.6	0.6	0.6	-	-	0.9	1.1
Sécurité	8.7	11.1	-	-	-	-	8.7	11.1
Revenus	-	-	-	-	-4.1	-4.9	-4.1	-4.9
Total Etat de Genève	12.9	15.8	0.6	0.6	-4.1	-4.9	9.4	11.4

Le budget annoncé par les départements était de 12.9 millions de charges de fonctionnement et de 4.1 millions de revenus (budget de fonctionnement net : 8.8 millions). Le budget d'investissement était de 0.6 million (essentiellement dû à la signalisation).

Le dépassement du budget suivi par le DCTI s'élève à 2 millions. Il s'explique par un dépassement des heures supplémentaires de la police d'une part (3.8 millions), par des charges externes inférieures au budget (1.3 million) d'autre part et un revenu supplémentaire (0.8 million).

4.2.2 Constats

1. Les informations financières du budget communiquées lors de différentes conférences de presse ne correspondent pas au suivi budgétaire consolidé par le DCTI. A titre d'exemple, le budget financier présenté à la conférence de presse du 26 juin 2008 prévoit des dépenses liées à la sécurité de 7.2 millions alors que le budget de l'Etat suivi par le DCTI, pour la sécurité, mentionne un total de 8.7 millions.

Le suivi budgétaire de l'Etat par le DCTI ne comprend pas :

- les données financières des années antérieures à 2008 (2 millions),
 - Les charges de personnel hors heures supplémentaire payées de la police (11.9 millions dont principalement 10.8 millions au DI et 0.8 million au DCTI)
2. Les départements ont informé le DCTI des dépenses encourues, des investissements effectués et des recettes perçues sans qu'un modèle de rapport / tableau de bord financier ait été défini au préalable et sans préciser le contenu détaillé ni le niveau de qualité requis de certaines données. A titre d'exemple, le montant en francs des heures supplémentaires payées inclut une valorisation des assurances sociales alors que la majorité des intervenants l'ignorait ; autre exemple, le coût supplémentaire du forfait débours entraînant un dépassement du budget n'a jamais été communiqué au DCTI (voir chapitre 4.5).

3. Le suivi des dépenses est rendu difficile par une organisation comptable non adaptée. Spécifiquement pour l'Eurofoot 2008, la comptabilité générale a demandé que toutes les dépenses soient imputées dans une vue additionnelle⁴, quelle que soit la nature comptable existante. Or, en réalité, les écritures comptables ont non seulement été enregistrées dans la vue additionnelle prévue, mais également dans 13 nouvelles natures, 1 nouveau dossier et 1 nouveau projet créés à la demande des départements. Dès lors, toutes les interrogations comptables, utiles au pilotage de projet, deviennent difficiles et sujettes à erreur. Malgré toutes les natures et segments analytiques créés pour identifier les coûts de l'Eurofoot 2008, des factures y relatives ne sont pas identifiées comme telles dans la comptabilité.
4. Aucun segment de la clé comptable ne reflète les activités suivies par le DCTI (coordination, manifestation, promotion, transport, sécurité). Dès lors, le suivi du budget de l'Etat par le DCTI ne peut pas se faire par une simple extraction comptable. Il est nécessaire de compiler des informations d'origines diverses.

4.2.3 Risques

Le **risque de contrôle** avéré tient à l'absence de conditions cadre pour le suivi de projet et à une comptabilité mal organisée.

Le **risque financier** est avéré car des dépassements de budget sont survenus sans que ces derniers soient détectés dans le suivi budgétaire de l'Etat par le DCTI car il n'intègre pas l'exhaustivité des dépenses.

4.2.4 Recommandations

Actions

[cf. constat 1 à 3] Tous les projets d'envergure devraient faire l'objet d'une centralisation de la gestion opérationnelle et financière au département coordinateur. L'information doit être organisée de manière uniforme entre tous les départements (définition des rubriques à suivre, création d'un tableau de bord avec les indicateurs adaptés à l'événement, définition des étalons de mesure, etc.). Dans chaque département, un référent responsable doit s'assurer que l'organisation de l'information voulue soit comprise par l'ensemble des intervenants.

[cf. constat 4 et 5] Sur demande du département coordinateur, la comptabilité générale devrait imposer une codification adaptée pour suivre ce genre d'événement et interdire la création d'autres codes pour suivre le même événement. La codification devrait être communiquée à tous les intervenants.

Pistes et modalités de mise en œuvre

Utiliser les collègues spécialisés transversaux (finances et contrôle interne) pour proposer au collège des secrétaires généraux une uniformisation des informations et des processus à suivre, l'objectif étant de conduire une gestion de projet de manière transversale, avec des méthodes de calcul, de contrôle et de comptabilisation uniformes et applicables par tous les intervenants.

⁴ La vue additionnelle est l'un des trois segments analytiques de la clé comptable (avec le segment « projet » et le segment « dossier »), qui sont adaptés à des objectifs d'analyse et de reporting.



Avantages attendus

Amélioration de l'information financière et suivi du projet.

4.2.5 Observation de l'audité (DCTI)

Le DCTI, partage les recommandations de la Cour pour de futurs projets d'envergure, mais souhaite préciser pour la bonne compréhension du lecteur que le choix du Conseil d'Etat a été de responsabiliser chaque département concerné afin qu'il intègre dans les budgets annuels ordinaires ses dépenses pour l'EURO 2008. Partant, le DCTI, en tant que département coordinateur se devait d'avoir, autant que possible, une vision d'ensemble du projet à un niveau opérationnel (exécution des actions décidées, respect des délais, communication, ...) mais n'avait pas à exercer, formellement, un suivi financier de l'ensemble des dépenses liées à l'EURO 2008 à Genève (petit et grand Etat, directes ou indirectes).

Néanmoins, dès 2008, en accord avec le déroulement typique de ce type de grands événements qui voit généralement les dépenses y relatives se concentrer sur les six mois avant le début de la manifestation, les départements concernés ont créé une ligne budgétaire spécifique que le DCTI a souhaité suivre. Les dépenses antérieures ont été absorbées dans les budgets annuels ordinaires des départements concernés.

Pour répondre aux recommandations de la Cour, le DCTI informera les collègues spécialisés finances et contrôle interne de la nécessité de préparer une directive transversale concernant la gestion de projets d'envergure et à destination de l'ensemble des départements. Cette directive reprendrait notamment les suggestions de la Cour.

Le DCTI ne peut donc pas s'engager sur des délais pour le compte des collègues spécialisés susmentionnés.

4.3 Etat de Genève – Manifestation

<i>En millions</i>	Budget 2008 selon DCTI	Comptes et engagés 2008 selon DCTI	Comptes et engagés 2002 - 2008 selon la Cour
Charges	1.3	1.9	1.7
Investissements	-	-	-

Les comptes et engagés 2008 selon le DCTI comprennent des frais liés :

- à la sous-traitance de la manifestation pour 1.3 million,
- à la location d'espaces publics pour 0.6 million.

La différence de 0.2 million entre le DCTI et la Cour est due à la négociation intervenue en mai 2009 entre la Ville de Genève et l'Etat relativement à la facture de l'usage de la plaine de Plainpalais (voir point 4.9).

4.3.1 Contexte

Dans le cadre de l'Eurofoot 2008, l'Etat a décidé d'organiser des manifestations autres que footballistiques durant toute la durée de l'événement. L'objectif était de permettre à la population du canton et de ses environs de vivre pleinement cette grande fête du football dans d'autres lieux que le stade de Genève. Les manifestations ont également été organisées afin de donner une image dynamique et festive aux visiteurs étrangers venus soutenir leurs équipes. Pour organiser ces manifestations, le DIAE a lancé un appel d'offre sur invitation le 1^{er} septembre 2004. Trois sociétés ont été retenues pour répondre à cet appel. Le 27 octobre 2004, le marché a été adjugé à la société organisatrice remplissant au mieux les critères de sélection.

Le contrat initial entre l'Etat de Genève et la société organisatrice a été signé le 10 mai 2005. A cette date, le projet retenu consistait à créer sur la plaine de Plainpalais, pendant la durée de l'Eurofoot 2008, une « Fan zone » en y installant notamment un écran géant, un village européen, une scène couverte, une grande tente et la maison de l'accueil « Welcome in Geneva ». La participation financière de l'Etat sur la base d'un devis prévisionnel de la société organisatrice était de :

- 300'000 F correspondant à une participation définitive,
- 200'000 F prenant la forme d'une garantie de déficit,
- 305'000 F à titre d'honoraires.

Les prestations de l'Etat de Genève, la participation aux séances de personnes représentant des autorités publiques et la fourniture de prestations publiques (pompiers, circulation, sécurité, voirie, etc.) devaient être facturées à la société organisatrice mais prises en charge par l'Etat de Genève, à concurrence de 100'000 F au maximum.

Dans l'hypothèse où le coût final de la prestation, compte tenu notamment des recettes de la manifestation, serait inférieur au total des montants perçus pour ce projet, la moitié du bénéfice après impôts serait versé à l'Etat de Genève.

La charte entre l'UEFA et l'Etat de Genève, introduisant diverses contraintes pour les sites d'accueil notamment, a été signée à fin février 2007.

Dès lors, le 20 décembre 2007, l'Etat de Genève a modifié par un avenant ses prestations financières au vu de l'évolution du projet. Cet avenant prévoit notamment qu'un montant supplémentaire de 470'000 F (hors TVA) soit attribué à la société organisatrice pour répondre aux besoins suivants :

- Sécurité complémentaire
- WC supplémentaires
- Aménagement VIP / Partenaires UEFA
- VIP Tower (Geneva Balcony)
- Barrière supplémentaire

La garantie de déficit de 200'000 F (HT) est débloquée pour pallier le manque de recette généré par l'impossibilité de développer un merchandising propre et un programme officiel, contrainte imposée par la charte.

Le concept initial de l'Eurofoot 2008, développé en 2004, ayant évolué de manière significative, le DCTI a mandaté une société d'audit le 3 juin 2008 afin, de toute urgence, de :

- Vérifier que les termes du contrat entre le DCTI et la société organisatrice aient bien été respectés,
- Identifier les termes du contrat à clarifier entre les cocontractants ainsi que les obligations de chaque partie,
- Analyser la question du partage des bénéfices de la manifestation.

Suite à la revue juridique des contrats rendue le 6 juin 2008 indiquant plusieurs faiblesses quant au contrat initial, le DCTI a procédé à l'élaboration et à la signature de deux avenants supplémentaires au contrat initial avec la société organisatrice :

- Le 6 juin 2008, soit le premier jour de match, un second avenant élargit le périmètre du projet au camping du Bout-du-monde (Fan Village) et à la patinoire des Vernets (Fan Club 08) et entérine un état de fait préexistant.
- Le 27 juin 2008, un dernier avenant est signé. Il a pour but de clarifier les relations entre l'Etat de Genève et la société organisatrice. Sont notamment définies : les règles de calcul du résultat effectif de la manifestation, la tenue et le contrôle des comptes, le versement de la quote-part du résultat, le financement des prestations publiques hors budget, les relations contractuelles entre la société organisatrice et ses sous-traitants.

Sur la base d'un appel d'offres, le DCTI a confié l'audit de la comptabilité « GEfoot 2008 » au sein des comptes de la société organisatrice à une société d'audit (qui s'avère être la même que celle qui a procédé à la revue juridique). Le périmètre de l'audit concerne la comptabilité consolidée de la manifestation et les comptes de résultat séparés du Fan Village, de la Fan Zone et du Fan Club 08. De plus, la société d'audit devait s'assurer de la justification des charges et des produits et de la détermination du résultat de la société sous-traitante responsable de bars situés sur les différents sites.

Par une convention de collaboration du 19 février 2007 et complétée par un avenant du 14 juin 2008, la société organisatrice et la société sous-traitante en charge des boissons avaient convenu notamment de la répartition des tâches, des charges et bénéfices. Il était contractuellement prévu que les états d'inventaires (stock initial et stock final) et chiffres d'affaires quotidiens pour chaque bar présent dans le périmètre de la manifestation soient tenus et fournis quotidiennement.

En dehors de la gestion des bars par le sous-traitant, il convient de préciser que les principales activités de l'Eurofoot 2008 ont été réalisées par des sous-traitants. Ainsi, une société a été mandatée pour la mise à disposition de tentes, une autre pour de la sécurité et de la location de matériel et une troisième pour la mise en place de la scène, du son et des lumières ainsi que des barrières de sécurité.

4.3.2 Constats

1. Nonobstant l'importance de l'impact de la charte UEFA signée à fin février 2007 et les modifications du projet de manifestation, dont les principales étaient connues plusieurs mois avant la tenue de l'événement, le DCTI n'a fait contrôler par un auditeur externe les termes du contrat qui le liait à la société organisatrice qu'en juin 2008. De ce fait, la revue juridique rendue le 6 juin 2008 est particulièrement tardive car les résultats sont délivrés la veille du premier match. Elle révèle notamment que l'étendue de l'activité de la société organisatrice n'est formulée dans aucun contrat. Les avenants subséquents ont été signés après le début de l'événement avec le risque que le cocontractant ne les signe pas. Le coût de cet audit est de 56'394 F (ni inclus dans le suivi du budget du DCTI ni codifié comme une dépense liée à l'Eurofoot 2008). A noter que la moitié de ce montant a été refacturé à la société organisatrice.

Le deuxième rapport d'audit sur les comptes de la société organisatrice, d'un coût de 100'584 F et rendu le 24 mars 2009, constate les principaux points suivants sur la société sous-traitante en charge des boissons :

- « [...] il n'existe pas de décompte de vente par article pour le bar Humidor ou pour le Fan Club 08. »,
- Des écarts entre les chiffre d'affaires théorique et réel : « [...] les décomptes de ventes par articles de chaque bar ne sont pas complets et pas fiables. »
- « Les décomptes d'inventaires physiques à disposition ne sont généralement pas fiables [...] ».
- Le taux de marge réel et le taux de marge théorique sont significativement différents.

Dès lors, les documents remis pour justifier les ventes ne peuvent pas être considérés comme fiables par l'auditeur. Cependant, il aurait fallu que la société sous-traitante en charge des boissons réalise un chiffre d'affaires complémentaire de l'ordre de 2.5 millions (soit un complément représentant plus du double du chiffre d'affaires réalisé) afin que les comptes de la manifestation de la société organisatrice soient équilibrés.

Ces éléments montrent que ni la société organisatrice, ni l'Etat de Genève n'ont pu se fier aux informations transmises par la société sous-traitante en charge des boissons, dès lors le risque qu'ils aient été potentiellement lésés ne peut pas être exclu. Il est à noter que la société sous-traitante en charge des boissons a, ce faisant, failli à son obligation contractuelle (états d'inventaires et chiffres d'affaires quotidiens pour chaque bar, comme précisé dans l'avenant no 1 à la convention de collaboration du 19 février 2007).

En outre, il est à relever qu'un autre audit, mandaté par la société organisatrice, rendu le 17 octobre 2008 et dont le DCTI a eu connaissance, arrive aux mêmes conclusions que celui réalisé aux frais de l'Etat. En substance, il confirme que la comptabilité de la société organisatrice est bien tenue mais que le chiffre d'affaires de la société sous-traitante en charge des boissons n'a pas été vérifié. Il déplore également ne pas avoir pu consulter les résultats de la revue juridique du 6 juin 2008.

La Cour a estimé le chiffre d'affaires de la société sous-traitante en charge des boissons à partir de la confirmation du principal fournisseur de boissons. Il résulte de cette confirmation que le chiffre d'affaires comptabilisé par la société sous-traitante en charge des boissons est vraisemblable, étant précisé que cette estimation ne saurait couvrir le risque d'exhaustivité du chiffre d'affaires.

2. Le contrat d'organisation de manifestation du 10 mai 2005 entre l'Etat de Genève et la société organisatrice est lacunaire sur plusieurs points et ne traite par exemple pas directement des modalités de répartition du profit avec des sous-traitants. Cette lacune est illustrée par la convention de collaboration du 19 février 2007 entre la société organisatrice et la société sous-traitante en charge des boissons, qui a permis de répartir le résultat de la manifestation entre trois intervenants, réduisant de fait le pourcentage de profit pouvant potentiellement revenir à l'Etat.
3. La Cour a examiné les liens d'intérêt entre les sociétés impliquées, à savoir si leurs actionnaires – administrateurs sont, à titre personnel ou indirectement, également actionnaires de plusieurs de ces sociétés. L'ensemble des actionnaires – administrateurs a répondu par la négative à cette question. En outre, ces sociétés ont répondu avec diligence et favorablement à la requête de la Cour visant à examiner leur comptabilité et notamment les éventuelles transactions entre des parties liées. Sur la base des transactions comptabilisées jusqu'au 31 janvier 2009, la Cour a ainsi pu s'assurer de leur caractère justifié par l'usage commercial et n'a relevé aucune transaction pouvant porter atteinte aux intérêts pécuniaires de l'Etat⁵.

4.3.3 Risques

Les déficiences relevées par le premier audit, rendu le 6 juin 2008, portent sur des ambiguïtés contractuelles qui présentent des **risques financiers et d'image** pour l'Etat, à un moment où l'Eurofoot était déjà trop avancé pour que l'Etat puisse négocier en position de force.

Le **risque financier** est également réalisé par le fait que le contrat entre l'Etat et la société organisatrice permettait à cette dernière d'engager des sous-traitants avec une dilution du profit pour l'Etat et pour la société organisatrice.

4.3.4 Recommandations

Actions

[cf. constat 1] Le département coordinateur d'une manifestation du type de l'Eurofoot 2008 devrait suivre et modifier les contrats engageant l'Etat lorsque la situation de fait évolue.

Il conviendrait notamment de prévoir des clauses de pénalité importantes en cas d'impossibilité d'auditer des éléments déterminant les revenus potentiels de l'Etat. Les sociétés n'ayant pas respecté les clauses contractuelles ne devraient plus être fournisseurs de l'Etat lorsque le choix est possible.

⁵ Note : afin d'éviter une double investigation, la Cour n'a pas audité la société sous-traitante en charge des boissons qui l'a été par le consultant externe choisi par le DCTI.

Il conviendrait encore d'intégrer plus activement les collaborateurs du service de contrôle interne du département coordinateur, afin de signaler plus tôt les dysfonctionnements ou lacunes contractuelles éventuelles et permettre ainsi la mise en place d'actions correctrices et de contrôles supplémentaires avant ou pendant l'événement. Ces mesures devraient permettre de réduire voire d'éviter des coûts d'audit.

[cf. constat 2] Le département coordinateur devrait intégrer des clauses contractuelles relatives à un droit de regard et d'acceptation des contrats avec des sous-traitants pour éviter toute dilution de profit non maîtrisée.

Avantages attendus

Meilleure maîtrise des contrats et réduction des coûts d'audit

4.3.5 Observations de l'audité (DCTI)

Comme indiqué au point 4.2.5, le DCTI informera les collègues spécialisés finances et contrôle interne, par l'intermédiaire de ses représentants, de la nécessité de préparer une directive transversale concernant la gestion de projets d'envergure et à destination de l'ensemble des départements. Cette directive reprendrait notamment les suggestions de la Cour.

Le DCTI ne peut donc pas s'engager sur des délais pour le compte des collègues spécialisés susmentionnés.

Pour compléter l'analyse de la Cour, le DCTI rappelle que la négociation de la charte entre l'UEFA et les sites d'accueil de Suisse s'est déroulée sur une période particulièrement longue. L'UEFA devait encore fournir des documents complémentaires importants lorsque la manifestation avait déjà débuté. Même si le document de base a effectivement été signé par les responsables politiques en février 2007, contrairement à ce qu'affirme la Cour, de nombreux points essentiels demeuraient en suspens et continuaient d'être négociés. Ces points avaient un impact direct sur l'organisation du site de fête de Plainpalais devenu "fan zone officielle" de l'UEFA, sur les articles autorisés à la vente (nourriture et boissons), sur les droits des sous-traitants ou encore sur la promotion et le marketing. Ceci explique pourquoi, la revue exhaustive des contrats signés avec la société organisatrice et régulièrement amendés, n'a eu lieu qu'à proximité de l'événement.

Les Constats (4.3.2) pourraient sous entendre que l'Etat de Genève a inutilement contracté un auditeur externe pour vérifier la comptabilité de l'organisation des manifestations annexes de l'EURO 2008. Il est utile de rappeler que cet audit des comptes, prévu dans le contrat initial de 2005 entre la société organisatrice et l'Etat de Genève devait bien évidemment être conduit par un autre auditeur que l'auditeur choisi par NEPSA. Dans le contexte donné, le DCTI a estimé que seule une totale indépendance pouvait garantir une acceptation des conclusions. Par ailleurs le DCTI se félicite d'autant plus de son choix que la Cour a repris les conclusions du rapport d'audit mandaté par l'Etat de Genève.

4.3.6 Observations de la société organisatrice

Nous avons répondu à satisfaction à tous les contrôles et questions de l'Etat, des auditeurs privés, des auditeurs choisis par l'Etat, de la Cour des comptes et des médias et il s'est avéré que notre travail a été professionnel, ces contrôles ont complètement occulté notre travail créatif car c'est bien notre société, et c'était notre mandat, qui a réalisé le succès des activités de la plaine de Plainpalais.

Le montant payé par l'Etat de 1,3 million comprend Fr. 470'000 versé par l'UEFA, donc la manne de l'Etat dans ce projet est de 830'000.-

A la suite de trop nombreuses attaques médiatiques, par esprit de clarté et d'apaisement la société mandataire et l'Etat on a décidé de faire un audit des contrats en début juin.

A la lecture du rapport de l'auditeur et du rapport de la Cour, le lecteur pourrait confondre la société mandataire et la société sous-traitante qui était en charge des boissons. Il est à relever que la société sous-traitante qui était en charge de l'exploitation des bars à Plainpalais a exploité 7 débits de boissons sur 60. Les médias ont trop souvent imaginés qu'elle gérait l'ensemble des débits de boissons, la réalité est tout autre, cette société a géré 11% des boissons.

En règle générale, nous avons engagé des sous-traitants pour faire travailler d'autres entreprises et pour mieux répartir les charges de travail. A nos yeux, le contrat entre l'Etat et notre société était satisfaisant pour les deux parties.

4.4 Etat de Genève – Promotions et transport

<i>En millions</i>	Budget 2008 selon DCTI	Comptes et engagés 2008 selon DCTI	Comptes et engagés 2002 - 2008 selon la Cour
Charges	1.2	1.3	1.4
Investissements	0.6	0.5	1.4

Les comptes et engagés 2008 selon le DCTI comprennent des frais liés :

- à des charges de promotion pour 0.7 million,
- à des charges de transport et de mobilité pour 0.6 million,
- à des investissements pour le transport et la mobilité de 0.5 million,

L'écart sur les charges entre les montants en compte et engagés selon le DCTI et selon la Cour s'explique par l'intégration des charges internes de personnel pour 0.1 million.

L'écart sur les investissements entre les montants en compte et engagés selon le DCTI et selon la Cour s'explique par l'intégration des investissements réalisés sur les années antérieures à 2008.

4.4.1 Contexte

La promotion comprend la participation de 160'000 F pour le ballon sur le jet d'eau⁶, l'achat de billets ainsi que la production de 2 films, des sondages et des études.

Dans la partie du budget EURO 2008 dédiée aux transports, c'est-à-dire notamment à l'amélioration de l'offre en matière de transports, une partie était dédiée au stationnement des véhicules privés, individuels et collectifs, selon les directives de l'UEFA comprises dans le contrat de stade signé en novembre 2004 entre l'Etat de Genève et l'Association suisse de football.

Une partie de ces coûts sont activés dans la comptabilité. Il s'agit de matériel ayant une durée d'utilisation excédant un an (exemples : aménagement de parking, panneau électrique de signalisation).

4.4.1 Constats

Rien de particulier à signaler.

⁶ Le coût complet du ballon est de 360'000F (voir [chapitre 4.9](#)).

4.5 Etat de Genève – Sécurité

<i>En millions</i>	Budget 2008 selon DCTI	Comptes et engagés 2008 selon DCTI	Comptes et engagés 2002 - 2008 selon la Cour
Charges directes	8.7	11.1	20.4
Investissements directs	-	-	0.2
Dépenses indirectes	-	-	8.0
Total des dépenses	8.7	11.1	28.6

L'écart sur les charges entre les montants en compte et engagés selon le DCTI et selon la Cour s'explique par l'intégration des charges internes de personnel de la police spécifiquement engagés sur l'Eurofoot 2008 (écart de 9.3 millions). S'ajoutent encore les coûts indirects liés à l'Eurofoot 2008 survenus à l'issue de la manifestation pour un montant de 8 millions.

L'écart de 0.2 million sur les investissements entre les montants en compte et engagés selon le DCTI et selon la Cour s'explique par le coût des liaisons de fibre optique pour le système d'imagerie vidéo de la police dans la périphérie du stade de Genève ainsi que des protections anti-graffitis.

Les frais de sécurité ont été gérés par le département des institutions (DI) dont dépend la police. Ces dépenses se décomposent de la manière suivante selon le suivi de dépenses de la personne de contact du DI :

Montants

en

millions

Libellé

- 7.9 Heures supplémentaires payées de la police
- 1.2 Subsistance et hébergement des renforts des confédérés et des policiers français
- 0.6 Osiris (structure sanitaire mise en place en cas de catastrophe incluant les médecins, infirmiers, ambulances)
- 0.5 GESA exploitation et construction des cellules de rétentions
- 0.4 Sécurité effectuée par une société française sur la Fan Zone (dépenses enregistrées au DCTI)
- 0.3 Locations de véhicules
- 0.2 Engagement de la réserve civile de la police, logistique et divers

11.1 Total communiqué par le DI

Le montant communiqué par le DI n'est pas exhaustif, notamment en ce qui concerne les charges de personnel puisque seules les heures supplémentaires payées ont été prises en compte dans ce suivi. Or, certaines heures supplémentaires ne sont pas payées à l'issue de la manifestation mais provisionnées. En outre, il manque notamment les charges internes de personnel des effectifs spécifiquement engagés sur l'Eurofoot 2008. Ainsi, il convient d'ajouter les éléments suivants :

- 6.8 Rémunération des effectifs spécifiquement engagés sur l'Eurofoot 2008
- 1.5 Heures supplémentaires non payées à provisionner
- 1.0 Heures de nuit et débours

9.3 Autres charges directes identifiées par la Cour

S'y ajoutent encore les coûts indirects et non planifiables survenus à l'issue de la manifestation :

6.3 Estimation du manque à gagner sur les amendes d'ordre pendant la grève de mi-octobre 2008 à mi-janvier 2009⁷

1.7 850 F d'indemnité extraordinaire et unique versée en février 2009 aux collaborateurs de la police (yc assurances sociales)

8.0 Total des coûts indirects après la manifestation

28.4 Total des coûts directs et indirects liés à la sécurité de l'Eurofoot 2008

Les coûts en sécurité de 28.4 millions représentent 78% des dépenses totales liées à l'Eurofoot 2008 de l'Etat de Genève. Les coûts sécuritaires liés à la rémunération de la police et le manque à gagner représentent 25.2 millions soit 89% des coûts totaux de la sécurité. Ces 25.2 millions sont analysés ci-après.

4.5.1 Contexte

Le budget du DCTI ne couvrant pas l'intégralité des coûts de sécurité budgétés au sein de l'Etat pour la police, la Cour a recherché les éléments dans le budget de l'Etat. Le tableau suivant résume les éléments relatifs à la rémunération du corps de police propres à l'Eurofoot 2008 figurant au budget de l'Etat de Genève, avec une mention des autorisations obtenues.

	Budget		Réalisé		Dépenses autorisées par le GC ou la commission des finances du GC		Position du GC / commission des finances du GC
	En millions	Personnes	En millions	Personnes	En millions	Personnes	
Coût de la rémunération hors HS et indemnités	6.8		6.8	554	6.8		Accepté via budget 2008
HS payées	0.0		7.9	1'045	7.9	1'045	Accepté via demande complémentaire du 12.09.2008
HS provisionnées	4.0	1'000	1.5	366	0.0		Accepté via budget 08 mais remplacé par paiement
Sous-total des HS	4.0	1'000	9.4	1'411	7.9	1'045	
Heures de nuit et débours	0.4		1.0	1'267	0.4		
Total charges de sécurité directes de l'Eurofoot 2008	11.2		17.2		15.1		
Manque à gagner (amendes)	0.0	N/A	6.3	N/A	0.0	N/A	La demande initiale concernait une prime de 2'500 F pour 1'710 personnes soit 4.3 millions. En janvier 2009, la demande en autorisation de dépassement de crédit pour le paiement d'une prime fait état de 1.7 millions pour 1'820 personnes. A noter que la terminologie "indemnité extraordinaire et unique" n'apparaît que dans l'extrait de PV du CE du 21 janvier 2009.
Indemnité extraordinaire et unique	0.0		1.7	1'793	1.7	1'820	
Sous-total charges indirectes de l'Eurofoot 2008	0.0		8.0		1.7		
Total	11.2		25.2		16.8		

⁷ En octobre 2008, les syndicats de la police genevoise ont voté, à l'unanimité, une résolution commune prévoyant d'une part que l'attention prioritaire des policiers ne sera plus portée sur les amendes d'ordre ou les contraventions et d'autre part que plus aucune heure supplémentaire ne sera effectuée hors cadre d'un service courant. Selon les hypothèses et les sources, le manque à gagner sur les amendes d'ordre est estimé entre 6.3 et 8 millions. Considérant les difficultés de fiabilité des données de l'application du service des contraventions (voir le rapport no 2 de la Cour relatif au corps de police, publié le 26 juin 2007), le montant le plus prudent, soit 6.3 millions, a été retenu dans le présent rapport.

Le coût de la rémunération (du point de vue de l'employeur) spécifique à la sécurité de l'Eurofoot 2008 s'élève à 25.2 millions contre 11.2 millions prévus au budget de l'Etat. Cette différence de 14 millions tient principalement à la grève des amendes (6.3 millions), aux heures supplémentaires (5.4 millions), et aux forfaits, indemnités et primes versés (2.3 millions).

Coût de la rémunération (point de vue de l'employeur) :

Le **coût de la rémunération** de base des policiers (hors heures supplémentaires et indemnités) est celui des 554 effectifs engagés directement sur l'Eurofoot 2008 selon les informations reçues des différents services de police (310 personnes à la gendarmerie, 168 à la police judiciaire, 76 à la police de sécurité internationale). La valorisation du coût de leur rémunération, hors heures supplémentaires et indemnités, inclut les traitements de base, l'indemnité pour inconvénients de service, les charges sociales, les cotisations à la caisse de pension et l'assurance-maladie⁸. A noter que ce coût de la rémunération aurait de toute manière été encouru par l'Etat, avec ou sans Eurofoot 2008.

Les heures supplémentaires :

Les **heures supplémentaires** payées pour l'Eurofoot 2008 sont celles de l'ensemble du corps de police considérant que l'affectation de certains effectifs à l'Eurofoot 2008 a entraîné la surcharge des autres effectifs. Elles totalisent 127'359 heures (majoration en temps incluse) pour un montant de 7.9 millions (majoration en francs de 40% incluse), dont 0.5 million de charges sociales. En effet, le Conseil d'Etat a décidé de majorer le paiement des heures supplémentaires de 140%.

Les heures supplémentaires non payées (23'216 heures, majoration en temps incluse) doivent être provisionnées. En effet, 356 bénéficiaires ont préféré reporter les heures supplémentaires liées à l'Eurofoot 2008 en lieu et place de leur paiement. La Cour a estimé le coût de cette provision à 1,5 million.

Sur la base des fichiers remis par le corps de police, les écarts entre le budget du compte d'Etat et le réalisé concernant les heures supplémentaires sont représentés par le tableau suivant :

	Heures supplémentaires par personne	Nombre de personnes	Nombre d'heures supplémentaires total	Coût de l'heure supplémentaire payée à 140% en F	Total budget en F
Budget	40	1'000	40'000	100	4'000'000
Réalisé	107	1'411	150'575	63	9'442'132
<i>dont effectives</i>	45	1'411	62'995	63	3'950'241
<i>dont majorations en temps</i>	62	1'411	87'580	63	5'491'890
Variation	67	411	110'575	-37	5'442'132
Variation en %	167%	41%	276%	-37%	136%
Coût de la variation	5'320'678	1'311'128		-1'189'675	5'442'132
	98%	24%		-22%	100%

⁸ Ce coût de la rémunération (point de vue de l'employeur) est calculé selon la même méthode que celui décrit dans le rapport no 17 de la Cour des comptes relatif aux éléments de rémunération du corps de police.

Les indemnités pour heures de nuit et les débours :

Pour la période de l'Eurofoot 2008, le Conseil d'Etat a décidé les 21 mai et 9 juin 2008 de suspendre les indemnités usuelles pour **heures de nuit et débours** du mois de juin à la gendarmerie et à la police judiciaire et d'allouer un forfait pour ce mois de :

- 700 F à l'ensemble de la gendarmerie,
- 641 F à l'ensemble de la police judiciaire,
- 385 F à l'ensemble des agents de la police de la sécurité internationale.

Ces forfaits totalisent 0.8 million. La PJ et la PSI ont reçu également des indemnités pour heures de nuit pour un total de 0.1 million chacune. Contrairement aux indemnités pour heures de nuit dès janvier 2008, le forfait n'est soumis ni à l'impôt ni aux cotisations sociales et correspond selon le Conseil d'Etat au remboursement de frais effectifs.

Le budget annuel du corps de police totalise 4.6 millions pour heures de nuit et débours. Les budgets ne sont pas mensualisés, cette rubrique n'a pas fait l'objet d'un montant spécifique au budget du DCTI. Pour un mois, une estimation correspond à 1/12^{ème} de 4.6 millions soit 0.4 million. Le montant du forfait dépasse cette estimation de 0.6 million pour la période de l'Eurofoot 2008.

L'indemnité extraordinaire et unique et le manque à gagner :

Le **manque à gagner** correspond à la grève des amendes d'ordre. Suite au refus de la commission des finances d'accepter le dépassement de crédit pour le versement d'une prime de 2'500 F par policier pour l'effort fourni pendant l'Eurofoot 2008⁹, les syndicats de police ont décidé d'une grève des amendes et des heures supplémentaires qui a duré 3 mois. Sur la base des revenus historiques, la grève a eu un impact négatif sur les revenus de l'Etat d'un montant estimé à 6.3 millions. La grève a cessé par la signature d'un protocole d'accord entre le Conseil d'Etat et le groupement des associations de police signé le 21 janvier 2009 prévoyant le paiement d'une **indemnité extraordinaire et unique** de 850 F, pour l'engagement particulier tout au long de l'année 2008. Cette indemnité a été versée en février 2009 (et comptabilisée sur l'exercice 2008) à 1'793 personnes soit l'ensemble du corps de police, sur décision du CE et avec l'accord de la commission des finances, pour un coût total de 1.7 million charges comprises.

4.5.2 Constats

- 1 Les heures supplémentaires ont été budgétées à hauteur de 4 millions. La réalité s'élève à 9.4 millions. L'écart au budget est de 5.4 millions. Il tient à de mauvaises estimations :
 - des heures supplémentaires par personne (107 H contre 40 H prévues).
 - de l'effectif concerné (1'411 personnes contre 1'000 prévues)
 - du coût de l'heure supplémentaire (63 F contre 100 F prévus).

Le nombre de personnes concernées par l'Eurofoot 2008, plus important que prévu, neutralise l'effet d'un coût horaire inférieur aux prévisions. Dès lors, le dépassement s'explique principalement par la majoration en heures des heures supplémentaires. Le système de calcul et de majoration des heures supplémentaires, en heures et non en francs, a été largement ignoré comme cela est présenté au [chapitre 4.6](#) consacré à la gendarmerie. Ceci reflète un manque de maîtrise à la fois de l'aspect opérationnel et de l'aspect financier.

⁹ Décision du Conseil d'Etat du 10 septembre 2008 (13402-2008)

- 2 Une demande en autorisation de dépassement de crédit a été établie par la direction financière du DI le 12 septembre 2008 pour le paiement des heures supplémentaires en lieu et place de leur mise en provision. Elle mentionne l'économie suivante : « *Le montant de 4 millions prévus au budget ne sera pas utilisé pour la mise en provision des heures supplémentaires liées à l'Euro08* ». Le rapport sur les comptes d'Etat 2008¹⁰ indique également qu'il n'y a pas lieu de provisionner des heures supplémentaires liées à l'Euro car ces dernières ont été payées. Ces éléments sont incomplets sinon incorrects. En effet, des heures supplémentaires effectuées pendant l'Eurofoot 2008 pour 1.5 million sont à porter en provision, en plus des montants évoqués dans la demande de dépassement. Cette information aurait dû être déterminée et communiquée au moment de ladite demande. Ce défaut empêche le Grand Conseil de se prononcer en toute connaissance de cause.
- 3 Les forfaits liés aux heures de nuit et débours (0.1 million) de la PJ n'ont pas remplacé les heures de nuit comme le prévoyait l'arrêté du Conseil d'Etat, mais s'y sont ajoutés. Sur le plan opérationnel, la chaîne du contrôle tant de l'administration de la police que du secrétariat général du DI a dysfonctionné, de même que le contrôle interne transversal de l'office du personnel de l'Etat.
- 4 Le nombre de collaborateurs concernés par la prime est de 1'793 personnes, alors que les heures supplémentaires, les heures de nuit et débours ou encore les primes relatives à l'Eurofoot 2008 varient entre 1'000 et 1'820 personnes, selon qu'est pris en considération le budget, les comptes effectifs ou encore une demande en autorisation de dépassement de crédit. Par exemple, sur la base des décomptes effectifs, les heures supplémentaires concernent 1'411 personnes, les heures de nuit et débours 1'267 et l'indemnité unique décidée par le CE 1'793. Cela reflète des inégalités de traitement au sein de la police et envers certains autres effectifs de l'administration également actifs sur l'Eurofoot 2008.
- 5 Les heures supplémentaires indiquées par les différents corps de police ne sont pas réconciliées avec les heures payées par l'OPE. A ce jour approximativement 2'900 heures restent non réconciliées, principalement à la PSI. Il est donc possible que certaines heures payées n'aient pas été soustraites des compteurs d'heures supplémentaires. A noter que les heures supplémentaires ne sont pas gérées sur un outil spécifique mais sur un tableur Excel différent pour chaque corps de police.
- 6 Pendant l'Eurofoot 2008, la charge de travail effective a augmenté d'environ 25% alors que le coût total de la rémunération a augmenté d'environ 55%, soit un rapport de 1 à 2.2 en raison de la majoration des heures effectuées la nuit ou les fins de semaine.

4.5.3 Risques

Le **risque financier** est avéré car la complexité du système et l'élaboration incomplète du budget sont à la source d'une demande de crédit complémentaire et d'un manque à gagner de plusieurs millions.

Le **risque de contrôle** est avéré car les vérifications de base telles que les réconciliations ne sont pas effectuées. De plus, les facteurs influençant le calcul du coût des heures supplémentaires n'est pas maîtrisé.

¹⁰ Rapport du Conseil d'Etat sur les comptes d'Etat 2008, 30 mars 2009

Le **risque d'image** est avéré car le manque de précision budgétaire et de transparence des données fournies sont négatifs pour l'image de l'administration de la police.

Le **risque de légalité** est avéré car les forfaits liés aux heures de nuit et débours pour la PJ n'ont pas remplacé les débours et heures de nuit mais s'y sont ajoutés. L'arrêté du Conseil d'Etat n'a pas été respecté. Les activités de contrôle tant de l'administration de la police, du secrétariat général du DI que de l'OPE ont dysfonctionné, reflétant un système de contrôle interne non opérationnel sur ces aspects.

4.5.4 Recommandations

Actions

[cf. constats 1,2,3,4 et 6] Les pistes de simplification et de meilleure planification des horaires figurent dans le rapport no 17 de la Cour des comptes relatif aux éléments de rémunération du corps de police.

En complément pour les événements dits « extraordinaires », il conviendrait de planifier les besoins en ressources humaines avec un degré de précision permettant de faire le lien avec les composants de la rémunération (ex : majoration en temps et en francs, travail de nuit, prime, indemnité, débours...). Définir si les heures seront reprises en congé ou payées. Elaborer un budget qui explicite tous ces éléments et permette de comprendre les écarts entre le budget et la réalité des faits, ce qui favorisera une approche constructive des discussions ultérieures éventuelles. Comparer ce budget à une solution alternative qui consisterait à faire appel à des sociétés privées pour tout ou partie des besoins en sécurité.

[cf. constat 3] Les éléments de rémunération non budgétés et non encore acceptés par le GC doivent faire l'objet d'une demande en autorisation de dépassement de crédit conformément à l'art. 49 de la LGAF.

[cf. constat 5] Il conviendrait d'établir une réconciliation avant et après le paiement des heures supplémentaires au niveau du corps de police.

Pistes et modalités de mise en œuvre

Les pistes de simplification et de meilleure planification des horaires figurent dans le rapport no 17 de la Cour des comptes relatif aux éléments de rémunération du corps de police. En bref, les heures supplémentaires par individu ne se calculeraient plus par rapport à une planification mais par rapport à un temps de travail annualisé, dont 90% serait planifié longtemps à l'avance, et 10% réservé pour couvrir les événements spéciaux.

Les planificateurs opérationnels de chaque corps de police quantifient les heures à travailler pendant les événements majeurs. Le responsable des ressources humaines avec l'appui d'un responsable financier évalue le coût total intégrant toutes les indemnités, les majorations en heures et en francs.

Le responsable des ressources humaines en collaboration avec le service des paies, doit vérifier que les ordres de paiements soient correctement exécutés et documentés pour l'ensemble du corps de police.

Avantages attendus

Augmenter la fiabilité des informations financières et budgétaires mais également des contrôles financiers. Permettre des discussions entre les partenaires sociaux en connaissance de cause dès l'élaboration du budget.

4.5.5 Observation de l'audité (DI)

Il faut souligner que, si la maîtrise de la sécurité d'une telle manifestation a engendré des lacunes dans sa gestion financière, c'est toutefois grâce à l'engagement de la police que cette grande fête du sport n'a pas connu de débordements qui auraient pu avoir des impacts dramatiques. Nous regrettons que ce rapport ne mette pas en lumière toute la maîtrise opérationnelle de la police, car c'est probablement la bonne gestion des activités de sécurité qui a permis à l'Euro 2008 de se dérouler dans un contexte aussi serein et festif.

Cela dit, il convient de reconnaître que la sous-estimation budgétaire initiale, l'absence de prise en compte des mécanismes de majoration des heures supplémentaires et des lacunes dans la coordination interne n'ont pas permis de réadapter le budget à la hausse à mesure que se préparait l'évènement, et de reconnaître également que l'information financière aux autorités concernées a été quelque peu négligée, notamment parce qu'elle n'était pas disponible en continu. Aussi, ce rapport met en lumière des faiblesses qui seront prises en compte lors de la préparation de prochains grands évènements dont la sécurité sera assurée par la police.

En outre, il est nécessaire de rappeler que la planification RH des évènements extraordinaires est, par nature, soumise à des aléas non-maîtrisables, les derniers évènements qui ont eu lieu dans l'actualité genevoise (suivi de la Conférence de Durban et manifestations de la communauté tamoule) le confirment.

Constats et recommandations 1,2,4 et 6: la plupart des recommandations émanant du rapport 17 de la Cour des comptes sont en cours d'analyse dans le cadre des groupes de travail sur la réorganisation de la police. Des propositions émanant de ces groupes de travail doivent être transmises au Conseil d'Etat d'ici au 30 juin 2009.

Constat 3: Une erreur interne est à l'origine de ce dysfonctionnement, qui a eu un impact financier limité. Le constat fait par la Cour permettra à la police et au DI de renforcer leur contrôle des éléments de rémunération afin que ce genre d'erreur soit évité à l'avenir.

Constat 4: La Cour mentionne l'indemnité versée aux policiers et le manque à gagner lié à la grève des amendes comme un coût indirect de l'Euro. Il faut toutefois préciser que l'indemnité a finalement été versée à l'ensemble des membres du Corps de police en raison d'une année 2008 particulièrement chargée pour la police genevoise, notamment en évènements liés à la Genève internationale, en manifestations politiques et en manifestations sportives d'envergure ou à risques, et non pas en lien uniquement avec l'Euro 2008. Dans ce sens, parler d'inégalité de traitement au sein de la police ou par rapport à d'autres catégories de personnel ne paraît pas approprié, car cette indemnité était une reconnaissance du travail accompli par toute la police au long de cette année 2008, ceci même si l'Euro 2008 en a été l'évènement majeur.

Constat 5: Une réconciliation permettant d'expliquer les différences mentionnées par la Cour sera effectuée.

4.6 Gros-plan sur les heures supplémentaires de la gendarmerie

4.6.1 Contexte

Introduction

Les heures supplémentaires payables pour la période de l'Eurofoot 2008 totalisent 150'575 heures dont 85% ont été payées et 15% provisionnées. La gendarmerie totalise plus des deux tiers de ces heures supplémentaires. Afin d'assurer les tâches de la gendarmerie pendant l'Eurofoot 2008, les effectifs ont été répartis de la manière suivante¹¹ :

<u>Engagement au profit de l'Eurofoot 2008</u>	
Commandement	22
Maintien de l'ordre et de la sécurité publique	175
Circulation	47
Autres missions	66
Sous-total affecté à l'Eurofoot 2008	310
Socle sécuritaire ¹²	424
Autres affectations	23
Sous-total hors Eurofoot 2008	447
Malades et accidents	26
Total effectif de la Gendarmerie	783

Planifications utilisées par la gendarmerie

- La planification horaire effective pendant l'année

En période normale, la planification du socle sécuritaire se fait sur des cycles de travail de 6 jours dont 4 jours de travail et deux jours de repos. Les autres activités sont gérées sur la base d'horaires spécifiques. Les heures supplémentaires sont calculées et majorées par rapport à une planification (Voir rapport N°17 de la Cour relatif aux éléments de rémunération du corps de police).

- La planification horaire opérationnelle effective pendant l'Eurofoot 2008

Pour la période de l'Eurofoot 2008, la gendarmerie a prévu une planification des horaires différente des horaires ordinairement en vigueur.

Les horaires du socle sécuritaire ont été planifiés pour 424 personnes sur un cycle de 4 jours dont un jour de repos et 24 heures de travail réparties sur les 3 autres jours.

Les horaires du personnel affecté au maintien de l'ordre de l'Eurofoot 2008 soit pour 310 personnes, ont été planifiés sur 4 journées non cycliques dont une de repos et 3 travaillées à raison de 10 heures par jour, selon les cas de 11h00 à 21h00, de 16h00 à 2h00 ou de 20h00 à 6h00.

¹¹ Selon présentation de la gendarmerie datée du 30 septembre 2008

¹² Le socle sécuritaire se compose des gendarmes affectés aux postes de police et aux tâches courantes sans rapport direct avec l'événement.

- Calcul des heures supplémentaires pendant l'Eurofoot 2008

Le calcul des heures supplémentaires a également été modifié et s'est effectué par rapport à un horaire dit administratif (8 heures par jour du lundi au vendredi) et non par rapport à une planification opérationnelle connue par les intéressés¹³. Selon ce calcul, une journée de travail de 10 heures produit 2 heures supplémentaires alors qu'une journée de travail de 6 heures ne compense pas les 2 heures supplémentaires précédemment effectuées et ceci en raison de l'application de l'ordre de service G 3 B 5.

Les heures non travaillées pendant les jours ouvrables ne sont ainsi pas décomptées de l'horaire de base de 40 heures mais toutes les heures travaillées en plus des 8 heures par jour ouvrable ainsi que les heures travaillées les samedis et dimanches sont enregistrées comme heures supplémentaires. Ces dernières font encore l'objet de majorations telles que prévues par les ordres de service G 3 B 5 et G 3 B 1.

Jour semaine	Heures planifiées	Heures effectivement travaillées	Heures selon horaire dit administratif	Heures payées par la rémunération de base	Différence entre heures effectives et heures selon l'horaire dit administratif	Heures non travaillées OS 3B5 ch 7	Heures supplémentaires calculées	Majoration en heures + autres	Heures supplémentaires payables
Note	a	b	c	d	e	f	g	h	i
					=b-c		=e+f		=g+h
Lundi	11.0	11.0	8.0	8.0	3.0	0.0	3.0	0.0	3.0
Mardi	6.0	6.0	8.0	6.0	-2.0	2.0	0.0	4.0	4.0
Mercredi	0.0	0.0	8.0	0.0	-8.0	8.0	0.0	0.0	0.0
Jeudi	7.0	7.0	8.0	7.0	-1.0	1.0	0.0	0.0	0.0
Vendredi	11.0	11.0	8.0	8.0	3.0	0.0	3.0	0.0	3.0
Samedi	6.0	6.0	0.0	0.0	6.0	0.0	6.0	12.0	18.0
Dimanche	0.0	8.5	0.0	0.0	8.5	0.0	8.5	5.5	14.0
Total exemple	41.0	49.5	40.0	29.0	9.5	11.0	20.5	21.5	42.0
Total Gendarmerie	120'452	161'766	125'012	96'098	36'754	28'914	65'668	42'390	108'058
Moyenne hebdomadaire par gendarme	35.9	48.3	37.3	28.7	11.0	8.6	19.6	12.6	32.2

L'exemple ci-dessus¹⁴ montre qu'un gendarme du socle sécuritaire qui a effectivement travaillé 49.5 heures sur une semaine se voit gratifié non pas de 9.5 heures supplémentaires mais de 20.5 heures supplémentaires parce que :

- il a travaillé 11 heures le lundi (3 HS) 11 heures le vendredi (3 HS) et 6 et 8.5 heures le samedi et dimanche (14.5 HS)
- le compteur n'a pas été débité des 11 heures non travaillées pendant l'horaire de référence (2 heures le mardi, 8 heures le mercredi et une heure le jeudi).

Les majorations des 20.5 heures supplémentaires calculées lors de cette semaine totalisent 21.5 heures. Ainsi le compteur d'heures supplémentaires a été crédité de 42 heures en raison des majorations dues à l'application des ordres de service G 3 B 1 et G 3 B 5 pour 9.5 heures supplémentaires effectives, soit un ratio de 1 à 4.

¹³ Note : l'horaire dit administratif ne fixe pas les tranches horaires à travailler contrairement à l'horaire traditionnel de l'administration.

¹⁴ Le tableau figure en Annexe (chapitre 8) avec une explication des colonnes.

Résumé des heures supplémentaires pour l'ensemble de la gendarmerie

La dernière ligne du tableau ci-dessus révèle que l'ensemble de la gendarmerie a effectivement travaillé 161'766 heures sur la période de l'Eurofoot 2008 alors que l'horaire dit administratif prévoyait théoriquement 125'012 heures pour la même période. Toutefois la gendarmerie se voit gratifiée non pas de 36'754 heures supplémentaires mais de 65'668 car les heures non travaillées durant l'horaire de référence ne sont pas déduites (28'914 heures), auxquelles s'ajoutent les majorations de 42'390 heures. Ainsi le compteur d'heures supplémentaires a été crédité de 108'058 heures.

De plus, et comme pour l'ensemble des corps de police à l'occasion de l'Eurofoot 2008, la gendarmerie a bénéficié d'un paiement d'heures supplémentaires majoré à 140%.

4.6.2 Constats

1. Le choix de l'application de l'horaire dit administratif comme référence n'a pas été formellement approuvé par la direction de la police et par le DI, bien que l'on s'écarte de la pratique habituelle qui est de calculer les heures supplémentaires par rapport à une planification réelle. De plus, ce choix n'a pas fait l'objet de simulations chiffrées en heures et en francs permettant une décision conséquente.
2. Le système de calcul des heures supplémentaires en référence à un horaire dit administratif et non en référence à la planification opérationnelle effective sur le terrain prévue pour la période de l'Eurofoot 2008 cumule les avantages suivants :
 - Calcul des heures supplémentaires par rapport à un horaire de 8 heures par jour du lundi au vendredi sans déduction le cas échéant des heures non travaillées par rapport à cet horaire par application d'une note de service et de l'ordre de service G 3 B 5,
 - Majoration des heures en temps selon l'ordre de service G 3 B 5,
 - Bonification de quatre heures pour chaque nuit travaillée selon l'ordre de service G 3 B 1,
 - Majoration en francs (140%) des heures supplémentaires

Sur la base d'un échantillon de 467 gendarmes soit 60% de l'effectif de la gendarmerie pour lequel la planification effective quotidienne est disponible, la Cour a calculé, pour la période du 6 au 30 juin 2008 et au quart d'heure près, les heures supplémentaires en référence à l'horaire dit administratif d'une part et à l'horaire correspondant à la planification opérationnelle effective prévue pour la période de l'Eurofoot 2008 d'autre part.

Horaire de référence	Heures planifiées	Heures travaillées	Différence entre heures effectives et heures selon l'horaire de référence	Heures non travaillées OS 3B5 ch 7	Heures supplémentaires calculées	Majoration en heures	Heures supplémentaires payables	Coût des heures supplémentaires en millions
Horaire dit administratif	70'095	88'217	18'122	20'321	38'442	29'569	68'011	4.3
Horaire opérationnel prévu pour la période de l'Eurofoot 2008	82'200	88'217	6'017	9'068	15'085	18'802	33'887	2.1

Il résulte de ce tableau que le coût des heures supplémentaires calculées par rapport à un horaire dit administratif s'élève à 4.3 millions pour les 467 gendarmes considérés, alors que le coût des heures supplémentaires calculées par rapport à l'horaire opérationnel prévu pour la période de l'Eurofoot 2008 aurait coûté 2.1 millions. Ainsi, selon les horaires de référence retenus pour valoriser les heures supplémentaires, leur coût peut varier du simple à plus du double pour l'échantillon considéré (de 2.1 à 4.3 millions, soit un enjeu de 2.2 millions).

A l'échelle de l'ensemble de la gendarmerie, l'enjeu du choix de l'horaire peut ainsi engendrer un surcoût variant de 2.2 à 3.8 millions au maximum.

La différence de coût relatif à ce choix tient à trois facteurs de poids presque identique :

- Le nombre d'heures planifiées sur un horaire dit administratif inférieur au nombre d'heures planifiées sur un horaire opérationnel.
- Le nombre d'heures non travaillées par l'application de l'ordre de service G 3 B 5 ch.7¹⁵ qui est plus important lorsqu'on applique un horaire dit administratif qu'un horaire opérationnel.
- La majoration des heures supplémentaires selon les heures et conditions de leur apparition en application des ordres de service G 3 B 1 et G 3 B 5 qui est plus importante lorsqu'on applique un horaire dit administratif car ce dernier conduit à un nombre d'heures supplémentaires calculées plus important.

¹⁵ G 3 B 5 ch.7 : « si l'horaire est modifié pour les besoins du service, les heures effectuées en moins ne seront pas imputées du compte d'heures »

3. Sur la base des différents fichiers mis à sa disposition, la Cour a noté les cas particuliers ci-dessous :

	Heures selon horaire dit administratif	Heures effectivement travaillées	Heures de l'horaire dit administratif non travaillées OS G3B5 ch 7	Heures supplémentaires calculées	Majoration en heures + autres	Heures supplémentaires totales (yc majoration)	Heures payées en F	Coût des heures supplémentaires payées en F (yc Charges sociales)
Ex.1	168	168.0	63.0	63.0	66.0	129.0	8'164	8'815
Ex.2	168	160.8	89.0	81.8	67.7	149.5	7'103	7'669
Ex.3	168	139.0	89.0	62.8	60.5	123.3	8'620	9'308
Ex.4	168	442.5	0.0	274.5	43.5	318.0	28'471	30'742
Ex.5	168	440.4	0.0	272.4	42.6	315.0	28'203	30'453

La Cour note ici que par exemple :

- les premier, deuxième et troisième gendarmes n'ont pas fait davantage d'heures que l'horaire de référence sur l'ensemble de la période mais ont perçu respectivement 8'164 F, 7'103 F et 8'620 F au titre d'heures supplémentaires, soit près d'un mois de salaire, en plus de leur traitement de base. Ces exemples démontrent que le système de planification utilisé pendant la période de l'Eurofoot 2008 produit par lui-même des heures supplémentaires quand bien même les gendarmes concernés ont effectivement travaillé le nombre d'heures (voire moins) requis par l'horaire de référence.
- les quatrième et cinquième gendarmes ont perçu près de trois salaires moyens d'un gendarme pour avoir travaillé environ 15 heures par jour durant toute la manifestation, soit plus du double que la moyenne des gendarmes, reflétant des inégalités dans la planification et des risques opérationnels évidents.

4.6.3 Risques

Le **risque financier** est avéré car le choix de l'horaire dit administratif comme horaire de référence et non l'horaire opérationnel a généré un surcoût de 3.8 millions.

Le **risque de conformité** est avéré car l'interprétation de l'ordre de service G 3 B 5 est incorrecte puisque la planification effective des horaires ne sert pas de référence aux calculs des heures supplémentaires.

Le **risque d'image** est avéré car le système d'horaire choisi est négatif pour l'image de l'administration de la police, et, en conséquence, pour l'ensemble du corps de police.

Le **risque opérationnel** tient à une planification ayant contraint certains gendarmes à travailler 15 heures par jour pendant quatre semaines.

4.6.4 Recommandations

Actions

[cf. constat 1, 2 et 3] Les pistes de simplification et de meilleure planification des horaires figurent dans le rapport no 17 de la Cour des comptes relatif aux éléments de rémunération du corps de police.

En bref, les heures supplémentaires par individu ne se calculeraient plus par rapport à une planification mais par rapport à un temps de travail annualisé, dont 90% serait planifié longtemps à l'avance, et 10% réservé pour couvrir les événements spéciaux.

En complément, ne comptabiliser les heures supplémentaires qu'une fois les heures à travailler annuelles atteintes, ce qui implique l'annulation du chiffre 7 de l'ordre de service G 3 B 5, simuler le coût total des événements extraordinaires selon plusieurs planifications d'horaires afin de permettre un choix éclairé. Une fois qu'une planification a été retenue, ne pas dépasser les conditions financières ressortant de la simulation choisie tant que les écarts entre le budget retenu et le réalisé ne sont pas clairement expliqués par le corps de police ou par le DI.

Pistes et modalités de mise en œuvre

La hiérarchie de la gendarmerie est invitée à présenter au commandement de la police, avant chaque événement majeur, plusieurs scénarii de planification d'horaire avec les coûts y relatifs et ce avec l'aide du responsable financier du corps de police.

Avantages attendus

Eviter le paiement d'heures non travaillées afin que les coûts liés à la sécurité soient raisonnables.

Discussions entre les partenaires sociaux en connaissance de cause dès l'élaboration du budget.

Economie variant de 2.2 jusqu'à 3.8 millions dans la mesure où le calcul des heures supplémentaires est fait par rapport à l'horaire opérationnel.

4.6.5 Observations de l'audit (DI)

En préambule, il est nécessaire de rappeler qu'une décision du CE supprimant tous les congés et les repos durant l'Euro 2008 avait été adoptée et que celle-ci ne pouvait que générer des heures supplémentaires. Comme cela a été mentionné au point 4.5.5, les lacunes en matière de gestion budgétaire ont également engendré des conséquences en matière de planification des horaires.

De même, et bien que cela ait été exposé à la Cour, des projections ont été faites par la gendarmerie avant le choix définitif de l'horaire. Ces motifs ont été exposés à plusieurs reprises aux divers interlocuteurs et le tableau d'analyse préalable a été transmis à la Cour des comptes lors de l'audit. Aussi, les constats 1 et 2 du point 4.6.2 doivent être modérés, car les simulations ont bien été effectuées, mais sur la base d'une planification horaire sous-estimée. Il est clair que si les simulations avaient été faites sur la base de projections horaires plus élevées, l'horaire dit opérationnel aurait probablement été choisi. En ce sens, laisser entendre que l'horaire présentant le plus grand avantage en terme de rémunération a été volontairement choisi résulte, selon l'audit, d'une interprétation erronée de la situation à ce moment-là. En effet, autant la police que le département incluent le critère de l'emploi judicieux et économique des moyens comme un élément déterminant dans ce genre de décisions.

Le risque de conformité mentionné par la Cour est une question d'interprétation, car en l'absence d'autres bases légales, la Gendarmerie tient compte de l'OS 3 B 5 pour le calcul des heures supplémentaires. Le chiffre 7 de ce même OS est appliqué selon le principe que les éventuelles heures non travaillées sur une journée ne sont pas déduites des comptes d'heures. La suspension des congés et des repos est également prise en compte dans l'application de cet OS.

Constat 3: La présence continue de deux spécialistes de la conduite du maintien de l'ordre sur la plaine de Plainpalais a effectivement généré un temps de travail trop important pour ces deux collaborateurs, qu'il aurait convenu de réduire. Toutefois, affirmer que cela induit des risques opérationnels est un point de vue qui n'est pas partagé par l'audité, car la structure opérationnelle d'un tel dispositif prévoit naturellement le remplacement en cas de défaillance, ceci à tout niveau de la chaîne de commandement.

Recommandations 1.2.3: la plupart des recommandations émanant du rapport 17 de la CDC sont en cours d'analyse dans le cadre des groupes de travail sur la réorganisation de la police. Des propositions émanant de ces groupes de travail doivent être transmises au Conseil d'Etat d'ici au 30 juin.

4.6.5 Position de la Cour relativement aux observations de l'audité (DI)

Comme le précise le DI dans son observation relative au constat 1 de la Cour, il n'y a pas eu d'estimation anticipée des coûts liés aux projections horaires, que se soit par rapport à un horaire dit administratif ou par rapport à un quelconque autre horaire de référence.

Relativement au constat 2, la Cour ne s'est pas prononcée sur le caractère « volontairement » choisi ou non de l'horaire produisant le plus grand avantage en termes de rémunération. Toutefois, des simulations chiffrées en heures et en francs avant l'événement auraient permis de choisir le système de calcul des heures supplémentaires en référence à la planification opérationnelle effective sur le terrain prévue pour la période de l'Eurofoot 2008 et non en référence à un horaire dit administratif, avec à la clé une économie d'au moins 2.2 millions. Ce constat semble également partagé par le DI puisque celui-ci indique « *il est clair que si les simulations avaient été faites sur la base de projections horaires plus élevées, l'horaire dit opérationnel aurait probablement été choisi* ».

4.7 Etat de Genève – Revenus directs

<i>En millions</i>	Budget 2008 selon DCTI	Comptes et engagés 2008 selon DCTI	Comptes et engagés 2002 - 2008 selon la Cour
Revenus	- 4.1	- 4.9	- 4.9

Les revenus de l'Etat correspondent à des entrées de fonds provenant de tiers hors du périmètre de consolidation :

2'507'045 F	Confédération (sécurité)
2'056'000 F	UEFA
375'000 F	ASF
4'938'045 F	Total

Les retombées économiques de l'événement sont présentées au [chapitre 5](#).

4.7.1 Contexte

La charte des sites d'accueil entre l'UEFA et les responsables de l'organisation de l'Eurofoot 2008 octroyait la possibilité au site d'accueil de désigner quatre sponsors assignés à la zone officielle des supporters soit Plainpalais, Pour pouvoir être sélectionnée comme sponsor du site d'accueil, l'entreprise devait remplir les critères cumulatifs suivants :

- Ne pas être elle-même et/ou ne pas proposer de services ou produits en concurrence avec l'un ou l'autre des partenaires commerciaux et/ou services et produits,
- Ne pas agir en qualité d'entreprise de vente en détail,
- Etre une société locale, fortement enracinée dans le site d'accueil. A noter qu'une personnalité juridique ou morale ayant un statut national ou international ne sera considérée comme une société locale qu'à condition d'avoir son siège dans le site d'accueil.

A noter que parmi les supporters nationaux il y avait l'UBS, Swisscom et Hublot dont les recettes ont été encaissées par l'UEFA. Ainsi les secteurs de l'horlogerie et de la banque n'étaient plus disponibles pour une éventuelle recherche de sponsors locaux.

4.7.2 Constats

L'engagement de l'Etat s'est effectué en 2001, alors que les engagements se sont formalisés par le contrat de stade en 2004 et la charte en 2007. Ainsi :

- les coûts pour faire face aux exigences de l'UEFA sont principalement supportés par les villes organisatrices (taille des stades, niveau de sécurité, etc.)
- les revenus sont limités car les conditions pour trouver des sponsors locaux sont restrictives.

La contribution de l'UEFA à l'Etat de Genève couvre 7% des charges et investissements supplémentaires que l'Etat a pris en charge.

4.7.3 Risques

Le **risque financier** est avéré car les exigences de l'UEFA ont rendu l'événement difficilement rentable pour les pouvoirs publics. En revanche, il est à noter que pour l'UEFA (dont le siège est à Nyon), l'Eurofoot 2008 en Suisse et en Autriche se traduit par 2.1 milliards de francs de recettes, dont 412 millions de bénéfices¹⁶.

4.7.4 Recommandation

Actions :

Il est bien connu que dans ce type d'événements sportifs ou culturels, le département coordinateur au plan local n'a que peu de marge de manœuvre, de surcroît considérant les contraintes d'organisation au niveau fédéral voire résultant de la dimension internationale de l'événement. Toutefois, une fois le choix politique décidé, le département coordinateur devrait négocier avec les organisateurs, les conditions-cadres de l'événement et une répartition plus équitable des charges et bénéfices, notamment dans le contexte d'une forte augmentation des coûts.

En tous les cas, avant, pendant et après le processus de décision démocratique, il conviendrait de présenter les coûts à la charge de l'Etat et de l'ensemble des collectivités publiques sous l'angle d'une fourchette possible et non d'un montant fixe, compte tenu des inévitables imprévus résultant de la nature même de ce type d'événements.

Avantages attendus

Une meilleure répartition des résultats liés aux manifestations.

Une plus grande transparence dans le processus de décision démocratique.

4.7.5 Observation de l'audité (DCTI)

Le DCTI partage la recommandation de la Cour quant à la communication des coûts sous la forme d'une fourchette mais tient à relever que dans son volet "négociation" cette recommandation n'est pas praticable de part les contraintes, la multiplicité des intervenants et la détention des droits liés à l'événement par des tiers. Force est de constater que le pouvoir de négociation est très restreint au vu d'aspects légaux complexes et contraignants inhérents à ce type de grands événements.

Par ailleurs, les retombées de ce type d'événement ne peuvent être considérées que sous l'aspect économique et financier. Même si les retombées non-économiques, notamment en termes d'image et de promotion, sont difficilement mesurables, elles doivent également être prises en compte dans l'analyse.

Comme indiqué au point 4.2.5, le DCTI informera les collègues spécialisés finances et contrôle interne, par l'intermédiaire de ses représentants, de la nécessité de préparer une directive transversale concernant la gestion de projets d'envergure et à destination de l'ensemble des départements. Cette directive reprendrait notamment la suggestion de la Cour sur la communication de fourchette de coûts.

Le DCTI ne peut donc pas s'engager sur des délais pour le compte des collègues spécialisés susmentionnés.

¹⁶ Source : Swissinfo du 29 juillet 2008

4.8 Fondation du Stade de Genève (FSG)

<i>En millions (non refacturé dans le périmètre)</i>	<i>Selon CDC pour le périmètre suivi par la CDC</i>
Charges	7.1
Investissements	8.9
Revenus	10.4

4.8.1 Contexte

Le contrat de stade signé le 26 novembre 2004 entre l'ASF, la FSG et l'UEFA précise les exigences en matière de sécurité, les infrastructures nécessaires, les matches de tests nécessaires, les délais et les conditions financières. Le contrat a été signé entre autres par un membre de la FSG, président en outre du conseil d'administration du centre commercial de la Praille ainsi que par le directeur des ressources financières du DCTI, également président de la FSG.

Le contrat prévoyait que la FSG reçoive 350'000 F par match pour l'organisation hors frais de sécurité, 36'000 F par match spécifiquement pour la sécurité et un bonus à la performance de 200'000 F si certaines conditions sont remplies (couverture d'assurance, signalisation adéquate,...). Ainsi, le financement de l'UEFA était plafonné à 1'358'000 F pour l'ensemble des trois matches devant se dérouler à Genève.

Le contrat prévoyait également la disponibilité de l'Hotel Ramada Encore, du bâtiment de liaison et du centre commercial de la Praille durant un mois et demi. En réalité, les commerces du centre n'ont pas ouvert les jours de matches (soit 3 jours). Afin de ne pas léser les commerces installés dans le centre commercial et de loisirs de la Praille, ils ont été autorisés à ouvrir le dimanche 29 juin 2008.

Le tableau ci-dessous intègre les éléments relatifs à l'Eurofoot 2008 tels qu'identifiés dans la comptabilité de la FSG ainsi que le compte d'exploitation relatif aux trois matches qui ont eu lieu au stade de Genève pendant l'Eurofoot 2008 (en millions) :

CHARGES	
Charges non liées aux 3 matches	6.6
Charges liées aux 3 matches	0.5
Total charges	7.1
	-
INVESTISSEMENTS	
Investissements	8.9
Total investissements	8.9
	-
Total des charges et des investissements	16.0
	-
PRODUITS	
FEC	8.8
Sport-Toto	4.0
Confédération	2.8
Euro 2008 SA (organisation des matches)	1.4
Euro 2008 SA (refacturation de dépenses)	2.1
Autres	0.1
Total des produits	19.2
Total des produits (externe au périmètre de consolidation)	10.4

La part d'investissement de 8.9 millions correspond à des installations dans le stade tels que des écrans, luminaires, connections presse, etc. A noter que ces investissements seront encore utilisables pour des événements futurs.

Les charges et les investissements assumés par la FSG en raison des principales prescriptions de l'UEFA sont :

Infrastructure pour la presse	3.8
Adaptation du bâtiment	1.1
Eclairage	0.7
Contrôle d'accès	0.7
Deuxième écran	0.7
Bureaux UEFA, équipements, ...	0.6
Poste médical avancé	0.1
Divers	0.3
Total	8.0

La participation de l'UEFA concernant les refacturations des dépenses totalise 2.1 millions.

4.8.2 Constats

Tout comme pour l'Etat de Genève, les charges et investissements exigés par l'UEFA restent principalement à la charge des collectivités. Ainsi l'UEFA ne couvre que 26% des charges et investissements du stade spécifiquement demandés par cette dernière alors même que certains investissements ont permis d'engranger des revenus à l'UEFA, comme par exemple la modification de l'éclairage pour permettre une retransmission en haute définition des matches.

4.8.3 Risques

Le **risque financier** est avéré car les exigences de l'UEFA ont été principalement financées par des deniers publics.

4.8.4 Recommandation

Actions :

Comme présenté au point 4.7.4, le département coordinateur est invité, dans la mesure du possible, à négocier avec les organisateurs des conditions-cadres de l'événement et une répartition plus équitable des charges et bénéfices, notamment dans le contexte d'une forte augmentation des coûts.

Avantages attendus

Une meilleure répartition des résultats liés aux manifestations.

4.8.5 Observation de l'audit (DCTI)

Voir 4.7.5

4.9 Autres entités

<i>En millions (non refacturé dans le périmètre)</i>	Selon CDC pour le périmètre suivi par la CDC
Charges	3.3
Investissements	-
Revenus	- 0.5

4.9.1 Contexte

Les autres entités sont :

- Fonds d'équipement communal (FEC),
- Fondation des parkings,
- Fondation pour le tourisme,
- Genève Tourisme et Bureau des congrès,
- Aéroport International de Genève (AIG),
- Hôpitaux universitaires de Genève (HUG),
- Services industriels de Genève (SIG),
- Transports publics genevois (TPG),
- Université de Genève (UNIGE),
- Palexpo SA,
- Ports francs et entrepôts de Genève SA
- Communes (Villes de Genève, Lancy, Carouge, Plan-les-Ouates, Veyrier)

L'impact net de ces entités sur les coûts est de 3.3 millions. Les coûts concernent notamment des charges internes de personnel pour 1.8 million, les transports en commun, la mise à disposition de véhicules, service sanitaire, parking, etc.

Le coût du ballon placé sur le jet d'eau (total de 360'000 F) a été financé par l'Etat de Genève (160'000 F), la Fondation pour le tourisme (100'000 F), Genève tourisme et bureau des congrès (50'000 F) et la commission cantonale du Sport-Toto (50'000 F).

Pour information, le versement du FEC en 2007 a été de 8'820'000 F intégralement consacré au Stade de Genève. La vision consolidée de ce rapport implique que cette dépense du FEC et la recette correspondante de la FSG sont neutralisées.

A noter que la facture de la Ville de Genève concernant le loyer de la plaine de Plainpalais et adressée à la société organisatrice a finalement été acquittée par le DCTI en date du 8 mai 2009 pour un montant de 300'000 F. Cette dépense a été neutralisée dans la consolidation (charge Etat ; revenu Ville de Genève).

4.9.1 Constats

Rien de particulier à signaler.

5 Les retombées économiques de l'événement

Dans le contexte général du présent rapport, la Cour a présenté une estimation des charges, investissements et revenus liés à l'Eurofoot 2008 pour les entités genevoises publiques ou contrôlées par les pouvoirs publics (périmètre de consolidation déterminé par la Cour). Dans cette vision comptable, les dépenses de l'Eurofoot 2008 s'élèvent à 55.9 millions dont 47.3 qui n'auraient pas eu lieu sans l'événement. De leur côté, les revenus s'élèvent à 16 millions. Le coût net de l'événement se chiffre donc à 39.9 millions, dont 31.3 millions de coût net supplémentaire.

Cependant, les revenus du « périmètre de consolidation du secteur public » ne sont pas des éléments suffisants pour déterminer l'ensemble des retombées économiques d'un événement tel que l'Eurofoot 2008. En effet, au-delà de la vision comptable du résultat consolidé, cet événement produit également des retombées économiques tant pour l'économie privée que pour le secteur public.

Les retombées économiques sont généralement définies comme étant la somme des valeurs ajoutées supplémentaires produites par l'événement. Dans cette optique similaire à l'un des calculs du PIB (somme des valeurs ajoutées), il convient de partir des dépenses de fonctionnement ou d'investissement consenties par tous les acteurs économiques (privés ou publics) puis d'en estimer la valeur ajoutée. La valeur ajoutée est représentée en priorité par les rémunérations salariales supplémentaires et par les rémunérations du capital (bénéfice des entreprises). A l'aide d'outils de statistique socio-économique, de cette valeur ajoutée seront ensuite déduits l'équivalent des postes de travail créés et les impôts supplémentaires à percevoir par l'Etat, sur la base d'hypothèses relatives aux salaires annuels et aux taux d'imposition.

L'Office fédéral du sport (ci-après OFSPO) ayant mandaté plusieurs instituts de recherche et entreprises spécialisées pour évaluer globalement et durablement les effets de l'Eurofoot 2008 en Suisse, la Cour a ainsi pris contact avec le Laboratoire d'économie appliquée de l'Université de Genève (LEA), qui avait été mandaté pour évaluer les impacts économiques de l'Eurofoot 2008 à Genève, et l'institut de recherche socio-économique Rütter+Partner, chef de projet des études mandatées par l'OFSPO.

5.1 Contexte

En avril 2007, l'OFSPO rendait public un rapport sur les effets économiques probables de l'Eurofoot 2008 en Suisse¹⁷. Concernant Genève, trois domaines étaient identifiés comme susceptibles de produire des retombées économiques :

- dépenses liées au stade : selon les hypothèses, le chiffre d'affaires supplémentaire (direct et indirect) s'élevait de 9 à 10 millions, induisant des impôts de 0.4 à 0.5 million (hors impôts fédéraux);

¹⁷ Source : Wirtschaftliche Wirkungen der UEFA EURO 2008™ in der Schweiz, Aktualisierung der Studie von 2004, Rütter+Partner, April 2007

- dépenses du « site d'accueil » : selon les hypothèses, le chiffre d'affaires supplémentaire (direct et indirect) s'élevait de 16 à 20 millions, induisant des impôts cantonaux de 0.7 à 0.8 million (hors impôts fédéraux);
- les dépenses des visiteurs et des spectateurs des matches : selon les hypothèses, le chiffre d'affaires supplémentaire (direct et indirect) s'élevait de 44 à 80 millions, induisant des impôts cantonaux de 1.0 à 1.8 million (hors impôts fédéraux).

Net de l'effet d'éviction (effet économique des touristes qui seraient venus à Genève si l'Eurofoot 2008 n'avait pas eu lieu), le chiffre d'affaires supplémentaire (direct et indirect) pour le canton de Genève était ainsi estimé entre 67 et 107 millions, la valeur ajoutée entre 39 et 60 millions et les impôts entre 2.1 à 3.1 millions (hors impôts fédéraux).

A noter que le PIB genevois étant estimé à 41.3 milliards en 2008¹⁸, l'impact de l'Eurofoot 2008 représenterait, au mieux, 0.15% ou une demi-journée de la valeur ajoutée produite par le canton sur une année.

5.2 Constats

La Cour a relevé les principaux indicateurs relatifs à l'impact économique et les considérations macroéconomiques de l'Eurofoot 2008 pour les trois domaines identifiés ci-avant.

1) **relativement aux dépenses liées au stade :**

En utilisant la même méthodologie que celle de l'étude d'avril 2007 et en y appliquant les dépenses effectives du stade telles que calculées par la Cour, le chiffre d'affaires supplémentaire (direct et indirect) s'élèverait à 26 millions, induisant des impôts de 1.3 million (hors impôts fédéraux).

2) **relativement aux dépenses du « site d'accueil » :**

En utilisant la même méthodologie que celle de l'étude d'avril 2007 et en y appliquant les dépenses effectives des collectivités, institutions et entreprises publiques (hors stade) telles que calculées par la Cour, le chiffre d'affaires supplémentaire (direct et indirect) s'élèverait à 43 millions, induisant des impôts de 3.5 millions (hors impôts fédéraux, mais incluant les impôts sur les rémunérations supplémentaires au sein du périmètre). Il convient encore de tenir compte d'impôts de 0.6 million, représentant la part revenant à Genève de l'impôt à la source sur les primes des joueurs (impôt perçu par le canton de Vaud où siège l'UEFA et redistribué aux « cantons-hôtes »), soit un total de 4.1 millions d'impôts supplémentaires.

3) **relativement aux dépenses des visiteurs et spectateurs des matches :**

Le 17 novembre 2008, l'OFSPD rendait publics les premiers résultats des enquêtes et sondages effectués sur les visiteurs¹⁹. L'enquête mentionne « *A noter toutefois, il est vrai, que le nombre de nuitées hôtelières prévu n'a, en l'état actuel des connaissances, pas été atteint. Le chiffre d'affaires plus bas pour l'hôtellerie sera toutefois compensé par le taux de fréquentation très élevé des visiteurs, des dépenses nettement supérieures de Euro 2008 SA et des investissements plus élevés*

¹⁸ Source: rapport sur le PIB romand, Banques cantonales romandes et Forum des 100, 7 mai 2009

¹⁹ Source : Wirtschaftliche Wirkungen der UEFA EURO 2008™ in der Schweiz, Ex-post Analyse (provisorische Ergebnisse), Rütter + Partner, November 2008

pour le stade à Genève. [...] L'enquête a également révélé que nombre de fans de football ont dormi à bon prix, si ce n'est gratuitement, dans les régions hôtes (hébergement dans des dortoirs, chez des connaissances ou des amis, voire dans leur voiture). »

Le 15 décembre 2008, le centre de recherches conjoncturelles de l'école polytechnique fédérale de Zurich (ci-après KOF) a publié les résultats de son enquête spéciale menée en septembre 2008 sur l'Eurofoot 2008. Le KOF mentionne notamment « *L'enquête menée par le KOF en septembre 2008 auprès d'environ 620 entreprises suisses de la restauration et de l'hébergement au sujet de l'impact de l'Euro 08 a abouti à un bilan décevant. [...] La croissance du chiffre d'affaires entre les mois de mai et d'août aurait probablement été supérieure dans la restauration et l'hébergement sans l'Euro 08. [...] Les établissements de la restauration ont peut-être souffert de ce que l'on appelle l'effet « couch potato ». [...] Cela signifie que les supporters locaux abandonnent leurs habitudes de consommation pendant les grandes manifestations sportives et préfèrent suivre la retransmission des matches à la télévision chez eux, consommant ainsi des plats et des boissons relativement bon marché. »*

La Cour a relevé, avec l'aide de l'OCSTAT, les principaux indicateurs économiques permettant de fournir une appréciation relative aux visiteurs de l'Eurofoot 2008.

Hôtellerie²⁰ : En juin 2008, le nombre de nuitées est en baisse (- 13'906 nuitées, soit -5.1%). A l'aide de statistiques détaillées par nationalités des clients, l'OCSTAT a précisé à la Cour « *il semble qu'il y ait ainsi eu un double effet Eurofoot 2008 :*

- *une désaffection des clients « habituels » qui ont, soit renoncé à leur séjour à ces dates, soit l'ont plutôt avancé sur les mois d'avril et de mai ;*
- *une forte fréquentation de clients attirés par l'Eurofoot 2008 (Portugal, Tchéquie, Turquie) sans toutefois compenser la désaffection des clients « traditionnels ». »*

Trafic aérien²¹ : le nombre de passagers relevés à l'aéroport de Cointrin en juin 2008 a augmenté de 6.9% par rapport à juin 2007. Cette hausse s'inscrit dans la tendance de + 10.0% observée sur la période janvier-mai 2008 par rapport à janvier-mai 2007. Le nombre de mouvements relevés à l'aéroport en juin 2008 a augmenté de 6.0% par rapport à juin 2007. Cette hausse s'inscrit dans la tendance de + 4.5% observée sur la période janvier-mai 2008 par rapport à janvier-mai 2007.

Taxis²² : rien à signaler de particulier pour le mois de juin 2008.

Transports publics²³ : en juin 2008, les transports publics genevois ont comptabilisé 403'372 voyages comme étant imputables à l'Eurofoot 2008, soit 3% des voyages mensuels.

Fiscalité²⁴ : les économètres du département des finances n'ont pas tenu compte de l'impact potentiel de l'Eurofoot 2008 sur leurs estimations de rentrées fiscales, que ce soit pour la branche d'activité hôtellerie et restauration ou de manière plus générale en termes de retombées indirectes pour l'économie genevoise. A noter que le poids fiscal de la branche hôtellerie et restauration ne représente que 1% des impôts sur le bénéfice et sur le capital des personnes morales.

²⁰ Source : OCSTAT, reflets conjoncturels no 3, septembre 2008

²¹ Source : statistiques mensuelles provisoires de l'Aéroport International de Genève

²² Source : coopérative taxis 202

²³ Source : TPG

²⁴ Source : administration fiscale cantonale

En outre, il convient de relever que la principale entreprise organisatrice de la manifestation à Genève a subi une perte de l'ordre de 0.5 million sur l'événement.

Ces principaux indicateurs soulignent qu'à Genève, l'effet de l'Eurofoot 2008 n'a pas provoqué une modification substantielle des principaux indicateurs économiques. A défaut d'autres informations, les retombées économiques des dépenses des visiteurs et spectateurs des matches ne devraient pas s'écarter significativement de la fourchette basse des instituts de prévision, soit un chiffre d'affaires supplémentaire de 0 à 44 millions induisant des impôts au plus de 1 million.

Globalement pour les trois domaines concernés (dépenses liées au stade, dépenses du « site d'accueil » et dépenses des visiteurs et spectateurs des matches), la méthodologie des instituts mandatés par l'OFSPPO, appliquée aux chiffres effectifs de ce rapport, pourrait conduire à un chiffre d'affaires supplémentaire de 69 à 113 millions, impliquant une valeur ajoutée de l'ordre de 40 à 63 millions et des impôts supplémentaires de 5 à 6 millions (soit plus du double des prévisions initiales en raison de l'effet induit par les dépenses plus importantes que prévues du stade et du « site d'accueil », et de l'effet de la taxation plus importante que prévue des rémunérations supplémentaires).

La valeur ajoutée de l'événement est à mettre en perspective avec le PIB genevois de 41.3 milliards. Les impôts supplémentaires sont à mettre en perspective avec les coûts nets supplémentaires directs et indirects des entités publiques et parapubliques de 31.3 millions dont la plus grande partie a été financée par une augmentation de la dette.

Sur la base d'expériences récentes en Europe (Jeux Olympiques, Eurofoot antérieurs, etc.) il semble qu'à défaut de pouvoir inscrire au programme de ces événements le développement de projets majeurs d'infrastructure et d'urbanisation, voire l'amélioration de l'image d'une région en vue de retombées touristiques à long terme, la prise en charge de ces grands événements reste majoritairement déficitaire pour les collectivités publiques.

Il est toutefois bien connu que l'impact de grands événements sportifs ne saurait être exclusivement apprécié sur la base de critères quantitatifs et financiers.

Note :

Les résultats chiffrés du présent rapport ont été demandés par et seront transmis aux instituts de recherche socio-économique mandatés par l'OFSPPO, dans le cadre de la préparation de leurs résultats définitifs par région, attendus au cours du troisième trimestre 2009. Au moment de la parution de ces publications, il conviendra d'être particulièrement attentif aux éléments suivants dans l'appréciation de la valeur ajoutée et des impôts en résultant :

- les hypothèses utilisées pour estimer les dépenses de consommation des visiteurs ;
- les modalités utilisées pour la prise en compte de « l'effet d'éviction » créé par l'événement.

6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2= Modéré 1= Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.2.4	Recommandation 1 L'information concernant les projets d'envergure doit être organisée de manière uniforme entre tous les départements (définition des rubriques à suivre, création d'un tableau de bord avec les indicateurs adaptés à l'événement, définition des étalons de mesure, etc.). Dans chaque département, un référent responsable doit s'assurer que l'organisation de l'information voulue soit comprise par l'ensemble des intervenants.	2	Le DCTI informera les collègues concernés	A déterminer en fonction de l'éventuelle entrée en matière des collègues spécialisés	
4.2.4	Recommandation 2 Sur demande du département coordinateur, la comptabilité générale devrait imposer une codification adaptée pour suivre ce genre d'événement et interdire la création d'autres codes pour suivre le même événement. La codification devrait être communiquée à tous les intervenants.	1	Le DCTI informera les collègues concernés	A déterminer en fonction de l'éventuelle entrée en matière des collègues spécialisés	
4.3.4	Recommandation 3 Le département coordinateur d'une manifestation du type de l'Eurofoot 2008 devrait suivre et modifier les contrats engageant l'Etat lorsque la situation de fait évolue. Il conviendrait notamment de prévoir des clauses de pénalité importantes en cas d'impossibilité d'auditer des éléments déterminant les revenus potentiels de l'Etat. Les sociétés n'ayant pas respecté les clauses contractuelles ne devraient plus être fournisseurs de l'Etat lorsque le choix est possible. Il conviendrait encore d'intégrer plus activement les collaborateurs du service de contrôle interne du département coordinateur, afin de signaler plus tôt les dysfonctionnements ou lacunes contractuelles éventuelles et permettre ainsi la mise en place d'actions correctrices et de contrôles supplémentaires avant ou pendant l'événement. Ces mesures devraient permettre de réduire voire d'éviter des coûts d'audit.	2	Le DCTI informera les collègues concernés	A déterminer en fonction de l'éventuelle entrée en matière des collègues spécialisés	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délaï au	Fait le
4.3.4	Recommandation 4 Le département coordinateur devrait intégrer des clauses contractuelles relatives à un droit de regard et d'acceptation des contrats avec des sous-traitants pour éviter toute dilution de profit non maîtrisée.	2	Le DCTI informera les collègues concernés	A déterminer en fonction de l'éventuelle entrée en matière des collègues spécialisés	
4.5.4	Recommandation 5 Les pistes de simplification et de meilleure planification des horaires figurent dans le rapport no 17 de la Cour des comptes relatif aux éléments de rémunération du corps de police. En complément pour les événements dits « extraordinaires », il conviendrait de planifier les besoins en ressources humaines avec un degré de précision permettant de faire le lien avec les composants de la rémunération (ex : majoration en temps et en francs, travail de nuit, prime, indemnité, débours...). Définir si les heures seront reprises en congé ou payées. Elaborer un budget qui explicite tous ces éléments et permette de comprendre les écarts entre le budget et la réalité des faits, ce qui favorisera une approche constructive des discussions ultérieures éventuelles. Comparer ce budget à une solution alternative qui consisterait à faire appel à des sociétés privées pour tout ou partie des besoins en sécurité.	Travaux en cours Réorganisation de la Police	Cheffe de la Police	Janvier 2010	
4.5.4	Recommandation 6 Il conviendrait d'établir une réconciliation avant et après le paiement des heures supplémentaires au niveau du corps de police.	Travaux à effectuer	Cheffe de la Police	Fin 2009	

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
4.6.4	<p>Recommandation 7</p> <p>Les pistes de simplification et de meilleure planification des horaires figurent dans le rapport no 17 de la Cour des comptes relatif aux éléments de rémunération du corps de police. En bref, les heures supplémentaires par individu ne se calculeraient plus par rapport à une planification mais par rapport à un temps de travail annualisé, dont 90% serait planifié longtemps à l'avance, et 10% réservé pour couvrir les événements spéciaux.</p> <p>En complément, ne comptabiliser les heures supplémentaires qu'une fois les heures à travailler annuelles atteintes, ce qui implique l'annulation du chiffre 7 de l'ordre de service G 3 B 5, simuler le coût total des événements extraordinaires selon plusieurs planifications d'horaires afin de permettre un choix éclairé. Une fois qu'une planification a été retenue, ne pas dépasser les conditions financières ressortant de la simulation choisie tant que les écarts entre le budget retenu et le réalisé ne sont pas clairement expliqués par le corps de police ou par le DI.</p>	<p>Travaux en cours</p> <p>Réorganisation de la Police</p>	<p>SG DI et Cheffe de la Police</p>	<p>Janvier 2010</p>	
4.7.4	<p>Recommandation 8</p> <p>Il est bien connu que dans ce type d'événements sportifs ou culturels, le département coordinateur au plan local n'a que peu de marge de manœuvre, de surcroît considérant les contraintes d'organisation au niveau fédéral voire résultant de la dimension internationale de l'événement. Toutefois, une fois le choix politique décidé, le département coordinateur devrait négocier avec les organisateurs, les conditions-cadres de l'événement et une répartition plus équitable des charges et bénéfices, notamment dans le contexte d'une forte augmentation des coûts.</p> <p>En tous les cas, avant, pendant et après le processus de décision démocratique, il conviendrait de présenter les coûts à la charge de l'Etat et de l'ensemble des collectivités publiques sous l'angle d'une fourchette possible et non d'un montant fixe.</p>	<p>2</p>	<p>Le DCTI informera les collèges concernés en ce qui concerne la présentation des coûts</p>	<p>A déterminer en fonction de l'éventuelle entrée en matière des collèges spécialisés</p>	

7. DIVERS

7.1 Glossaire des risques

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

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

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

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

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



7.2 Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs du DCTI, du corps de police et du secrétariat général du DI qui lui ont consacré du temps. De même, elle remercie les sociétés privées mandatées pour l'organisation, pour la gestion des bars, pour l'activité de mise à disposition de tentes, pour la sécurité et la location de matériel, pour la mise en place de la scène, du son et des lumières ainsi que des barrières de sécurité, d'avoir reçu la Cour et d'avoir spontanément ouvert leurs comptes relatifs à la manifestation. Finalement, elle remercie le laboratoire d'économie appliquée (LEA) de l'Université de Genève et la société Rütter+Partner pour leur appui dans le chapitre relatif aux retombées économiques.

L'audit a été terminé le 12 mai 2009. Le rapport a été transmis au département des constructions et des technologies de l'information (DCTI), au département des institutions (DI) et à la société organisatrice dont les observations remises entre le 26 mai et le 15 juin 2009 ont été dûment reproduites dans le rapport.

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

Genève, le 19 juin 2009

Stéphane Geiger
Président

Antoinette Stalder
Magistrat titulaire

Stanislas Zuin
Magistrat titulaire

8. ANNEXE

Jour semaine	Heures planifiées	Heures effectivement travaillées	Heures selon horaire dit administratif	Heures payées par la rémunération de base	Différence entre heures effectives et heures selon l'horaire dit administratif	Heures non travaillées OS 3B5 ch 7	Heures supplémentaires calculées	Majoration en heures + autres	Heures supplémentaires payables
Note	a	b	c	d	e	f	g	h	i
					=b-c		=e+f		=g+h
Lundi	11.0	11.0	8.0	8.0	3.0	0.0	3.0	0.0	3.0
Mardi	6.0	6.0	8.0	6.0	-2.0	2.0	0.0	4.0	4.0
Mercredi	0.0	0.0	8.0	0.0	-8.0	8.0	0.0	0.0	0.0
Jeudi	7.0	7.0	8.0	7.0	-1.0	1.0	0.0	0.0	0.0
Vendredi	11.0	11.0	8.0	8.0	3.0	0.0	3.0	0.0	3.0
Samedi	6.0	6.0	0.0	0.0	6.0	0.0	6.0	12.0	18.0
Dimanche	0.0	8.5	0.0	0.0	8.5	0.0	8.5	5.5	14.0
Total exemple	41.0	49.5	40.0	29.0	9.5	11.0	20.5	21.5	42.0
Total Gendarmerie	120'452	161'766	125'012	96'098	36'754	28'914	65'668	42'390	108'058
Moyenne hebdomadaire par gendarme	35.9	48.3	37.3	28.7	11.0	8.6	19.6	12.6	32.2

a) Tous les collaborateurs connaissent les jours de travail et de repos à l'avance. Il y a deux grandes catégories de personnes planifiées : les personnes assurant le socle sécuritaire et les personnes affectées au maintien de l'ordre de l'Eurofoot 2008.

Cette planification permet, en plus d'assurer la sécurité de l'événement, de garder une présence dans les postes de police similaire au reste de l'année (pas de fermetures ou diminution des horaires).

b) Les heures effectives représentent les heures de présence et de travail des policiers (utilisation de timbreuses ou rapports de présence validés par supérieurs hiérarchiques).

c) L'horaire administratif est la référence pour le calcul des heures supplémentaires. Il correspond à 8 heures par jour du lundi au vendredi soit 40 heures par semaine. Cet horaire ne tient pas compte du moment de la journée ou de la nuit où ces heures doivent être effectuées.

d) Etant donné que les heures de l'horaire administratif ne sont pas toutes travaillées (voir point f ci-dessous), le traitement de base rémunère un nombre d'heure inférieure à cet horaire. En effet, dans cet exemple, le salaire de base a couvert 29 heures de travail et non 40 heures pour la semaine en question.

e) La variation entre l'horaire administratif et les heures effectives montre la balance des heures supplémentaire effectivement travaillées durant cette période.



f) Les heures non travaillées représentent la différence entre les heures effectives et les heures de l'horaire administratif uniquement dans le cas où les heures de l'horaire administratifs sont plus élevées que les heures effectives. Par exemple, le mardi 10 juin 2008, le gendarme en question a travaillé 6 heures au lieu de 8 sans toutefois que ceci n'impacte son solde d'heures supplémentaires. La différence entre les heures effectives et selon l'horaire administratif de -2 n'est pas répercutée car l'ordre de service de la gendarmerie G 3 B 5 ch. 7 stipule que « si l'horaire est modifié pour les besoins du service, les heures effectuées en moins ne seront pas imputées du compte d'heures ». Ces heures font partie du solde des heures supplémentaires payables alors qu'elles n'ont pas été travaillées, dès lors, dans l'exemple de mardi, elles constituent un gain de 2 heures pour le gendarme. Sur l'ensemble de la semaine, 11 heures n'ont pas été travaillées et impactent le total des heures supplémentaires calculées ($9,5 + 11 = 20,5$) avant majoration.

g) les heures supplémentaires calculées peut être calculée de deux manières, soit par différence entre le nombre d'heures effectives et le nombre d'heures payées par la rémunération de base, soit par l'addition des heures non travaillées et la différence entre les heures effectives et les heures selon un horaire administratif.

h) la majoration en temps représente toutes les majorations en application des ordres de service G 3 B 5 et G 3 B 1.

i) Ajustements dus aux arrondis et diverses corrections.

j) les heures supplémentaires payables sont l'addition des heures supplémentaires calculées par rapport à un horaire administratif et des majorations en temps.