

13 mars 2012

Rapport de la commission des finances chargée d'examiner la motion du 11 octobre 2006 de M^{me} Nathalie Fontanet, MM. Alexis Barbey, Alexandre Chevalier, M^{me} Linda de Coulon, MM. Jean-Marc Froidevaux, Jean-Marie Hainaut, Blaise Hatt-Arnold, André Kaplun, M^{me} Florence Kraft-Babel, MM. Jean-Luc Persoz, Jean-Pierre Oberholzer, Georges Queloz, Vincent Schaller et Armand Schweingruber, renvoyée en commission le 23 avril 2007, intitulée: «Pour une clarification des critères de subventionnement à diverses associations».

Rapport de M^{me} Martine Sumi.

La commission des finances, sous les présidences de MM. Gérard Deshusses et Jean-Marc Froidevaux, a étudié la motion M-642 lors des séances des 2 mai, 31 octobre et 4 décembre 2007, 5 et 26 février 2008, ainsi que le 8 avril 2008.

La rapporteuse remercie M. Didier Grosrey, M^{mes} Paulina Castillo et Sandrine Vuilleumier pour leurs excellentes notes de séances.

Rappel de la motion

Considérant:

- le volume des subventions annuelles accordées par la Ville à diverses associations;
- le souci de transparence en matière d'argent public et de maintien de la santé financière d'une collectivité publique;
- l'absence de règles comptables régissant l'attribution et la reconduction d'une subvention à la ligne non conventionnée;
- la tendance à substituer dans la construction d'un budget l'habitude à la nécessité;
- le souci de constater que des groupements méritants peinent à obtenir un soutien de la Ville tandis que d'autres l'obtiennent par règle de la simple habitude,

le Conseil municipal invite le Conseil administratif à:

- effectuer un contrôle systématique des bilans et rapports d'activités des associations subventionnées non conventionnées;
- proposer un règlement définissant les critères comptables d'attribution des subventions annuelles aux associations.

Séance du 2 mai 2007

En préambule du traitement de l'objet, rappel est fait que la présente motion a été amendée lors de la séance plénière du Conseil municipal le 23 avril 2007. Seules les deux premières invites sont conservées, à savoir:

- «- effectuer un contrôle systématique des bilans et rapports d'activités des associations subventionnées non conventionnées;
- »- proposer un règlement définissant les critères comptables d'attribution des subventions annuelles aux associations.»

Séance du 31 octobre 2007

Les motionnaires remarquent que la motion concerne une certaine catégorie de subventionnés. Il s'agit, en l'occurrence, des structures ne bénéficiant pas de convention. Il est apparu que les structures subventionnées non conventionnées n'étaient, en définitive, soumises à aucun contrôle a priori, en particulier sur le plan comptable.

Cela est d'autant plus vrai pour la première année, puisque le contrôle financier des services concernés ne s'exerce qu'a posteriori. Il ne s'agit aucunement de remettre en cause le sérieux des subventionnés. L'une des préoccupations des auteurs de la motion a été d'encourager une certaine fluidité, une certaine créativité, un certain dynamisme afin d'éviter le renouvellement trop systématique d'habitudes bien ancrées. Il n'y a pas de solution toute faite, mais il s'agit d'ouvrir la réflexion sur ces questions.

Le but de la motion ne consiste pas à introduire un critère unique pour toutes les associations. Dans le domaine du social, un motionnaire observe que les associations effectuent souvent un travail complémentaire à celui de la Ville. Elles font souvent part de leur crainte de se voir retirer leur soutien. Il rappelle que l'objectif est de proposer des pistes de réflexion pour trouver des critères permettant d'aider l'administration à décider de l'attribution des subventions. La question des subventions est très sensible, notamment sur le plan politique. Les critères sont celui du nombre de bénévoles et du succès.

Le règlement a été prévu par analogie avec le règlement en vigueur à l'Etat. Cependant, l'essentiel est le but à atteindre. S'il existe un meilleur outil, il n'y aurait pas d'objection de principe à son adoption. Il ne s'agit pas de fixer des barèmes comprenant des ratios de fonds publics/privés. Il s'agit de montrer l'intérêt manifesté pour l'activité (succès public et mécénat).

Des institutions comme le Grand Théâtre ont pour budget un tiers d'autofinancement, un tiers de financement privé et un tiers de subventions publiques. Pourquoi ne pas porter ce ratio à 50/50? Le subventionnement est justifié par

une participation très importante de mécènes, doublée d'une forte fréquentation et d'un attachement de la population (prestige de l'institution). En définitive, l'argent de la Ville doit aller à l'aide à la création. Or, toutes les créations ne fonctionnent pas (en avance ou en retard sur leur temps). Il faut, par conséquent, trouver une méthodologie pour enlever l'automatisme de la subvention. Le soutien à une association peu active est susceptible de pénaliser d'autres structures plus dynamiques qui ne demanderaient qu'à se développer.

La motion pose trois questions: le critère comptable; la mission du Conseil administratif qui consiste à faire le lien entre les objectifs politiques et opérationnels (contrats de prestation) et le taux d'effort (ou de favoriser l'esprit d'entrepreneur chez les subventionnés). La solution réside certainement dans la part des bénéficiaires restitués. Il faut, en effet, autoriser une association bénéficiaire à conserver tout ou partie des subventions.

Une motionnaire note que le pourcentage n'a pas été inclus, afin de laisser une marge. Tous les projets ne peuvent certes pas réussir du premier coup. En revanche, ne pas tenir compte du tout de ce critère reviendrait à encourager la solution de facilité pour certains. Si le pourcentage n'a volontairement pas été mentionné, il reste à définir les modalités pratiques.

Séance du 4 décembre 2007

Audition de M. Manuel Tornare, conseiller administratif chargé du département de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports, accompagné de M. Pierre Hauser, adjoint de direction du Service social

M. Tornare dit que la première invite est déjà en place dans son département, depuis 1999 en tout cas. Il y a déjà un contrôle systématique et approfondi des bilans et des rapports d'activité des associations. Il n'y a aucune reconduction automatique. Il est en train d'appliquer cela au domaine du sport. Il a redit qu'il n'accepterait plus certaines pratiques.

Tous les services du département seront sous le même régime, avec les mêmes exigences, soit de demander des traces de l'utilisation de l'argent. D'ailleurs, deux associations ont rendu une coquette somme à la mairie pour certainement éviter des procès.

Concernant la deuxième invite, il n'est pas contre. C'est d'ailleurs la pratique, mais ils pourraient essayer de mettre les critères sur papier, sans trop pousser au technocratie qui demande beaucoup de travail administratif. Il faut distinguer les critères comptables des critères de fond et les harmoniser.

M. François Longchamp, conseiller d'Etat, a instauré une seule directive pour l'ensemble des organismes subventionnés. Des séances d'information ont

permis d'expliquer ces directives et les règles comptables. Deux copies doivent être envoyées par les associations, l'une à la Direction du contrôle comptable et l'autre au service pour le rapport sur le terrain. Par ailleurs, les demandes des associations sont examinées en tenant compte de l'accomplissement de leurs missions et de l'atteinte des objectifs. Il arrive parfois de supprimer des subventions à des associations qui ne remplissent plus leurs missions ou ne correspondent plus à ce que l'on peut attendre d'un organisme subventionné par les pouvoirs publics.

Il y a, à peu près, 40 groupements qui œuvrent sur la plate-forme de l'exclusion. M. Tornare copréside ce forum avec M. Longchamp, ce qui permet d'avoir des feedbacks sur l'action de ces groupements. La suppression de subvention et le regroupement d'associations peuvent être demandés lorsqu'il y a un travail semblable pour la même population. Il est rappelé que M. Mark Muller n'a que 4,5 millions provenant du Sport Toto pour développer une politique. Le budget de la Ville est de 47 millions. Ce n'est donc pas la même politique. On ne peut pas dire, toutefois, qu'il y ait des doublons dans le domaine sportif comme dans le domaine social, mais il semble nécessaire de développer une politique plus intercommunale, afin que les clubs, en partie financés par la Ville, soit subventionnés par leurs communes.

Séance du 5 février 2008

Audition de M. Patrice Mugny, conseiller administratif chargé du département de la culture, accompagné de M. Boris Drahusak, directeur du département

Des critères de subventionnement et de contrôle sont en vigueur depuis longtemps et figurent sur internet. La plupart ont été mis en place lors de sa précédente législature et ont été négociés avec les principaux intéressés. Ce sont les critères de choix pour distribuer l'argent. Quant aux critères comptables en vigueur, ce sont ceux appliqués par la Ville. Il y a un contrôle systématique des bilans, mais à des degrés divers, en partant du principe de confiance. En cas de doute, un examen se fait en collaboration avec la délégation de contrôle et une fiduciaire. Par ailleurs, le Contrôle financier procède régulièrement à des contrôles aléatoires. Ces dernières années, il n'y a pas eu trop de mauvaises surprises.

Les subventions sont liées à des contrats de prestations et d'autres pas. Les conventions présentent l'avantage de poser des critères et des objectifs, qui seront vérifiés quatre ou cinq ans plus tard (reconduction ou augmentation possible des dotations). Toutefois, il s'agit d'un travail de vérification considérable et cela n'a pas toujours un sens. Quand la subvention du Canton dépasse 200 000 francs, la convention entre le Canton et l'organisme subventionné devient obligatoire. La Ville participe à la négociation. La préparation d'une convention requiert au moins quatre réunions de deux heures, et une évaluation se fait en trois séances de deux heures ou plus. Cela vaut la peine pour les grandes institutions (Orchestre de

la Suisse romande, Orchestre de chambre de Genève, etc.), mais, en dessous d'un certain montant, ce n'est plus le cas, sauf si cela peut rassurer un partenaire (par exemple le Festival tout écran).

Lorsque la Ville donne 5000 francs pour une manifestation et qu'elle a eu lieu, cela ne mérite pas trois heures de contrôle. En revanche, quand il s'agit d'une manifestation qui a été subventionnée à hauteur de 200 000 francs, cela vaut la peine d'effectuer un travail de vérification beaucoup plus soigné. Pour les associations régulièrement subventionnées, il y a un contrôle beaucoup plus serré.

Il y a une distinction à faire entre les subventions régulières et les subventions ponctuelles qui n'ont pas de comptes de bilan, mais des comptes de charges et de produits. Lorsque le montant positif est suffisamment important, un remboursement peut être demandé, même si cela implique toute une procédure. Sur les 800 lignes d'écritures comptables, il y a à peu près 100 lignes qui ont des contrôles de fiduciaires. Tout le reste, ce sont des subventions inférieures à 100 000 francs, dont le contrôle se limite seulement à la bonne facture du compte.

Lorsqu'un organisme produit une œuvre d'intérêt public, il peut bénéficier de subventions. L'Etat verse beaucoup moins de subventions que la Ville. Il y a un certain nombre d'indicateurs et un projet artistique qui est validé. Le projet est présenté par le subventionné et discuté avec le département de la culture. C'est la Ville qui pose des conditions, il est normal que ce soit elle qui veille à leur respect et qui vérifie l'affectation de l'argent. Elle ne va pas discuter de la qualité du spectacle ou de l'exposition. Tous les critères ont été révisés avec les partenaires lors de la législature précédente. Pour l'instant, les artistes semblent contents de la clarté de ces critères. Les protestations portent plutôt sur le fait que, en fin d'année, les fonds sont épuisés, et c'est frustrant d'avoir un excellent projet et pas de moyens pour le financer. Il y a également des recours contre des décisions. Quelle que soit l'objectivité des critères, les demandes excèdent largement les subventions. Il y a donc beaucoup de refus. Lorsque la commission donne un préavis négatif, il y a des éléments subjectifs qui sont toujours mentionnés.

Les documents relatifs à l'affectation des fonds communs ont été remis aux commissaires. Ils indiquent la situation d'un cinquantaine de conventionnés sur un total de 200 subventions hors fonds d'attribution et subvention. L'appréciation qualitative, c'est-à-dire l'accomplissement des tâches pour lesquelles les subventionnés reçoivent la subvention, n'a pu être abordé lors de cette séance.

Audition de M^{me} Marianne Frischknecht, secrétaire générale adjointe du Département des finances du Canton de Genève

La motion M-642 a trait à la clarification des critères de subventionnement à l'égard des associations dans le domaine social, sportif et culturel. La commission des finances a appris, dans le cadre de l'audition des motionnaires, qu'il exis-

tait un processus de contrôle qualitatif et financier à l'Etat, instrument qui leur est apparu comme partiellement inexistant en Ville de Genève. L'audition est demandée pour faire une brève présentation des instruments que le Canton a lui-même mis en place, afin de veiller au bon usage des subventions.

M^{me} Frischknecht fait un bref rappel historique. Il y a cinq ans, le Canton s'est posé la même question que la commission. A l'époque, 3,5 milliards allaient à des subventionnés. Ils étaient réglés par quatre ou cinq dispositions de la loi sur la gestion administrative et financière. Compte tenu du souci exprimé par certains députés, un projet de loi a vu le jour: la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF). Elle copie, dans ses grandes lignes, la loi fédérale sur les subventions. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006. Cette loi a très vite fait l'objet d'un règlement d'application (D1 11 et D1 11.01). Elle avait comme objectif prioritaire de s'assurer que toute subvention allouée contribuait à la qualité et à l'efficience des prestations offertes et financées par l'Etat de Genève. Elle visait également à uniformiser les pratiques départementales.

Suite à l'entrée en vigueur de la loi, un groupe transversal, les référents de la loi, s'est constitué et s'est assigné comme objectif d'uniformiser les pratiques, de créer un certain nombre d'outils et de réfléchir au contrôle des subventionnés. La loi imposait que toutes les subventions soient rendues conformes à la loi au plus tard pour la fin de 2007. Ce délai n'a pas pu être respecté, parce qu'il s'agissait de prévoir à peu près 50 lois de financement assorties de 200 à 250 contrats de prestation. La loi exige, pour les indemnités et aides financières égales ou supérieures à 200 000 francs, un projet de loi de financement devant passer devant le parlement, qui ratifie le contrat de prestation.

Compte tenu de cette masse de travail administratif qui incombe principalement à la commission des finances, la loi accorde une année supplémentaire de délai. Il faut rappeler que, dans l'idée de prestation offerte et financée, on doit vérifier à chaque fois que la loi de financement ad hoc a une base légale plus générale. La prestation financée va devoir entrer dans une politique publique. Il faudra, en plus, une loi de financement, un contrat de prestation et tout cela sous condition de l'adoption du budget par le Grand Conseil en fin d'année.

Le législateur a tout de même admis une exception à ce principe, en déléguant sa compétence au Conseil d'Etat pour toutes les aides financières qui sont égales ou inférieures à 200 000 francs. Contrat de prestation signifie que l'on va devoir négocier avec chaque entité les prestations qu'elle est susceptible d'offrir et à quel coût.

Dans les départements qui subventionnent, se sont mises en place des commissions de négociation, parce qu'il est exigé que le processus soit itératif et bilatéral. Il y a des objectifs fixés avec des indicateurs et des valeurs cibles pour permettre un suivi.

La loi prévoit, en plus, et cela répond en partie à la première invite, qu'il y ait à l'échéance des contrats, au moins une fois dans une durée de quatre ans, un contrôle périodique qui se voudrait extérieur au département de tutelle et qui soit une évaluation de la politique publique dans son ensemble pour permettre ensuite aux politiques de décider de l'opportunité de la continuation de la prestation subventionnée.

En termes d'outils, le groupe de référents LIAF a mis sur pied les modèles de projets de loi, les modèles de contrats de prestation, les modèles de décisions, afin que la commission des finances puissent avoir des exemples comparables d'une institution à l'autre. Cela est en ligne et peut être utilisé par l'ensemble des départements. Le groupe de référents a également un certain nombre de directives qu'elle distribuera par la suite à l'ensemble de la commission des finances. Une des directives répond à la deuxième invite. Elle concerne la présentation et la révision des états financiers des entités subventionnées. Il faut savoir que l'Etat de Genève est soumis depuis peu aux normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS). Il a décidé que toutes les entités faisant partie d'un certain périmètre doivent se conformer aux normes IPSAS. Toutes les autres entités sont soumises aux normes comptables RPC (recommandations relatives à la présentation des comptes). On a une directive qui règle toute la question de présentation des comptes et de manière uniforme. Une autre directive concerne la réglementation des subventions non monétaires, puisque la loi exige que l'ensemble des subventions attribuées à une entité apparaissent de la manière la plus transparente.

Celles-ci ont donc été d'abord identifiées, puis valorisées, et elles font partie du financement octroyé par l'Etat. Enfin, il ne s'agit pas encore d'une directive, mais d'un arrêté du Conseil d'Etat qui a été adopté le 30 janvier et qui concerne toute la position en matière de thésaurisation des subventions (restitution éventuelle du solde non dépensé à l'échéance du contrat de prestation). M^{me} Frischknecht en a terminé et se montre disposée à répondre aux questions des commissaires.

Une commissaire demande si ce sont des directives internes à l'Etat ou si elles devront être appliquées, à terme, par les communes.

M^{me} Frischknecht répond que cette question est du ressort de la base légale cantonale. La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat dit, à l'article 4, alinéa 1, que les communes appliquent les principes de la présente loi, sauf disposition particulière applicable aux communes. Selon elle, seules des dispositions de la loi sur l'administration des communes (LAC) peuvent être réservées. Cette loi, articles 35 et suivants, fait référence aux subventions. On peut partir de l'idée que, la loi sur la gestion administrative et financière (LGAF) s'appliquant aux communes, la LIAF s'appliquera à terme aux communes. Elle en veut pour preuve que la plupart des conventions conclues entre l'Etat, la Ville et des ins-

titutions du monde culturel utilisent déjà ces directives. Elle ne voit pas en quoi cela gênerait que la Ville les utilise pour ses conventions bipartites avec les entités subventionnées. Elle part de l'idée que c'est plutôt une aide à la subvention que des contraintes.

Les indemnités sont les tâches déléguées. Ce sont des tâches que l'Etat doit assumer, mais qu'il délègue à une entité, alors que les aides financières sont des tâches reconnues d'utilité publique et que l'entité elle-même a proposé à l'Etat de mener. Pour clarifier cette distinction, le Conseil d'Etat a pris un arrêté qui définit quelles sont les entités qui touchent une indemnité et celles qui touchent une aide financière.

Séance du 26 février 2008

Les commissaires sont d'avis que cet élément ne paraît pas prêt à être voté.

Séance du 8 avril 2008

Discussion

L'Alliance de gauche a clairement compris, lors des auditions, que les associations sont largement contrôlées, que la Ville s'en tire très bien. Les critères qui sont retenus pour les associations sportives ne sont pas du tout les mêmes que pour les associations culturelles, puisqu'ils n'ont pas les mêmes objectifs. Le commissaire voit mal une grille commune pouvant s'appliquer à des activités complètement différentes.

Les Verts vont dans le même sens. Les auditions ont montré que le contrôle était suffisant et régulier. La deuxième invite fait référence à des aspects techniques qui n'ont pas grand-chose à voir avec la volonté politique de cette commission. Les amendements radicaux ne tiennent pas compte de la distribution des entités subventionnées.

Les radicaux précisent qu'il ne s'agit ni de jeter l'opprobre sur les associations, ni d'ajouter de nouveaux contrôles ou de multiplier les procédures. En effet, ce qui dérange le Parti radical, c'est que la pratique en matière de contrôle ne soit pas du tout homogène au sein de l'administration municipale. Il y a lieu d'énoncer des critères en fonction de la taille des entités subventionnées. A ce titre, on peut s'étonner, par exemple, que l'Usine soit soumise à des contrôles plus stricts que ceux du Grand Théâtre. Il propose d'amender cette motion en remplaçant les deux invites. L'intérêt de la directive de l'Etat est qu'elle permet de fixer trois catégories de subventionnés et d'utiliser ces critères pour la présentation des comptes, ainsi que pour la révision des comptes. Une entité qui touche moins de 50 000 francs peut être révisée par une toute petite fiduciaire. Il demande une

simplification qui est exactement ce qui est proposé par les invites radicales. Il y a une seule directive qui est adaptée aux différentes entités.

La deuxième invite parle de fixer des objectifs. C'est exactement ce qui a été voulu par le budget par missions et prestations. Lorsque l'on parle de système de gestion, cela peut être un contrat de prestation pour les gros subventionnés ou quelque chose de beaucoup plus léger. Concrètement, cela ne change rien à la pratique actuelle de certains départements. Il est bien évident que les objectifs demandés à une association sportive ne seront pas les mêmes que ceux demandés à une association sociale ou culturelle.

Le Parti socialiste refusera cette motion.

Les libéraux disent que, pour le groupe, la motion M-642 telle qu'elle a été renvoyée à la commission des finances par le Conseil municipal n'a plus aucun intérêt. Le principal objectif de cette motion était d'essayer de tenir compte des efforts que pouvaient faire des associations pour trouver des participations financières auprès des privés. C'était un moyen de vérifier, de stimuler la motivation des subventionnés et de mesurer leurs taux de succès. Si une association obtient de l'argent du secteur privé, cela suppose que le travail est valable et cela peut être un moyen intéressant de juger du succès d'une entité et d'éviter des attributions systématiques de l'argent public. Le groupe libéral aurait donc pensé que cette motion pourrait être réservée à un meilleur avenir, et il se réserve la possibilité de revenir avec cette troisième invite en séance plénière. En ce qui concerne les amendements proposés par les radicaux, les libéraux les trouvent intéressants, même s'ils ne touchent pas exactement le but premier de cette motion, ils lui donnent une certaine substance. Ils vont dans le sens d'une clarification des états financiers des organismes subventionnés. Par conséquent, les libéraux soutiendront cette proposition.

Le Parti démocrate-chrétien fait remarquer que cette pratique est promue à l'échelon de l'Etat et qu'elle est issue d'une majorité dont le Parti démocrate-chrétien fait partie. Beaucoup reconnaissent que M. David Hiler fait actuellement un travail exemplaire. Actuellement, il y a des institutions qui sont subventionnées conjointement par l'Etat et la Ville. Le paradoxe est qu'elles doivent fournir un document très explicite qui comprend un budget quadriennal à l'Etat. C'est la condition pour accéder à une subvention en passant par un projet de loi. Les responsables des institutions sont assez satisfaits de ce mode de faire, car ils voient leurs objectifs clairement définis. Il trouve regrettable que la Ville ne suive pas l'Etat dans le domaine de la rationalisation. Le Parti démocrate-chrétien soutiendra les invites des radicaux.

L'Union démocratique du centre dit que, l'immobilisme étant en marche, on ne saurait l'arrêter. Cette motion a été vidée de sa substance en séance plénière. Selon elle, le raisonnement de certains est vicié.

Vote

Amendements proposés par le groupe radical en lieu et place des deux invites initiales:

Première invite

«Reprendre à son compte la directive de l’Etat sur la présentation et la révision des états financiers des entités subventionnées et la soumettre à toutes les entités subventionnées par la Ville.»

Deuxième invite

«Définir clairement ce qui est attendu de la part des entités subventionnées en fixant des objectifs et mettre en place un système de gestion permettant de mesurer leur degré d’accomplissement.»

Troisième invite

«Octroyer et renouveler les subventions aux entités qui respecteront les deux premières invites.»

Mis aux voix, les amendements sont refusés par 8 non (2 AdG, 3 Ve, 3 S) contre 6 oui (2 DC, 1 R, 2 L, 1 UDC).

Mise aux voix, la motion M-642 est refusée par 8 non (2 AdG, 3 Ve, 3 S) contre 6 oui (2 DC, 1 R, 2 L, 1 UDC).