

COUR DES COMPTES

LETTRE D'INFORMATIONS N°1

DECEMBRE 2012

Contenu

Actualités	1
Chiffres-clés de la Cour 2006-2012	1
Dernières publications	1
Traitement des « fonds spéciaux » dans les communes genevoises	2
Processus d'attribution de logement et de fixation du loyer	2
Gestion financière de la commune de Genthod	3
Audit de gouvernance	4

Actualités

Chères lectrices, chers lecteurs, par le biais d'une lettre d'informations, la Cour vous informera périodiquement des actualités en matière de bonne gestion comptable et financière (et, dès le 1^{er} juillet 2013, d'évaluation des politiques publiques) pouvant avoir un impact sur les activités de vos administrations ou organisations. Bonne lecture !

Chiffres-clés de la Cour 2006-2012

- Plus de 150 objets traités, dont la moitié ayant abouti à la publication de 61 rapports distincts et le solde à des lettres de non-entrée en matière dûment motivée ;
- Origine des rapports publiés : 49% autosaisine, 23% citoyens, 28% autorités ;
- Plus de 900 recommandations émises, acceptées à 98%. Mise en oeuvre: en moyenne 70% dans les deux ans et demi suivant l'émission du rapport ;
- Economies proposées: valeur potentielle 2007-2012 de plus de 140 millions F, dont plus de 94 millions ont déjà été réalisées par l'administration cantonale et les établissements publics autonomes, selon leurs propres calculs;
- Plus de 180'000 téléchargements de rapports.

Dernières publications

Disponibles sur <http://www.cdc-ge.ch>

- 14.12.2012 [Evaluation externe des rapports de la Cour des comptes](#)
- 14.12.2012 [Audit de légalité et de gestion de la Gérance immobilière municipale \(GIM\)](#)
- 14.12.2012 [Audit de gestion relatif à l'achat des actions aux minoritaires de la RISA](#)

Traitement des « fonds spéciaux » dans les communes genevoises

Cet article traite des « fonds spéciaux » (legs, fonds d'art, fonds d'école, etc.) et s'adresse aux communes qui utilisent ce type de fonds.

Dans la pratique financière des collectivités publiques, la notion de « fonds spéciaux » renvoie à des réalités différentes en fonction des législations des différents cantons. Pour cette raison il n'est pas possible d'en donner une définition unique. Dans le cas des communes genevoises, les « fonds spéciaux » regroupent essentiellement les legs ou donations reçus de tiers ainsi que les fonds qualifiés de « légaux » qui trouvent généralement leur origine dans une base légale : fonds de bienfaisance, fonds d'art ou de décoration, fonds d'école, etc.

De manière générale, le traitement comptable actuel de ces « fonds spéciaux » dans les communes genevoises, basé sur le modèle comptable harmonisé (MCH), manque globalement de transparence, dans le sens où il n'est pas possible d'identifier la nature des dépenses liées aux fonds. En effet, de nombreux fonds sont uniquement indiqués au pied du bilan ou en annexe des comptes. Par ailleurs, les prélèvements des fonds ne transitent pas par le compte de fonctionnement, seules les attributions y sont parfois comptabilisées.

Les référentiels IPSAS et MCH2 (nouveau modèle comptable harmonisé) peuvent amener des solutions concrètes en termes de transparence pour la comptabilisation de ces fonds car toutes les charges et dépenses directes doivent être débitées, et tous les revenus et toutes les recettes créditées par le compte de fonctionnement d'une collectivité. L'annexe aux états financiers, selon ces référentiels, permet également au lecteur d'avoir sous forme de tableaux tous les mouvements de la période individuellement pour chaque « fonds spécial ».

Il est à noter que l'autorité de surveillance des communes genevoises s'est saisie de ce problème et a décidé de créer un groupe de travail ad hoc, incluant différents services de l'Etat de Genève, qui pourrait établir dans un premier temps, des directives en la matière. Dans tous les cas, la comptabilisation des opérations des fonds spéciaux sera revue lors du passage au MCH2 estimé à l'horizon 2016 pour l'ensemble des communes genevoises.

En savoir plus :

[Article sur les « fonds spéciaux » paru dans L'expert-comptable suisse 2012/1-2 \(disponible sur le site\)](#)

[Rapport no 19 de la Cour sur le Fonds municipal d'art contemporain de la Ville de Genève](#)

Processus d'attribution de logement et de fixation du loyer

Dans le cadre de ses travaux, la Cour des comptes a analysé à plusieurs reprises les processus d'attribution de logement et de fixation des loyers. Ces deux processus sont généralement le fruit d'une politique immobilière définie par les institutions. Cet article présente les éléments-clés de ces processus et s'adresse en priorité aux collectivités publiques propriétaires de biens immobiliers.

La fixation des loyers tient compte de tous les éléments financiers du parc immobilier actuel et futur. En effet il existe différentes façons de calculer la performance financière de la gestion d'un parc immobilier. Dans la pratique, le rendement est largement utilisé comme l'indicateur le plus à même de mesurer la capacité d'un investissement à générer des gains financiers. Cet indicateur est généralement mesuré annuellement et comparé aux périodes précédentes. La méthode de calcul du rendement n'est pas unique et peut varier d'une institution à une autre en fonction de l'utilité de cette information, des moyens à disposition pour effectuer les analyses/calculs et des données à disposition. De manière simplifiée, le rendement est le rapport entre le revenu généré par le bien immobilier en

y intégrant ou non les charges y relatives et la valeur du bien. En déterminant un rendement cible, le propriétaire s'assure de couvrir au moins les frais courants (entretien divers, frais de gestion, assurances, etc.) ainsi que les charges futures (rénovations importantes par exemple).

Une fois les loyers déterminés, les institutions procèdent à l'attribution des logements. Pour ce faire, la politique immobilière définit les critères qui seront évalués et qui permettront de choisir le locataire. Le taux d'effort, soit le rapport entre la dépense d'un ménage pour un logement et son revenu, permet de s'assurer de la capacité financière du candidat est en adéquation avec le logement et les objectifs du propriétaire. Cet indicateur est le plus communément utilisé par les propriétaires. Cependant, il existe d'autres critères qui permettent de s'assurer que l'attribution de logement est en ligne avec les objectifs du propriétaire. Par exemple, le taux d'occupation, qui est le rapport du nombre de personnes qui composent un ménage et le nombre de pièces considérées comme nécessaires au ménage identifie les sur ou sous-occupations de logement ou encore l'activité professionnelle du candidat qui peut être un avantage pour ce dernier si elle correspond aux critères définis dans les conditions d'attribution fixées par le propriétaire.

Ces deux processus ont un impact direct sur la réalisation ou non des objectifs des institutions propriétaires de logements. Il est dès lors indispensable qu'ils soient clairement définis et maîtrisés par le propriétaire.

En savoir plus :

[Rapport no 61 de la Cour sur la GIM](#)

[Rapport no 48 de la Cour sur la CIA/CEH](#)

[Rapport no 42 de la Cour sur la FHLM](#)

[Rapport no 43 de la Cour sur la Fondation du Vieux-Carouge](#)

Gestion financière de la commune de Genthod

Cet article présente les constats établis par la Cour quant à la gestion financière de la commune de Genthod par ses autorités, ainsi que les mandataires qu'elles sollicitent. Il s'adresse principalement aux Conseils administratifs, maires et adjoints et responsables financiers lors d'engagements de dépenses d'investissement et d'attributions de marchés publics.

Dans son audit, la Cour mettait en exergue plusieurs lacunes importantes dans la conduite des affaires de la commune, et notamment des violations de la loi sur l'administration des communes (LAC) et de son règlement d'application (RAC). Ainsi, la Cour relevait que des dépenses de fonctionnement et d'investissement étaient engagées sans couverture budgétaire, que des dépassements de crédit n'étaient pas couverts par un crédit complémentaire, que des crédits d'investissement étaient terminés mais n'étaient pas encore bouclés (pour certains avec des dépassements) ou que la comptabilisation de recettes et dépenses relatives à des investissements étaient enregistrés dans des comptes d'attente alors qu'ils auraient dû être transférés dans des comptes d'investissement.

La Cour mettait également en lumière d'autres lacunes importantes telles que l'application inadéquate, voire l'absence totale de prise en compte des dispositions légales en matière de procédures de marchés publics dans le cadre des achats effectués par la commune. Enfin, la Cour identifiait les insuffisances des mandataires en charge de la tenue de la comptabilité et du contrôle des comptes annuels qui, entre autres conséquences, n'avaient pas identifiés certaines erreurs comptables ou violations de dispositions légales.

Cet audit a également confirmé que plusieurs aspects de la gestion financière des communes devront faire l'objet d'une réflexion approfondie de la part du département de surveillance, notamment :

- Premièrement, les autorités communales devraient être mieux informées, voire formées au contenu et à l'application des dispositions légales et réglementaires, faute de quoi elles ne seront pas en mesure de réaliser pleinement leur mission à la fois de pilotage et de surveillance comme l'a démontré l'audit de Genthod.
- Deuxièmement, les mandataires qui officient dans les communes doivent disposer d'une meilleure formation et surtout de l'expérience nécessaire à l'application rigoureuse des dispositions légales et réglementaires en matière de droit public, faute de quoi elles ne pourront pas jouer leur rôle de contrôle. En ce qui concerne les organes de révision, un système d'accréditation pourrait être étudié.
- Troisièmement, les dispositions légales et réglementaires, ainsi que les directives auxquelles sont soumises les communes et leurs mandataires, entrées en vigueur il y a trente ans déjà, devront être revues ou faire l'objet d'une refonte afin d'offrir un cadre de travail complet, précis et adapté aux réalités économiques actuelles.

Dans la mesure du possible, la Cour invite les autorités communales à s'inspirer du « guide du système de contrôle interne des communes genevoises », qui traite de 8 processus, retenus comme étant indispensables et prioritaires (en raison des risques financiers) à mettre en place dans les communes

En savoir plus :

[Rapport no 58 de la Cour sur la commune de Genthod](#)

Audit de gouvernance

Cet article est largement inspiré de celui de Mme Sylvie Le Damany, paru dans la revue n°210 « Audit & contrôle internes » de l'IFACI (juin-juillet 2012), et

propose de sensibiliser les acteurs clés de la gouvernance, à savoir les membres du conseil de fondation, les membres du conseil d'administration, le comité d'audit, les directions opérationnelles et stratégiques et les organes de contrôle interne, aux modalités d'un audit de gouvernance tel que mené par la Cour des comptes.

Préambule

Toute organisation d'une certaine importance qu'elle soit publique ou privée dispose d'une gouvernance chargée de veiller à son bon fonctionnement. La gouvernance désigne l'ensemble des mesures, des règles, des organes de décision, d'information et de surveillance qui permettent d'assurer le bon fonctionnement et le contrôle d'un Etat, d'une institution ou d'une organisation qu'elle soit publique ou privée, régionale, nationale ou internationale. Ainsi, une bonne gouvernance est une clé de voûte de chaque organisation, car une gouvernance défaillante porte atteinte à l'environnement de contrôle, ce qui constitue un facteur de risque majeur.

Quel est l'objectif d'un audit de gouvernance ?

Un audit de gouvernance permet à l'organisation d'obtenir une vision claire sur le fonctionnement réel de sa gouvernance, en s'assurant notamment que la gouvernance telle que décrite dans les documents de référence (statuts, charte éthique, etc.), dans les guides de procédure est bien celle appliquée et que les règles de gouvernance sont conformes à la législation en vigueur et aux bonnes pratiques. En effet, il est fréquemment constaté que les procédures internes ne sont pour un grand nombre d'acteurs au sein de l'organisation pas connues, mal maîtrisées ou non respectées.

Quand faire un audit de gouvernance ?

L'audit de gouvernance peut se pratiquer à titre préventif, en pleine crise de gouvernance ou à son issue afin d'identifier les dysfonctionnements potentiels au sein des organes de direction, d'administration et de contrôle. Il vise à identifier les non-conformités réglementaires et les mauvaises pratiques. Il est également pertinent d'effectuer un audit de gouvernance lors d'un changement de contrôle, de

dirigeants ou d'une réorganisation afin de faire un bilan sur les forces et faiblesse du système de gouvernance.

L'audit de gouvernance peut parfois se limiter à l'analyse des pouvoirs et responsabilités au sein de l'organisation, notamment avec pour objectif une refonte du système de délégations de pouvoir et de signature.

Cas concret d'un audit de gouvernance

L'organe de révision interne ou externe d'une organisation est également chargé de surveiller l'environnement de contrôle de manière périodique. En ce qui concerne la Cour, celle-ci examinera la gouvernance notamment par l'analyse des documents clés tels que les statuts, règlements internes, chartes, procès-verbaux, comptes rendus de comités, délégations de pouvoir de signatures, définition de fonctions, etc. A titre d'illustration, lors de son audit sur la [Fondation HLM de Carouge \(FHLM\)](#), la Cour a constaté que :

- Les règles d'organisation, et en particulier les méthodes d'attribution de logement non subventionné, ne correspondaient pas aux bonnes pratiques en matière de gouvernance et engendraient un conflit d'intérêts permanent des membres du conseil de fondation vis-à-vis des décisions opérationnelles d'attributions de bien de la FHLM.
- Des projets de règlement avaient été rédigés, mais n'avaient pas été approuvés par le conseil de fondation.
- Les responsabilités étaient fortement concentrées sur le directeur de la fondation dans un environnement où la supervision du conseil de fondation est limitée. En effet, il exécute certaines tâches telles que la souscription des assurances, l'engagement de collaborateurs ou encore la direction de projets stratégiques. Cette situation fait peser un risque important sur la continuité des affaires courantes en cas d'absence ou de départ du directeur actuel
- Le Conseil de fondation n'est que très peu impliqué dans le projet de mise en place d'un système de contrôle interne

Ce mode de fonctionnement affaiblit considérablement l'environnement de contrôle de la fondation, et augmente les risques opérationnels, de contrôle, d'image et de fraude.

Pour pallier ces faiblesses, la Cour a émis plusieurs recommandations qui se basent notamment sur le code suisse de bonne pratique pour le gouvernement d'entreprise édité par *economiesuisse*. Ces recommandations sont notamment de :

- Compléter les statuts par une charte éthique du conseil de fondation, visant à limiter le conflit d'intérêts
- Mettre en place un environnement de contrôle efficace et efficient, notamment avec la formalisation de plusieurs règlements-clés (attribution de logements, règlement interne, règlement sur les jetons de présence, etc.)
- Revoir l'organisation de la fondation de sorte qu'aucun processus-clé ne soit de la responsabilité d'une seule personne.
- Constituer un véritable groupe projet afin de mener à terme la mise en place du système de contrôle interne (SCI) à la FHLM.

Il n'est pas rare de s'apercevoir lors des missions d'audit, une gouvernance qui semble adéquate en théorie, mais que dans les faits cela ne soit pas le cas. En effet, il ne suffit pas de créer des comités et de rédiger des procédures internes pour disposer d'une gouvernance de qualité ; ni de déclarer l'existence de règles et de procédures, mais il faut être en mesure de démontrer que l'organisation mise en place est efficace en termes de contrôle interne et de gestion des risques. Il est donc important que les règles et la politique interne soient connus de tous et qu'en cas de non-respect, des mesures appropriées soient prises.

La Cour invite chaque organisation qui désire effectuer un audit de gouvernance au sein des collectivités publiques à définir en fonction notamment, de sa taille et de sa forme juridique, ce qui est une « bonne gouvernance » et à trouver les référentiels pertinents qui vont permettre à l'organisation se comparer et de progresser.



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.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations mais n'accepte pas de communication anonyme.

Vous pouvez contacter la Cour des comptes par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes - 8 rue du XXXI-Décembre - CP 3159 - 1211 Genève 3

tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99

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

Pour recevoir la prochaine édition de la lettre d'information, nous vous invitons à vous inscrire sur le site internet de la Cour des comptes : <http://www.cdc-ge.ch/fr/newsletter.html>