

COUR DES COMPTES

LETTRE D'INFORMATIONS N°2

DÉCEMBRE 2013

Contenu

Actualités	1
Chiffres-clés de la Cour du 1 ^{er} juillet 2012 au 30 juin 2013	1
Dernières publications	1
Nouveau droit comptable et états financiers des entités subventionnées	2
Dispositions particulières du statut du personnel dans les communes	3
Gouvernance globale des systèmes d'information	5

Actualités

Chères lectrices, chers lecteurs, par le biais d'une lettre, la Cour vous informe périodiquement des actualités en matière de bonne gestion des entités publiques. À l'avenir, elle traitera aussi d'évaluation des politiques publiques. La présente édition aborde des sujets divers : le nouveau droit comptable, le statut des agents communaux élus au Conseil municipal ou à l'exécutif et la gouvernance des systèmes d'information. Comme le veulent le calendrier et la tradition, la Cour des comptes vous présente ses meilleurs vœux pour l'année 2014.

Chiffres-clés de la Cour du 1^{er} juillet 2012 au 30 juin 2013

- 26 objets traités, dont 9 ont abouti à la publication de 8 rapports distincts et le solde à des lettres de non-entrée en matière dûment motivées ;
- Origine des 8 rapports publiés : 38% autosaisine, 24% citoyens, 38% autorités ;
- 107 recommandations émises, acceptées à 100%. Taux de mise en œuvre après 6 mois : 42% en moyenne ; taux de mise en œuvre après 28 mois des 259 recommandations émises en 2010-2011 : 68% en moyenne ;
- Économies proposées: 12.7 millions F (5.1 uniques et 7.6 récurrentes) ;
- Plus de 78'000 téléchargements de rapports.

Dernières publications (<http://www.cdc-ge.ch>)

- 30.09.2013 [Audit de gestion de l'association Genève Futur Hockey](#)
- 30.09.2013 [Audit de gestion financière de la commune d'Hermance](#)
- 30.09.2013 [Audit de gestion financière de la commune de Corsier](#)
- 28.08.2013 [Audit de la gestion des ressources humaines de la ville de Chêne-Bougeries](#)
- 27.08.2013 [Audit de la gestion des ressources humaines de la ville de Carouge](#)

Nouveau droit comptable et états financiers des entités subventionnées

L'application des dispositions du nouveau droit comptable dès 2015 pourrait contraindre certaines entités subventionnées par l'État de Genève à établir désormais deux jeux de comptes alors qu'auparavant un seul était nécessaire. En 2012, l'État de Genève a accordé environ 2.7 milliards de subventions¹ à plus de 250 entités de formes juridiques variées (associations, établissements de droit public, fondations de droit privé, SA, SARL etc.). Les conditions et modalités d'octroi des subventions par l'État sont régies par la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF) ainsi que par son règlement d'application (RIAF).

Jusqu'à présent, les entités subventionnées par l'État de Genève pouvaient se contenter d'appliquer des normes comptables reconnues telles que les Swiss GAAP RPC sans contrevenir aux dispositions du code des obligations et à celles de la LIAF. Cette situation est désormais modifiée pour certaines entités subventionnées par l'État de Genève avec l'entrée en vigueur du nouveau droit comptable.

Le nouvel article 962 du Code des obligations définit les entités devant dresser des états financiers selon une norme reconnue en plus des comptes annuels établis selon les nouvelles dispositions. Il s'agit :

- des sociétés dont les titres sont cotés en bourse, lorsque la bourse l'exige ;
- des sociétés coopératives, lorsqu'elles comptent au moins 2'000 membres ;
- des fondations, lorsque la loi les soumet au contrôle ordinaire.

La mention « en plus des comptes annuels » figurant dans l'art. 962 al. 1 CO démontre qu'il n'est pas

possible d'établir les comptes statutaires uniquement selon une norme comptable reconnue. Ceci est valable pour toutes les entités entrant dans le champ d'application du nouvel art. 957 CO, le parlement ayant supprimé la possibilité de renoncer au « dual reporting ».

Cette décision s'explique notamment par certaines mesures qui doivent impérativement être appliquées dans le droit commercial, comme celles de l'article 725 al. 1 et 2 CO relatives au surendettement. Les dates et les mesures à prendre, par exemple en matière d'annonce au juge dans les cas de surendettement, n'auraient plus été clairement déterminées, en effet les états financiers présentés selon une norme comptable reconnue pourraient conduire à présenter des fonds propres différents de ceux conformes au droit commercial.

Les entités bénéficiant d'une subvention supérieure à 200'000 F et entrant dans le champ d'application du nouvel article 957 CO devront en effet établir deux jeux de comptes, soit :

- 1) Comptes statutaires selon le nouveau droit comptable qui doivent être approuvés par l'organe suprême et vérifiés par l'organe de révision ;
- 2) Comptes selon les normes IPSAS ou Swiss GAAP RPC pour satisfaire aux exigences de la LIAF qui ne seront ni soumis à l'approbation de l'organe suprême, ni au contrôle de l'organe de révision.

En effet, les comptes annuels établis selon une norme reconnue ne pouvant pas être aux yeux de la loi les comptes statutaires, ils ne feront dès lors pas l'objet d'approbation par l'organe suprême, ni d'un contrôle par l'organe de révision.

Par ailleurs, la LIAF demande qu'un contrôle ordinaire ou restreint soit appliqué par l'organe de révision sur les comptes annuels établis selon les normes Swiss GAAP RPC. L'organe de révision, de par son mandat, ne peut que valider les comptes statutaires, soit ceux devant être approuvés par l'organe suprême.

¹ Subventions monétaires et non monétaires et hors subventions sans ligne propre (tome 2 sur les comptes 2012 de l'État de Genève).

Ainsi, le respect de la LIAF et du nouveau droit comptable engendrent un double contrôle :

- 1) Contrôle de l'organe de révision sur les comptes statutaires établis selon le nouveau droit comptable. Le type de contrôle (ordinaire ou restreint) dépendra de la taille de l'entité en fonction des critères de l'art. 727 CO ;
- 2) Contrôle d'un réviseur, sur la base d'un mandat (NAS 800), sur les comptes annuels établis selon les normes Swiss GAAP RPC. Le type de contrôle dépendra du montant de la subvention.

Tout ceci aura pour conséquence d'augmenter substantiellement les coûts d'établissement des états financiers et ceux de révision pour les entités subventionnées.

Il est évident que des solutions devront être trouvées afin d'éviter une telle augmentation des coûts de fonctionnement des entités subventionnées. À défaut, les conséquences pourraient être la nécessité de requérir une augmentation de la subvention ou encore de réduire les prestations couvertes par la subvention.

Parmi plusieurs solutions possibles, les auteurs préconisent de modifier la LIAF en interdisant la création de réserves latentes pour les entités subventionnées et, partant, de se satisfaire des états financiers établis selon le nouveau droit comptable. Cette interdiction serait vérifiée par l'organe de révision qui en ferait référence dans son rapport de révision. Cette solution permettrait d'éviter à l'entité subventionnée de devoir établir deux jeux de comptes et éviterait également la production de deux attestations de la part de l'organe de révision et du réviseur. Elle pourrait être mise en œuvre dans le cadre des projets actuels de révision de la LIAF.

En savoir plus :

[Article sur le nouveau droit comptable à paraître dans l'expert-comptable suisse 2013/12 \(disponible sur le site de la Cour\)](#)

Dispositions particulières du statut du personnel dans les communes

La Constitution cantonale adoptée le 14 octobre 2012 règle de manière détaillée la question des incompatibilités entre différentes fonctions électives de même qu'entre celles-ci et une activité administrative. Dans la perspective des prochaines élections communales, il y a lieu de se pencher sur l'article 142 Cst-GE.

En prescrivant, à l'alinéa 1^{er} de l'article 142 Cst-GE, une incompatibilité entre les fonctions délibérative et exécutive, le Souverain n'a fait que rappeler l'impossibilité d'appartenir au sein de la même collectivité à deux pouvoirs différents.

Les règles concernant le sort des fonctionnaires communaux qui seraient élus au parlement ou à l'exécutif communal comportent trois cas d'interdiction d'un tel cumul (art. 142 al. 2 et 3 1^{ère} phrase Cst-GE) :

- ✓ Nul membre du Conseil municipal ne peut être un collaborateur dans « l'entourage immédiat » des membres de l'exécutif .
- ✓ Il ou elle ne peut pas non plus être un cadre supérieur de l'administration communale.
- ✓ Aucun membre de l'exécutif communal ne peut occuper une fonction au sein de l'administration de cette même commune.

Les notions d' « entourage immédiat » ou de « cadre supérieur » sont imprécises et seront interprétées par la pratique et les tribunaux. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme² et celle du Tribunal fédéral permettent de mieux comprendre les restrictions admises au principe d'éligibilité.

Cette question a été traitée par la Cour EDH sous l'angle de la liberté d'expression, qui vaut pour tous, y

² Ci-après : Cour EDH

compris les agents publics³ et plus particulièrement les fonctionnaires locaux.

Selon la loi anglaise alors en vigueur, (1) les titulaires des plus hauts postes locaux, (2) ceux dont le salaire dépassait un certain montant et dont les postes étaient inscrits sur une liste ad hoc, de même que (3) les titulaires d'un tel poste indépendamment de leur rémunération ne pouvaient se présenter à des élections locales, voire exercer des activités politiques (*id est* soutenir activement leur épouse candidate lors d'une élection municipale...).

Devant la Cour, le gouvernement a soutenu que seuls 2 % des fonctionnaires locaux étaient concernés par cette réglementation⁴.

La Cour a considéré que les restrictions contestées étaient légitimes au regard de l'intérêt du public au maintien d'une fonction publique neutre et a précisé que le commentaire critique d'une question politique restait licite, seul un discours politique de caractère partisan adressé au public et permettant de faire le lien entre le titulaire d'un haut poste et un parti politique devant être prohibé⁵.

Dans une affaire intéressant le canton de Bâle-Campagne⁶ jugée en 1998, le Tribunal fédéral n'a pas critiqué au regard du principe démocratique l'inéligibilité au parlement cantonal des magistrats membres des autorités et des tribunaux ainsi que des cadres supérieurs de l'administration.

Plus récemment, soit en 2006, le Tribunal fédéral a jugé que « tout système d'incompatibilités était le résultat d'une pondération des intérêts en présence effectuée par le constituant ou le législateur. La variété des solutions rencontrées en Suisse démontrait que la pesée des intérêts pouvait aboutir aussi bien à une solution libérale qu'à une solution restrictive, et qu'il

s'agissait d'une appréciation à caractère plus politique que juridique (...). Même lorsque le Tribunal fédéral examinait librement la validité des règles cantonales de rang inférieur à la constitution, il ne substituait pas à la solution choisie par le législateur une autre solution qui pouvait lui paraître plus opportune... »⁷

Il était dès lors conforme au droit cantonal de proscrire le cumul des fonctions de directeur d'un home communal pour personnes âgées et de conseiller municipal (soit un membre de l'exécutif en droit valaisan).

En revenant à la situation des communes genevoises, il serait ainsi en tous les cas excessif d'interdire l'accès au parlement communal à tous les agents publics communaux. L'intérêt à une fonction publique « neutre » n'emporte pas dans la tradition helvétique que les employés de la commune soient privés d'une partie de leurs droits politiques. Au besoin, les fonctionnaires élus s'inspireront de l'article 84 de la Cst-GE pour s'abstenir dans tous les cas où un conflit d'intérêts peut se produire. On voit mal un employé municipal voter dans l'organe délibératif de la commune sur un objet qu'il a contribué à élaborer en tant que membre de l'administration : le budget et les salaires forment certainement autant de domaines interdits à cet égard. Il en va de même de toute transaction concernant des droits réels si le fonctionnaire-conseiller municipal y est parti⁸. En fin de compte, l'intérêt de cette personne à siéger sera réduit, même si elle ne travaille pas dans l'entourage immédiat d'un membre de l'exécutif ou en tant que cadre supérieur.

S'agissant de siéger dans l'exécutif, l'interdiction est absolue et ne souffre donc guère d'interprétation.

Il faut noter enfin que la loi pourra étendre les cas d'incompatibilités (art. 142 al. 3 *in fine*).

Si ces nouvelles règles nécessitent un toilettage des statuts du personnel communal, comme cela a été exposé par la Cour dans son rapport relatif à la gestion

³ Cour EDH, 2 septembre 1998, Ahmed et autres c. Royaume-Uni, par. 41 et Cour EDH, 26 septembre 1995, Vogt c. Allemagne, par. 43.

⁴ Cour EDH, 2 septembre 1998, Ahmed et autres c. Royaume-Uni, par. 59 et 63.

⁵ Eodem loco, par. 63.

⁶ ATF 125 I 289.

⁷ Arrêt du Tribunal 1P.763/2005 du 8 mai 2006, consid 4.3.

⁸ Cf. art. 30 de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (LAC – B 5 05).

des ressources humaines de la ville de Chêne-Bougeries, elles ne semblent guère susceptibles d'entraîner un bouleversement des organes délibératifs communaux.

En savoir plus :

[Rapport no 68 de la Cour sur la gestion des ressources humaines de la ville de Chêne-Bougeries](#)

[Rapport no 67 de la Cour sur la gestion des ressources humaines de la ville de Carouge](#)

Gouvernance globale des systèmes d'information

Dans le cadre de son rapport numéro 65 publié en juin 2013, la Cour a analysé un aspect essentiel de la gouvernance globale des systèmes d'information (SI) de l'État de Genève (administration cantonale), à savoir l'organisation et l'articulation entre les acteurs majeurs des systèmes d'information. Il en ressortait que la gouvernance des SI de l'administration cantonale présentait des faiblesses importantes, notamment au niveau :

- du positionnement et de la composition des organes de gouvernance ;
- de la clarté insuffisante dans la définition des rôles et responsabilités des multiples acteurs ;
- de l'hétérogénéité des activités et méthodologies utilisées (par exemple en ce qui concerne la gestion de projet) ;
- du pilotage de la DGSI et des outils de suivi (planification (imputations non justifiées du point de vue des projets/activités) et gestion des externes sous contrat de location de services (dont le taux est très élevé), entre autres) ;
- de la mission, des rôles et responsabilités des différents acteurs intervenant dans le domaine de la sécurité informatique et de la gestion des risques.

Il n'était ainsi pas possible de s'assurer que les SI apportaient une contribution maximale à la création de valeur pour l'administration cantonale, tout en

maîtrisant les coûts et les risques qui leur sont associés de manière satisfaisante. Sur la base de ces constats, la Cour a émis 12 recommandations visant à faire évoluer l'organisation de la gouvernance des SI dans son ensemble. Ces mesures permettent d'agir sur l'ensemble des faiblesses constatées, à savoir entre autres :

- l'organisation globale des SI : en instaurant un organe de gouvernance des SI au plus haut niveau, en faisant évoluer ou en supprimant les différents organes existants, en effectuant une analyse des ressources à disposition afin d'éliminer les inefficiences potentielles (dotation en ressources versus besoins réels) ;
- la planification et la stratégie des SI : en redéfinissant le processus en vue d'établir un plan directeur informatique validé au plus haut niveau et les plans d'action qui en découlent ;
- le pilotage de la DGSI : en améliorant rapidement les outils de suivi financiers et non financiers pour les rendre plus fiables ; en analysant les compétences de certains collaborateurs et cadres ainsi que la pertinence du recours à des ressources sous contrat de location de services, puis en prenant toutes les mesures nécessaires ;
- la sécurité et la gestion des risques : en redéfinissant la mission, les rôles et responsabilités des différents acteurs.

Il convient de noter qu'une nouvelle dynamique a vu le jour au sein de l'administration cantonale et qu'elle se traduit par la volonté de corriger les faiblesses constatées par la Cour, avec entre autres la refonte de l'organisation globale des SI (composition des organes de gouvernance et positionnement, notamment) et l'adoption d'un nouveau règlement sur l'organisation et la gouvernance des systèmes d'information et de communication (ROGSIC).

En savoir plus :

[Rapport no 65 sur la gouvernance globale des systèmes d'information.](#)



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 - 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>