

Cour des comptes
Route de Chêne 54
1208 Genève
Tél. : +41 (0)22 388 77 90
<http://www.cdc-ge.ch>

Conseil administratif de la
Ville de Chêne-Bougeries
Route de Chêne 136
1224 Chêne-Bougeries

Genève, le 16 avril 2021

Gestion de la Ville de Chêne-Bougeries

Madame, Monsieur,

Il appartient à la Cour des comptes (ci-après la Cour) de vérifier notamment la régularité des comptes, la légalité des activités ainsi que le bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique (art. 40 al.1 de la loi sur la surveillance de l'État - LSurv). Ainsi, faisant suite à votre sollicitation du 25 juin 2020 concernant un examen portant entre autres sur la pertinence, l'efficacité et l'efficience du dispositif externalisé de gestion financière, ainsi qu'à notre entrevue du 13 juillet 2020 avec une délégation de votre Conseil au cours de laquelle vous nous avez fait part de vos interrogations relatives à l'organisation du secrétariat général, la Cour vous a informés le 21 juillet 2020 qu'elle répondait favorablement à votre demande.

1) Démarches de la Cour

La Cour tient à souligner, à titre liminaire, que son examen s'est inscrit dans une dynamique positive et dans un contexte où le Conseil administratif de la Ville de Chêne-Bougeries a déjà entamé des réflexions sur son dispositif de gestion financière ainsi que sur l'organisation du secrétariat général. C'est dans la continuité de cette démarche que la Ville a sollicité la Cour pour obtenir un point de vue externe sur ces questions. L'examen de la Cour a ainsi eu pour objectif d'examiner :

- La pertinence de l'externalisation de la gestion financière ;
- Le bien-fondé de l'organisation actuelle du secrétariat général.

Pour ce faire, la Cour a examiné la documentation transmise par la Ville de Chêne-Bougeries. Elle a également procédé à 10 entretiens ciblés avec :

- Le Maire et les Conseillers administratifs actuels de la Ville de Chêne-Bougeries ;
- L'ancien Conseiller administratif en charge du dicastère des finances et du contrôle de gestion ;
- Le secrétaire général de la Ville de Chêne-Bougeries ;
- Deux collaborateurs de la Ville de Chêne-Bougeries intervenant dans le dispositif financier de la Ville de Chêne-Bougeries ;
- La fiduciaire en charge du dispositif financier de la Ville de Chêne-Bougeries ;
- Des collaborateurs de deux autres communes genevoises à des fins de comparaison.

Le travail d'analyse mené par la Cour a permis de comprendre les avantages et inconvénients de l'organisation actuelle du secrétariat général et du dispositif externalisé de gestion financière. Ceci a permis de faire ressortir les différents axes d'améliorations (éléments relevés par la Cour et recommandations) pouvant être apportés dans le respect du principe de proportionnalité.

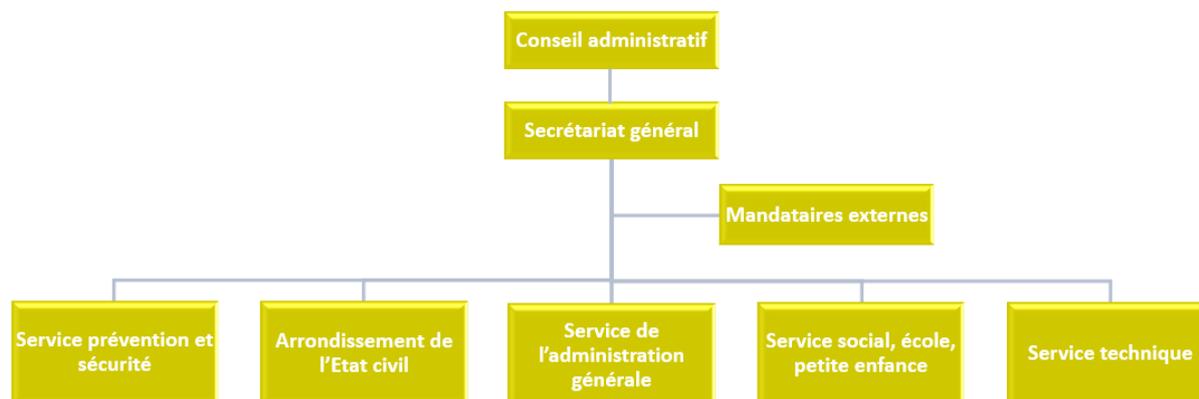
2) Limitations

La Cour n'a pas effectué d'audit de gestion ou financier de la Ville de Chêne-Bougeries afin de conserver un périmètre lui permettant de répondre rapidement à la demande du Conseil administratif. Elle n'a ainsi notamment pas effectué de tests de détails sur le système de contrôle interne de la Ville de Chêne-Bougeries.

3) Contexte

Organisation du secrétariat général

La Ville de Chêne-Bougeries compte environ 85 collaborateurs. Son organigramme est présenté ci-dessous :



Source : Cour des comptes

Le secrétariat général est composé du secrétaire général et du coordinateur technico-administratif (en charge du service technique). La charge du travail du secrétaire général se répartit comme suit :

- Secrétariat du Conseil administratif et préparation des séances de commissions et des séances du Conseil municipal (exposés des motifs, délibérations, suivi des décisions, etc.) : 80 % du temps de travail ;
- Travail de coordination, en particulier avec les chefs de service, l'assistante du secrétariat général ainsi que les collaboratrices du secrétariat de la Mairie : 20 % du temps de travail.

Le coordinateur est en charge principalement du suivi des dossiers techniques (constructions, chantiers, etc.) et remplace le secrétaire général en cas d'absence de ce dernier.

Système de contrôle interne

Toute organisation doit mettre en place un système de contrôle interne (SCI)¹ adapté à sa taille et à la complexité de ses activités (principe de proportionnalité). Pour la Ville de Chêne-Bougeries, il s'agit également d'une obligation légale inscrite à l'article 125, alinéa 1, de la loi sur l'administration des communes (LAC)².

Un travail important de mise en place d'un SCI a été effectué par la Ville de Chêne-Bougeries depuis 2015 avec l'appui d'un mandataire externe.

Externalisation du dispositif de gestion financière

Faisant suite à un appel d'offres conforme aux dispositions en vigueur, la Ville de Chêne-Bougeries a octroyé le mandat pour un montant de 247'320 F en novembre 2016. Le contrat portait sur une période de 4 ans et a été prolongé d'une année par le Conseil administratif en juin 2020. La fiduciaire a la charge de la majeure partie des tâches effectuées au sein du service anciennement dénommé « Finances & Comptabilité » en matière de comptabilité générale de la Ville de Chêne-Bougeries : bouclage des comptes annuels, élaboration des budgets, contrôle des liquidités, etc. Elle effectue également différents contrôles financiers, tels que des revues analytiques périodiques sur les charges.

¹ Le SCI est un « système de gestion » qui concerne l'ensemble des activités et des collaborateurs d'une organisation. Il est communément admis qu'un des fondements d'un système de gestion efficace repose sur une documentation adaptée sur laquelle les collaborateurs peuvent s'appuyer pour effectuer leurs tâches.

² L'article 125, alinéa 1 stipule : « Dans le but d'appliquer les principes de gestion mentionnés dans la présente loi, les entités assujetties doivent instaurer un système de contrôle interne, adopté par leur organe exécutif, adapté à leurs missions et à leur structure, sous réserve des dispositions particulières qui leur sont applicables. »

4) Éléments relevés par la Cour

Appréciation générale

La Cour ne peut que saluer la manière dont la Ville de Chêne-Bougeries a mené l'externalisation de son dispositif de gestion financière. La Cour relève que l'externalisation a permis de réduire les coûts de plus de 25 % et que les prestations de la fiduciaire donnent pleine satisfaction à l'administration communale.

Concernant l'organisation du secrétariat général, celui-ci repose essentiellement sur la fonction clé de Secrétaire général alors que les outils de pilotage numériques font encore défaut. Cette situation augmente les risques opérationnels en matière notamment de suivi des projets et dossiers clés ainsi que de transmission des informations.

Une externalisation bien maîtrisée

La Cour constate que l'externalisation du dispositif de gestion financière a été effectuée conformément aux dispositions légales en vigueur. En outre, la Cour observe qu'elle fonctionne à l'entière satisfaction de l'administration communale et du Conseiller administratif en charge du dicastère des finances précédent et actuel. Enfin, la Cour relève que l'organisation mise en place a permis à la Ville de Chêne-Bougeries de réduire ses coûts de plus de 25 % tout en maintenant un niveau de prestations approprié. Elle a également permis le passage vers le nouveau modèle comptable harmonisé (MCH2) sans avoir à recourir à des mandats externes complémentaires.

Une organisation et un pilotage nécessitant une évolution

L'organisation actuelle du secrétariat général repose fortement sur une fonction clé, celle du secrétaire général. En l'absence d'outils numériques permettant d'assurer un pilotage et une transmission d'informations appropriée, cette organisation ne permet pas d'avoir une vision globale suffisante des tâches et projets en cours. Cette absence d'outils de pilotage suffisants induit également un risque opérationnel en cas d'absence prolongée ou de départ du secrétaire général. Par ailleurs, cette fonction clé engendre potentiellement un risque de ralentissement en cas de fortes charges de travail. À titre d'illustration, la Cour observe que :

- Les procès-verbaux du Conseil administratif ne permettent pas une identification et un suivi aisés des décisions, ce qui augmente la dépendance organisationnelle sur la fonction clé de secrétaire général ;
- Le secrétariat général et le Conseil administratif ne disposent pas de tableaux de bord portant notamment sur les flux de trésorerie, les projets ou dossiers clés. Conscient de cette faiblesse, le Conseil administratif a lancé un projet avec la Haute école de gestion de Genève (HEG-Genève) afin d'implémenter des tableaux de bord. En l'état, la Cour ne peut pas se prononcer sur l'adéquation de ceux-ci avec les besoins de la Ville de Chêne-Bougeries en matière de pilotage et de suivi ;
- Il n'existe actuellement pas de séances formelles au niveau du secrétariat général, par exemple hebdomadaires avec les chefs de service, permettant de communiquer les informations importantes, d'effectuer un suivi des tâches et projets clés, etc. ;

- Le référencement informatique des dossiers ne permet pas toujours de retrouver aisément les éléments clés d'un dossier ou d'un projet. Il est régulièrement nécessaire de devoir consulter le secrétaire général pour obtenir l'information pertinente.

Enfin, la Cour observe que si le système de contrôle interne financier est formellement bien défini, la documentation ne correspond pas systématiquement aux procédures effectives décrites par les collaborateurs et n'est pas mise à jour régulièrement³. Les « pratiques » explicitées par l'administration paraissent néanmoins globalement appropriées, lorsque l'on tient compte des contrôles effectués par la fiduciaire, dans le domaine financier et comptable sur lequel la Cour s'est penchée.

5) Recommandations de la Cour

Améliorer le pilotage et les flux d'informations

La Cour recommande au Conseil administratif de définir ses besoins ainsi que ceux des chefs de service en matière de transmission des informations. Une information et une communication adéquates sont en effet essentielles au bon fonctionnement d'une organisation. L'information peut concerner aussi bien des aspects quantitatifs que qualitatifs. Elle doit être pertinente et communiquée clairement, en temps utile et aux bons destinataires. Il s'agira à cet effet de déterminer quelles informations communiquer, à quels destinataires et fréquences et avec quel média (tableau de bord, courriel, séance hebdomadaire, etc.). À titre d'illustration, la Ville de Chêne-Bougeries bénéficierait de la mise en place de tableaux de bord permettant de suivre :

- Les engagements et dépenses par rapport au budget (y compris pour les investissements) ;
- Les étapes clés des principaux projets en cours ;
- Les flux de trésorerie.

Ces tableaux peuvent être aisément mis en œuvre et contribueront à améliorer la gestion financière et opérationnelle de la Ville de Chêne-Bougeries en facilitant l'accès rapide aux informations pertinentes.

Dans le cadre de la mise en place des différents outils de pilotage et de suivi, la Cour invite le Conseil administratif à étudier la possibilité d'implémenter un outil collaboratif permettant la préparation d'ordres du jour, la rédaction de PV décisionnels, ainsi que l'attribution et le suivi de tâches pour les dossiers importants. La Cour estime qu'il contribuerait à l'amélioration de l'efficacité et de la transparence. À cette fin, la Cour invite la commune à prendre contact avec d'autres communes qui ont mis en place un tel outil.

³ La Cour constate que les matrices de contrôles clés examinées mentionnent à plusieurs reprises des responsables de contrôles incorrects. Par ailleurs, certains documents clés créés dans le cadre du SCI ne sont pas utilisés par les collaborateurs (par exemple, la check-list d'analyse des besoins). Pour finir, plusieurs documents mis à jour en 2017 sont restés au stade du projet de modification (pas d'approbation formelle).

Revoir l'organisation du secrétariat général

Le degré de suppléance ne donnant pas entière satisfaction au Conseil administratif actuel, il conviendrait de remplacer l'actuelle fonction de coordinateur technique⁴ par une nouvelle fonction de secrétaire général adjoint, telle qu'implémentée dans les communes similaires avec lesquelles la Cour a effectué des comparaisons. Un tel poste pourrait par exemple couvrir les domaines des ressources humaines, des finances, de l'informatique ou, a contrario, ces domaines pourraient être de la responsabilité du secrétaire général, le secrétaire général adjoint étant alors responsable d'autres tâches opérationnelles telles que l'état civil, la prévention et la sécurité ou la petite enfance. Le secrétaire général adjoint pourrait, en sus de ses activités opérationnelles, également assurer la suppléance du secrétaire général, en particulier pour les tâches liées au secrétariat du Conseil administratif.

Mettre à jour le SCI et s'assurer de sa bonne application

La Cour recommande au Conseil administratif de s'assurer que la documentation relative au SCI financier soit mise à jour périodiquement. Il s'agira de revoir la pertinence des risques et contrôles, ainsi que des rôles et responsabilités attribués tant à l'interne qu'à la fiduciaire. Il conviendra par la suite de s'assurer de sa bonne mise en œuvre, par exemple en demandant annuellement un bref rapport interne synthétisant les vérifications effectuées sur les contrôles et leurs résultats (surveillance du SCI par le Conseil administratif). Finalement, dans le cas où une fonction de secrétaire général adjoint serait créée, celle-ci devra également être prise en compte en vue d'une répartition des activités de contrôle au sein du secrétariat général.

6) Observations de l'audité

Cette lettre vous a été envoyée en date du 25 février 2021 pour observations. Le 25 mars 2021, vous avez transmis à la Cour la prise de position de la Ville de Chêne-Bougeries qui est reproduite en annexe 1 ci-dessous. Le tableau de suivi des recommandations est présenté en annexe 2 ci-après.

Au vu de l'intérêt public du présent dossier, une copie sera publiée sur le site internet de la Cour.

En vous remerciant d'avoir pris contact avec la Cour, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de nos sentiments distingués.

Pour la Cour des comptes

Isabelle TERRIER, présidente

François PAYCHÈRE, magistrat

⁴ L'actuel titulaire du poste partant prochainement à la retraite, le calendrier pour mener cette réflexion est particulièrement opportun.

ANNEXE 1 – OBSERVATIONS

Le Conseil administratif remercie la Cour pour son travail et en accepte chacune des recommandations, en observant que les mesures suivantes ont d'ores et déjà été engagées :

- Amélioration de la communication interne, avec :
 - o communication des projets de PV de séances de commissions aux personnes dotées du droit d'en connaître, et des projets de PV du CM dès leur envoi aux Conseillers municipaux ;
 - o mise sur pied par le secrétaire général de séances régulières avec les responsables de services afin de communiquer les décisions du CA et restituer à ce dernier d'éventuelles opportunités de synergies de mise en œuvre entre services.
- Décision visant à étoffer progressivement le secrétariat général, avec l'ouverture dans l'organigramme 2021 d'un poste de secrétaire général adjoint en charge des finances et bâtiments, et modification concertée du descriptif de l'actuel coordinateur technico-administratif en chef d'équipe jusqu'à sa retraite anticipée fin 2021. Une des premières tâches du SGA sera l'actualisation et la simplification du SCI de sorte à ce qu'il soit connu et pratiqué à tous les échelons pertinents.

Enfin, nous observons que les avantages de disposer, en interne, d'une compétence plus stratégique en matière de finances que les conseils ponctuels d'une fiduciaire externe, ont à notre sens été insuffisamment mis en évidence dans la comparaison entre internalisation et externalisation.

ANNEXE 2 – TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

No	Recommandation/Action	Responsable	Délai
Gestion de la Ville de Chêne-Bougeries			
1	Améliorer le pilotage et les flux d'informations	CA délégué aux finances	30.06.2022
2	Revoir l'organisation du secrétariat général	CA délégué aux finances	30.06.2022
3	Mettre à jour le SCI et s'assurer de sa bonne application	CA délégué aux finances	30.06.2022