

**COUR DES COMPTES**

**RAPPORT N°150**

**OCTOBRE 2019**

**AUDIT DE GESTION RELATIF À LA GOUVERNANCE**

**COMMUNE DE VANDOEUVRES**

## 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. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques et assure la révision des comptes de l'État.

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 visées par ses missions. La **Cour des comptes** peut également évaluer la **pertinence**, l'**efficacité** et l'**efficience** de l'action de l'État. 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 des entités concernées.

Le **champ d'application** des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes :

- l'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- les institutions cantonales de droit public ;
- les entités subventionnées ;
- les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- le secrétariat général du Grand Conseil ;
- l'administration du pouvoir judiciaire ;
- les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

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 au cours de ses missions.

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 effet ni suite sont également signalés.

**Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.** Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève

tél. 022 388 77 90

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

[info@cdc-ge.ch](mailto:info@cdc-ge.ch)

## SYNTHÈSE

### *Cadre, contexte et modalités de l'audit*

En novembre 2018, la Cour a reçu plusieurs communications citoyennes dénonçant de potentiels dysfonctionnements en relation avec la gouvernance, l'organisation et la gestion des affaires de la commune de Vandoeuvres, et un non-respect de dispositions légales et réglementaires. La Cour a également reçu une communication concernant le paiement d'heures supplémentaires par la commune à une collaboratrice, sur plusieurs années et pour des montants significatifs. La Cour n'a cependant pas traité cette communication, l'affaire ayant été tranchée par le SAFCO.

Les autorités communales seront renouvelées par le corps électoral dans moins de six mois (15 mars/5 avril 2020). Le moment apparaissait donc particulièrement opportun pour réaliser un audit de gestion relatif à la gouvernance dont certaines recommandations devront être prises en compte par les futures autorités communales.

L'objectif de la mission a été de s'assurer que l'organisation et le fonctionnement de la commune permettent de réaliser les politiques publiques de manière efficace et que la commune dispose de procédures et de directives en matière de ressources humaines, de finances et d'achats. La Cour a effectué des tests de détail en vérifiant l'application de ces procédures par les différents intervenants (Exécutif, Secrétaire général, collaborateurs) ainsi que la bonne tenue des dossiers du personnel et le respect du statut du personnel de la commune.

La Cour a formulé sept recommandations thématiques générales, toutes acceptées par les autorités de Vandoeuvres, dont certaines sont à mettre en place par l'Exécutif actuel et une est du ressort des prochains élus. La Cour relève que l'Exécutif a adopté une attitude constructive vis-à-vis du travail d'audit de la Cour et a pris des mesures depuis le début de l'été 2019 (engagement d'un mandataire chargé, entre autres missions, de revoir l'organisation et de faire avancer la mise en place d'un système de contrôle interne) afin de corriger les lacunes importantes qui sont décrites dans le rapport de la Cour.

### **Constats**

#### *Gouvernance et organisation*

Relativement à la gouvernance et à l'organisation, la Cour a constaté que l'Exécutif n'a pas :

- Établi de document expliquant sa vision pour la durée de la législature ni de stratégie/plan d'actions qui permet la planification des besoins en fonction des missions à accomplir. Cette absence d'objectifs formalisés pour la législature ne permet pas aux parties prenantes de la commune d'identifier les priorités des élus et aux collaborateurs d'identifier leur rôle au sein de l'organisation communale dans son ensemble ;
- Établi d'analyse des besoins que ce soit en termes de nombre de collaborateurs, de compétences requises ou encore de locaux nécessaires à l'administration. Le manque de compétences techniques au sein de la commune est problématique pour évaluer, dans certains cas, les devis et/ou la qualité des travaux effectués. Cette situation existe depuis plusieurs années ;
- Mis en place un système de contrôle interne selon une méthodologie de gestion de projet, ni désigné de chef de projet. Il en est résulté un avancement du projet chaotique et uniquement en fonction des disponibilités des collaborateurs ;
- Établi clairement l'organisation de l'administration, puisque l'organigramme n'établit pas de lien hiérarchique entre les différents acteurs (Exécutif, Secrétaire général, responsable, collaborateurs) ce qui explique le positionnement particulier du Secrétaire général (voir ci-dessous).

### *Pilotage de l'administration*

La Cour a relevé des incohérences entre le rôle et le fonctionnement effectifs du Secrétaire général et ce qui est normalement attendu de la fonction. En l'état, il n'est par exemple pas le responsable hiérarchique du comptable et il n'a pas accès aux salaires des employés communaux. Il est donc dans l'impossibilité de prendre en charge de manière adéquate son rôle de gestion des ressources humaines.

La Cour a constaté que l'Exécutif est très présent dans l'activité opérationnelle de la commune ce qui prive le Secrétaire général d'une partie de ses attributions. Cette situation fait courir le risque de démotiver ce dernier et d'affaiblir sa position hiérarchique auprès du personnel. En outre, l'Exécutif n'a pas le recul nécessaire pour remplir ses tâches de supervision et de contrôle.

La Cour a relevé que l'Exécutif et le Secrétaire général naviguent à vue parce qu'ils ne disposent pas d'outils de pilotage de l'administration, comme par exemple des tableaux de bord.

### *Gestion opérationnelle de l'administration*

La Cour a constaté que l'environnement de contrôle de la commune de Vandoeuvres montre des lacunes importantes, notamment en matière d'heures supplémentaires (non-respect des dispositions réglementaires) et d'achats de biens et services (absence de contrôles sur les engagements contractuels). D'autre part, la Cour a relevé que la gestion du personnel était lacunaire pour les raisons suivantes :

- Des cahiers des charges ne sont pas à jour ;
- Les objectifs des collaborateurs ne sont pas fixés et les séances d'évaluation périodiques ne sont pas organisées ;
- Des dossiers du personnel ne sont pas tenus adéquatement (incomplets et désorganisés).

### **Recommandations adressées à l'Exécutif actuel**

La Cour recommande à l'Exécutif actuel de :

- Faire appel, durant la période transitoire (soit jusqu'en juin 2020), à un responsable de l'administration ad intérim pour la gestion des différents projets en cours ;
- Réduire son implication dans la gestion opérationnelle au strict nécessaire afin de ne pas empiéter sur les attributions des personnes en charge des activités opérationnelles et de permettre au responsable ad intérim de remplir ses fonctions de supervision de l'administration ;
- Adapter l'organisation de l'administration en mettant en place les actions suivantes : procéder à l'analyse des besoins en personnel et locaux, et, traduire l'organisation de la commune dans un organigramme avec les fonctions et les rattachements hiérarchiques ;
- S'assurer que la mise en place du système de contrôle interne se déroule de manière conforme aux objectifs fixés ainsi que présenter les résultats des travaux aux collaborateurs, et si besoin est, aux membres du Conseil municipal ;
- S'assurer que les dispositions légales et réglementaires ainsi que les directives internes sont appliquées en matière de gestion des liens d'intérêt, d'achats de biens et services et de conduite du personnel ;
- Se doter d'outils de pilotage qui peuvent prendre la forme de tableaux de bord ;
- Appliquer et respecter, en tout temps et dans toutes les situations, les dispositions légales et réglementaires

### **Recommandation adressée à l'Exécutif qui entrera en fonction en juin 2020**

Lors du recrutement d'un Secrétaire général, la Cour recommande aux prochains élus de déterminer les compétences nécessaires dont il souhaite que le SG dispose, qu'elles soient managériales, financières, juridiques et organisationnelles. Ensuite, l'Exécutif devra formaliser ses attentes dans un cahier des charges. Enfin, il devra mettre au concours le poste de manière à disposer de plusieurs candidatures.

### **TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS**

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effet. À cette fin, elle a invité l'Exécutif de la commune de Vandoeuvres 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 risque, le responsable de leur mise en place, ainsi que leur délai de réalisation. Les sept recommandations ont été acceptées par l'audité concerné.

### **OBSERVATIONS DE L'AUDITÉ**

Sauf exception, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audité**. Elle estime qu'il appartient au lecteur de juger de la pertinence des observations formulées eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

## TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées.....	7
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT .....	8
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT .....	9
3. CONTEXTE GÉNÉRAL .....	11
3.1. Commune de Vandoeuvres.....	11
3.1.1. Présentation.....	11
3.1.2. Organisation et fonctionnement.....	11
3.1.3. Chiffres-clés .....	14
3.2. Bases légales et réglementaires .....	15
3.3. Système de contrôle interne.....	17
4. ANALYSES .....	19
4.1. Gouvernance et organisation.....	19
4.1.1. Normes et bonnes pratiques .....	19
4.1.2. Constats.....	20
4.1.3. Risques .....	22
4.1.4. Observations de l'audité .....	23
4.2. Pilotage de l'administration .....	24
4.2.1. Normes et bonnes pratiques .....	24
4.2.2. Constats.....	24
4.2.3. Risques .....	26
4.2.4. Observations de l'audité .....	27
4.3. Gestion opérationnelle.....	28
4.3.1. Normes et bonnes pratiques .....	28
4.3.2. Constats.....	30
4.3.3. Risques .....	35
4.3.4. Observations de l'audité .....	35
5. RECOMMANDATIONS CONCLUSIVES .....	36
5.1. Observations de l'audité .....	42
6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS.....	43
7. DIVERS.....	48
7.1. Glossaire des risques.....	48
7.2. Remerciements .....	51

## Liste des principales abréviations utilisées

ACG	Association des communes genevoises
CM	Conseil municipal
CO	Code des obligations
ETP	Equivalent temps plein
LAC	Loi sur l'administration des communes
LSurv	Loi sur la surveillance de l'État
RAC	Règlement d'application de la loi sur l'administration des communes
SAFCO	Service des affaires communales
SCI	Système de contrôle interne
SG	Secrétaire général/e
SIACG	Service intercommunal d'informatique de l'ACG

## 1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Fin novembre 2018, plusieurs communications citoyennes ont été adressées à la Cour dénonçant de potentiels dysfonctionnements qui affecteraient la gouvernance, l'organisation et la gestion des affaires de la commune de Vandoeuvres, et un non-respect de dispositions légales et réglementaires.

La Cour a également reçu une communication concernant le paiement d'heures supplémentaires par la commune à une collaboratrice, ceci sur plusieurs années et pour des montants significatifs. Après en avoir été informé par les autorités communales, le Service des affaires communales (anc. Service de surveillance des communes) au printemps 2018 a diligenté un audit concernant « Une suspicion d'irrégularités commises par la comptable de la Commune de Vandoeuvres ». L'affaire ayant été tranchée par le SAFCO, l'Exécutif ayant pris des mesures (avertissement) à l'encontre de la personne concernée, cette dernière n'étant plus au service de la commune, la Cour n'a pas traité de ce point et ne se prononce pas sur la régularité des heures supplémentaires payées.

La commune de Vandoeuvres compte plus de 2'500 habitants et est appelée à se développer dans les prochaines années grâce aux projets immobiliers en cours de réalisation sur son territoire. Les autorités communales seront renouvelées par le corps électoral dans moins de six mois (avril/mai 2020). Le moment apparaît donc particulièrement opportun pour réaliser un audit de gestion relatif à la gouvernance<sup>1</sup> dont les recommandations devraient être prises en compte par les futures autorités communales.

Il appartient à la Cour de s'assurer notamment de la régularité des comptes, de la légalité des activités ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique (art. 40 al. 1 LSurv). Par lettre du 14 mai 2019, la Cour a informé la Maire de sa décision d'entreprendre un audit de gestion relatif à la gouvernance portant sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration communale de Vandoeuvres.

L'objectif de la mission a été de s'assurer que les procédures et les directives existent (organisation, ressources humaines, finances, achats, etc.) et d'autre part que l'organisation et le fonctionnement de la commune permettent de réaliser les politiques publiques de manière efficace.

Afin de répondre complètement à ces objectifs, la Cour a testé les pratiques de l'administration en matière d'achats de biens et services et de tenue des dossiers du personnel. À cet effet, elle a effectué un nombre limité de tests de détail en vérifiant l'application des procédures concernées, lorsqu'elles existaient, par les différents intervenants (Exécutif, Secrétaire général, collaborateurs).

Au vu du contexte et des constats identifiés, la Cour a choisi de formuler des recommandations thématiques générales dont certaines seront à mettre en place par l'Exécutif actuel et d'autres seront du ressort des prochains élus. Les recommandations visent à instaurer un fonctionnement efficace des autorités et de l'administration et à restaurer un climat de travail serein.

La Cour examine lors de ses investigations l'ensemble des rapports d'audit préalables effectués par des tiers, tant internes qu'externes, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Hormis le rapport<sup>2</sup> de la fiduciaire saisie par le SAFCO, la Cour n'a pas eu connaissance d'autres rapports récents ayant traité du domaine sous revue pour la commune de Vandoeuvres.

---

<sup>1</sup> Selon l'Institute of Internal Auditors, la gouvernance est identifiée comme « l'ensemble des processus et des structures mis en place par le Conseil afin d'informer, de diriger, de gérer et de piloter les activités de l'organisation en vue de réaliser les objectifs »

<sup>2</sup> Rapport sur les constatations effectives eu égard à une suspicion d'irrégularités commises par la comptable de la Commune de Vandoeuvres à l'attention du Service de surveillance des communes, Genève



## 2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a conduit cet audit sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés ainsi qu'en menant des entretiens ciblés avec les personnes suivantes :

- La Maire et les adjoints ;
- Le Secrétaire général (absent pour cause de maladie depuis octobre 2018) ;
- La Secrétaire générale ad interim (de mars à août 2019). La titulaire a été engagée à titre définitif comme Secrétaire générale adjointe au 1<sup>er</sup> septembre 2019 ;
- Quatre des quinze collaborateurs employés au moment des entretiens ;
- Trois membres du Conseil municipal ;
- Le consultant externe engagé par la commune pour travailler sur des projets (SCI, organisation).

La Cour a effectué des tests de détail qui ont porté sur les aspects suivants :

- Prise de connaissance de l'organisation globale de la commune de Vandoeuvres ;
- La tenue des dossiers papier du personnel ;
- L'analyse du système de contrôle interne. Dans ce cadre, une attention particulière a été accordée aux processus des achats de biens et services et des salaires.

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

La Cour a conduit ses travaux conformément à la Loi sur la surveillance de l'État, à sa charte éthique et à ses procédures internes. Celles-ci s'inspirent des normes professionnelles en vigueur (normes INTOSAI, NAS, IIA, ISA, ISACA), dans la mesure où elles sont applicables et compatibles avec la nature particulière de la mission.

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

### **1<sup>ère</sup> 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<sup>ème</sup> phase : Préparation de l'audit**

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quels 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. À 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<sup>ème</sup> 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<sup>ème</sup> 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<sup>ème</sup> 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<sup>ème</sup> 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<sup>ème</sup> 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 les délais des recommandations.

Chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, de risques découlant des constats et de recommandations soumis aux observations de l'audité.

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la **typologie des risques encourus**, telle que définie dans le Glossaire qui figure au chapitre 7.

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 **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délai de réalisation**.

## 3. CONTEXTE GÉNÉRAL

### 3.1. Commune de Vandoeuvres

#### 3.1.1. Présentation

Au 31 décembre 2018, la commune de Vandoeuvres comptait un peu plus de 2'500 habitants pour une superficie de 443 hectares, dont plus de 40% sont des surfaces agricoles ou boisées. Elle est appelée à accroître sa population ces prochaines années, car plusieurs constructions immobilières sont en cours ou planifiées, dont notamment l'Esplanade, projet lancé dans les années 2010 par la commune, avec 36 logements disponibles dès l'automne 2019.

La commune a mandaté un bureau d'urbanisme pour la révision de son plan directeur communal avec pour but de structurer le développement territorial à moyen terme et de gérer la densité de son territoire.

Dans le cadre de la collaboration avec les communes avoisinantes, un projet de construction d'une caserne intercommunale de pompiers et d'un centre de voirie est en discussion avec la commune de Choulex.

#### 3.1.2. Organisation et fonctionnement

##### *L'Exécutif*

L'Exécutif de la commune se compose de la Maire, d'une adjointe et d'un adjoint, tous trois élus pour cinq ans et entrés en fonction en juin 2015. La Maire occupe cette fonction depuis 2003 alors que les deux adjoints ont rejoint l'Exécutif en 2015.

La commune est organisée autour d'une quinzaine de dicastères. La Maire est en charge principalement de la sécurité, de la mobilité, de l'urbanisme, de l'administration, des finances et de la gestion du personnel.

L'adjoint est en charge principalement des travaux, de l'environnement, de la gestion des déchets et de l'énergie. L'adjointe s'occupe principalement de l'école, des sports, de la culture et des manifestations.

L'Exécutif a des fonctions décisionnelles, dans les limites de la constitution et des lois, dont les principales sont (art. 48 LAC) :

- Administrer la commune, gérer les fonds spéciaux, conserver les biens communaux ;
- Soumettre au Conseil municipal les projets de délibération ;
- Présenter au Conseil municipal le budget annuel, les états financiers et un rapport administratif annuel ;
- Exécuter les délibérations du Conseil municipal ;
- Engager et nommer le personnel de l'administration municipale, fixer son salaire, le contrôler et le révoquer conformément au statut du personnel ;
- Édicter les règlements municipaux dans les domaines où le Conseil municipal n'a pas fait usage de la prérogative que lui accorde l'article 30, alinéa 2 ;
- Édicter les dispositions d'application des règlements municipaux adoptés par le Conseil municipal.

Le taux d'activité des membres de l'Exécutif est élevé pour une commune de cette taille puisqu'il est globalement supérieur à 50%, la Maire indiquant un taux de près de 80% alors que l'adjoint l'estime à 70% ; seule l'adjointe est à moins de 50%. Selon les informations récoltées auprès de quelques communes de taille similaire, la conduite des affaires de la commune y représente entre 1 à 2 jours par semaine (20-40%), parfois plus pour le Maire suivant le volume de ses responsabilités. Elle comprend, entre autres activités, les séances hebdomadaires de l'Exécutif et les présences aux séances mensuelles du Conseil municipal et de ses commissions.

### ***Le Conseil municipal***

Suivant les dispositions de la Loi sur l'administration des communes (LAC), le Conseil municipal de Vandoeuvres est formé de 17 membres élus pour cinq ans. Il est administré par un Bureau composé de 3 membres. Son rôle est d'organiser les travaux du Conseil municipal (par ex. établissement de l'ordre du jour, correspondance).

Il existe 10 commissions permanentes au sein de la commune de Vandoeuvres, dont la Commission « Financière et administrative », la Commission « Aménagement du territoire et urbanisme », la Commission « Aide sociale et humanitaire » et la Commission « Travaux ».

Le Conseil municipal a des fonctions décisionnelles qu'il exerce sous forme de délibérations soumises à référendum facultatif, notamment dans les domaines suivants :

- Le budget et la fiscalité de la commune ;
- Certains préavis en matière d'aménagement du territoire ;
- Les crédits budgétaires supplémentaires et les moyens de les couvrir ;
- Les crédits d'engagement et complémentaires relatifs aux dépenses d'investissements du patrimoine administratif et les moyens de les couvrir ;
- Le statut du personnel communal et l'échelle des traitements et des salaires ;
- L'adoption du règlement du Conseil municipal et de règlements de portée générale sur des domaines de compétences communales.

Le Conseil municipal se réunit une fois par mois, sauf pendant les vacances scolaires. Son organisation et son fonctionnement sont précisés dans un règlement communal<sup>3</sup>.

### ***L'administration***

À fin juin 2019, l'administration de la commune de Vandoeuvres employait 15 personnes, représentant 13.2 équivalent temps plein (ETP) (hors patrouilleuses scolaires) placées sous la conduite d'un Secrétaire général (SG).

La position du SG était particulière puisque celui-ci effectuait des tâches moindres que celles prévues par son cahier des charges. En particulier, il n'a jamais pu superviser la comptable (qui a quitté ses fonctions au printemps 2018 après 35 ans d'activité au sein de la commune) ni n'a eu accès aux salaires des collaborateurs depuis son arrivée en 2001.

Dans le cadre de la gestion du dossier des heures supplémentaires effectuées par une ancienne employée de la commune, des divergences d'opinions importantes ont éclaté dès le printemps 2018 entre l'Exécutif et le Secrétaire général et ont tendu leurs relations jusqu'à la rupture du lien de

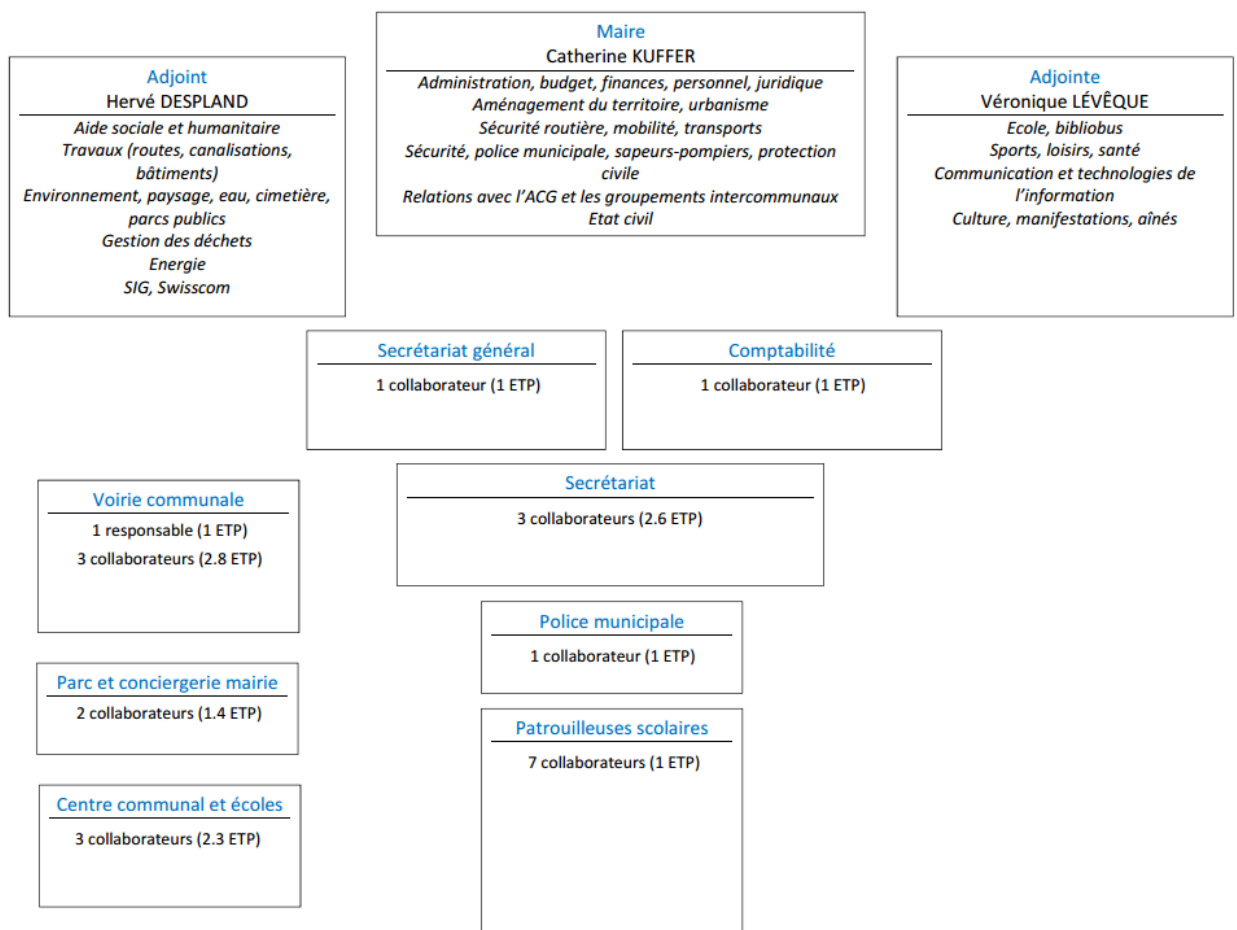
---

<sup>3</sup> Règlement du Conseil municipal de la commune de Vandoeuvres, du 11 juin 2012.

confiance. Il en est résulté que le Secrétaire général est absent pour des raisons de santé depuis octobre 2018.

Afin de pallier cette absence et de soulager le personnel de l'administration, l'Exécutif a engagé en janvier 2019, en contrat de durée déterminée, une personne à temps partiel (40%). Cette personne a été engagée définitivement au 1<sup>er</sup> septembre 2019, en qualité de Secrétaire générale adjointe à 40%. Ce taux d'activité passera à 70% dès le 1<sup>er</sup> décembre 2019. De plus, l'Exécutif a engagé un consultant externe depuis fin juin 2019 pour, entre autres tâches, l'assister et mener à bien le projet de mise en place d'un système de contrôle interne (SCI) et de la réorganisation complète de l'administration.

L'organigramme est le suivant (document transmis à la Cour par la commune, état juin 2019) :



### 3.1.3. Chiffres-clés

Le budget 2018 et les comptes de la commune pour les années 2017 et 2018<sup>4</sup> se présentent comme suit :

Rubriques	Budget 2018	Comptes 2018	Comptes 2017
	CHF	CHF	CHF
Revenus d'exploitation	9'646'340	12'846'764	10'234'479
<i>dont revenus fiscaux</i>	9'426'500	12'462'996	9'843'084
Charges d'exploitation	- 10'249'257	- 11'165'227	-9'006'169
<i>dont charges de personnel</i>	-2'331'724	-2'319'270	-2'228'422
<i>dont charges de biens et services</i>	-3'625'700	-4'537'112	-2'623'094
Résultat d'exploitation	-602'917	1'681'538	1'228'309
Résultat financier	946'540	1'192'477	3'206'140
Résultat extraordinaire	-	-	-3'378'435
Résultat total	343'623	2'874'015	1'056'014

Le résultat extraordinaire de l'exercice 2017 correspond aux amortissements complémentaires du patrimoine administratif.

L'augmentation des revenus fiscaux est due principalement à des correctifs d'estimation des années antérieures. L'accroissement de CHF 1.9 mio des charges est principalement dû à la hausse des provisions pour estimations fiscales.

---

<sup>4</sup> Rapport succinct de l'organe de révision sur les comptes annuels au 31 décembre 2018 du 12 avril 2019.

## 3.2. Bases légales et réglementaires

La Cour répertorie dans ce chapitre les principales bases légales et réglementaires qui s'appliquent à la commune de Vandoeuvres en matière de gouvernance et d'organisation. La liste établie correspond aux documents de référence principaux. Elle n'est cependant pas exhaustive.

### ***La loi sur l'administration des communes (LAC, B 6 05) et son règlement (RAC, B 6 05.01)***

En matière, notamment, de gouvernance, d'organisation générale de l'administration et de finances, les communes appliquent les dispositions de la loi sur l'administration des communes (LAC, B 6 05) et de son règlement d'application (RAC, B 6 05 01).

Ces dispositions traitent des attributions du Conseil municipal et du Conseil administratif (Titre II – Chapitre IV et Titre III – Chapitre II), des finances communales (principes budgétaires et comptable – Titre VII) et des contrôles et du système de contrôle interne (Titre VII – Chapitre VII).

Des dispositions spécifiques au personnel sont également présentes dans ces dispositions légales. L'article 30 al. 1 de la LAC confère au Conseil municipal des compétences sur le personnel, à savoir qu'il délibère sur les domaines suivants :

- v) *les traitements, les indemnités allouées aux conseillers administratifs, maires et adjoints, ainsi que les jetons de présence et indemnités alloués aux conseillers municipaux ;*
- w) *le statut du personnel communal et l'échelle des traitements et des salaires.*

L'article 48 de la LAC confère au Maire le pouvoir, dans les limites de la constitution et des lois, de notamment engager et nommer le personnel de l'administration municipale, de fixer son salaire, de le contrôler et de le révoquer conformément au statut du personnel et d'assermenter les agents municipaux ainsi que les autres personnes qui sont tenus au secret par une disposition légale expresse. Le Maire peut déléguer ces tâches à un adjoint.

Les communes genevoises sont placées sous la surveillance du Conseil d'État (art 82 de la LAC) qui a délégué cette tâche au Service des affaires communales (SAFCO). Le SAFCO<sup>5</sup>, actuellement rattaché au département de la cohésion sociale (DCS), effectue un contrôle général de la légalité des décisions prises par les Conseils municipaux. Il surveille également les finances communales.

### ***La loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD, A 2 08)***

Conformément à son article 1 al. 2 litt b), la LIPAD a pour but de protéger les droits fondamentaux des personnes physiques ou morales de droit privé quant aux données personnelles les concernant.

Elle s'applique aux institutions publiques, et notamment aux communes, ainsi que leurs administrations et les commissions qui en dépendent (art. 3 al. 2 litt b).

### ***Le statut du personnel***

Le statut du personnel régit les rapports de travail entre la commune et ses employés. Il traite dans plusieurs chapitres de l'engagement et de la fin des rapports de travail, des droits et obligations

---

<sup>5</sup> Anciennement Service de surveillance des communes (SSCO)

résultant des rapports de travail ainsi que des procédures en matière de litiges et des voies de recours contre les décisions prises par la commune.

Le statut du personnel contient également un article relatif aux liens d'intérêt. L'art. 20 mentionne que *les collaborateurs ne doivent pas solliciter ou accepter, en raison de leur fonction, pour eux ou pour autrui, un don ou d'autres avantages quelconques à l'exception des cadeaux dits « usuels ».*

Conformément aux dispositions de l'art. 30 al. 1 litt w) de la LAC, le statut du personnel de la commune de Vandoeuvres et l'échelle de traitement l'accompagnant ont été approuvés par le Conseil municipal en date du 15 juin 2009.

Au début de la mission, la Maire a informé la Cour que le statut du personnel était en cours de révision et que l'échelle des traitements approuvée en 2009 n'a jamais été mise en place. Afin de régulariser la situation, l'Exécutif a mandaté un avocat pour l'aider à mettre à jour le statut du personnel, établir une liste des classes de fonctions existantes et revoir l'échelle des traitements.

Selon la volonté des autorités communales, toutes les démarches seront entreprises d'ici la fin de l'année pour que le statut du personnel entre en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2020 (finalisation du document, puis présentation du document au personnel, enfin approbation du document par le Conseil municipal).



### 3.3. Système de contrôle interne

Le modèle COSO<sup>6</sup> retient les éléments suivants comme composantes principales du système de contrôle interne :

- **L'environnement de contrôle** : il est constitué du cadre fonctionnel (qui se compose des outils et documents tels que directives, procédures ou cahiers des charges), des principes et des valeurs éthiques et d'intégrité qui influencent voire orientent l'organisation et son fonctionnement ;
- **L'évaluation des risques** : les risques pouvant nuire à la réalisation des objectifs liés aux activités de l'organisation doivent faire l'objet d'une identification et évaluation régulière ;
- **Les activités de contrôle** : il s'agit de l'ensemble des mesures, procédures et opérations mises en place pour limiter les risques et favoriser l'atteinte des objectifs définis par l'organisation ;
- **L'information et la communication** : le système d'information et de communication doit garantir le bon fonctionnement du système de contrôle interne. Pour cela, il doit permettre de s'assurer que la qualité de l'information ainsi que son canal de diffusion sont fiables. Aussi, l'information doit être diffusée à un moment opportun et à l'ensemble des collaborateurs concernés ;
- **La surveillance** : la hiérarchie doit s'assurer, par le biais de tests d'échantillonnage ou d'observations, de la réalisation des contrôles prévus par les quatre étapes ci-dessus. Les activités de suivi et les résultats y afférents, les mesures correctives y relatives et leur suivi doivent être documentés.

En matière d'atteinte d'objectifs, le modèle COSO indique que dans le cadre de la mission de l'organisation ainsi que de sa vision, la direction détermine des objectifs stratégiques, conçoit une stratégie et décline les objectifs qui en découlent à tous les niveaux de l'entité. Ce cadre de référence vise à aider l'organisation à atteindre ces objectifs que l'on peut classer dans les quatre catégories suivantes :

- **Stratégique** : objectifs stratégiques servant la mission de l'organisation ;
- **Opérationnel** : objectifs visant l'utilisation efficace et efficiente des ressources ;
- **Reporting** : objectifs liés à la fiabilité du reporting ;
- **Conformité** : objectifs de conformité aux lois et aux réglementations en vigueur.

L'Association des communes genevoises a mis en place un modèle de système de contrôle interne à l'attention des communes (Guide du système de contrôle interne des communes genevoises) et a documenté avec « Optimiso » un ensemble SIACG complet de processus, de procédures et de modèles de documents disponibles sur l'intranet du SIACG.

#### **Situation du SCI à Vandoeuvres**

L'art. 125 al.1 LAC indique que *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*

---

<sup>6</sup> Le modèle COSO est le cadre intégré de contrôle interne publié par le Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) en 1992 aux États-Unis. Il est l'un des modèles de référence tant du secteur privé que public et définit globalement le contrôle interne comme "un processus engagé par le conseil d'administration, la direction et d'autres agents d'une entité pour offrir des assurances raisonnables quant à la réalisation d'objectifs dans les catégories suivantes : efficacité et efficience des opérations ; fiabilité des rapports financiers ; respect des législations et réglementations en vigueur". Ce modèle a été mis à jour en 2013 pour tenir compte des risques émergents (la cyber-criminalité, le cloudcomputing, etc.)

*particulières qui leur sont applicables.* L'art. 125 al.3 de la LAC précise que le contrôle interne doit être proportionné à la taille de l'administration communale et permettre de répondre de manière efficace et efficiente aux objectifs fixés.

En collaboration avec la commune de Choulex, l'Exécutif de Vandoeuvres a fait appel aux services d'un prestataire pour structurer son système de contrôle interne. Ce prestataire (Optimiso, agréé par le SIACG) a fait ajouter 12 processus additionnels à ceux prévus initialement dans le modèle standard du Guide SCI des communes genevoises. Ainsi, le SCI de la commune est composé de processus et procédures standards prévus par le Guide SCI et d'éléments spécifiques à la commune.

## 4. ANALYSES

Dans le cadre de ses travaux, la Cour a analysé la gouvernance et l'organisation générale de l'administration communale et notamment son système de contrôle interne. La Cour a constaté que l'organisation, la conduite et le fonctionnement de l'administration de la commune de Vandoeuvres ne sont pas efficaces. Les lacunes sont notamment dues à une gestion de l'administration par l'Exécutif qui n'est plus adaptée aux méthodes actuelles.

La Cour a choisi de présenter ses constats en trois thèmes :

- Gouvernance et organisation (chapitre 4.1) ;
- Pilotage de l'administration (chapitre 4.2) ;
- Gestion opérationnelle (chapitre 4.3).

### 4.1. Gouvernance et organisation

#### 4.1.1. Normes et bonnes pratiques

##### *Définition des enjeux et objectifs*

L'établissement d'une stratégie et d'objectifs est nécessaire pour permettre aux responsables communaux de déterminer dans quelle direction orienter leurs actions pour satisfaire les attentes des habitants. L'existence d'une feuille de route (pour la législature) facilite l'identification des problématiques prioritaires et l'anticipation des actions à mettre en œuvre permet d'éviter la prise de décisions contradictoires et incohérentes.

L'établissement d'une stratégie et d'objectifs donne un cadre et une structure au personnel et a, par conséquent, un effet mobilisateur et rassurant. Pour ce faire, les objectifs stratégiques de la commune doivent être déclinés en objectifs individuels pour les collaborateurs, ce qui permet à ces derniers de comprendre leur rôle à l'échelle communale.

Enfin, dans une perspective de transparence et de communication, il est également nécessaire de communiquer aux parties prenantes (habitants, communes avoisinantes, autorités cantonales) les objectifs visés par la commune.

##### *La mise en œuvre de la stratégie*

Une fois les objectifs et buts visés par la commune définis, l'Exécutif doit s'assurer de disposer des moyens nécessaires à la mise en œuvre de cette stratégie.

En matière de personnel, la commune doit définir les compétences nécessaires de ses employés afin d'atteindre les buts visés par la stratégie établie. Ces compétences peuvent ensuite être obtenues par l'engagement de personnel qualifié ou la formation et le développement des compétences des collaborateurs actuels. L'appel ponctuel à des compétences externes est également une solution.

Enfin, il est nécessaire de prévoir des moyens logistiques en relation avec les compétences nouvellement acquises ou attendues, de manière à fournir un cadre de travail qui soit propice à la réalisation de prestations de qualité et à l'épanouissement des collaborateurs.

## **Le projet de mise en place d'un système de contrôle interne**

La gestion de projet fait partie des modes de gestion communément utilisés au sein d'une organisation afin d'atteindre ses objectifs. On parle de gestion de projet, mais également de gestion en «mode projet». Cela est souvent à opposer à une gestion courante reposant sur l'organisation existante de l'entité. La gestion de projet correspond à une démarche spécifique en matière d'organisation mise en place pour gérer un sujet.

Le projet est placé sous la responsabilité d'un chef de projet. Ce dernier doit maîtriser les activités en lien avec la gestion du projet ou de l'ensemble de projets. Il a, entre autres, pour tâche de négocier les objectifs, de mettre en application des outils d'analyse fonctionnelle et de planification, de gérer un budget, d'identifier et maîtriser les risques, d'animer et motiver les membres de l'équipe dédiée à la gestion du projet, tout en conciliant les intérêts du maître d'ouvrage et des autres parties prenantes. Les livrables doivent être clairement définis pour un résultat conforme à des normes de qualité, au moindre coût et dans le meilleur délai possible.

## **L'organisation de l'administration communale**

En règle générale, l'administration communale s'organise par directions ou dicastères. Une telle organisation signifie qu'une distinction des unités organisationnelles selon les objets intervient au deuxième niveau hiérarchique, c'est-à-dire en fonction des domaines dans l'administration communale (p. ex. formation, sécurité, planification, travaux, culture). Des responsables nommés par l'Exécutif et subordonnés à celui-ci sont généralement à la tête des dicastères à moins qu'il ne s'agisse du secrétaire général. À leur tour, les responsables de dicastères peuvent engager les responsables de leurs services.

Le Secrétaire général endosse un rôle particulier dans une commune. En sa qualité de chef d'état-major de l'exécutif, il assume un rôle clé parce qu'il se trouve à l'intersection entre la politique et l'administration. Dans les communes où les membres de l'Exécutif exercent leur fonction à titre accessoire, le secrétaire communal a une forte influence sur les affaires politiques communales. L'organisation administrative et la coordination de l'administration communale font partie de ses attributions, tout comme la direction de la chancellerie, le conseil aux autorités, aux services administratifs et aux citoyens, la préparation des séances de l'Exécutif, du législatif et des commissions, ainsi que la tenue des procès-verbaux.<sup>7</sup>

### **4.1.2. Constats**

#### **Constat 1. Une absence de stratégie formalisée**

L'exécutif n'a pas établi de document expliquant sa vision pour la durée de la législature, ni de stratégie/plan d'actions qui permet la planification des besoins en fonction des missions à accomplir (en matière de logements, d'infrastructures, de social, de culture, de sport, etc.).

Cette situation crée un climat d'incertitude auprès notamment des collaborateurs. En effet, l'absence d'objectifs formalisés pour la législature ne permet pas aux parties prenantes de la commune d'identifier les priorités des élus et les collaborateurs peinent à identifier leur rôle et leur plus-value au sein de l'organisation communale dans son ensemble.

Le manque de vision et de stratégie se retrouve également dans l'absence d'une politique de rémunération qui définit les différentes composantes de celle-ci (salaire, gratification, primes, etc.) et leurs modalités de calcul.

---

<sup>7</sup> [http://www.andreasladner.ch/dokumente/Literatur\\_Unterricht/Manuel\\_admin\\_Steiner\\_Kaiser\\_8.pdf](http://www.andreasladner.ch/dokumente/Literatur_Unterricht/Manuel_admin_Steiner_Kaiser_8.pdf)

### **Constat 2. Une absence d'analyse des besoins de la commune formalisée**

La Cour a relevé que l'Exécutif n'a pas établi d'analyse des besoins durant la dernière législature que ce soit en termes de nombre de collaborateurs, de compétences requises ou encore de locaux nécessaires à l'administration. Les membres de l'Exécutif ont indiqué à la Cour qu'ils sont conscients qu'il manque dans certains domaines de collaborateurs formés et des conséquences qui en découlent.

Le manque de compétences techniques au sein de la commune est problématique puisque dans certains cas, les devis et/ou la qualité des travaux effectués sont difficilement évaluables par l'administration communale. De plus, les employés de l'administration n'ont pas les connaissances et la disponibilité nécessaires pour suivre régulièrement les chantiers, ce qui peut entraver le bon déroulement des opérations immobilières. Cette situation existe depuis plusieurs années, mais aucune mesure n'a été prise pour y remédier, par exemple par l'engagement d'un responsable technique. Depuis plusieurs années, c'est l'un-e membre de l'Exécutif qui se charge de cette tâche.

De plus, la Maire a indiqué à la Cour que les locaux de la mairie sont trop exigus pour les postes actuels, et qu'il n'est pas possible d'envisager d'engager du personnel supplémentaire. Cependant, bien que cette situation dure depuis plusieurs années également, aucune mesure n'a été prise à ce jour pour trouver une solution à cette problématique.

Une autre illustration du manque de planification et d'anticipation des besoins réside dans la position du secrétaire général de la commune. L'Exécutif n'a pallié que partiellement l'absence d'un secrétaire général qui dure depuis près d'un an. Cette absence a eu pour effet de surcharger les tâches des employés administratifs ainsi que celles des membres de l'Exécutif avec pour conséquence que certaines d'entre elles n'ont pas été effectuées et d'autres effectuées de manière inadéquate.

### **Constat 3. Une gestion de l'implémentation du SCI inadéquate**

La mise en place du SCI n'étant pas conduite selon une méthodologie de gestion de projet, aucun chef de projet n'a été désigné formellement. Dans les faits, ce sont les membres de l'Exécutif avec l'aide ponctuelle de collaborateurs, qui ont effectué le suivi et la coordination du projet avec le prestataire externe.

Dans un premier temps, l'Exécutif a fait appel aux services d'une société pour structurer son système de contrôle interne. Le mandat a principalement consisté à fournir un support technique et à implémenter une structure avec des diagrammes de flux standardisés. En outre, le mandataire a dispensé une formation à deux employés communaux pour utiliser le système et leur donner un accès à celui-ci. Au début de l'audit, l'ensemble des collaborateurs de la commune n'avait pas accès au système mis en place et aucune formation n'avait été préparée à leur intention.

La mise en place de procédures et processus propres à la commune nécessite une connaissance approfondie des activités et des risques de Vandoeuvres qui ne peut être reproduite par un prestataire externe. Ce travail doit être réalisé par les utilisateurs (Exécutif et membres de l'administration communale) sous la conduite et la coordination d'un responsable. Or, cette démarche n'a pas été mise en place avec les conséquences suivantes relevées au moment des travaux de la Cour :

- Une tâche supplémentaire pour les membres de l'Exécutif en plus de celles liées à leur mandat, qui représente une charge de travail extrêmement lourde en termes d'heures et de responsabilités ;
- Un système de contrôle interne qui mélange des procédures standards et des procédures propres à la commune (dont certaines à l'état d'ébauche). Un nombre important de processus ont été créés, mais aucune priorisation n'a été effectuée ;

- Un avancement du projet qui est chaotique et fonction des disponibilités des collaborateurs de l'administration. De plus, ces derniers n'ont pas de tâches clairement définies, ni de délais pour la finalisation de processus ou de procédures ;
- Une documentation du SCI lacunaire.

Conscient des difficultés rencontrées dans la mise en place d'un SCI adapté à la nature et au volume des opérations de la commune, l'Exécutif a engagé un consultant externe depuis juin 2019. Ce dernier a, entre autres tâches, de mener à bien le projet de mise en place du SCI, activité qu'il a déjà conduite dans une autre commune de taille similaire.

#### **Constat 4. Une organisation de l'administration inappropriée**

L'organisation de l'administration communale est inappropriée, car elle manque à la fois de compétences et de places de travail. Il résulte de ces lacunes, couplées avec l'absence prolongée du Secrétaire général, que les collaborateurs, comme les membres de l'Exécutif, doivent assumer de plus en plus de tâches sans avoir toutes les compétences requises et le temps nécessaire à leur réalisation.

À titre d'illustration, les dossiers relatifs aux travaux sur la commune sont traités par la secrétaire technique et un -e membre de l'Exécutif, alors que les factures sont approuvées par la Maire.

De plus, l'organigramme en place ne clarifie pas la situation, puisqu'il n'établit pas de lien hiérarchique entre les différents acteurs (Exécutif, Secrétaire général, responsable, collaborateurs) ce qui explique le positionnement particulier du Secrétaire général. Le responsable de la comptabilité est ainsi indiqué au même niveau hiérarchique que le Secrétaire général.

Le positionnement particulier du SG remonte à 2001, quand ce poste a été créé. Avant son engagement, les collaborateurs de l'administration communale répondaient directement aux membres de l'Exécutif. Ces relations hiérarchiques n'ont pas été totalement modifiées avec l'arrivée du Secrétaire général et certains collaborateurs ont ainsi continué de traiter leurs dossiers directement avec les membres de l'Exécutif sans en référer au SG. Ainsi, la comptable traitait directement avec la Maire de ses activités, qui comprenaient notamment la gestion des salaires et des dossiers du personnel, l'établissement des budgets et des comptes annuels, sans que le Secrétaire général ne soit tenu au courant, ni n'ait même accès à tous les documents.

#### **4.1.3. Risques**

Le **risque opérationnel** tient à :

- Une absence d'objectifs qui conduit à ce que les décisions ne sont pas prises conformément à un cadre de gouvernance ;
- Des décisions stratégiques prises sans disposer des informations fiables nécessaires à leur support ;
- L'absence d'une gestion du projet de mise en place du SCI qui pourrait déboucher sur une solution inadaptée, voire coûteuse, à la commune et un rejet des utilisateurs ;
- Une organisation de l'administration communale qui ne garantit pas que les prestations soient rendues de manière efficace.

Les **risques de conformité et de contrôle** sont avérés parce que, en l'absence de système de contrôle interne, les autorités ne respectent pas les dispositions de la LAC et sont dans l'incapacité de déterminer si l'activité de la commune correspond à leurs attentes et à celles des citoyens.

#### **4.1.4. Observations de l'audité**

*La commune de Vandoeuvres ne comporte pas 3'000 habitants, ce qui explique que nombre de décisions étaient prises après réflexion, mais sans formalisation, selon le principe de la pesée des intérêts.*

*Depuis dix-huit mois, l'Exécutif s'est trouvé dans une situation exceptionnelle.*

*Il était conscient que ce n'était pas dans ses prérogatives de prendre en charge la gestion opérationnelle des tâches communales, mais malheureusement les situations particulières de ces brèches dans la gestion courante ont nécessité des mesures immédiates.*

*L'organisation hiérarchique mise en place en 2001 a été maintenue en raison des compétences spécifiques de chacun.*

*Un projet de repositionnement hiérarchique des fonctions dirigeantes était prévu après le départ à la retraite de la comptable en mai 2018, mais il n'a pu être réalisé à ce jour.*

*En revanche, le 3 juillet 2019, les mesures suivantes ont été présentées par le responsable administratif mandaté pour réorganiser et optimiser le fonctionnement des structures de gestion communales et finaliser la mise en place du SCI et validées par l'Exécutif.*

- 1. Mise à jour de l'organigramme selon l'organisation hiérarchique effective.*
- 2. Élaboration d'un plan de 23 mesures qui correspond aux remarques et constatations de la Cour dans le présent rapport.*
- 3. Modification dans les relations hiérarchiques avec le personnel et positionnement des membres de l'Exécutif en matière de fixation d'objectifs et des délégations de missions ou de tâches*
- 4. Amélioration de la répartition des tâches entre les divers rôles et les fonctions.*
- 5. Engagement d'une Secrétaire générale adjointe au 1<sup>er</sup> septembre 2019 pour reprendre la gestion des RH selon les règles en la matière.*
- 6. Élaboration d'un plan de classement commun électronique.*
- 7. Nouvel ordonnancement des séances de l'Exécutif et tableau de bord pour le suivi des séances.*
- 8. Mise en place des demandes de dépassements de crédit budgétaires selon le RAC.*
- 9. Mise en place des séances hebdomadaires avec le personnel pour le suivi des objectifs, missions, tâches et formation sur les nouveaux outils de gestion*
- 10. Report de l'engagement du ou de la Secrétaire générale au 1<sup>er</sup> semestre 2020 pour que cela coïncide avec la nouvelle législature*
- 11. Mise en place d'un mandat de Secrétaire général ad intérim finaliser les diverses mesures et nouvelle orientation en matière de gestion RH, de contrôles internes, de procédures et de gestion des affaires communales.*

#### **Constat No 2 :**

*L'Exécutif tient à renouveler les propos écrits sous le constat 4.1.4. : La commune de Vandoeuvres ne comporte pas 3'000 habitants, ce qui explique que nombre de décisions étaient prises après réflexion, mais sans formalisation, selon le principe de la pesée des intérêts.*

#### **Constat No 4 :**

*L'Exécutif a longtemps « navigué à vue » s'agissant de la durée de l'absence du SG, il lui était difficile de planifier son remplacement.*

## 4.2. Pilotage de l'administration

### 4.2.1. Normes et bonnes pratiques

#### *Acteurs du pilotage de la commune*

La structure organisationnelle communale est coordonnée par le Conseil administratif autour d'un ensemble de règles de répartition des tâches et de plans d'actions en vue de réaliser les buts fixés.

L'Exécutif est chargé de la gestion et la supervision de l'administration communale. Dans ce cadre, il doit s'adjoindre les compétences adéquates en matière de gestion de personnel et de pilotage de projets et mettre en place une structure organisationnelle permettant de répondre aux objectifs de la législature et aux attentes des citoyens de la commune.

Le Secrétaire général gère l'administration selon les objectifs fixés par l'Exécutif. Il planifie et conduit les projets et assiste le Conseil administratif dans ses prises de décisions. Il doit disposer de données nécessaires à la conduite de l'administration, notamment dans les domaines des finances, des ressources humaines et des projets immobiliers. Ensuite, il doit rendre compte à l'Exécutif de l'évolution des politiques publiques de la commune, notamment par la remise de tableaux de bord. Ces informations permettent à celui-ci de contrôler les différentes activités de l'administration et de prendre des décisions en connaissance de cause. Enfin, le SG doit être évalué régulièrement sur la base de son cahier des charges. En cas de manquement, des mesures correctrices doivent être prises afin de garantir un fonctionnement adéquat des activités communales.

#### *Répartition des tâches*

Selon les bonnes pratiques, il est indispensable au bon fonctionnement d'une administration communale d'effectuer une séparation claire des tâches entre le politique (Exécutif) et l'opérationnel (administration). Cette évidence découle notamment du fait que les membres de l'Exécutif ont souvent un taux d'activité restreint, en particulier dans une commune de petite taille.

Dès lors, ils doivent traiter les dossiers d'un point stratégique et de gouvernance, mais ils ne doivent pas les aborder d'un point de vue opérationnel. Cet aspect du traitement des dossiers est réservé à l'administration communale dont le Secrétaire général répond du bon fonctionnement devant l'Exécutif.

Dans le cadre de ses fonctions, le Secrétaire général doit superviser l'ensemble du personnel et avoir connaissance de - ou traiter lui-même - tous les dossiers importants. Il peut s'appuyer, cas échéant, sur les compétences des membres de l'Exécutif selon des modalités à définir.

Bien évidemment, cette organisation des tâches doit être traduite dans les faits et être représentée par un organigramme qui définit la structure hiérarchique de la commune ainsi que les liens de communication des informations.

### 4.2.2. Constats

#### *Constat 5. Un rôle du Secrétaire général peu clair*

Le cahier des charges du Secrétaire général de Vandoeuvres ne déroge pas aux bonnes pratiques et indique entre autres éléments qu'il est le responsable hiérarchique de tout le personnel. Il assure la gestion des ressources humaines et dispose de compétences financières (engagement pour les commandes inférieures à CHF 5 000).



La Cour a constaté que le rôle et le fonctionnement du Secrétaire général sont différents de ce qui est attendu de la fonction. La Cour a relevé des incohérences entre son cahier des charges et son rôle effectif au sein de l'administration. Par exemple :

- Le Secrétaire général n'est pas le responsable hiérarchique du comptable, ceci pour des raisons historiques qui sont relatées dans le constat 4 ;
- Le Secrétaire général n'a pas eu accès aux salaires des employés communaux toujours pour des raisons historiques. Il était donc dans l'impossibilité de prendre en charge de manière adéquate son rôle de gestion des ressources humaines.

Cette situation démontre que les attentes de l'Exécutif envers le Secrétaire général n'étaient pas alignées sur son cahier des charges rédigé. Or, une telle situation n'est pas souhaitable et péjore le bon fonctionnement de l'administration communale. Ce hiatus entre le cahier des charges formel et les tâches effectives du SG a créé une confusion parmi le personnel communal qui ne disposait pas d'une ligne hiérarchique claire. En outre, il fragilisait la position du Secrétaire général dont la légitimité a pu être remise en question.

#### **Constat 6. Une trop forte implication de l'Exécutif dans les activités opérationnelles**

Pour les raisons évoquées au constat précédent, la Cour a constaté que l'Exécutif est très présent dans l'activité opérationnelle de la commune, ce qui se traduit, entre autres, par une présence forte dans les locaux de la mairie des membres de l'Exécutif.

De ce fait, l'Exécutif prive le Secrétaire général d'une partie de ses attributions et court ainsi le risque de démotiver ce dernier et d'affaiblir sa position dans la hiérarchie du personnel, compliquant ainsi la mise en œuvre de ses instructions par le personnel communal. En outre, l'Exécutif n'a plus le recul nécessaire pour effectuer ses tâches de supervision et de contrôle. Il n'est plus capable d'identifier des problématiques globales liées à l'environnement communal et donc d'anticiper les solutions à mettre en place pour garantir une réalisation d'objectifs à long terme au profit des habitants.

#### **Constat 7. Une absence d'outils de pilotage**

La Cour a constaté que l'Exécutif ne dispose pas d'outils de pilotage de l'administration, comme des tableaux de bord traitant des finances, des ressources humaines et des projets.

On peut dire que l'Exécutif et le Secrétaire général naviguent à vue, même si les membres de l'Exécutif ont indiqué à la Cour qu'ils consultent le comptable pour avoir des informations financières avant de prendre des décisions engageant les finances communales.

#### **Constat 8. Un non-respect de dispositions légales et réglementaires en matière de gestion du personnel**

La Cour a constaté qu'en l'absence de classes de fonction, l'Exécutif n'applique pas les dispositions de l'article 28 du statut du personnel. À noter que l'échelle des traitements existe, qu'elle a été votée par le Conseil municipal en 2009, mais qu'elle n'a jamais été appliquée par l'Exécutif.

Il résulte de cette lacune qu'il n'existe pas de politique de rémunération formalisée permettant de s'assurer que la rémunération des collaborateurs est définie de manière cohérente et équitable. Cette situation crée une incertitude quant à savoir si la fixation de la rémunération est fondée sur des éléments objectifs (compétences, expérience).

Ce constat est également illustré par une base réglementaire lacunaire en matière de primes au personnel. La Cour a identifié les indemnités suivantes dans le statut du personnel :

- 13ème salaire (art 32) ;
- Prime conjoncturelle (art 33) ;
- Indemnités spéciales (art 35) ;
- Prime d'ancienneté (art 36) ;
- Indexation du salaire (art 33) basée sur l'indice genevois des prix à la consommation.

Lors des procédures de test concernant le paiement des salaires, la Cour a constaté que des collaborateurs avaient bénéficié d'une prime de départ pour leur départ à la retraite. Cette prime ne dispose pas de base réglementaire.

#### **Constat 9. L'appel à un mandataire ayant des liens d'intérêts avec un-e membre de l'Exécutif**

Dans le cadre de ses travaux, la Cour a relevé qu'un-e membre de l'Exécutif faisait appel à une société pour des achats de biens dont le responsable est une personne proche, sans qu'il y ait eu de demande de plusieurs devis. Cette situation n'est pas conforme aux bonnes pratiques, même si elle a été acceptée par le SAFCO sous certaines conditions.

Plus généralement, la Cour a constaté une sollicitation importante de mandataires externes (en matière juridique, de travaux publics, d'aménagement du territoire, d'organisation) sans qu'une procédure de mise en concurrence soit systématiquement appliquée.

L'absence de mise en concurrence des mandataires est d'autant plus grave qu'elle favorise les situations avec un lien d'intérêt avéré.

### **4.2.3. Risques**

Le **risque opérationnel** est avéré parce que :

- Les collaborateurs ne connaissent pas précisément les rôles et responsabilités de leur hiérarchie ;
- Une implication trop importante de l'exécutif dans des activités opérationnelles ne lui permet plus d'effectuer ses missions de supervision et de contrôle de l'administration, ce qui peut conduire à un désengagement, voire à une démotivation du personnel ;
- L'activité opérationnelle de l'Exécutif crée une insécurité vis-à-vis du personnel communal qui manque d'un cadre de gouvernance clair auquel se rattacher pour l'aider dans l'accomplissement de son activité quotidienne.

Le **risque de conformité** est avéré parce que des collaborateurs ont des tâches différentes que celles prévues par leurs cahiers des charges et qui ne répondent plus aux dispositions prévues dans le statut du personnel. Il est avéré parce que le Secrétaire général ne se conformait pas aux dispositions du Statut du personnel notamment l'art. 14 qui mentionne que *le Secrétaire général est responsable de la surveillance des activités du personnel et doit leur donner toutes les instructions nécessaires à la réalisation de leurs tâches.*

Le **risque de conformité** tient à l'absence de classes de fonction et d'échelle des traitements qui peut conduire à des inégalités de traitement au sein du personnel communal.

Le **risque de contrôle** est avéré parce qu'il n'existe pas de surveillance ou de contrôles pour s'assurer que les décisions soient prises en conformité avec les dispositions légales et internes.

Le **risque de fraude** tient au fait que le traitement des prestataires/fournisseurs engagés ne suit pas un processus identique, adapté et connu en interne, ce qui peut conduire à des inégalités de traitement et à une utilisation inefficace des ressources de la commune.

#### **4.2.4. Observations de l'audit**

*Toutes ces constatations et remarques de la Cour ont été identifiées et anticipées dès le 3 juillet 2019 par la Commune et des dispositions urgentes ont été incrémentées par le biais d'élaboration de procédures provisoires, contrôles internes prioritaires et autres mesures correctives. Tout ceci dans le but d'apporter une amélioration sensible et rapide à la gestion de l'Administration.*

*Même si en début de législature, les axes principaux et les objectifs n'étaient pas formalisés, ils ont été suivis et appliqués dans la recherche permanente de l'intérêt public et des besoins des citoyens et de la commune (pesée d'intérêt).*

*Dans toutes les décisions, la taille de la commune milite dans le sens d'une gestion pragmatique et fonctionnelle sans prétexter l'institution.*

*Les ressources tant humaines que les réflexions sur le besoin en infrastructures pour un bon développement des services communaux sont menées depuis de nombreuses années (achats de bâtiments, projets intercommunaux, etc.). Toutefois, ces démarches butent souvent sur des problèmes juridiques ou politiques, qui prolongent les durées de mise en œuvre ou remettent en question les projets eux-mêmes.*

*De surcroît, nous prions le lecteur de se reporter à nos observations, formulées au chapitre 4.1.4.*

## 4.3. Gestion opérationnelle

### 4.3.1. Normes et bonnes pratiques

#### *Système de contrôle interne opérationnel*

Dans le cadre des activités de contrôles du système de contrôle interne, la Cour a décidé de s'intéresser à deux domaines : les achats et la gestion des ressources humaines.

#### **A. Processus d'achats**

Les principales étapes du processus d'achats se résument de la manière suivante :

- **Exprimer les besoins.** Il s'agit de mener une réflexion quant à l'opportunité pour la commune de disposer d'un bien ou de recourir à une prestation eu égard au besoin auquel le bien ou la prestation est censé répondre. En particulier, il s'agit notamment de déterminer si le bien ou la prestation relève du service public, si les bénéficiaires du bien ou de la prestation sont connus et suffisants ou encore si l'achat ou la prestation est efficient ;
- **Contrôler la disponibilité budgétaire.** En cas de disponibilité insuffisante, une demande complémentaire doit être déposée devant le Conseil municipal avant d'engager toute dépense ;
- **Mettre en concurrence.** La mise en concurrence des fournisseurs (demande de plusieurs offres) permet, notamment, de s'assurer que les prix et qualités proposés sont les meilleurs possibles vis-à-vis du besoin identifié et des conditions imposées à l'administration communale et qu'une trace de la décision soit disponible. Le processus de mise en concurrence doit également être appréhendé en lien avec le respect de la réglementation en matière de marchés publics ;
- **Valider la commande.** Le bon de commande doit obtenir les autorisations de signature adéquates. Cette validation a pour but de s'assurer qu'une commande ne puisse être passée par une personne non autorisée. La documentation relative à chaque mise en concurrence devra être jointe au bon de commande pour validation par la personne habilitée. La commune doit définir des seuils et des responsables pour les engagements en matière de commande et de facture ;
- **Vérifier la qualité et la pertinence des prestations reçues.** Le contrôle de la réalisation des prestations permet de s'assurer que les produits ou services fournis correspondent bien à la commande effectuée ou au contrat signé. Cette tâche consiste à effectuer un rapprochement entre le bon de livraison et le bon de commande.

La Cour a analysé le processus d'achats en effectuant des entretiens, en prenant connaissance du processus décrit dans le système de contrôle interne et en testant celui-ci avec plusieurs achats. Il s'est agi de déterminer si les différentes personnes appelées à effectuer des achats de biens et de services respectaient les modalités du processus.

#### **B. Gestion des ressources humaines**

##### *Tenue des dossiers du personnel*

Le dossier personnel est un ensemble de données concernant un employé qui sert en premier lieu à identifier les collaborateurs. Pour ce faire, il faut disposer de leurs données personnelles et professionnelles complètes. Les dossiers du personnel contiennent des données sensibles et ils ne doivent pas être communiqués à des tiers. Il faut donc s'assurer qu'un nombre limité de personnes aient accès aux dossiers. Ceux-ci doivent par conséquent être conservés sous clef. Il faut aussi prévoir

des sécurités contre la perte de données. De plus, si les dossiers sont en version électronique, ils doivent être protégés des personnes non autorisées par un verrouillage ad hoc.<sup>8</sup>

### Heures supplémentaires

Les heures supplémentaires sont des heures effectuées en plus du temps de travail prévu dans le contrat mais ne dépassant pas le cadre légal fixé par l'article 9 al. 1 de la Loi sur le travail (LTr), qui prévoit un maximum hebdomadaire de :

- « 45 heures pour les travailleurs occupés dans les entreprises industrielles ainsi que pour le personnel de bureau, le personnel technique et les autres employés, y compris le personnel de vente des grandes entreprises de commerce de détail » ;
- « 50 heures pour tous les autres travailleurs ».

L'article 321 code du Code des Obligations (CO) règle quant à lui le problème des heures supplémentaires. Si les circonstances l'exigent, les employés doivent effectuer un certain nombre d'heures supplémentaires afin de mener à bien les tâches qui leur sont attribuées.

Les travailleurs recevront ensuite :

- Une compensation de salaire en fonction des heures effectuées, avec majoration du salaire horaire de 25% ;
- Selon entente entre les parties, il est également possible de recevoir une compensation sous forme de congés, correspondant au nombre d'heures supplémentaires effectuées.

La situation est un peu différente pour les cadres. De par leur position dans l'entreprise, il est attendu d'eux qu'ils effectuent régulièrement des heures supplémentaires. La compensation se fait alors souvent par le biais d'un salaire de base plus élevé, de jours de vacances supplémentaires et/ou du versement d'un bonus<sup>9</sup>.

### Entretien annuel des collaborateurs

L'entretien annuel est une procédure standard selon les bonnes pratiques entre un collaborateur et son supérieur hiérarchique. L'objectif est de dresser un bilan de la période écoulée et de définir les objectifs d'évolution de la période à venir. Cet entretien d'évaluation est prévu à l'art.15 du statut du personnel au moins une fois par année.

La Cour a procédé à des tests de détail portant sur la tenue des dossiers du personnel et sur la gestion des heures supplémentaires. Pour les dossiers du personnel, la Cour a passé en revue 12 dossiers papiers de collaborateurs en vérifiant s'ils étaient complets, à jour et tenus de manière ordonnée. Concernant les heures supplémentaires, la Cour relève qu'elles sont peu nombreuses. Elle a vérifié que les fiches d'heures supplémentaires étaient validées par le Secrétaire général et la Maire.

### **Gestion des accès aux applications informatiques**

Dans le cadre de l'association des communes genevoises (ACG), le service intercommunal d'informatique (SIACG), a pour but de créer, développer et exploiter un environnement informatique global. À ce titre, le SIACG a choisi l'application Blue Pearl/OPALE afin de répondre à la demande des

---

<sup>8</sup> 2017 WEKA Business Media AG, Zürich - Dossier personnel : Des informations sensibles

<sup>9</sup> <https://www.droitactif.ch/lecture.php?article=3747>

communes concernant leurs besoins en systèmes d'information. OPALE est l'application utilisée dans le cadre de la gestion des paiements et des salaires.

### 4.3.2. Constats

#### *Système de contrôle interne*

Outre l'absence de pilotage du projet de mise en place d'un système de contrôle interne relevé au constat 3, la Cour a relevé des lacunes importantes en matière de gestion opérationnelle et de documentation du SCI qui font l'objet des constats 10 à 12, Par ailleurs, dans ce cadre, elle a analysé le processus d'achats de biens et services qui fait l'objet des constats 13 et 14.

#### **Constat 10. Une gestion des risques lacunaire**

À partir de la liste des risques identifiés par la commune de Vandoeuvres (33 risques) qui est intégrée dans le système « Optimiso », la Cour a constaté qu'elle ne contient pas de distinction quant à leur importance (risques et conséquences en cas de survenance<sup>10</sup>). Or, une hiérarchisation des risques est souhaitée pour définir les actions et mesures prioritaires à mettre en place et organiser ainsi le flux de travail des collaborateurs.

#### **Constat 11. Un environnement de contrôle insuffisant**

La Cour a constaté que l'environnement de contrôle au sein de la commune de Vandoeuvres montre des lacunes importantes. Il s'agit notamment de :

- Plusieurs processus ont été ajoutés au SCI de la commune en plus de ceux existants dans « Optimiso ». Ces processus supplémentaires, relativement nombreux, n'ont pas fait l'objet d'une documentation détaillant les situations auxquelles ils se rattachent. Cette absence peut induire en erreur les collaborateurs parce qu'il y a dans certains cas des risques de confusion : par exemple entre le sous-processus « Gestion des attributions - bâtiments (PSS-013.5) » et le sous-processus « Attributions de logements - gérance (PSS-010.1) » ;
- Sur la base de la liste des contrôles intégrés dans « Optimiso », plusieurs d'entre eux ne sont pas complètement formalisés, par exemple :
  - Mode de preuve du contrôle non défini ;
  - Contrôle non relié à un risque (CTL-033 Contrôle de la gestion des vacances) ;
  - Manque de précision dans certains descriptifs de contrôles (par exemple la formalisation du contrôle correspond à une « signature sur facture » mais aucune information n'est donnée sur une matrice de signature pour les factures désignant les collaborateurs habilités à viser les factures). Des contrôles sont considérés comme des auto-contrôles, mais certains correspondent à des contrôles des 4 yeux (par ex. CTL-002 - validation comptable + maire).
- Certaines procédures n'ont pas été prévues dans le SCI. Par exemple, selon l'art. 27 du statut du personnel, des heures supplémentaires peuvent être demandées par le maire ou le Secrétaire général si les besoins du service l'exigent. Les heures supplémentaires sont compensées par un congé d'une durée équivalente dans un délai de 6 mois. À titre exceptionnel, les heures supplémentaires sont rétribuées. Il n'existe pas de procédures formalisées qui décrivent les éléments clés relatifs à la gestion des heures supplémentaires (mode de saisie et d'enregistrement,

---

<sup>10</sup> Par exemple, le risque 029 « Risque de mauvaise gestion du stock de matériel et consommables » est au même niveau que le risque 003 « Risque de paiement d'une facture non conforme à la prestation »

procédure d'approbation). Par ailleurs, il n'existe pas de fichier standard pour le remplissage des heures supplémentaires, chaque employé disposant d'un document qui lui est propre.

Relativement à l'affaire des heures supplémentaires effectuées par une ancienne employée, la Cour rappelle qu'elle a été tranchée par le SAFCO, que l'Exécutif a pris des mesures (avertissement) à l'encontre de la personne concernée, et que cette dernière n'est plus au service de la commune (en retraite depuis 2018); dès lors, la Cour n'a pas traité de ce point et ne se prononce pas sur la régularité des heures supplémentaires rémunérées.

L'absence de procédures et d'une documentation standardisée peut générer de l'insécurité voire des inégalités de traitement au sein du personnel communal.

### **Constat 12. Un accès aux applications pas défini en fonction des besoins**

En juin 2019, la commune disposait de 18 profils d'utilisateurs pour l'application Blue Pearl/Opale :

- 11 profils pour des collaborateurs du SIACG ;
- 3 profils pour des mandataires externes (réviseur des comptes, prestataire en charge de la Taxe Professionnelle Communale, consultant en matière de gestion de projet et d'organisation communale) ;
- 3 profils pour des collaborateurs de la commune : le comptable, la secrétaire technique et le secrétaire général ;
- 1 profil pour la Maire.

Parmi les profils utilisateurs de la commune, seul le comptable a accès aux modules salaires et débiteurs-facturation. Les modules comptabilité et fournisseurs sont accessibles avec les profils du Maire, du Secrétaire général et du comptable.

La commune n'a pas effectué de revue des droits d'accès aux applications informatiques. Il en résulte qu'au sein du personnel communal, seul le comptable dispose d'accès à certains modules de l'application Blue Pearl / Opale. Ainsi :

- Le comptable est seul à avoir accès au module de l'application qui traite des salaires. Cette situation nécessite sa présence en fin de mois faute de quoi les paiements ne peuvent pas être effectués par la commune. En son absence, cette dernière est obligée de faire appel à des collaborateurs du SIACG (situation qui s'est produite récemment) ce qui génère des coûts supplémentaires et des risques de retards dans les paiements. En outre, il existe un risque d'erreurs, voire de fraude, à laisser une seule personne avoir la connaissance du fonctionnement du système ;
- Il n'existe pas de procédure formalisée concernant la saisie et la validation d'un fournisseur dans la base de données. C'est actuellement le comptable qui est en charge de la gestion des fournisseurs, mais sans aucun contrôle par un tiers des modifications qu'il apporte à la base de données des fournisseurs. Il en résulte que des fournisseurs pourraient être saisis plusieurs fois sous différentes rédactions générant des doublons potentiels. Plus grave, le comptable pourrait créer ou modifier des comptes de fournisseurs comme des factures fournisseurs.

### **Processus d'achats de biens et services**

En raison du manque de compétences dans le domaine technique, la plupart des activités de gestion des achats sont réalisées par un-e membre de l'Exécutif, même lorsque le Secrétaire général était présent.

### **Constat 13. Un manque de systématique dans le processus d'engagement de dépenses**

Dans le cadre des procédures revues et testées, la Cour a constaté que le système de contrôle interne en matière d'achats de biens et services intégrait des contrôles (par ex. le rapprochement des bons de commande, des bons de livraison et des factures). Cependant, elle a relevé également que les procédures n'étaient pas appliquées systématiquement dans les domaines suivants :

#### Contrôle de la disponibilité budgétaire

La commune ne dispose pas de procédure validée garantissant une vérification des disponibilités budgétaires avant l'engagement d'une acquisition de biens ou services. Ce contrôle est effectué informellement par le comptable en fonction des informations potentiellement transmises par ses collègues.

#### Demande d'offres/Mise en concurrence

Sur la base des tests de la Cour et des entretiens avec l'Exécutif, il ressort que les demandes de plusieurs offres/devis ne sont pas effectuées de manière systématique. En raison du manque d'informations (pas d'anticipation des besoins), l'Exécutif a indiqué à la Cour qu'il effectue régulièrement des achats de biens et services sans demander plusieurs devis parce qu'il se trouve dans des situations qu'il juge urgentes. Dès lors, le processus prévu par le SCI n'est pas respecté. Selon les bonnes pratiques, les commandes en urgence ne devraient concerner que les situations d'exception (achat suite à la casse de matériel, achats pour maintenir la sécurité).

La commune a défini des seuils en juin 2019 à partir desquels plusieurs demandes d'offres doivent être faites. Cependant, la Cour relève les problèmes suivants :

- Actuellement, ces seuils sont disponibles uniquement en version provisoire dans le système « Optimiso » alors que l'ensemble du personnel n'a pas accès à ce système. Cette situation provisoire affaiblit leur portée ;
- Une multitude de types d'achats (achats, travaux standards, travaux particuliers, services, fournitures diverses) est utilisée dans la règle d'engagement financier, sans aucune définition quant à leur contenu. Cette absence de précision rend complexe le choix du seuil applicable par le personnel ;
- De plus, les seuils ne semblent pas tous adaptés au bon fonctionnement des activités communales : en effet, la directive en place demande au Maire de valider les commandes inférieures à 500 CHF. Vu la faiblesse du montant, une délégation pourrait être décidée, soit au Secrétaire général, soit à certains collaborateurs (par exemple : responsable de la voirie) ;
- Cette directive est en contradiction avec le cahier des charges du Secrétaire général qui mentionne les compétences financières suivantes :
  - Signature individuelle du SG pour les commandes inférieures à CHF 5'000 et signature collective avec un-e membre de l'Exécutif pour les montants supérieurs ;
  - Signature collective avec un-e membre de l'Exécutif pour la validation des factures et des paiements ;
- L'Exécutif n'a pas défini de manière claire et précise les seuils applicables pour les mises en concurrence, les commandes et les factures. Cette situation rend l'application de la règle difficile. Le manque de clarté de la règle est encore renforcé par la diversité des « types » d'achats prévus. Ces « types » d'achats et les différents seuils rendent donc la directive peu compréhensible pour les collaborateurs.



- Des exceptions à la règle sont possibles : « Des cas exceptionnels sont, en tout temps possibles, il faut seulement les justifier par écrit. ». Selon les bonnes pratiques, il serait adéquat de soumettre ces exceptions à la validation d'un ou deux membres de l'Exécutif.

#### Validation des prestations fournies

La Cour a constaté que les contrôles suivants ne sont pas formalisés :

- La réception des achats (biens ou services) n'est pas systématiquement formalisée, et ce indépendamment des montants en jeu ;
- La vérification de la concordance entre la commande, le produit ou le service délivré et la facture n'est pas formalisée.

Le comptable effectue le rapprochement des données entre la commande, la facture et le bon de livraison. Cependant, il ne dispose pas des compétences nécessaires pour valider la qualité de la prestation fournie à partir du bon de livraison (par ex. l'intégralité des prestations commandées, l'adéquation des prestations fournies par rapport à la commande, etc.). Cette situation ne permet pas de s'assurer que les contrôles adéquats ont été effectués avant le paiement de la facture ce qui pourrait amener la commune à payer des montants indus.

La Cour relève que ces contrôles sont partiellement réalisés, car dans le cadre d'un chantier une facture a été corrigée par le fournisseur à la suite de contrôles effectués par la comptabilité et le service voirie qui ont permis d'identifier des travaux non effectués.

#### **Constat 14. Une absence de suivi des engagements contractuels**

La commune ne dispose pas de liste récapitulative des contrats en cours avec leurs modalités, notamment la durée ou le mode de renouvellement. Cette situation a plusieurs conséquences :

- Elle ne permet pas à l'Exécutif et au Secrétaire général d'avoir une vue générale des engagements, d'effectuer une planification appropriée des renouvellements des contrats (par ex. type de mises en concurrence) et d'établir de manière adéquate les budgets ;
- Elle peut conduire à des renouvellements tacites de contrats à des conditions défavorables pour la commune ;
- Elle peut conduire à ne pas identifier le besoin de renouvellement de contrats et à ne plus recevoir de prestations.

Au cours de l'audit, le responsable des finances a indiqué à la Cour que le travail de recensement des contrats avait débuté.

#### **Une gestion du personnel lacunaire**

L'ensemble des activités de gestion et de contrôle du personnel sont réalisées par la Maire, même lorsque le Secrétaire général était présent.

Outre l'absence de documents importants comme relevé au constat 8 (l'absence de classes de fonction et une échelle des traitements non appliquée), la Cour a relevé des lacunes importantes en matière de gestion du personnel.

#### **Constat 15. Des cahiers des charges obsolètes**

Les cahiers des charges des employés qui servent de base pour l'établissement d'objectifs individuels ne sont pas à jour pour l'ensemble des collaborateurs. De plus certains cahiers des charges ne sont pas

cohérents entre eux notamment concernant les liens hiérarchiques (par ex. le SG supervise le comptable alors que dans la réalité celui-ci répond directement à la Maire).

Il est impossible d'évaluer les collaborateurs sans avoir au préalable défini les tâches qu'ils doivent réaliser. En outre, il est difficile de s'assurer que les tâches confiées aux collaborateurs sont en complète cohérence avec les objectifs de la commune.

#### **Constat 16. Une absence de fixation d'objectifs et d'évaluation périodique des collaborateurs**

Ni la Maire ni le Secrétaire général n'ont mis en place un processus formalisé de fixation d'objectifs et d'évaluation périodique des collaborateurs. Cette lacune est en contradiction avec l'art. 15 du statut du personnel qui mentionne que : « *Une fois par année au moins, chaque employé sera reçu par le Maire ou le Secrétaire général pour un entretien d'évaluation.* »

De plus, la commune ne dispose d'aucun document qui permet aux collaborateurs et aux responsables de préparer des objectifs et de conduire une séance d'évaluation sur une base annuelle.

Il est ainsi impossible de :

- S'assurer que les collaborateurs effectuent leurs activités en adéquation avec les attentes de l'Exécutif ;
- Garantir la tenue d'une revue de tous les thèmes importants en matière de ressources humaines avec les collaborateurs communaux sur une base régulière (cahier des charges, besoins en formation, volonté d'évoluer, qualité de l'engagement, propositions du collaborateur en matière d'organisation, etc.) comme le prévoit l'art. 15 du statut du personnel ;
- Faire un suivi de l'évolution du collaborateur au sein de la commune tout au long de sa carrière, en consultant les évaluations annuelles.

#### **Constat 17. Une tenue des dossiers des collaborateurs inadéquate**

La Cour a constaté que les dossiers du personnel ne sont pas gérés de manière satisfaisante, à savoir que :

- Ils sont tenus sous format papier dans une armoire sécurisée, mais ils ne contiennent pas l'intégralité des données des collaborateurs (par ex. il manque des documents concernant le processus d'engagement) ;
- Il n'y a pas de structure définie avec, par exemple, des répertoires liés à l'engagement, à l'évaluation annuelle, aux formations, aux absences pour maladie et accident, aux formations, etc. ;
- Plusieurs d'entre eux comportent des documents à deux ou plusieurs exemplaires, avec des versions signées et non signées ;
- Les dossiers des employés actuels sont mélangés avec ceux des anciens employés ;
- Ils ne contiennent pas d'avenants aux contrats en cas d'augmentation de la rémunération, de modification du taux d'activité ou de documentation relative à d'éventuelles sanctions.

Il en résulte qu'il est impossible de suivre l'évolution d'un collaborateur au service de la commune faute d'une documentation exhaustive. La Cour relève également que la commune ne dispose pas de check-lists (documents à demander, informations à transmettre à des tiers, etc.) lors de l'entrée et de la sortie des employés qui permettraient de garantir l'exhaustivité des dossiers du personnel et des activités à effectuer par l'administration communale.

### 4.3.3. Risques

Le **risque opérationnel** est avéré parce que la hiérarchie ne conduit pas de processus de fixation d'objectifs et d'évaluation, ce qui nuit à la crédibilité de la hiérarchie qui ne dispose pas d'éléments factuels pour prendre des mesures correctrices ou décider de l'octroi d'avantages ou augmentations salariales ;

Le **risque de contrôle** tient au fait qu'il est impossible de s'assurer que les décisions soient prises en conformité avec les dispositions internes. Il tient également au processus de recrutement qui, n'étant pas documenté, ne permet pas de s'assurer que le candidat choisi n'a pas été avantagé par la personne en charge du recrutement. Ce risque est aussi présent du fait de l'absence de contrôle du disponible budgétaire avant les commandes.

Le **risque de conformité** est avéré du fait du non-respect :

- Du statut du personnel en matière de gestion des heures supplémentaires ;
- En matière de fixation de la rémunération (absence de classes de fonction et de l'application de l'échelle des traitements) ;
- De la tenue d'un entretien d'évaluation des collaborateurs au moins une fois par année.

Le risque **financier** tient au fait que le bien-fondé des achats de fonctionnement ne peut être aisément reconstitué, en raison de l'absence d'une expression des besoins formalisée. Il résulte également de l'absence de mise en concurrence des fournisseurs pour certaines commandes de la commune.

Le risque **de fraude** tient principalement aux lacunes en matière de gestion des accès sur les systèmes d'informations (salaires, fournisseurs) qui augmentent d'autant le risque d'opérations indues à charge de la commune.

Le risque **d'image** résulte de tous les manquements relevés dans les constats.

### 4.3.4. Observations de l'audité

*Les remarques et observations formulées précédemment s'appliquent également pour cette partie du rapport. Voir le chapitre 4.1.4.*

#### **Constat No 15 :**

*Les cahiers des charges sont en cours de mise à jour. Ce travail a pris du retard en raison de l'absence de longue durée du SG. La SGA, engagée premièrement en CDD, est en train de mener à bien cette tâche. Le SG n'était pas le supérieur hiérarchique de la comptable, pour les raisons historiques déjà exposées.*

## 5. RECOMMANDATIONS CONCLUSIVES

Les travaux réalisés par la Cour font apparaître des lacunes importantes en matière de gouvernance, d'organisation et de gestion des activités communales. La situation que connaît actuellement Vandoeuvres, et ce depuis plusieurs mois, résulte de différents éléments qui vont au-delà de la gestion opérationnelle :

Une absence de réformes entreprises par la Maire (en fonction depuis 2003), réformes qui sont nécessaires pour faire évoluer l'organisation et le fonctionnement de l'administration communale. En effet, les politiques publiques traitées par les communes se complexifient, des projets immobiliers importants sont en cours de développement et nécessitent de plus en plus de compétences particulières (par ex. en matière d'aménagement du territoire, de construction de logements, de politique sociale, de gestion du personnel) que les collaborateurs en place n'ont pas forcément. Le manque de vision a conduit notamment à une inadéquation des besoins en nombre et en compétences des collaborateurs de l'administration communale et, d'autre part, à une insuffisance de locaux et de places de travail.

Une répartition des tâches entre l'Exécutif et l'administration qui n'est pas adéquate puisque le premier s'implique de manière trop importante dans la gestion opérationnelle. Cela se traduit par des membres qui sont omniprésents dans les locaux de la commune ce qui conduit à ce que les collaborateurs se sentent déresponsabilisés et empêche les engagements de ressources nécessaires.

Un positionnement de la fonction de Secrétaire général qui est inadéquat puisque celui-ci dispose d'attributions moindres que celles prévues par son cahier des charges. En particulier, il n'a jamais pu superviser la comptable ni n'a eu accès aux salaires des collaborateurs depuis son arrivée en 2001.

Un non-respect de dispositions légales et réglementaires que ce soit en matière de gestion des achats, de gestion du personnel ou encore de l'application d'une décision du Conseil municipal (échelle des traitements).

Une absence de gestion des collaborateurs depuis de nombreuses années a conduit, notamment, à ce qu'ils ne soient pas encadrés de manière adéquate (par ex. en matière de formation, de conflits, de gestion de carrière). Faute d'un encadrement adéquat, il en est résulté une absence d'évolution et la prise d'une autonomie dans la gestion de leur travail.

Au vu de l'importance des constats identifiés au cours de la mission et de la grande passivité dont ont fait preuve l'Exécutif, le Secrétaire général et, dans une moindre mesure, le Conseil municipal, la Cour a considéré que des réformes de la gouvernance et de l'organisation de la commune de Vandoeuvres devaient être entreprises. Cela l'a conduit à formuler des recommandations thématiques plutôt que spécifiques à chaque constat.

À noter que l'Exécutif a indiqué à la Cour que des réformes étaient en cours pour améliorer le fonctionnement de l'administration communale, ce que la Cour a pu vérifier au cours de sa mission.

### **Recommandation 1 – Nommer un responsable ad interim de l'administration**

Compte tenu du changement d'Exécutif prévu en juin 2020 (deux élus sur trois ne se représentent pas) et du départ de l'actuel titulaire du poste, la Cour recommande à la Maire de ne pas démarrer le processus d'engagement d'un Secrétaire général, afin de laisser cette tâche aux élus qui entreront en fonction dans moins d'une année. Il est important que le nouvel Exécutif puisse choisir la personne avec qui il va travailler pendant plusieurs années selon ses attentes et ses exigences pour cette importante fonction.

Durant la période transitoire (soit jusqu'en juin 2020), la Cour suggère à la Maire de faire appel à un responsable de l'administration qui pourrait être la personne qui est actuellement mandatée pour la gestion de différents projets, dont la mise en place d'un SCI. Cette situation aurait l'avantage pour l'administration et les autorités communales d'assurer une certaine continuité et d'éviter d'introduire une nouvelle personne qui devrait prendre le temps d'intégrer l'organisation et le fonctionnement de la commune. À l'appui de cette proposition, le mandataire actuel a déjà exercé des fonctions de responsable de l'administration d'une commune genevoise.

### ***Recommandation 2 - Séparer les tâches de l'Exécutif de celles du Secrétaire général***

La Cour invite l'Exécutif à réduire son implication dans la gestion opérationnelle au strict nécessaire afin de ne pas empiéter sur les prérogatives des personnes en charge des activités opérationnelles et de lui permettre de remplir ses fonctions de supervision de l'administration. Elle lui recommande de séparer les activités stratégiques et opérationnelles en mettant en place les actions suivantes :

- L'Exécutif doit s'occuper des aspects stratégiques, de supervision et de contrôle de l'administration ainsi que des relations avec le Conseil municipal. Cela comprend notamment de s'assurer de la définition d'une politique ou d'une vision à moyen terme avec des objectifs, la mise en place d'un SCI et l'analyse des compétences nécessaires.  
Il s'agit également de mettre en place un système de reporting (séances régulières avec un ordre du jour, point d'avancement des projets en cours, etc.) qui lui permette d'être tenu informé de l'avancement des projets et des tâches qu'il confie à l'administration par l'intermédiaire du Secrétaire général. Il doit aussi analyser régulièrement la performance de ce dernier en fonction de son cahier des charges, mais aussi de la qualité des informations qu'il reçoit de sa part ;
- Le Secrétaire général est responsable des aspects opérationnels et de conduite du personnel. Cela signifie qu'il doit être le premier répondant pour tous les collaborateurs de l'administration, charge à lui de s'adresser à l'Exécutif s'il le juge nécessaire. Il doit avoir également accès à tous les documents et à toutes les informations nécessaires à l'exécution de ses tâches telles qu'elles sont prévues par son cahier des charges. Cela signifie que le SG doit être exemplaire dans son activité professionnelle de manière à être reconnu pour ses compétences et pour son comportement par les collaborateurs.

Concernant la stratégie et la définition d'objectifs par l'Exécutif, la Cour considère que cet aspect de la recommandation sera à mettre en place par le nouvel Exécutif.

### ***Pistes et modalités de mise en œuvre***

Dès la nomination d'un nouveau SG, une répartition claire et précise des tâches devra être effectuée, protocolée et approuvée par les deux parties de manière à enlever toute ambiguïté à la fonction de Secrétaire général. Cela devra se traduire par la mise en place de modes opératoires définissant notamment :

- Les modes de communication (durant les séances et surtout hors celles-ci) ;
- Les sujets qui sont à traiter en séance (établissement d'un ordre du jour et d'un procès-verbal) ;
- La répartition des tâches entre les membres et le/la Secrétaire général/e et le respect de ladite répartition.

### **Recommandation 3 – Désigner un Secrétaire général**

La Cour recommande aux prochains élus de prendre en compte les éléments suivants dans le recrutement d'un Secrétaire général :

- L'Exécutif doit déterminer les compétences nécessaires dont il souhaite que le SG dispose. Cette analyse est à faire en fonction de l'orientation qu'il souhaite imprimer à la commune dans les années à venir et des projets en cours et futurs de la commune.
- Il est important que cette personne dispose de compétences managériales (supervision, conduite et motivation des collaborateurs), financières (établissement et défense des budgets et des comptes communaux), juridiques (connaissances des bases légales publiques) et organisationnelles (gestion des projets, des relations entre les autorités communales) ;
- Une fois que cette analyse sera établie, l'Exécutif devra formaliser ses attentes dans un cahier des charges. Ce document devra reprendre de manière détaillée les différentes fonctions et attributions du Secrétaire général. ;
- Il est important de mettre au concours le poste de manière à disposer de plusieurs candidatures. Cela permettra à l'Exécutif d'avoir une vision de ce qu'offre le marché du travail pour une telle fonction et de choisir en toute connaissance de cause.

Compte tenu du temps nécessaire à ces démarches et du besoin d'avoir rapidement un Secrétaire général, les membres de l'Exécutif pourront choisir de se faire assister d'un mandataire externe afin de disposer des dossiers les plus attractifs sans devoir prendre connaissance de toutes les postulations et d'effectuer une première sélection. Toutefois, la Cour recommande à l'Exécutif de rester maître dans ce processus, ce qui implique de définir ses attentes à chaque étape.

### **Recommandation 4 – Adapter l'organisation de l'administration**

Afin de faire face aux défis qui se posent à l'administration d'une collectivité publique, la Cour recommande à l'Exécutif d'adapter l'organisation de l'administration en mettant en place les actions suivantes :

- Pour répondre aux besoins actuels et futurs identifiés notamment au travers de la définition d'une politique des autorités, la Cour recommande à l'Exécutif et au Secrétaire général/Responsable de l'administration a.i. de procéder à l'analyse des besoins en personnel que ce soit en nombre de personnes et de compétences nécessaires ;
- Parallèlement à la définition des besoins en personnel, le même travail devra être réalisé en matière de locaux et de matériel pour tenir compte de nouveaux postes à créer selon les besoins.
- Traduire l'organisation de la commune dans un organigramme. Celui-ci doit mentionner les différentes fonctions existantes (technique, secrétariat général, finances, police) et indiquer les rattachements hiérarchiques entre l'Exécutif, le Secrétaire général et les collaborateurs rattachés aux fonctions. Il devra également anticiper les changements prévus suite à l'analyse des besoins.

### **Recommandation 5 – Mettre en place le système de contrôle interne**

Comme déjà mentionné, le nouvel art. 125 de la LAC, qui est entré en vigueur le 1er janvier 2018, impose aux communes d'instaurer un système de contrôle interne. À cet effet, l'Exécutif a initié un projet depuis un an avec le concours d'un mandataire externe. Cependant, devant le manque de compétences et de temps disponible au sein de la commune pour conduire ce projet, l'Exécutif a fait appel en juin 2019 à un 2<sup>ème</sup> mandataire pour, entre autres missions, l'aider à organiser la mise en place du SCI.

Ce second mandataire fonctionne comme « chef de projet SCI ». Il a mis en place une liste des activités/processus à traiter et établi un planning de réalisation des travaux prévus d'ici à la fin de l'année. Il accompagne également les collaborateurs dans la rédaction et la mise à jour des directives et procédures existantes.

La Cour recommande à l'Exécutif de s'assurer que la mise en place le système de contrôle interne se déroule de manière conforme aux objectifs du mandataire. Cela devra passer par des points de situation réguliers et par un questionnement critique sur les résultats au fur et à mesure de leur présentation à l'Exécutif.

Une fois que le SCI sera mis en place, la Cour recommande à l'Exécutif et au Secrétaire général de présenter les objectifs et les résultats du SCI aux collaborateurs, et cas échéant, aux membres du Conseil municipal.

#### Pistes et modalités de mise en œuvre

La Cour renonce à indiquer des pistes et des modalités de mise en œuvre du SCI, car la commune dispose de deux mandataires spécialistes de la mise en place du SCI. En outre, le « chef de projet SCI » a déjà effectué l'exercice dans sa précédente fonction.

Cependant, la Cour recommande à l'Exécutif de s'assurer que les thématiques suivantes sont traitées et de nature à respecter les dispositions légales, réglementaires et les bonnes pratiques.

En matière de conflits d'intérêts dans l'utilisation de prestataires ayant un lien avec l'Exécutif, il est nécessaire de mettre en place une procédure stricte qui précise les éléments suivants :

- La définition d'un lien d'intérêt pouvant conduire à un conflit d'intérêts ;
- La procédure de récusation à suivre en cas de conflit d'intérêts ;
- Les conditions de sélection et d'engagement d'un prestataire (mise au concours systématique) ;
- Les modalités de contrôle pour éviter le risque de fraude.

En matière de achats de biens et services, la commune doit s'assurer de disposer de directives claires et connues du personnel concernant notamment :

- Les seuils à partir desquels une mise en concurrence est nécessaire (par exemple demande d'un minimum de 3 devis pour les achats supérieurs à un certain montant et conservation de ceux-ci à titre de preuve) ;
- Les seuils à partir desquels les différents niveaux hiérarchiques sont impliqués (par exemple Exécutif, SG, responsable, collaborateur). Il est important également que ces seuils soient identiques quels que soient les types d'achats et les politiques publiques concernées ;
- Les modes de validation des factures y compris la « réception » des biens et services.

En matière de gestion du personnel, la commune doit disposer de directives claires et connues du personnel, ou tout du moins respecter les dispositions du statut du personnel. Ainsi :

- Des classes de fonctions doivent être établies et rattachées à une échelle des traitements. Cette démarche permet de respecter le principe de l'égalité de traitement entre les collaborateurs de même niveau et de même fonction. En outre, elle répond à un besoin de transparence en matière de rémunération et permet d'éviter tout conflit ;

- Les indemnités et primes payées au personnel doivent disposer d'une base réglementaire (indemnités de départ, cadeaux de départ). Les indemnités spéciales/ponctuelles doivent être accompagnées d'une documentation appropriée permettant de justifier leur octroi.
- En matière d'heures supplémentaires, les dispositions du statut du personnel doivent être appliquées ou alors être modifiées si elles ne correspondent plus à la gestion voulue par l'Exécutif ;
- La fixation d'objectifs aux collaborateurs en début de période et la tenue de séance d'évaluation en fin de période doivent être réalisées. Il s'agit non seulement de se conformer aux dispositions du statut du personnel, mais surtout de permettre aux collaborateurs d'exprimer leur opinion sur différentes problématiques qui les concernent (besoin de formation, relations avec leur hiérarchie, volonté de changer de fonction, etc.) ou de les recadrer en cas de dysfonctionnements.

### ***Recommandation 6 – Mettre en place des outils de pilotage***

La Cour recommande au Secrétaire général/Responsable de l'administration a.i de se doter d'outils de pilotage qui peuvent prendre la forme de tableaux de bord. Ces outils doivent permettre à l'Exécutif et au SG de suivre régulièrement l'évolution de l'activité de la commune et d'anticiper des actions correctrices nécessaires, tout en s'assurant de réaliser les objectifs fixés par la commune.

La périodicité à laquelle les informations seront préparées dépendra des besoins des utilisateurs. Toutefois, l'établissement des données tous les trimestres paraît être adéquat. Ce tableau de bord devrait être discuté entre les membres de l'Exécutif et être présenté, au besoin, au Conseil municipal afin de l'informer des activités de l'administration communale.

#### *Pistes et modalités de mise en œuvre*

En matière de finances :

- Évolution des recettes fiscales ;
- Comparaison entre les charges effectives et celles budgétées ;
- Estimation des besoins en crédits complémentaires (montant et dates de la demande au Conseil municipal) ;
- Prévission de résultat.

En matière de personnel :

- Évolution de la masse salariale, dont la part fixe et la part variable ;
- Comparaison entre la masse salariale effective et celle budgétée ;
- Évolution du nombre de collaborateurs, également exprimé en ETP ;
- Détermination du taux d'absence, en l'expliquant par les causes (accidents, maladie de courte et longue durée, autre cause) ;
- Nombre de jours de formation effectifs par rapport au nombre de jours prévus ;
- Nombre de jours de vacances pris et restant à prendre, de manière à planifier les absences.

En matière d'investissement :

- Point d'avancement des projets non encore financés ;
- Taux d'avancement des travaux relatifs aux investissements ;
- Taux de consommation des crédits d'investissements.



***Recommandation 7 - Appliquer en tout temps et dans toutes les situations les dispositions légales et réglementaires***

Compte tenu des exceptions relevées tout au long du rapport, la Cour invite l'Exécutif à appliquer et respecter en tout temps et dans toutes les situations, les dispositions légales et réglementaires, que ce soit en matière de finances ou de gestion du personnel ou encore d'organisation. Il s'agit de :

- Mettre en vigueur et appliquer l'échelle des traitements ;
- Respecter les directives en matière d'achats de biens et services ;
- Appliquer le statut du personnel en créant des classes de fonction, en effectuant l'évaluation des collaborateurs, en disposant de cahiers des charges à jour et complet, en gérant les heures supplémentaires.

Il s'agit pour les autorités de faire preuve d'un devoir d'exemplarité afin de créer une « culture d'entreprise » empreinte de respect entre les différents personnels de la commune.

## 5.1. Observations de l'audit

*Recommandation 1:*  acceptée  refusée

*Recommandation 2:*  acceptée  refusée

*Recommandation 3:*  acceptée  refusée

*Recommandation 4:*  acceptée  refusée

*Recommandation 5:*  acceptée  refusée

*Recommandation 6:*  acceptée  refusée

*Recommandation 7:*  acceptée  refusée

*Pas d'autres observations que celles émises au chapitres 4.1.4, 4.2.4 et 4.3.4.*

## 6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Rapport No 150 – Audit de gestion relatif à la gouvernance de la commune de Vandoeuvres	Mise en place (selon indication de l'audité)			
Recommandation/Action	Risque <sup>11</sup>	Responsable	Délai au	Fait le
<p><b>Recommandation 1 : Nommer un responsable ad interim de l'administration</b></p> <p>Durant la période transitoire (soit jusqu'en juin 2020), la Cour suggère à la Maire de faire appel à un responsable de l'administration qui pourrait être la personne qui est actuellement mandatée pour la gestion de différents projets dont la mise en place d'un SCl.</p>	2	Maire	30.09.2019	30.09.2019
<p><b>Recommandation 2 : Séparer les tâches de l'Exécutif de celles du Secrétaire général</b></p> <p>La Cour invite l'Exécutif à réduire son implication dans la gestion opérationnelle au strict nécessaire afin de ne pas empiéter sur les prérogatives des personnes en charge des activités opérationnelles et de lui permettre de remplir ses fonctions de supervision de l'administration.</p>	3	Exécutif	31.12.2019	

11 Niveaux de risques : 1 = Mineur, 2 = Modéré, 3 = Significatif, 4 = Majeur.

Rapport No 150 – Audit de gestion relatif à la gouvernance de la commune de Vandoeuvres	Mise en place (selon indication de l'audit)			
Recommandation/Action	Risque <sup>11</sup>	Responsable	Délai au	Fait le
<p><b>Recommandation 3 : Désigner un Secrétaire général</b></p> <p>La Cour recommande aux prochains élus de prendre en compte les éléments suivants dans le recrutement d'un Secrétaire général :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'Exécutif doit déterminer les compétences nécessaires dont il souhaite que le SG dispose. Cette analyse est à faire en fonction de l'orientation qu'il souhaite imprimer à la commune dans les années à venir et des projets en cours et futurs de la commune.</li> <li>• Il est important que cette personne dispose de compétences managériales (supervision, conduite et motivation des collaborateurs), financières (établissement et défense des budgets et des comptes communaux), juridiques (connaissances des bases légales publiques) et organisationnelles (gestion des projets, des relations entre les autorités communales) ;</li> <li>• Une fois que cette analyse sera établie, l'Exécutif doit formaliser ses attentes dans un cahier des charges. Ce document devra reprendre de manière détaillée les différentes fonctions et attributions du Secrétaire général. ;</li> <li>• Il est important de mettre au concours le poste de manière à disposer de plusieurs candidatures. Cela permettra à l'Exécutif d'avoir une vision de ce qu'offre le marché du travail pour une telle fonction et de choisir en toute connaissance de cause.</li> </ul>	2	Nouvel Exécutif	30.06.2020	

Rapport No 150 – Audit de gestion relatif à la gouvernance de la commune de Vandoeuvres	Mise en place (selon indication de l'audité)			
Recommandation/Action	Risque <sup>11</sup>	Responsable	Délai au	Fait le
<p><b>Recommandation 4: Adapter l'organisation de l'administration</b></p> <p>La Cour recommande à l'Exécutif d'adapter l'organisation de l'administration en mettant en place les actions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pour répondre aux besoins actuels et futurs identifiés notamment au travers de la définition d'une politique des autorités, la Cour recommande à l'Exécutif et au Secrétaire général/Responsable de l'administration a.i. de procéder à l'analyse des besoins en personnel que ce soit en nombre de personnes et de compétences nécessaires ;</li> <li>• Parallèlement à la définition des besoins en personnel, le même travail devra être réalisé en matière de locaux et de matériel pour tenir compte de nouveaux postes à créer selon les besoins.</li> <li>• Traduire l'organisation de la commune dans un organigramme. Celui-ci doit mentionner les différentes fonctions existantes (technique, secrétariat général, finances, police) et indiquer les rattachements hiérarchiques entre l'Exécutif, le Secrétaire général et les collaborateurs rattachés aux fonctions. Il devra également anticiper les changements prévus suite à l'analyse des besoins.</li> </ul>	2	Exécutif	31.12.2019	

Rapport No 150 – Audit de gestion relatif à la gouvernance de la commune de Vandoeuvres	Mise en place (selon indication de l'audit)			
Recommandation/Action	Risque <sup>11</sup>	Responsable	Délai au	Fait le
<p><b>Recommandation 5: Mettre en place le système de contrôle interne</b></p> <p>La Cour recommande à l'Exécutif de s'assurer que la mise en place du système de contrôle interne se déroule de manière conforme aux objectifs du mandataire. Cela devra passer par des points de situation réguliers et par un questionnement critique sur les résultats au fur et à mesure de leur présentation à l'Exécutif.</p> <p>Une fois que le SCI sera mis en place, la Cour recommande à l'Exécutif et au Secrétaire général de présenter les objectifs et les résultats du SCI aux collaborateurs, et cas échéant, aux membres du Conseil municipal.</p>	3	Exécutif	31.01.2020	
<p><b>Recommandation 6: Mettre en place des outils de pilotage</b></p> <p>La Cour recommande au Secrétaire général/Responsable de l'administration a.i de se doter d'outils de pilotage qui peuvent prendre la forme de tableaux de bord. Ces outils doivent permettre à l'Exécutif et au SG de suivre régulièrement l'évolution de l'activité de la commune et d'anticiper des actions correctrices nécessaires, tout en s'assurant de réaliser les objectifs fixés par la commune.</p> <p>La périodicité à laquelle les informations seront préparées dépendra des besoins des utilisateurs. Toutefois, l'établissement des données tous les trimestres paraît être adéquat. Ce tableau de bord devrait être discuté entre les membres de l'Exécutif et être présenté, au besoin, au Conseil municipal afin de l'informer des activités de l'administration communale.</p>	2	Exécutif	31.12.2019	

Rapport No 150 – Audit de gestion relatif à la gouvernance de la commune de Vandoeuvres	Mise en place (selon indication de l'audité)			
Recommandation/Action	Risque <sup>11</sup>	Responsable	Délai au	Fait le
<p><b>Recommandation 7: Appliquer en tout temps et dans toutes les situations les dispositions légales et réglementaires</b></p> <p>La Cour invite l'Exécutif à appliquer et respecter en tout temps et dans toutes les situations, les dispositions légales et réglementaires, que ce soit en matière de finances ou de gestion du personnel ou encore d'organisation.</p>	1	Maire	30.09.2019	30.09.2019

## 7. DIVERS

### 7.1. Glossaire des risques

#### *Typologie des risques adaptée au secteur public et aux entreprises contrôlées par l'État*

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'État 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'État 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'État 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'État en cas de survenance du risque mal couvert ;
- Sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa rentabilité entraînant l'approbation 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.

À ces trois risques majeurs peuvent s'ajouter trois autres risques spécifiques qui sont les risques de **contrôle** (4), de **fraude** (5) et 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, 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'État 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'État ;
- 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 élus et collaborateurs de la commune de Vandoeuvres qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé le 13 septembre 2019. Le rapport complet a été transmis à la Maire dont les observations remises le 30 septembre 2019 ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations de l'entité auditée.

Genève, le 16 octobre 2019

Sophie Forster Carbonnier  
Magistrate

Myriam Nicolazzi  
Magistrat suppléant

Frédéric Varone  
Magistrat suppléant



**Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.**

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève  
tél. 022 388 77 90  
[www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch)  
[info@cdc-ge.ch](mailto:info@cdc-ge.ch)

