



## COUR DES COMPTES

### *Commune de Carouge*

### Rapport

concernant l'audit de légalité et de gestion

relatif à la Fondation du Vieux-Carouge

Genève, le 28 juin 2011

Rapport no 43



## 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.

**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 contrôlées. 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 de l'entité contrôlée.

**Sont soumis au contrôle** de la Cour des comptes :

- les départements,
- la chancellerie et ses services,
- l'administration du Pouvoir judiciaire,
- le Service du Grand Conseil,
- les institutions cantonales de droit public,
- les autorités communales et les institutions et services qui en dépendent,
- les institutions privées où l'Etat possède une participation financière majoritaire,
- les organismes bénéficiant de subventions de l'Etat ou des communes,
- le secrétariat général de l'Assemblée constituante.

**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 lors de ses contrôles.

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 effets ni suites sont également signalés.

**Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'Etat en contactant la Cour des comptes.**

Toute personne, de même que les entités soumises à son contrôle, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches.

**Contactez la Cour** par courrier postal ou par le formulaire disponible sur Internet :

**<http://www.geneve.ch/cdc>**

## SYNTHESE

La Fondation du Vieux-Carouge (FVC) est une fondation d'intérêt communal public et de droit public qui a pour but de contribuer à la rénovation immobilière et au maintien en bon état d'entretien des immeubles du périmètre du Vieux-Carouge ; cette activité se traduit par l'octroi de subventions aux propriétaires d'immeubles qui en font la demande. Une autre activité, non prévue expressément par son but, consiste à gérer un parc de six immeubles de rendement en loyers libres.

L'objectif de l'audit de la Cour des comptes est d'analyser les deux activités mentionnées plus haut, sous l'angle du respect des dispositions légales et du bon emploi des fonds publics. En outre, elle a également analysé une opération réalisée en 2008, qui ressortait d'une dénonciation d'un citoyen mentionnant d'éventuelles irrégularités de fonctionnement.

Relativement à **la gouvernance et à l'organisation de la FVC**, la Cour a constaté que les dispositions légales et réglementaires existantes, relatives au fonctionnement du conseil de fondation de la FVC, sont inexistantes ou insuffisantes pour assurer le respect des principes de gestion, par exemple en matière de conflit d'intérêt (lors d'attribution de travaux, d'octroi de subventions) ou dans la rémunération des membres du conseil de fondation. Par ailleurs, le règlement du bureau de direction, qui est prévu par les statuts, n'a pas été établi. Enfin, les statuts ne sont pas à jour (des références à des articles de loi ne sont plus valables) ou doivent être complétés notamment en ce qui concerne le but (celui-ci est muet sur l'activité de gestion d'immeubles).

La Cour recommande au conseil de fondation de rédiger le règlement intérieur du bureau de direction tel que prévu par les statuts, en décrivant les rôles et responsabilités du bureau qui lui sont déléguées par le conseil de fondation, notamment en matière de politiques de loyers, d'attribution de logements et d'octroi de subventions et de formaliser les modalités relatives aux jetons de présence dans un règlement. Par ailleurs, la Cour recommande au conseil de fondation de revoir les statuts actuels de manière à les adapter aux activités de la fondation. En outre, ils pourraient être complétés par une charte éthique du Conseil de Fondation avec pour objectif de, notamment, décrire les moyens mis en place afin d'éviter les situations de conflits d'intérêts des membres du conseil de fondation, de définir les principes d'indépendance des membres du conseil de fondation, de définir les méthodes employées afin de garantir une égalité de traitement à tous les demandeurs, que ce soit en matière de subventions à la rénovation ou d'attribution de logements.

Relativement à **l'activité de rénovation du Vieux-Carouge**, la Cour a constaté que les excédents annuels de subventions (celles reçues moins celles engagées) ne sont pas conservés, ni comptabilisés sur un compte séparé de la fondation. En outre, les fonds disponibles, qui comprennent également ceux résultant de l'exploitation des immeubles de rendement, ne sont pas gérés, mais uniquement déposés sur un compte courant bancaire, ce qui conduit à un manque de recettes de près d'un demi-million sur les dix dernières années. En ce qui concerne les subventions octroyées par la FVC, la Cour a constaté que pour tous les dossiers ayant fait l'objet d'une promesse depuis 2008, aucun d'entre eux ne respectait les dispositions réglementaires, soit parce qu'il manque des documents, soit parce que des contrôles ne sont pas effectués. Enfin, la Cour considère que le conseil de fondation ne remplit que partiellement le but statutaire de la fondation, à savoir qu'elle finance bien la rénovation d'immeubles, mais qu'elle ne participe pas au maintien en bon état des immeubles du Vieux Carouge.

La Cour recommande au conseil de fondation de définir avec la commune de Carouge l'affectation des subventions non utilisées, et si celles-ci restent acquises à la fondation, il doit mettre en place une gestion des liquidités rapidement afin d'en retirer un rendement correct. Elle recommande également de définir une politique en matière de rénovation du Vieux-Carouge et d'en fixer les modalités d'application qui sont en relation avec le but statutaire. Enfin, la Cour recommande au conseil de fondation de s'assurer d'une application stricte du règlement.

Relativement à **la gestion des immeubles de rendement**, la Cour a constaté l'absence de document décrivant les modalités de recherche de locataires et d'attribution des logements vacants, ce qui conduit à ce que les décisions d'attribution de logements ne soient pas établies sur la base de critères définis et mesurables. Elle a également constaté que la fixation des loyers par le conseil de fondation ne ressort pas de critères définis et formalisés, mais uniquement de discussions au sein du conseil de fondation.

La Cour recommande au conseil de fondation de décrire les modalités de recherche de locataires, de fixer les critères d'attribution des logements vacants et de définir une politique des loyers, en fixant les critères de détermination de ceux-ci.

Relativement à **l'octroi d'une avance de fonds** à un exploitant d'établissement public en difficultés financières, la Cour constate qu'il s'agit d'une violation des statuts car ceux-ci ne prévoient pas une telle opération, puisque les fonds prêtés n'avaient pas pour objectif de rénover le bâtiment considéré.

Cette opération étant terminée au moment de l'audit de la Cour, celle-ci n'a pas de recommandation à émettre à son sujet, mais elle invite toutefois le conseil de fondation à s'assurer en tout temps de la légalité des opérations qu'il autorise.

En conclusion, la Cour a pris bonne note des observations et des positions du conseil de fondation dont il ressort qu'un certain nombre des recommandations de la Cour ne seront pas suivies, par exemple dans le domaine de la gouvernance et de l'organisation ou de la gestion des fonds disponibles. Par ailleurs, le niveau de risque déterminé par le conseil de fondation dans le tableau de suivi des actions se situe entre mineur (1) et modéré (2) à l'exception du dernier point (niveau 3), ce qui ne paraît pas être toujours adéquat par rapport aux constats et aux risques identifiés.

La Cour prend acte que le (nouveau) conseil de fondation va engager une réflexion sur « comment atteindre au mieux son but de contribution à la rénovation immobilière et au maintien en bon état d'entretien des immeubles du Vieux-Carouge ». La Cour estime que cette réflexion devrait aller au-delà de cet aspect et porter également sur le fonctionnement de la fondation.

## TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes du canton de Genève doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets.

A cette fin, elle a invité la Fondation du Vieux-Carouge 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 **délaï de réalisation**.

La Cour souligne la collaboration constructive de la Fondation du Vieux-Carouge dans le cadre de cet audit, de même que son adhésion à la plupart des recommandations. L'ensemble des rubriques du tableau a fait l'objet d'un remplissage adéquat par la Fondation du Vieux-Carouge qui a affiché sa volonté d'apporter certaines des améliorations recommandées.

## OBSERVATIONS DE L'AUDITE

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

## **TABLE DES MATIERES**

1.	CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT .....	6
2.	MODALITES ET DEROULEMENT DE L'AUDIT .....	7
3.	CONTEXTE GENERAL .....	9
3.1	Historique, buts et objectifs de la fondation.....	9
3.1.1	Historique.....	9
3.1.2	Buts de la fondation.....	9
3.2	Bases légales et réglementaires .....	10
3.3	Acteurs et chiffres-clés .....	11
3.3.1	Acteurs.....	11
3.3.2	Chiffres-clés.....	13
4.	ANALYSE .....	15
4.1	Gouvernance et organisation .....	15
4.1.1	Contexte .....	15
4.1.2	Constats.....	16
4.1.3	Risques découlant des constats.....	17
4.1.4	Recommandations.....	17
4.1.5	<i>Observations de l'audité</i> .....	18
4.2	Activité de rénovation du Vieux-Carouge .....	19
4.2.1	Contexte .....	19
4.2.2	Constats.....	20
4.2.3	Risques découlant des constats.....	22
4.2.4	Recommandations.....	22
4.2.5	<i>Observations de l'audité</i> .....	24
4.2.6	<i>Observations de la commune de Carouge</i> .....	24
4.3	Gestion des immeubles de rendement.....	25
4.3.1	Contexte .....	25
4.3.2	Constats.....	25
4.3.3	Risques découlant des constats.....	26
4.3.4	Recommandations.....	26
4.3.5	<i>Observations de l'audité</i> .....	27
4.4	Octroi d'une avance.....	28
4.4.1	Contexte .....	28
4.4.2	Constats.....	28
4.4.3	Risques découlant des constats.....	28
4.4.4	Recommandations.....	28
4.4.5	<i>Observations de l'audité</i> .....	29
5.	CONCLUSION .....	30
5.1.	Recommandations conclusives .....	30
5.2.	<i>Observations de l'audité</i> .....	31
6.	TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS .....	32
7.	DIVERS.....	35
7.1	Glossaire des risques .....	35
7.2	Remerciements .....	38

## 1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

La Fondation du Vieux-Carouge (FVC) est une fondation d'intérêt communal public et de droit public au sens de l'article 30 lettre t de la loi sur l'administration des communes.

Créée en 1968, elle a pour but de contribuer à la rénovation immobilière et au maintien en bon état d'entretien des immeubles du périmètre du Vieux-Carouge ; cette activité se traduit par l'octroi de subventions aux propriétaires d'immeubles qui en font la demande. Une autre activité, non prévue expressément par son but, consiste à gérer un parc de six immeubles de rendement en loyers libres.

La Fondation du Vieux-Carouge est domiciliée dans les locaux de la Fondation pour la construction d'habitations à loyers modérés (FHLM) et n'a pas de personnel propre. Le directeur de la FHLM est également directeur de la FVC, alors que le personnel de la FHLM est mis à contribution ponctuellement dans le cadre de l'activité de la FVC contre rétribution.

Comme la Cour des comptes a ouvert une mission auprès de la FHLM, elle a décidé de faire de même avec la FVC puisque leurs missions sont proches, à savoir la gestion d'immeubles de rendement. En outre, la Cour a été sollicitée par un citoyen qui dénonçait, dans un courrier, des irrégularités de fonctionnement.

Dès lors que l'art. 174a al. 1 de la Constitution genevoise (A 2 00) précise que la gestion de l'Etat doit être économe et efficace, que la Cour doit exercer ses contrôles conformément à cette disposition (art. 8 al. 1 loi D 1 12), et qu'il appartient à la Cour notamment de s'assurer du bon emploi des crédits, fonds et valeurs mis à disposition d'entités publiques (« audit de gestion »), la Cour est compétente (art. 1 al. 2 loi D 1 12).

Ainsi, par lettre du 19 octobre 2010 adressée à la présidente de la Fondation du Vieux-Carouge, la Cour a informé la Fondation de sa décision d'ouvrir une procédure de contrôle.

L'objectif de cet audit est d'analyser les deux activités mentionnées plus haut, sous l'angle du respect des dispositions légales et du bon emploi des fonds publics.

En revanche, les travaux de la Cour n'ont pas porté sur les états financiers de la Fondation du Vieux-Carouge qui font l'objet d'un contrôle des comptes restreint par une société fiduciaire.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations **l'ensemble des rapports d'audits préalables** effectués par des tiers, de même que les **plans de mesures P1 / P2 / P+ du Conseil d'Etat**, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport.

Dans le présent audit, la Cour n'a pas identifié des rapports d'audits relatifs à la Fondation du Vieux-Carouge préalablement effectués par des tiers.

## **2. MODALITES ET DEROULEMENT DE L'AUDIT**

La réunion d'ouverture, en présence de la présidente et du directeur de la Fondation du Vieux-Carouge, a eu lieu le 4 novembre 2010 et les séances subséquentes se sont tenues jusqu'au mois de mai 2011.

La Cour a conduit cet audit en s'entretenant à plusieurs reprises avec le directeur de la FVC et des collaborateurs de la FHLM. La Cour a, par ailleurs, procédé à des tests de détails en consultant des dossiers dans les locaux de la fondation. Enfin, elle s'est également entretenue avec les mandataires en charge de la gestion des six immeubles de rendement de la fondation.

Comme prévu par sa base légale, il est à relever que la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. De ce fait, 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 son audit conformément aux **normes internationales d'audit** et aux **codes de déontologie** de l'International Federation of Accountants (IFAC) et de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), dans la mesure où ils sont applicables aux missions légales de la Cour.

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. A 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 délais des recommandations.

Ainsi, chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, de risques découlant des constats et de recommandations (numérotées en référence aux constats) soumis aux observations de l'audité.

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la **typologie des risques encourus**, risques définis 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 GENERAL

#### 3.1 Historique, buts et objectifs de la fondation

##### 3.1.1 Historique

Le secteur du « Vieux-Carouge », est une zone protégée selon la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), et classée en tant que « ville d'importance nationale » en raison de son patrimoine architectural. En effet, construit en grande partie au XVIII<sup>e</sup> siècle par des architectes turinois, le Vieux-Carouge est un exemple unique en Europe d'urbanisme postmédiéval, raison pour laquelle la commune attache une importance particulière à la préservation de ce patrimoine.

Ainsi, dans le but de préserver l'architecture d'époque, la commune de Carouge a créé une fondation de droit public : « La Fondation du Vieux-Carouge ». Rappelons que dans les années septante, certains des immeubles situés dans le territoire étaient dans un état de vétusté avancé.

La Fondation du Vieux-Carouge trouve son origine dans une délibération prise par le Conseil municipal le 5 décembre 1968. Les statuts de la fondation ont été adoptés par le Grand Conseil le 13 septembre 1969. La fondation est dotée de la personnalité juridique et est placée sous la surveillance du Conseil municipal et de la commune de Carouge à qui elle doit rendre des comptes au minimum une fois par an. Elle se voit reconnaître la qualité de fondation d'intérêt communal public et de droit public au sens de l'article 30 lettre t de la loi sur l'administration des communes (LAC).

La ville de Carouge a cédé son parc immobilier à la Fondation du Vieux-Carouge en 1970 pour un montant net de 2 millions ; en effet, le prix de cession des immeubles s'est élevé à 24 millions alors que la reprise des hypothèques grevant lesdits immeubles s'est élevée à 22 millions.

Ainsi, la FVC avait donc la charge d'une part, de gérer les opérations courantes (locations, entretien, etc.) et d'autre part, d'allouer des subventions aux propriétaires privés, afin d'encourager ces derniers à maintenir leurs immeubles en bon état et dans l'esprit de l'époque.

##### 3.1.2 Buts de la fondation

Selon les statuts : « La fondation a pour but, dans le cadre de la loi sur le Vieux-Carouge, de contribuer à la rénovation immobilière et au maintien en bon état d'entretien des immeubles du Vieux-Carouge, ainsi qu'à l'aménagement judicieux de ce dernier. Elle agit au mieux, dans l'accomplissement de sa mission, des intérêts sociaux, économiques et financiers de la Ville de Carouge ».

Pour réaliser cet objectif, la FVC reçoit une subvention annuelle de la Ville de Carouge, qu'elle redistribue aux propriétaires selon une procédure ressortant du règlement des subventions. Le montant versé par la fondation aux propriétaires ne représente qu'un pourcentage du montant des travaux réalisés par ceux-ci.

Parallèlement à son activité de préservation du patrimoine, la fondation exploite des immeubles de rendement dans le secteur du Vieux-Carouge.

## 3.2 Bases légales et réglementaires

Outre la loi concernant la « Fondation du Vieux-Carouge » du 13 septembre 1969 mentionnée plus haut, la loi cantonale d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT), à son article 28, précise les zones protégées de la manière suivante :

*« Les zones de la Vieille-Ville et du secteur sud des anciennes fortifications, du Vieux-Carouge, les ensembles du XIX<sup>e</sup> et du début du XX<sup>e</sup> siècle, le secteur Rôtisserie-Pêlisserie, ainsi que les villages protégés font l'objet de dispositions particulières incluses dans la loi sur les constructions ».*

Par ailleurs, des règlements encadrent l'activité de la fondation qui sont présentés succinctement dans les paragraphes qui suivent.

### Règlement des subventions

Ce document poursuit plusieurs objectifs :

- il décrit la procédure à suivre pour faire une demande de subvention,
- il détermine la nature des travaux qui font l'objet d'une subvention,
- il établit les taux et les limites du subventionnement des travaux,
- il décrit les contrôles que doit effectuer la FVC pour octroyer une promesse d'une part, et, libérer les fonds promis d'autre part.

Ce règlement a été mis à jour pour la dernière fois le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

### Le plan de site du Vieux-Carouge et le Règlement définissant le plan du site du Vieux-Carouge

Le plan de site définit le périmètre du Vieux-Carouge et répartit les bâtiments en trois catégories, les bâtiments maintenus catégorie A et B ainsi que les autres bâtiments.

Le règlement, quant à lui, décrit quels types de travaux peuvent être entrepris dans les bâtiments de catégorie A et B et, le cas échéant, les soumet à autorisation de la commission du Vieux-Carouge (Cette commission a été dissoute entre-temps et ses prérogatives ont été reprises par la Commission des monuments, de la nature et des sites).

Ces documents ont été approuvés par les autorités cantonales en juillet 1982.

### 3.3 Acteurs et chiffres-clés

#### 3.3.1 Acteurs

##### Conseil de fondation

Le Conseil de fondation (CF) est l'organe suprême de la fondation. D'après les statuts, les attributions du CF sont les suivantes :

- *Edicter les prescriptions nécessaires pour assurer l'activité de la fondation;*
- *Représenter la fondation vis-à-vis des autorités et des tiers;*
- *Gérer et administrer au mieux tous ses biens, mobiliers et immobiliers, de conclure tous contrats utiles à cette fin, d'en percevoir les produits (intérêts, dividendes, loyers, rentes, redevances et prestations de toutes sortes),*
- *Acheter, vendre, échanger et même, éventuellement, de faire don d'immeubles,*
- *Conclure des contrats de superficie et d'en percevoir les produits,*
- *Passer tous contrats nécessaires pour les restaurations et transformations de ses propres immeubles et pour l'édification de nouveaux bâtiments sur ses propres parcelles,*
- *Contracter tous emprunts en conférant, s'il y a lieu, des hypothèques sur ses immeubles,*
- *Emettre tous titres en représentation d'emprunt, consentir toutes radiations;*
- *Plaider, transiger et compromettre au besoin;*
- *Nommer et révoquer les fondés de pouvoirs et les employés, de fixer leur traitement;*
- *Prendre les mesures nécessaires pour que soit tenue la comptabilité exigée par la nature de son activité, de faire dresser à la fin de chaque année un bilan de l'actif et du passif et un compte de pertes et profits;*
- *Déléguer deux personnes pour l'exécution des décisions du conseil;*
- *Nommer l'organe de contrôle.*

Il est composé de 13 membres élus comme suit pour une durée de quatre ans :

- *Le conseiller administratif délégué aux finances fait partie de droit du conseil de fondation;*
- *Le Conseil administratif élit 3 membres, dont un conseiller administratif. Les deux autres membres nommés par le Conseil administratif devront être choisis parmi les personnes ayant une expérience en matière sociale, économique, financière, juridique, technique ou esthétique;*
- *Le Conseil municipal élit 9 membres;*
- *Le secrétaire du conseil de fondation peut être choisi en dehors de ce dernier. Dans ce cas, il n'a qu'une voix consultative.*

Le président du Conseil de fondation est choisi parmi ses membres et élu par ce conseil.



Le Conseil de fondation se réunit environ 6 fois par année avec pour objet la décision d'attribution des subventions de rénovation ainsi que l'attribution de logements vacants. Les séances font l'objet d'un procès-verbal.

### **Bureau de direction**

Également prévu par les statuts, le bureau de direction se compose de 5 membres, soit le président et le vice-président du Conseil de fondation ainsi que de trois adjoints, tous désignés chaque année par le Conseil de fondation et immédiatement rééligibles.

Les attributions du bureau de direction sont les suivantes :

- *Procéder aux nominations que le conseil de fondation place sous sa compétence;*
- *Étudier toutes les questions concernant la gestion et l'administration de la fondation;*
- *Préparer les rapports et les propositions à présenter au conseil de fondation*
- *Exercer les pouvoirs qui lui sont délégués par le Conseil de fondation*
- *Le secrétaire du Conseil de fondation comme secrétaire du bureau de direction avec voix consultative.*

Le Bureau de direction se réunit entre 1 à 3 fois par année avec pour objectif de traiter d'objets non récurrents, par exemple l'utilisation de critères d'attribution de logements. Les séances font l'objet d'un procès-verbal.

### **Commission des subventions**

La FVC s'est dotée d'une commission permanente, la commission des subventions.

Composée de 6 membres issus du Conseil de fondation, elle a pour but d'étudier les demandes de subventions avec l'assistance active du collaborateur technique de la FHLM, puis d'établir une proposition de promesse de subvention à l'intention du Conseil de fondation qui doit la valider à la majorité des voix.

### **Ville de Carouge**

Les attributions des conseils administratif et municipal de la Ville de Carouge sont les suivantes :

- Ils élisent le Conseil de fondation selon les modalités décrites plus haut,
- le conseil municipal approuve les comptes de la FVC,
- le conseil municipal, par l'approbation du budget de la Ville de Carouge, verse chaque année une subvention à la FVC, destinée à financer les promesses octroyées par le Conseil de fondation.

### 3.3.2 Chiffres-clés

#### Promesses octroyées

Depuis sa création, la Fondation du Vieux-Carouge a alloué des subventions aux propriétaires privés de plus de 200 immeubles sur un total de 400 situés dans le secteur protégé. Les promesses de subventions accordées par le CF ces dernières années se résument comme suit :

Années	Montants des promesses en F	Nombre de promesses
2010	62'800	4
2009	65'000	1
2008	19'150	3
2007	147'100	8

En règle générale, le montant de chaque promesse varie entre quelques milliers et quelques dizaines de milliers de francs ; dans certains cas, ils peuvent dépasser 50'000 F comme cela a été le cas en 2009.

#### Parc immobilier

La FVC est propriétaire de 6 immeubles de rendement dont la gestion courante est confiée à des régies. Le parc immobilier est composé comme suit :

Type d'objet	Nombre	% du parc immobilier
Appartements en loyers libres	50	65%
Arcades ou surfaces commerciales	19	25%
Caves, locaux, dépôts	8	10%
<b>Total</b>	<b>77</b>	<b>100%</b>

#### Données financières

Au 31 décembre 2010, les données importantes sont les suivantes :

- L'actif du bilan fait ressortir que le patrimoine de la fondation est composé de son parc immobilier (17,5 millions) et par des liquidités (3,3 millions).
- Le passif du bilan est composé essentiellement d'emprunts hypothécaires (10,4 millions) et de fonds propres (10,4 millions) ainsi que de pour 0,2 millions de créanciers à court terme.
- Le compte de profits et pertes fait ressortir un bénéfice de 383'545 F. La totalité des recettes provient des résultats nets de l'exploitation des six immeubles puisqu'aucune subvention n'a été versée par la Ville de Carouge en 2010.

- Les charges sont composées de frais d'administration pour 124'213 F et des subventions octroyées (promesses) aux propriétaires d'immeubles pour 62'800 F. Parmi les charges d'exploitation figure le coût de la mise à disposition du personnel de la FHLM, soit 58'000 F.

Les principales données financières sont présentées dans le tableau suivant :

<b>Données financières en milliers de F</b>	<b>31.12.2010</b>	<b>31.12.2009</b>	<b>31.12.2008</b>	<b>31.12.2007</b>
<b>ACTIF</b>				
Actifs circulants	3'525	4'780	4'138	3'465
<i>dont liquidités</i>	3'264	4'695	3'769	3'329
Actifs immobilisés	23'102	23'102	23'102	23'102
<i>./. Fonds d'amortissement des immeubles</i>	-5'627	-5'426	-5'226	-5'026
<i>valeur d'assurance incendie</i>	33'013	33'697	32'709	31'467
<b>Total de l'actif</b>	<b>21'000</b>	<b>22'456</b>	<b>22'014</b>	<b>21'541</b>
<b>PASSIF</b>				
Fonds étrangers à court terme	198	211	290	264
Fonds étrangers à long terme	10'411	12'410	12'525	12'641
<i>dont hypothèques</i>	6'411	6'526	6'642	6'757
Fonds propres	10'391	9'834	9'198	8'636
<i>dont fonds de réserve grands travaux</i>	3'207	3'046	2'886	2'726
<b>Total du passif</b>	<b>21'000</b>	<b>22'456</b>	<b>22'014</b>	<b>21'541</b>
<b>EXPLOITATION</b>				
Total Recettes	557	664	632	474
Total Charges	174	189	229	293
<b>Bénéfice de l'exercice</b>	<b>384</b>	<b>475</b>	<b>403</b>	<b>181</b>

## 4. ANALYSE

### 4.1 Gouvernance et organisation

#### 4.1.1 Contexte

La gouvernance désigne l'ensemble des mesures, des règles, des organes de décision d'information et de surveillance qui permettent d'assurer le bon fonctionnement et le contrôle d'un Etat d'une institution ou d'une organisation qu'elle soit publique ou privée, régionale, nationale ou internationale.

Les organes d'une fondation sont d'une part le conseil de fondation et d'autre part, depuis 2006, l'organe de révision. Il n'y a donc pas d'organe propre à la fondation qui est en charge de la surveillance de l'activité du conseil de fondation et auquel ce dernier aurait des comptes à rendre, à l'exemple de l'assemblée générale dans une association ou une société anonyme. Pour y remédier, le Code civil (CC) prévoit que les fondations sont placées sous la surveillance de la corporation publique (Confédération, canton, commune) dont elles relèvent par leur but (article 84 CC) ; pour la Fondation du Vieux-Carouge, il s'agit des autorités de la commune de Carouge.

En Suisse, les bonnes pratiques en matière de gouvernance sont édictées par le Code suisse de bonne pratique. Bien que ce document ne s'applique principalement qu'aux sociétés cotées en bourse, les principes et les recommandations qui en ressortent peuvent être appliqués aux autres entités.

#### *Code suisse de bonne pratique*

Le code suisse de bonne pratique pour le gouvernement d'entreprise édictée par *economiesuisse*<sup>1</sup> contient une série de recommandation en matière de gouvernance d'entreprise et notamment concernant le rôle des conseils d'administration (ou fondation) et la gestion des conflits d'intérêts et des connaissances d'initiés.

Il ressort notamment de la recommandation no 10 les tâches inaliénables et intransmissibles que sont notamment :

- Exercer la haute direction de la société et établir les instructions nécessaires;
- Fixer l'organisation;
- Fixer les principes de la comptabilité et du contrôle financier ainsi que le plan financier pour autant que celui-ci soit nécessaire à la gestion de la société;
- Nommer et révoquer les personnes chargées de la gestion et de la représentation;
- Exercer la haute surveillance sur les personnes chargées de la gestion pour s'assurer notamment qu'elles observent la loi, les statuts, les règlements et les instructions données.

---

<sup>1</sup> *economiesuisse*, la Fédération des entreprises suisses, représente les intérêts de l'économie dans le processus politique et s'engage en faveur de conditions-cadre optimales

La recommandation 11 indique que le conseil d'administration définit dans les statuts les compétences des personnes chargées de la gestion et que s'il délègue les tâches de gestion à un administrateur-délégué ou à une direction séparée, il édicte un règlement d'organisation délimitant clairement les compétences.

La recommandation 12 sur la composition du conseil indique qu'il est composé en règle générale d'une majorité de membres qui n'accomplissent aucune tâche de gestion dans l'entreprise (membres non exécutifs).

La recommandation 14 sur la gestion des conflits d'intérêts indique que chaque membre du conseil d'administration et de la direction doit régler ses affaires personnelles et professionnelles de manière à éviter autant que possible les conflits d'intérêts avec l'entreprise. Cette même recommandation indique également :

- qu'une personne en conflit d'intérêts permanent ne peut pas faire partie du conseil d'administration et
- que les affaires conclues entre la société et les membres des organes de la société ou leurs proches le sont à des conditions équivalentes à celles qui seraient proposées à des tiers; elles sont approuvées sans la participation des personnes concernées.

#### *Statuts de la FVC*

Les statuts de la FVC sont entrés en vigueur en 1969 et ont été modifiés pour la dernière fois en décembre 2004.

Ils indiquent notamment le but de la FVC, les devoirs des membres du conseil de fondation ainsi que sa composition tel que décrit au chapitre 3.3.

L'article 10 de ces statuts indique quant à lui que « *Les membres du conseil de fondation qui, par eux-mêmes, leurs ascendants, descendants, frères, sœurs, conjoint ou alliés au même degré, ont un intérêt direct à l'objet soumis à délibération ne peuvent intervenir dans la discussion, ni voter* ».

En ce qui concerne les jetons de présence, c'est le conseil de fondation qui en décide les montants pour lui-même et pour les membres du bureau de direction. Actuellement, la rémunération des membres du conseil de fondation prévoit soit des forfaits selon la fonction, soit un montant de jeton de présence équivalant à une séance indépendamment de la durée de celle-ci.

### **4.1.2 Constats**

1. La Cour a constaté que les dispositions légales et réglementaires existantes, relatives au fonctionnement du conseil de fondation de la FVC, sont inexistantes ou insuffisantes pour assurer le respect des principes de gestion tels que décrits plus haut. En effet, aucune disposition ne traite des points suivants :
  - le comportement à adopter par les membres du conseil de fondation en cas de conflit d'intérêt (en cas d'attribution de travaux, d'octroi de subventions),
  - la composition du conseil de fondation conformément aux dispositions de l'article 10 litt. b qui mentionne que « *le conseil administratif élit 3 membres dont un conseiller administratif. Les deux autres membres, nommés par le conseil administratif,*



*devront être choisis parmi les personnes ayant une expérience en matière sociale, économique, financière, juridique, technique ou esthétique ».*

- le fonctionnement du bureau de direction : il devrait être défini par un règlement prévu par l'article 22 des statuts, mais il n'a pas été établi à ce jour,
- le montant des jetons de présence.

2. Les statuts ne sont pas à jour ou doivent être précisés, car :

- le but ne mentionne pas expressément la gestion d'immeubles appartenant à la fondation ;
- ils font référence à des articles de lois qui ne sont plus en vigueur ou qui ont été modifiés depuis lors. A titre d'illustration, l'article 1 des statuts qui se réfèrent à l'article 27 de la loi sur l'administration des communes qui a été abrogé.

#### **4.1.3 Risques découlant des constats**

Le **risque opérationnel** est avéré car à l'heure actuelle, des documents importants liés au fonctionnement du conseil de fondation ne sont pas en place.

Le **risque d'image** tient au fait que des opérations traitées par le conseil de fondation pourraient être considérées comme provenant d'initiés et réalisées à des conditions défavorables pour la FHLM.

Le **risque de contrôle** est avéré car à l'heure actuelle les procédures de contrôle ne couvrent pas tous les processus-clés de la FVC.

#### **4.1.4 Recommandations**

##### ***Actions***

**[cf. constat 1]** Décrire le fonctionnement des activités du conseil de fondation en rédigeant les documents ad hoc.

**[cf. constat 2]** Mettre à jour les statuts.

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

**[cf. constat 1]** De manière générale, la Cour recommande au conseil de fondation la mise en place d'un environnement de contrôle efficace et efficient. Pour ce faire, il pourra s'appuyer sur les documents et procédures qui seront rédigés par la FHLM dans le cadre de la mise en place de son système de contrôle interne. En tous les cas, le conseil de fondation doit :

- déterminer de quelle manière le conseil de fondation veut disposer de toutes les compétences prévues par l'article 10 litt. b des statuts ; en particulier, s'agit-il de membres appartenant au conseil de fondation ou peut-il s'agir de tiers ? Est-ce que ces compétences sont encore nécessaires actuellement, en particulier, celles relatives à l'expérience en matière sociale ?

- rédiger le règlement intérieur du bureau de direction tel que prévu par les statuts, en décrivant les rôles et responsabilités du bureau qui lui sont déléguées par le conseil de fondation, notamment en matière de politiques de loyers, d'attribution de logements et d'octroi de subventions.
- formaliser les modalités relatives aux jetons de présence dans un règlement (le montant, le mode et la périodicité de révision, le mode de paiement, etc.) en se basant, par exemple, sur la loi sur les commissions officielles (LCof).

**[cf. constat 2]** La Cour recommande au Conseil de fondation de revoir les statuts actuels de manière à les adapter aux activités de la fondation. En outre, ils pourraient être complétés par une charte éthique du Conseil de Fondation avec pour objectif de, notamment :

- décrire les moyens mis en place afin d'éviter les situations de conflits d'intérêts des membres du conseil de fondation, ou le cas échéant, leur traitement,
- définir les principes d'indépendance des membres du conseil de fondation,
- définir les méthodes employées afin de garantir une égalité de traitement à tous les demandeurs, que ce soit en matière de subventions à la rénovation ou d'attribution de logements.

### **Avantages attendus**

La définition et le cadrage de l'intégrité et du devoir de diligence des membres du conseil de fondation, tout comme la mise en place d'une supervision adéquate, permettront d'améliorer l'environnement de contrôle et de limiter les possibilités de s'écarter du but de la Fondation.

#### **4.1.5 Observations de l'audit**

*La FVC tient à relever que l'article 12 des statuts traite déjà de la question du conflit d'intérêts des membres du Conseil de Fondation, de sorte qu'il lui semble que le constat selon lesquelles les dispositions sont insuffisantes n'est pas correct. Elle admet qu'aucun règlement n'a été adopté s'agissant du fonctionnement du bureau, mais s'interroge sur la pertinence d'un tel règlement alors que le bureau ne se réunit dans les faits quasiment qu'une seule fois par année, pour l'examen des comptes (et qu'il n'a jamais traité de la question de l'utilisation de critères d'attribution de logements, contrairement à ce qui est mentionné en page 12). Les statuts devraient effectivement être revus et remis au goût du jour, et englober le but de la gestion d'immeubles. En ce qui concerne la composition du Conseil de Fondation, il conviendra effectivement de s'interroger sur les compétences requises des membres et sur le mode de désignation, étant souligné qu'il a toujours été convenu que la composition du Conseil de Fondation était surtout fonction de la représentation politique des partis représentés au Conseil municipal. Enfin, les modalités pour les jetons de présence pourraient effectivement être formalisées.*

## 4.2 Activité de rénovation du Vieux-Carouge

### 4.2.1 Contexte

#### *Subvention versée par la commune de Carouge à la fondation*

Jusqu'en 2009, l'activité de rénovation de la fondation était financée par une subvention forfaitaire versée par la commune de Carouge. Dès 2010, celle-ci a demandé qu'un budget soit établi par la Fondation qui est ensuite intégré au budget de la ville de Carouge. Comme le budget de la fondation doit être remis à fin juin à la commune de Carouge, le conseil de fondation se base à la fois sur les promesses octroyées entre janvier et juin et sur une estimation des promesses pour le 2<sup>ème</sup> semestre.

Le volume des travaux financés par la fondation sur les années 2001 à 2010 s'est réduit constamment pour ne plus représenter que quelques dizaines de milliers de francs par année, alors même que la fondation dispose des moyens financiers importants pour contribuer à la réalisation de travaux. C'est pour cette raison que la fondation a renoncé à demander une subvention pour l'exercice 2010.

L'historique des subventions reçues de la Commune de Carouge et des promesses (engagements) octroyées aux propriétaires pour les années 2001 à 2010 fait ressortir que seul le 53 % des subventions reçues ont été utilisées, le reste étant thésaurisé selon le détail suivant :

Années	Subventions reçues	Promesses Engagements
2001	300'000	403'550
2002	250'000	107'600
2003	250'000	21'685
2004	250'000	61'815
2005	100'000	5'900
2006	160'000	51'000
2007	100'000	147'100
2008	175'000	19'150
2009	175'000	65'000
2010	-	62'800
Total	1'760'000	945'600
<b>Thésaurisation entre 2001 et 2010</b>		<b>814'400</b>

#### *Subventions octroyées par la fondation dans le cadre de sa mission*

L'activité de restauration des immeubles du Vieux Carouge est le fondement de la fondation ; elle est définie à l'article 3 des statuts de la manière suivante : « La fondation a pour but selon les statuts de contribuer à la rénovation immobilière et au maintien en bon état d'entretien des immeubles du Vieux-Carouge, ainsi qu'à l'aménagement judicieux de ce dernier ».

Cette activité est encadrée par le « Règlement des subventions pour les travaux de restauration des immeubles dans le périmètre protégé du Vieux Carouge » dont la bonne application des dispositions est du ressort de la commission des subventions.

Les demandes de subventions sont établies par les propriétaires des immeubles concernés ou leur mandataire, puis elles sont soumises à la commission des subventions. En règle générale, cette dernière visite l'immeuble devant faire l'objet de travaux, établit un décompte des travaux pris en charge et transmet sa recommandation au Conseil de fondation pour décision. En cas de réponse favorable de celui-ci, une promesse écrite de subvention est établie par la Fondation et elle est envoyée au propriétaire ; elle est valable 5 ans. A la fin des travaux, la commission des subventions va constater sur site la bonne facture des travaux, puis le conseil de fondation libère le paiement de la promesse octroyée.

Le montant de la promesse représente un pourcentage du montant total des travaux, qui varie selon la nature de ceux-ci ; par exemple, la toiture est financée à hauteur de 15% au maximum alors que les volets en bois le sont à 25%.

Selon le règlement, la demande doit être déposée avant le début des travaux et comprendre un dossier explicatif complet (la demande doit être établie sur le formulaire standard et signée, comprenant entre autres, les plans des travaux, les devis des entreprises, la date de début des travaux, des photos de l'immeuble ou de la partie d'immeuble à rénover).

Dans le cadre de l'audit, la Cour a procédé à la revue de tous les dossiers qui ont fait l'objet d'un versement de subvention pour les années 2007 à 2010, soit 14 dossiers pour un montant total de 304'250 F.

#### **4.2.2 Constats**

##### *Subventions versées par la commune de Carouge à la fondation*

1. Les excédents annuels de subventions (reçues moins engagées) ne sont pas conservés, ni comptabilisés sur un compte séparé de la fondation. De ce fait, il est impossible d'en connaître le montant cumulé à fin 2010, sauf à effectuer des recherches sur les années antérieures à 2001 ; au 31 décembre 2010, les disponibilités de la fondation s'élèvent à 3'264'216 F.
2. Les fonds disponibles (thésaurisés) ne sont pas gérés, mais uniquement déposés sur un compte courant bancaire. Compte tenu d'un solde moyen de 2 millions de francs sur les 10 dernières années et d'un taux de rémunération de 2%<sup>2</sup>, le manque de recettes est estimé à près d'un demi-million de francs.

##### *Subventions octroyées par la fondation dans le cadre de sa mission*

3. Le conseil de fondation n'a pas défini de stratégie à moyen et long terme en relation avec la mission de la FVC. Cela se traduit notamment par la thésaurisation de fonds importants sans en connaître la destination finale.

---

<sup>2</sup> Banque nationale suisse : Rendement des obligations de la Confédération et taux d'intérêt moyens (en 2000, il se situait à 3,55% et en 2009 à 1,97% pour un placement à 10 ans)

4. Le conseil de fondation ne remplit que partiellement le but de la fondation, à savoir qu'elle finance la rénovation d'immeubles. Par contre, elle ne participe pas au maintien en bon état des immeubles du Vieux-Carouge parce qu'elle ne dispose pas d'informations sur l'état de conservation des immeubles pour le faire.
5. Parmi les 14 dossiers analysés par la Cour qui ont fait l'objet d'un versement par le conseil de fondation, aucun ne respecte intégralement les dispositions prévues par le Règlement, soit parce qu'il manque des documents, soit parce que des obligations ne sont pas remplies. Par exemple :
  - des demandes sont prises en compte alors que le dossier n'est pas complet; dans un cas, pour un dossier déposé par un ancien membre du conseil de fondation, il manquait les documents suivants : le formulaire de demande, les photos avant et après les travaux.
  - des demandes sont prises en compte alors que les travaux ont débuté ou sont terminés ;
  - les demandes ne font jamais l'objet de vérification pour s'assurer qu'il n'y a pas subventions versées au propriétaire par un autre organisme ;
  - les demandes ne font jamais l'objet de vérification pour s'assurer que le propriétaire n'a pas déjà bénéficié dans les dix dernières années de subventions pour les travaux concernés.
6. La Cour a constaté que le Règlement est incomplet sur certains points importants :
  - Le traitement des exceptions aux dispositions du Règlement n'est pas défini ; par exemple, le conseil de fondation décide d'appliquer 50% des taux maximum prévus par le règlement lorsque la demande est déposée alors que les travaux ont débuté ou sont terminés dans un cas, mais pas dans un autre.
  - Le traitement des demandes de propriétaires et/ou de promoteurs qui ont l'intention d'effectuer une opération de mise en valeur avec pour objectif de réaliser une plus-value à court terme. Il résulte de ce type d'opération que la FVC subventionne une opération commerciale dont elle ne retire aucun bénéfice alors que celui du promoteur augmente du montant de la subvention qu'il reçoit.
  - Le règlement précise que : « *le demandeur devra soumettre à la Fondation un décompte détaillé du coût des travaux considérés, accompagné de toutes pièces justificatives (p. ex. factures finales acquittées)* ». Cependant, il ne mentionne pas clairement que les justificatifs de paiement doivent être fournis (manquement relevé dans 11 cas).
7. Le conseil de fondation ne précise dans aucun document que les promesses octroyées sont soumises à l'impôt. De ce fait, il omet une information importante en ne rendant pas attentif les bénéficiaires aux conséquences fiscales.

### **4.2.3 Risques découlant des constats**

Le **risque de conformité** est avéré par la violation répétée des dispositions légales et réglementaires.

Le **risque de contrôle** est avéré parce qu'aucune activité de contrôle n'est en place, qu'elle soit de la responsabilité du conseil de fondation, du bureau de direction, ou de la direction de la FVC.

Le **risque de fraude** tient à la possibilité d'adjudications arbitraires d'avantages, ainsi qu'au subventionnement de factures plus importantes que la réalité, dans le cas d'émission d'un faux par le demandeur.

Le **risque financier** tient au fait que des promesses de la FVC soient accordées de manière induue, dont le financement soit à la charge de la commune de Carouge.

Le **risque d'image** est avéré parce qu'il y a inégalité de traitement entre plusieurs demandeurs pour la même situation.

### **4.2.4 Recommandations**

#### ***Actions***

**[cf. constats 1 et 2]** Définir avec la commune de Carouge l'affectation des subventions non utilisées. Si celles-ci restent acquises à la fondation, mettre en place une gestion des liquidités rapidement.

**[cf. constats 3 et 4]** Définir une politique en matière de rénovation du Vieux-Carouge et en fixer les modalités d'application.

**[cf. constats 5 et 6]** S'assurer d'une application stricte du règlement en respectant ses dispositions et/ou définir les conditions d'exceptions et les inclure dans le règlement.

**[cf. constat 7].** Indiquer dans tout document de la FVC le traitement fiscal des subventions accordées.

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

**[cf. constats 1 et 2].** La Cour invite le conseil de fondation à déterminer le montant des excédents de subventions reçues et à en informer la commune de Carouge. Ensuite, la Cour invite cette dernière à prendre position sur ce point de manière à se déterminer sur les subventions à verser pour les années 2012 et suivantes ; par exemple, une possibilité pourrait consister à ne plus verser de subvention tant que l'excédent permet de financer les promesses octroyées.

La Cour invite le conseil de fondation à intégrer ce point dans le règlement d'application des statuts en définissant le traitement de l'excédent ; ou à ce que la commune de Carouge signe une convention avec la fondation précisant la destination de l'excédent.

En outre, la Cour invite la direction de la fondation à mettre en évidence dans les comptes les montants relatifs au versement et à l'utilisation de la subvention de la commune de Carouge.

Enfin, la cour invite le conseil de fondation à mettre en place une politique de gestion des liquidités de manière à obtenir un rendement adéquat de cet actif si les fonds devaient rester sa propriété.

**[cf. constats 3 et 4].** La Cour invite le conseil de fondation à préciser sa position quant au but ressortant des statuts. Soit il continue à pratiquer une politique comme actuellement, soit il souhaite développer l'activité de la fondation et doit se donner les moyens de le faire. Cela passe d'une part en informant les propriétaires et partenaires (par exemple les régies immobilières, les cabinets d'architectes) de l'existence de la fondation et de ses prestations. D'autre part, il doit faire procéder à un état des lieux des immeubles concernés et solliciter les propriétaires dont les immeubles ne sont pas dans un état de conservation digne du Vieux-Carouge.

Si l'option du développement de l'activité de rénovation devait être choisie, elle devrait être accompagnée d'une étude d'impact sur le volume du travail généré et des coûts y relatifs.

**[cf. constats 5 et 6].** La Cour invite le conseil de fondation à appliquer le Règlement de manière stricte, impartiale et uniforme pour toutes les demandes ; le cas échéant, des précisions doivent être apportées, par exemple sur la nature de vérifications qui doivent être effectuées quant aux travaux qui auraient déjà été financés dans les dix dernières années ou lister quels organismes sont concernés pour financer de tels travaux.

Pour les cas non prévus actuellement ou pour les situations d'exceptions, il doit compléter le Règlement afin de disposer des compétences pour agir ; toutefois, les exceptions devront être listées restrictivement et leur traitement détaillé.

Indiquer clairement dans le règlement que les justificatifs de paiements doivent être joints aux factures avant la libération du paiement, même lorsque les travaux ont été effectués par un mandataire (régie, autre).

**[cf. constat 7].** La Cour invite le conseil de fondation à indiquer dans tous les documents qu'il émet le traitement fiscal des subventions que la fondation accorde ; par exemple, la Cour l'invite à inclure dans les formulaires de demandes et dans les courriers octroyant une promesse et libérant le paiement de la subvention un paragraphe sur les conséquences fiscales.

### ***Avantages attendus***

Réduire l'arbitraire qui prévaut dans les décisions du conseil de fondation en matière d'octroi de subventions.

Gérer les fonds disponibles de manière à les rentabiliser.

Rendre visible la fondation et son activité.

#### **4.2.5 Observations de l'audité**

*En ce qui concerne les constats relatifs aux subventions versées par la Ville de Carouge, la FVC tient à relever que la décision a déjà été prise de tenir une comptabilité séparée (constat 1). Les fonds disponibles ne proviennent pas des subventions versées par la Ville de Carouge, mais du rendement des immeubles. Le Conseil de Fondation n'a pas souhaité prendre de risques pour obtenir un meilleur rendement de ces fonds en les plaçant, et a toujours souhaité que ceux-ci soient disponibles en tout temps (constat 2). Le but de maintien en bon état du Vieux-Carouge n'est effectivement que peu réalisé, étant néanmoins relevé que la FCV a mis sur pied un abonnement anti-tag au début des années 2000 (elle a d'ailleurs été pionnière en la matière), favorisant ainsi l'entretien des façades du Vieux-Carouge. Elle ne dispose effectivement que peu d'informations sur l'état de conservation des immeubles, mais il semblerait que sa marge de manœuvre, soit uniquement par l'octroi de subventions à la pierre, ne soit pas assez grande pour atteindre le but voulu, en tout cas pas de façon contraignante. Le règlement des subventions laisse une grande latitude au Conseil de fondation pour attribuer des promesses de subvention ou pour les octroyer, mais il est exact que les exceptions devraient être prévues dans le règlement afin que tous les cas soient traités de façon identique. La FVC relève que contrairement à ce qui a été relevé, elle tire bel et bien un bénéfice en subventionnant une nouvelle construction, puisque celle-ci sera réalisée dans les matériaux souhaités. Enfin, la FVC estime qu'elle n'a pas à douter que les factures qui lui sont transmises seraient des faux ou ne seraient pas acquittées, de même qu'elle estime que la responsabilité incombe aux propriétaires des déclarer les subventions au titre de leurs revenus. A sa connaissance, les décisions d'octroi de subventions accordées par la Confédération et le SCAN-E ne rendent pas les bénéficiaires attentifs aux conséquences fiscales. La FCV accepte néanmoins les recommandations proposées.*

#### **4.2.6 Observations de la commune de Carouge**

Compte tenu du délai très court entre la remise des observations de l'audité et la date de la publication du rapport, il n'a pas été possible d'obtenir les observations de la commune de Carouge. Celles-ci seront communiquées à la Cour dans les prochaines semaines et seront traitées dans le cadre du suivi des recommandations en 2012, le cas échéant.



## 4.3 Gestion des immeubles de rendement

### 4.3.1 Contexte

En 1970, la Fondation a acquis de la Commune de Carouge six immeubles locatifs du périmètre du Vieux-Carouge. Après les avoir rénovés et mis en valeur, elle en a confié la gestion à des mandataires domiciliés sur la commune de Carouge, au nombre de deux à fin 2010.

Ces immeubles se composent de 50 appartements en loyers libres et de 27 locaux commerciaux (arcades, bureaux, dépôts ou caves). Sur la base des états locatifs, il apparaît de grandes différences de loyers annuels à la pièce pour un périmètre relativement homogène ; à titre d'illustration, le meilleur marché s'élève à 3'110 F alors que le plus cher s'élève à 8'790 F.

Lorsqu'il y a des objets vacants, principalement des logements (à raison de 2 par année en moyenne), ce sont les membres du conseil de fondation qui proposent à leurs pairs des candidats. Après délibérations, le conseil décide de l'attribution de l'objet et en fixe le loyer. Sauf demande expresse du conseil, les mandataires ne sont pas sollicités pour proposer un loyer.

En matière de travaux d'entretien, il existe différentes procédures en fonction du montant des travaux. Les régies ont la compétence seule d'effectuer des travaux jusqu'à concurrence de 3'500 F. Pour les travaux excédants ce montant et jusqu'à 25'000 F, les régies doivent informer le collaborateur technique de la Fondation de leurs souhaits et lui faire suivre des devis. Sur la base des devis, le collaborateur technique et la Présidente décident d'entreprendre ou non les travaux. Pour les travaux excédants le montant 25'000 F, la décision revient au CF. Dans tous les cas, les devis proposés par les régies doivent venir de la liste des mandataires fournis par la FVC.

### 4.3.2 Constats

1. La Cour a constaté l'absence de document décrivant les modalités de recherche de locataires et d'attribution des logements vacants ; il en découle que :
  - les logements vacants ne font l'objet d'aucune publicité ;
  - les dossiers de candidats ne sont, en règle générale, pas complets lors de la décision du conseil de fondation ; ce n'est qu'au moment de la signature du bail que tous les documents sont exigés par les mandataires ;
  - les décisions d'attribution de logements ne sont pas établies sur la base de critères définis.
2. Les loyers fixés par le conseil de fondation ne ressortent pas de critères définis et formalisés ; en effet, ils font l'objet d'une discussion entre les membres du conseil de fondation qui proposent chacun un montant, puis votent. Dans certains cas, les loyers sont en-dessous de ceux proposés par les régies. Il arrive que la fixation du loyer soit faite après l'attribution de l'appartement.

### **4.3.3 Risques découlant des constats**

Le **risque financier** est avéré car des loyers sont fixés sans aucune référence (prix du marché, règlement interne, etc...) mais le plus souvent en dessous des prix que la fondation pourrait obtenir (proposition des mandataires), voire du marché.

Le **risque d'image** tient au fait que des attributions pourraient être considérées comme provenant d'initiés et réalisées à des conditions meilleures que celles qui auraient été consenties à des tiers.

Le **risque de fraude** est avéré par le fait que ce sont les membres du conseil de fondation qui proposent des candidats, fixent les loyers et décident des attributions.

### **4.3.4 Recommandations**

#### ***Actions***

**[cf. constat 1]** Décrire les modalités de recherche de locataires et fixer les critères d'attribution des logements vacants.

**[cf. constat 2]** Définir une politique des loyers et fixer les critères de détermination du loyer des logements vacants.

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

**[cf. constat 1]** Le conseil de fondation est invité à préciser dans un document les modalités de recherche de locataires en précisant notamment :

- selon quel moyen l'information d'un objet vacant est disponible pour les candidats et quelle entité reçoit et gère les demandes ; pour éviter tout conflit d'intérêt, ces démarches pourraient être confiées aux mandataires avec pour objectif de sélectionner plusieurs dossiers et de faire une proposition au conseil de fondation
- la teneur des demandes en précisant les annexes à remettre et en s'assurant de leur existence avant la soumission au conseil de fondation.

La Cour invite le conseil de fondation à définir les critères usuels d'attribution comme par exemple : la solvabilité, l'absence de poursuites, le lien avec la ville de Carouge, etc.

**[cf. constat 2]** La Cour invite le conseil de fondation à se déterminer sur le niveau général des loyers qu'il entend appliquer, soit s'approcher de ceux pratiqués dans le périmètre du Vieux-Carouge, soit à établir un barème propre à la fondation.

Une fois mise en place cette politique en matière de loyers, la Cour invite le conseil de fondation à fixer les critères de détermination du loyer, par exemple : le prix à la pièce ou le prix au m<sup>2</sup>, en le pondérant par la situation, la vétusté, le standing et la qualité des matériaux de l'objet.



Sous certaines conditions, notamment d'effectuer des travaux de rénovation d'une certaine envergure tout en respectant les dispositions de la Loi sur les démolitions transformations et rénovation (LDTR), la Cour estime qu'il existe, à moyen terme (de 3 à 5 ans), une réserve locative significative sur les logements.

### ***Avantages attendus***

Rendre transparent la procédure de sélection et d'attribution des logements.

Eviter les conflits d'intérêts propres à nuire à l'image de la FVC.

Déterminer les loyers selon une politique et une méthode de calcul objective.

### **4.3.5 Observations de l'audit**

*Il est exact qu'aucune liste de critères pour l'attribution de logements ou pour la fixation des loyers n'a été définie. S'agissant de l'attribution de logements, les critères non écrits ont souvent été l'urgence de la situation, le lien ou l'intégration à la vie locale et le taux d'occupation, mais le Conseil, qui en a débattu à de nombreuses reprises, a préféré ne pas fixer de critères de façon contraignante (par exemple l'ordre d'arrivée) pour être libre de traiter les dossiers urgents. Il est souligné que le taux de rotation dans les immeubles de la FVC est très faible et que le Conseil ne procède en moyenne qu'à deux ou trois attributions d'appartements par année. La FVC estime que les critères pourraient être précisés dans un règlement, mais sans être contraignants, afin de laisser le choix final au Conseil de fondation. En ce qui concerne la fixation des loyers, il semble en revanche opportun de définir des critères et de ne pas fixer les loyers « à la tête du client », tout en maintenant toujours une certaine marge de manœuvre pour traiter des cas particuliers.*

## 4.4 Octroi d'une avance

### 4.4.1 Contexte

En 2008, la Fondation, en sa qualité de propriétaire des murs, a été sollicitée par l'exploitant d'un établissement public pour qu'elle lui octroie un financement au vu des difficultés financières qu'il rencontrait. Dans un premier temps, des représentants de la FVC ont proposé de signer une convention avec l'exploitant au terme de laquelle la FVC s'engageait à racheter les agencements et le fonds de commerce moyennant une évaluation de ceux-ci par un expert.

Après de vives discussions au sein du conseil de fondation, portant sur les risques qu'une telle opération faisait courir à la FVC, notamment de créer un précédent, celui-ci a néanmoins décidé d'accepter la proposition et a octroyé une avance conventionnelle de 100'000 F à l'exploitant.

Entre-temps, l'exploitant et la FVC ont été approchés par un repreneur qui accepté d'acheter les agencements et le fonds de commerce de l'établissement public, rendant caduque la convention susmentionnée. Grâce au prix de vente obtenu, l'avance a été remboursée intégralement. En outre, la FVC a calculé à cette date des intérêts qui lui ont été payés.

### 4.4.2 Constats

L'octroi d'une avance est une violation des statuts car ceux-ci ne prévoient pas une telle opération. En effet, seules les promesses de subventions en vue de rénover les immeubles sont expressément mentionnées. Or, les fonds prêtés n'avaient pas pour objectif de rénover le bâtiment considéré.

### 4.4.3 Risques découlant des constats

Le **risque de conformité** est avéré puisqu'il y a violation des dispositions légales.

Le **risque de fraude** tient à la possibilité d'adjudications arbitraires d'avantages

### 4.4.4 Recommandations

#### ***Actions***

Cette opération est terminée et n'a pas conduit à des pertes pour la FVC ; dès lors, la Cour n'a pas de recommandation à émettre à son sujet.

Elle invite toutefois le conseil de fondation à s'assurer en tout temps de la légalité des opérations qu'il autorise et dont il porte la responsabilité.



#### **4.4.5 Observations de l'audit**

*La FVC tient à relever qu'il ne s'est pas agi d'une avance ou d'un prêt en faveur d'un locataire. Il s'est agi d'initier un rachat du fonds de commerce d'un établissement public, en vue ensuite de garder la maîtrise sur le choix d'un éventuel cessionnaire du bail et de pouvoir mettre l'établissement en gérance. Le locataire ayant trouvé un repreneur qui convenait au Conseil de Fondation, l'opération devant se dérouler en deux temps ne s'est finalement pas terminée et la première tranche versée a été restituée, avec versement d'intérêts moratoires.*

## 5. CONCLUSION

### 5.1. Recommandations conclusives

Au vu des constats mentionnés dans le chapitre 4, il apparaît que la FVC est gérée de manière peu active et peu professionnelle. En effet, d'une part, les subventions octroyées pour la rénovation d'immeubles diminuent de manière constante pour ne plus représenter que quelques dizaines de milliers de francs. D'autre part, les immeubles de rendement sont gérés de manière conservatrice et sans politique clairement définie en matière de loyers. Enfin, la FVC n'a pas fait d'acquisition d'immeubles, ni participer à des promotions immobilières depuis de nombreuses années. Sans parler de l'absence de gestion des fonds libres dont le rendement est quasi nul depuis de nombreuses années.

Une des explications pourrait être que les acteurs de la Fondation du Vieux-Carouge (autorités communales, conseil de fondations, propriétaires d'immeubles) considèrent qu'elle a atteint, dans une large mesure, les objectifs qui lui avaient été fixés lors de sa création il y a plus de quarante ans et que sa mission n'est plus d'actualité.

Dès lors, la Cour considère qu'une réflexion devrait être menée par le conseil de fondation, avec les autorités communales de Carouge, sur la suite qu'il entend donner à la FVC. Par exemple, les pistes suivantes pourraient être explorées :

- 1 Conserver la FVC mais en transférant le parc immobilier à la FHLM. Ainsi, la FVC pourrait développer l'activité de rénovation du périmètre du Vieux-Carouge en se positionnant comme un acteur actif (aller au-devant des propriétaires plutôt que d'attendre qu'ils sollicitent la fondation) afin de conserver au périmètre tout son attrait architectural.
- 2 Liquider la FVC en transférant le parc immobilier à la FHLM et l'activité d'octroi de subventions à la ville de Carouge. Dans le même ordre d'idée, envisager la fusion avec la FHLM plutôt que la liquidation.

Le transfert du parc immobilier comme la liquidation de la Fondation du Vieux-Carouge ou la fusion avec la FHLM nécessiteraient, bien évidemment, une étude approfondie sur les coûts engendrés et plus particulièrement sur les conséquences fiscales de chacune des opérations envisagées.

Quelle que soit la solution choisie, il apparaît que la séparation des activités de la FVC est nécessaire. La reprise du parc immobilier par la FHLM pourrait amener une gestion professionnelle et active des immeubles, et des rendements supplémentaires. Quant à la reprise par la ville de Carouge de l'activité d'octroi de subventions, cela permettrait de concentrer sur une seule entité la gestion urbanistique et patrimoniale.



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

*La FVC relève que son but est différent de celui de la FHLM, de même que son parc immobilier, de sorte qu'elle ne trouve pas du tout opportun de transférer son patrimoine à la FHML, et encore moins de fusionner avec cette fondation. Elle entend garder son activité de gestion de ses immeubles et devra être effectivement amenée à réfléchir comment atteindre au mieux son but de contribution à la rénovation immobilière et au maintien en bon état d'entretien des immeubles du Vieux-Carouge.*

## 6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.1.4	<b>Gouvernance et organisation</b> Décrire le fonctionnement des activités du conseil de fondation en rédigeant les documents ad hoc. De manière générale, la Cour recommande au conseil de fondation (CF) la mise en place d'un environnement de contrôle efficace et efficient. Pour ce faire, il pourra s'appuyer sur les documents et procédures qui seront rédigés par la FHLM dans le cadre de la mise en place de son système de contrôle interne.	1	Directeur	30.06.2012	
4.1.4	<b>Gouvernance et organisation</b> La Cour recommande au Conseil de fondation de revoir les statuts actuels de manière à les adapter aux activités de la fondation. En outre, ils pourraient être complétés par une charte éthique du Conseil de Fondation avec pour objectif de, notamment : <ul style="list-style-type: none"> <li>○ décrire les moyens mis en place afin d'éviter les situations de conflits d'intérêts des membres du conseil de fondation, ou le cas échéant, leur traitement,</li> <li>○ définir les principes d'indépendance des membres du conseil de fondation,</li> <li>○ définir les méthodes employées afin de garantir une égalité de traitement à tous les demandeurs, que ce soit en matière de subventions à la rénovation ou d'attribution de logements.</li> </ul>	2	Mandataire	30.06.2012	



Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délaï au	Fait le
4.2.4	<b>Activité de rénovation du Vieux-Carouge</b> La Cour invite le conseil de fondation à déterminer le montant des excédents de subventions reçues et à en informer la commune de Carouge. Ensuite, la Cour invite cette dernière à prendre position sur ce point de manière à se déterminer sur les subventions à verser pour les années 2012 et suivantes.	2	CF / Directeur	31.12.2011	
	En outre, la Cour invite la direction de la fondation à mettre en évidence dans les comptes les montants relatifs au versement et à l'utilisation de la subvention de la commune de Carouge.	1	Directeur	31.12.2011	
	Enfin, la cour invite le conseil de fondation à mettre en place une politique de gestion des liquidités de manière à obtenir un rendement adéquat de cet actif si les fonds devaient rester sa propriété.	1	CF / Directeur	30.06.2012	
4.2.4	<b>Activité de rénovation du Vieux-Carouge</b> La Cour invite le conseil de fondation à préciser sa position quant au but ressortant des statuts. Soit il continue à pratiquer une politique comme actuellement, soit il souhaite développer l'activité de la fondation et doit se donner les moyens de le faire.	2	CF	30.06.2012	
4.2.4	<b>Activité de rénovation du Vieux-Carouge</b> La Cour invite le conseil de fondation à appliquer le Règlement de manière stricte, impartiale et uniforme pour toutes les demandes ; le cas échéant, des précisions doivent être apportées, par exemple sur la nature de vérifications qui doivent être effectuées quant aux travaux qui auraient déjà été financés dans les dix dernières années ou lister quels organismes sont concernés pour financer de tels travaux.	2	CF / Directeur	31.12.2012	
	Indiquer clairement dans le règlement que les justificatifs de paiements doivent être joints aux factures avant la libération du paiement, même lorsque les travaux ont été effectués par un mandataire (régie, autre).	2	CF / Directeur	31.12.2012	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.2.4	<b>Activité de rénovation du Vieux-Carouge</b> La Cour invite le conseil de fondation à indiquer dans tous les documents qu'il émet le traitement fiscal des subventions que la fondation accorde.	N/A	Directeur	Déjà mis en place	
4.3.4	<b>Gestion des immeubles de rendement</b> Le conseil de fondation est invité à préciser dans un document les modalités de recherche de locataires et la teneur des demandes en précisant les annexes à remettre et en s'assurant de leur existence avant la soumission au conseil de fondation.  La Cour invite le conseil de fondation à définir les critères usuels d'attribution des logements vacants.	1	CF / Directeur	31.12.2012	
		1	CF / Directeur	31.12.2012	
4.3.4	<b>Gestion des immeubles de rendement</b> La Cour invite le conseil de fondation à se déterminer sur le niveau général des loyers qu'il entend appliquer.  Une fois mise en place cette politique en matière de loyers, la Cour invite le conseil de fondation à fixer les critères de détermination du loyer.	2	CF	30.06.2012	
		2	CF	30.06.2012	
4.4.4	<b>Octroi d'une avance</b> La Cour invite le conseil de fondation à s'assurer en tout temps de la légalité des opérations qu'il autorise et dont il porte la responsabilité.	1	CF	Immédiat	
5.1	<b>Recommandations conclusives</b> La Cour considère qu'une réflexion devrait être menée par le conseil de fondation, avec les autorités communales de Carouge, sur la suite qu'il entend donner à la Fondation du Vieux-Carouge.	3	CF	31.12.2011	

## 7. DIVERS

### 7.1 Glossaire des risques

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'Etat 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'Etat 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 la description de poste ;
- mauvaise rédaction de la description de poste 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'Etat 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'Etat 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.

A 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'Etat 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'Etat ;
- 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 collaborateurs des Fondations HLM et du Vieux-Carouge qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé le 9 mai 2011. Le rapport complet a été transmis le 17 mai 2011 à la présidente du conseil de fondation et au directeur de la Fondation du Vieux-Carouge dont les observations remises le 14 juin 2011 ont été dûment reproduites dans le rapport.

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

Genève, le 28 juin 2011

Stanislas Zuin

Président

Antoinette Stalder

Magistrat titulaire

Stéphane Geiger

Magistrat titulaire