



Cour des comptes
République et canton de Genève

Gestion des emprunts de la Ville de Genève

Rapport n°186

19 décembre 2023

AUDIT FINANCIER

Au service d'une action publique performante



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 | 022 388 77 90 | info@cdc-ge.ch | www.cdc-ge.ch

Synthèse

Contexte général

Afin de mener à bien ses politiques publiques, ses missions et ses activités, la Ville de Genève doit assurer leur financement. Lorsqu'elle ne peut le faire par ses propres moyens, la Ville doit recourir à l'emprunt.

Entre 2003 et 2016, la Ville a vu sa dette se réduire. Toutefois, depuis 2016, la tendance de la dette est à nouveau à la hausse, passant de 1'510 millions F en 2016 à 1'708 millions F en 2022.

Le contexte financier semble se durcir à partir de 2022 avec la remontée des taux d'intérêt et un contexte économique qui tend à plus d'incertitude. De plus, un nombre important de projets d'investissements ont été votés et attendent d'être réalisés. La Ville est ainsi face à des tendances contraires : augmentation des besoins de financement et de l'endettement d'une part si les investissements votés devaient se réaliser, renchérissement du coût du recours à l'emprunt de l'autre.

L'enjeu réside donc dans la capacité du politique à réaliser des arbitrages quant aux investissements à réaliser afin d'éviter que l'augmentation du coût de la dette ne représente une charge trop élevée, au détriment des autres postes du budget.

À ce contexte financier, vient s'ajouter en janvier 2023 une série d'articles de presse révélant que plusieurs entités publiques, comme la Ville de Genève, avaient contracté des prêts auprès de la Fédération internationale de football (FIFA), dont les dirigeants faisaient alors l'objet d'un certain nombre de critiques d'un point de vue éthique.

Problématique et objectifs de l'audit

L'objectif de l'audit vise à s'assurer que les informations mises à disposition de l'exécutif communal respectent la loi sur l'administration des communes, et que le processus de gestion de la dette et les contrôles qui y sont liés sont appropriés.

Pour répondre à cet objectif, la Cour a traité des questions suivantes :

- Est-ce que les procédures autour de la gestion de la dette répondent aux différents risques posés par la qualité des contreparties choisies ?
- Est-ce que la gestion de la dette est suffisamment transparente vis-à-vis du Conseil municipal permettant le respect des prescriptions de la LAC ?
- Est-ce que l'organisation du département des finances, de l'environnement et du logement (DFEL) permet des prises de décisions indépendantes et transparentes ?
- Est-ce que le besoin en trésorerie est géré de manière globale, soit avec une planification des entrées et des sorties de liquidités incluant les investissements, les remboursements des emprunts aux différentes échéances ainsi que les potentiels renouvellements ?
- Est-ce que le coût de la dette est géré de manière efficiente et avec un niveau de risque acceptable ?

Appréciation générale

La Cour relève que les processus de gestion de la dette et de la trésorerie sont conformes à la réglementation. Néanmoins, plusieurs faiblesses ont été constatées, parmi lesquelles une responsabilité mal définie concernant le pilotage stratégique de la dette et la difficulté pour le Conseil municipal d'appréhender les informations mises à sa disposition pour exercer son rôle de contrôle sur l'endettement.

Principaux constats

Un processus de gestion des emprunts conforme à la LAC, au RAC et aux directives

La Cour relève que le processus de gestion des emprunts et de la trésorerie est conforme à la loi et aux règlements.

Les processus de gestion de la trésorerie et des emprunts existent ; ils sont appliqués de manière conforme à la directive générale relative à la gestion de la trésorerie et les contrôles clés sont respectés. Le risque d'image lié à la sélection des contreparties a été réduit en intégrant de nouveaux critères de sélection à la charte de trésorerie et la diversification des sources de financement respecte les bonnes pratiques en matière de gestion de la trésorerie. Enfin, l'échelonnement des remboursements est conforme à la stratégie en matière d'emprunts.

La charte de trésorerie n'est pas revue à intervalle régulier par le Conseil administratif

La Cour constate que la charte de trésorerie qui définit la stratégie à adopter pour la gestion des emprunts ne contient aucune disposition qui prévoit sa revue périodique par le Conseil administratif.

La charte de trésorerie n'a pas été réexaminée par le Conseil administratif entre le moment de sa création, en 2009, à la suite d'un premier audit de la Cour, et 2023. Il relève d'une bonne pratique que le principe de délégation de compétence du Conseil administratif au DFEL soit réaffirmé à intervalles réguliers. Cela permet en outre de s'assurer que les orientations stratégiques de la charte de trésorerie restent alignées avec celles du Conseil administratif (renouvelé tous les 5 ans) en fonction des orientations politiques de ce dernier et de l'évolution du contexte économique.

Les informations présentées au Conseil municipal ne sont pas suffisamment synthétiques

La Cour constate que dans l'exercice de leur rôle, les conseillers municipaux disposent d'une quantité importante d'informations sur la gestion financière de la Ville. Toutefois, les informations spécifiques sur la dette, son niveau global, l'impact des crédits votés, et le coût de la dette, bien qu'existantes, ne semblent pas suffisamment mises en évidence pour faciliter la compréhension et les décisions des membres du Conseil municipal.

En conséquence, en l'absence d'une synthèse sur le niveau de la dette, le Conseil municipal ne peut pas dégager une image globale de la dette sans effectuer un traitement important de l'information transmise par l'administration et n'est ainsi pas en mesure d'exercer son rôle de contrôle dans le cadre de la délibération des emprunts ou d'effectuer un arbitrage sur les investissements à effectuer.

La gestion des besoins de trésorerie pâtit d'un manque de collaboration des départements pour les éléments non récurrents

La Cour relève que les départements ne communiquent pas suffisamment au DFEL leurs besoins de financement non récurrents.

La planification des besoins en trésorerie est réalisée avant tout sur des informations historiques (les paiements récurrents, les salaires, les prestations sociales, les subventions) et sur celles à la disposition immédiate de la direction des finances. Bien que la Ville ne se soit jamais trouvée en situation de retard de paiement, l'absence de collaboration de la part des autres départements accentue le risque que cette dernière ne soit pas en mesure d'honorer ses paiements à temps.

La Cour constate également que l'activation de la ligne de crédit ne fait actuellement l'objet d'aucun contrôle de revue.

L'adjointe de direction à la direction des finances procède seule aux demandes de crédit à court terme et valide les offres reçues. Même si les tirages s'effectuent dans le cadre d'un contrat ayant fixé la limite et les termes de cette ligne de crédit, un contrôle est adéquat.

Le niveau de la dette ne fait pas l'objet d'un pilotage stratégique

La Cour constate que le niveau de la dette ne fait pas l'objet d'un pilotage stratégique, tant par le Conseil administratif que par le Conseil municipal.

D'une part, les conseillers municipaux considèrent la dette comme une résultante des choix politiques répondant à des besoins d'investissement. D'autre part, le DFEL, appuyé par la direction financière, joue un rôle opérationnel et dépend de choix politiques. Il applique les décisions du Conseil municipal et prend les mesures nécessaires afin de subvenir aux besoins financiers de l'administration tout en respectant les garde-fous définis par le cadre réglementaire et en minimisant les risques lorsqu'il contracte des emprunts. De plus, en dehors du DFEL, les outils de pilotage stratégique de la dette sont peu utilisés.

Enfin, dans un contexte économique qui tend à devenir défavorable et une tendance à l'augmentation des investissements, la nécessité d'un pilotage de la dette sur le long terme est accrue.

Axes d'amélioration proposés

Instaurer la notion de revue périodique de la charte de trésorerie

La Cour recommande au Conseil administratif de réexaminer et d'approuver à intervalles réguliers la charte de trésorerie afin qu'elle soit alignée avec les orientations politiques et stratégiques du Conseil administratif.

Définir des indicateurs stratégiques à présenter au Conseil municipal lui permettant d'exercer son rôle de contrôle

La Cour des comptes recommande au Conseil administratif de définir en collaboration avec le Conseil municipal les informations stratégiques pertinentes à mettre en évidence dans le cadre du processus budgétaire et des comptes, mais également de manière périodique afin d'accompagner les conseillers municipaux dans leur recherche d'informations sur le niveau et le coût de la dette afin de pouvoir étayer leurs décisions.

Formaliser le rôle des départements dans le processus de planification prospective de la trésorerie

Afin de réduire le recours à la ligne de crédit de la Banque Cantonale de Genève (BCGE), la Cour recommande au Conseil administratif de formaliser le rôle des départements dans le processus de planification prospective de la trésorerie en intégrant un processus de remontée systématique des informations jugées pertinentes des départements à la direction des finances et s'assurer qu'il est appliqué.

Intégrer dans le processus de gestion des emprunts un contrôle de revue des conditions de prêt à court terme sur la ligne de crédit de la BCGE

La Cour recommande au DFEL d'intégrer un contrôle de revue des conditions de prêt à court terme lorsque la ligne de crédit de la BCGE est utilisée. Afin d'assurer les besoins opérationnels de la Ville de Genève, la Cour écarte toutefois l'option d'un contrôle préventif (c'est-à-dire bloquant la décision tant que le contrôle n'est pas effectué).

Proposer au Conseil municipal une stratégie de gestion du niveau de la dette et en assurer le suivi

La Cour recommande au Conseil administratif de clarifier les rôles et les responsabilités des acteurs impliqués dans la conception de la stratégie et de sa mise en œuvre. Il s'agit également pour le Conseil administratif, avec l'appui du DFEL, d'identifier les outils de pilotage permettant le suivi de la stratégie sur le long terme.

Tableau récapitulatif des recommandations

Recommandations :	5	Niveau de priorité ¹ :	
- Acceptées :	5	Très élevée	0
		Élevée	1
- Refusées :	0	Moyenne	3
		Faible	1

Les cinq recommandations adressées aux audités ont toutes été acceptées.

No	Recommandation / Action	Priorité	Responsable	Délai
1	Instaurer la notion de revue périodique de la charte de trésorerie	Moyenne	CA	Au minimum une fois par mandature
2	Définir des indicateurs stratégiques à présenter au CM lui permettant d'exercer son rôle de contrôle	Moyenne	CA	31.10.2024
3	Formaliser le rôle des départements dans le processus de planification prospective de la trésorerie	Moyenne	DFIN	31.12.2024
4	Intégrer dans le processus de gestions des emprunts un contrôle de revue des conditions de prêt à court terme sur la ligne de crédit de la BCGE	Faible	DFIN	Fait
5	Proposer au CM une stratégie de gestion du niveau de la dette et en assurer le suivi	Élevée	CA	31.05.2025

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 le Conseil administratif ainsi que le DFEL à remplir le tableau ci-dessus qui synthétise les améliorations à apporter, en indiquant le responsable de leur mise en place et leur délai de réalisation. Le niveau de priorité a été défini par la Cour.

¹ Le niveau de priorité est déterminé par la Cour des comptes en lien direct avec l'appréciation des risques et en fonction de l'impact positif de la recommandation sur l'amélioration de la performance et les risques à couvrir. Le niveau de priorité de chacune des recommandations est explicité dans le chapitre 5 lors de la présentation des dites recommandations.

Table des matières

Liste des principales abréviations utilisées.....	9
Liste des figures et tableaux.....	9
1. Cadre et contexte de l’audit.....	10
2. Modalités et déroulement de l’audit.....	12
3. Contexte général	14
3.1. Le cadre réglementaire	14
3.2. Les acteurs.....	16
3.2.1 Le Conseil administratif.....	16
3.2.2 Le Conseil municipal	16
3.2.3 Le département des finances, de l’environnement et du logement	17
3.2.4 Le comité de la dette.....	18
3.3. Le processus de gestion des emprunts et de la trésorerie de la Ville de Genève	19
3.3.1 Le processus de planification de la trésorerie	19
3.3.2 Le processus de gestion des emprunts.....	19
3.4. Évolution du contexte économique et de la dette.....	20
4. Constats et recommandations.....	22
4.1. Un processus de gestion des emprunts conforme à la LAC, au RAC et aux directives.....	22
4.2. La charte de trésorerie n’est pas revue à intervalle régulier par le Conseil administratif.....	25
4.3. Les informations présentées au CM ne sont pas suffisamment synthétiques.....	27
4.4. La gestion des besoins de trésorerie pâtit d’un manque de collaboration des départements pour les éléments non récurrents	29
4.5. Le niveau de la dette ne fait pas l’objet d’un pilotage stratégique	32
5. Degré de priorité des recommandations.....	34
6. Remerciements.....	35

Liste des principales abréviations utilisées

BCGE	Banque Cantonale de Genève
CA	Conseil administratif
CM	Conseil municipal
DFEL	Département des finances, de l'environnement et du logement
DFIN	Direction des finances
LAC	Loi sur l'administration des communes
RAC	Règlement d'application de la loi sur l'administration des communes

Liste des figures et tableaux

Figure 1	Organigramme DFEL
Figure 2	Organigramme DFIN
Figure 3	Évolution de la dette 2018-2022

1. Cadre et contexte de l'audit

Afin de mener à bien ses politiques publiques, ses missions et ses activités, la Ville de Genève doit assurer leur financement. Lorsqu'elle ne peut pas se financer par ses propres moyens, la Ville doit recourir à l'emprunt. La gestion de la dette s'inscrit dans le domaine plus large de la gestion des liquidités (« trésorerie »). Elle consiste pour le trésorier d'une organisation à gérer les risques de liquidité et de taux d'intérêt et à placer les liquidités dans les meilleures conditions de rentabilité et de risque afin de pouvoir faire face tous les jours aux engagements de l'organisation en mobilisant les ressources financières nécessaires.

Entre 2003 et 2016, la Ville a vu sa dette diminuer. Toutefois, depuis 2016, la tendance de la dette est à nouveau à la hausse, passant de 1'510 millions F en 2016 à 1'708 millions F en 2022.

En l'absence de budget dégageant des excédents, une diminution de l'endettement n'est envisageable qu'en cas de « bonne surprise » en matière de revenus fiscaux ou de non-réalisation des investissements budgétés de sorte que l'autofinancement couvre les investissements effectivement effectués.

En 2022, l'enveloppe cumulée des crédits votés par la Ville depuis 2012 se monte à 1'861'000'000 F, soit une moyenne annuelle de 186 millions F sur ces dix dernières années. Le fait que la plupart des investissements se réalisent sur le long terme, conjugué à la capacité limitée de l'administration à engager ces crédits de front², font que cette enveloppe n'a été que partiellement consommée. Il en résulte une « liste d'attente » équivalente à plus de cinq ans d'enveloppes annuelles moyennes. À ces projets en attente de réalisation vont s'ajouter les nouveaux investissements votés par le CM. Bien que certains des projets votés ne se réaliseront peut-être pas, cette accumulation pourrait mettre les capacités de financement de la Ville sous pression si un rattrapage devait s'opérer.

En période conjoncturelle favorable, cette augmentation de la dette ainsi que celle des engagements à venir ne représente pas un risque accru quant au coût de l'endettement. En effet, entre 2003 et 2021, les comptes de la Ville ont été portés de manière générale par une conjoncture favorable avec une diminution de la charge des intérêts (taux bas, voire négatifs) ainsi que, plus récemment, des résultats annuels positifs et imprévus provenant d'excédents d'impôts générés par certaines entreprises de la place genevoise. La tendance semble néanmoins en partie s'inverser à partir de 2022 avec la remontée des taux d'intérêt et un contexte économique qui tend à plus d'incertitude. Cela place la Ville face à des tendances contraires, entre augmentation des besoins de financement et de l'endettement d'une part, et renchérissement du coût du recours à l'emprunt de l'autre.

L'enjeu futur réside donc dans la capacité du politique à réaliser des arbitrages quant aux investissements à réaliser afin d'éviter que l'augmentation du coût de la dette ne pèse trop lourdement sur le budget, au détriment des autres postes du budget de la Commune.

² Afin de dépenser les fonds votés pour un investissement, la Ville doit souvent faire un appel à projets, faire face aux oppositions et allouer des ressources au pilotage de ces projets d'investissement. Il devient donc évident que le vote d'un investissement ne se traduit pas directement en dépenses et que celles-ci s'inscrivent dans le temps long.

À ce contexte financier est venu s'ajouter en janvier 2023, une série d'articles révélant que plusieurs entités publiques, dont la Ville de Genève, avaient contracté des prêts auprès de la Fédération internationale de football (FIFA), dont les dirigeants faisaient alors l'objet d'un certain nombre de critiques d'un point de vue éthique. Ces critiques ont mis en évidence la sélection des contreparties utilisées par les entités publiques comme un élément du débat politique.

La Cour a reçu le 7 février 2023 une communication citoyenne déplorant notamment un manque de contrôle et de transparence dans la gestion financière de la Ville de Genève en matière d'emprunts.

Dans le contexte précité, la Cour des comptes a décidé de s'intéresser à la gestion des emprunts au sein de la Ville de Genève. Cette mission s'accorde avec les compétences de la Cour de s'assurer de la régularité des comptes et de la légalité des activités des autorités communales ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique (art. 35 let. g et art. 40 al. 1 et 2 de la loi sur la surveillance de l'État).

Ainsi, par lettre du 6 juillet 2023 adressée au Maire de la Ville de Genève et au Président du Conseil municipal, la Cour a informé le Conseil administratif et le Conseil municipal de sa décision d'entreprendre un audit portant sur la gestion des emprunts au sein de la Ville de Genève.

L'objectif de l'audit vise à s'assurer que les informations mises à disposition de l'exécutif communal respectent la loi sur l'administration des communes, et que le processus de gestion de la dette et les contrôles qui y sont liés soient appropriés.

Pour répondre à cet objectif, la Cour a traité des questions suivantes :

- Est-ce que les procédures autour de la gestion de la dette répondent aux différents risques posés par la qualité des contreparties choisies ?
- Est-ce que la gestion de la dette est suffisamment transparente vis-à-vis du Conseil municipal permettant le respect des prescriptions de la LAC ?
- Est-ce que l'organisation du DFEL permet des prises de décisions indépendantes et transparentes ?
- Est-ce que le besoin en trésorerie est géré de manière globale, soit avec une planification des entrées et des sorties de liquidités incluant les investissements, les remboursements des emprunts aux différentes échéances ainsi que les potentiels renouvellements ?
- Est-ce que le coût de la dette est géré de manière efficiente et avec un niveau de risque acceptable ?

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, 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. Dans le cas présent, la Cour n'a pas eu connaissance de rapports récents qui portent sur le domaine sous revue.

La Cour a exclu du périmètre de sa mission la définition d'un niveau de dette ou d'un coût de la dette optimal. Nous avons pris la décision de limiter nos travaux aux emprunts et n'avons volontairement pas couvert les aspects de placements ou d'instruments financiers.

2. Modalités et déroulement de l'audit

La Cour a réalisé ses travaux entre les mois de juillet et octobre 2023. Elle a conduit cet audit sur la base des documents remis par le département des finances, de l'environnement et du logement (DFEL), ainsi qu'en menant des entretiens ciblés. Elle a ainsi entendu :

Au sein du Conseil administratif :

- Le conseiller administratif en charge du département des finances, de l'environnement et du logement.

Au sein du département des finances, de l'environnement et du logement :

- La directrice et le directeur adjoint du département ;
- Le directeur financier du département ;
- Des collaborateurs de la direction financière.

Au sein du Conseil municipal :

- Un représentant de chaque parti et hors parti en privilégiant les chefs de groupes et les membres de la commission des finances.

En outre, la Cour a procédé à des analyses documentaires et des tests sur les processus de planification de la trésorerie et de gestion des emprunts.

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 la 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 ISSAI, 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^{ère} 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^{ème} 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^{ème} 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^{ème} 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^{ème} 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^{ème} 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^{ème} 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, et de recommandations soumis aux observations de l'audité.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé dans la synthèse un tableau qui synthétise les améliorations à apporter et pour lequel l'entité auditée indique le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

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.

3. Contexte général

3.1. Le cadre réglementaire

Le cadre réglementaire de l'organisation administrative et politique supportant le processus budgétaire et le recours à l'emprunt se compose de plusieurs textes qui sont présentés brièvement dans les paragraphes qui suivent.

La Constitution genevoise

L'article 141 de la Constitution genevoise dispose que l'exécutif communal est une autorité collégiale qui s'organise librement.

Les communes sont tenues, par analogie avec l'État, d'équilibrer, en règle générale, leur budget de fonctionnement (art. 152 al. 2 et 3). Cet aspect est précisé par la LAC.

La Constitution permet également le recours à l'emprunt (art. 154 al. 2), toutefois la collectivité publique doit être en mesure de maîtriser l'endettement et le maintenir à un niveau qui ne menace pas les intérêts des générations futures (art. 156).

La loi sur l'administration des communes (LAC) et son règlement d'application (RAC)

La LAC régit l'administration des communes. Elle précise la Constitution en annonçant clairement dans l'alinéa 1 de son article 115 que « le budget de fonctionnement de la commune doit être équilibré », définit l'organisation et les attributions du CM et du CA ainsi que les principes régissant l'établissement du budget et des comptes (art. 106 LAC) dont le recours à l'emprunt.

Le CM délibère notamment les objets suivants en application de l'article 30 LAC :

- le budget de fonctionnement annuel de la commune ;
- 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, ainsi que les crédits relatifs aux placements du patrimoine financier sous réserve de l'article 48, lettre j ;
- les comptes annuels de la commune dans leur intégralité ;
- les emprunts et les cautionnements communaux, les mises en gage de biens communaux ainsi que les prêts en espèces qui n'ont pas un but social sous réserve de l'article 48, lettre j.

L'administration n'est toutefois pas autorisée à emprunter pour couvrir ses charges du compte de fonctionnement, mais uniquement pour combler un déficit de financement des investissements.

Un plan des investissements (art. 52 RAC) est présenté pour information au CM dans le cadre du budget. Ce plan d'investissement est obligatoire, mais n'est pas voté par ce dernier. Ce plan d'investissement doit contenir les tranches de dépenses et de recettes de

l'année à valoir sur les crédits d'engagement du patrimoine administratif déjà votés par le CM ainsi que ceux à voter par le CM.

L'article 62 RAC donne la compétence au CA d'émettre auprès d'établissements de crédit, des emprunts à court terme à concurrence des crédits d'investissement votés pour autant que le CM ait approuvé le recours à l'emprunt en application de l'article 30, alinéa 1, lettre g, de la loi.

La LAC et le RAC ne mentionnent pas de taux maximum pour l'endettement. La LAC institue néanmoins le principe d'équilibre budgétaire (art. 115, 122, 131), avec des dérogations. Dès lors, il n'y a pas de limite fixe à un endettement, mais les charges y relatives doivent pouvoir être incluses dans le budget sans en péjorer l'équilibre. Par ailleurs, les plans financiers quadriennaux (art. 121 LAC) doivent permettre aux communes de réaliser à moyen terme si les impacts des emprunts contractés sont viables.

La Directive générale relative à la gestion de la trésorerie

La directive sur la gestion de la trésorerie du 3 avril 2016³ définit le périmètre de la gestion de la trésorerie et les responsabilités y relatives. La gestion de la trésorerie comprend (1) la gestion de la dette et des placements, (2) le suivi des liquidités, (3) la gestion des moyens de paiement et d'encaissement et (4) la gestion des cautions, garanties et prêts.

Par cette directive, le CA délègue :

- au conseiller administratif chargé des finances, la compétence pour réaliser tout renouvellement d'emprunt, toute émission d'emprunt, et tout placement de capital ;
- aux personnes désignées au sein du DFEL et du DFIN la compétence de conclure les contrats nécessaires aux opérations financières y compris les opérations de couverture liées à la gestion de la trésorerie et de la dette.

Le CA doit être informé de chaque nouvelle émission d'emprunt ou renouvellement à long terme ainsi que tout placement de capital à long terme.

Conformément à la loi (LAC), la directive instaure un tableau des compétences en matière d'engagement pour les placements et les emprunts.

La directive stipule, en outre, que la séparation des tâches doit être respectée et que des liquidités suffisantes doivent être en tout temps à disposition pour faire face aux obligations courantes et de la Ville et aux imprévus.

³ Rédigée par le DFEL et approuvée par le CA.

La charte de trésorerie

Conformément à la directive relative à la gestion de la trésorerie, la stratégie du CA en matière de gestion de la dette est définie dans une charte de trésorerie. Cette dernière a été créée en 2009, puis actualisée en 2023.

La stratégie s'articule autour de trois axes :

- Une répartition des taux d'intérêt entre fixe (70 %) et variable (30 %) ;
- Une répartition des emprunts à court terme et à long terme ;
- Une répartition des échéances de remboursement dans le temps.

Toutes les formes d'emprunts proposées par les marchés financiers peuvent être souscrites. Toutefois, la stratégie vise également à favoriser le recours à des emprunts verts ou des obligations liées au développement durable. Les contreparties ayant pour domaine d'activité principale entre autres l'armement, le tabac, la pornographie, le nucléaire ou les énergies fossiles sont exclues.

Le département est également rendu attentif à ne pas sélectionner des contreparties qui pourraient jouir d'une réputation controversée et pouvant nuire à l'image de la Ville.

3.2. Les acteurs

3.2.1 Le Conseil administratif

Le CA est le pouvoir exécutif de la Ville. Il s'occupe de la gestion de l'ensemble de l'administration municipale qui comprend environ 4'000 collaborateurs.

Le CA a délégué sa compétence en matière de gestion des emprunts et de la trésorerie au magistrat en charge du DFEL. Il reste informé de la gestion des emprunts au travers d'un rapport annuel soumis par le DFEL ainsi que dans le cadre de l'élaboration du budget et des comptes.

3.2.2 Le Conseil municipal

Le CM de la Ville de Genève a notamment pour tâche d'adopter les comptes et le budget de la Ville de Genève. Il vote les crédits en vue de la réalisation de nouveaux projets et adopte les règlements.

Les 80 membres du CM votent des délibérations découlant notamment des propositions du CA.

Le CM désigne en son sein des commissions qui sont nommées pour la durée de la législature. La commission des finances a notamment les compétences d'examiner le budget, les crédits supplémentaires, les crédits d'engagement, les crédits complémentaires et l'examen des comptes annuels (art. 64 RAC).

Dans le cadre de ses fonctions, le CM doit prendre connaissance des informations en lien avec la gestion de la dette et des emprunts lors de la délibération du budget et des comptes,

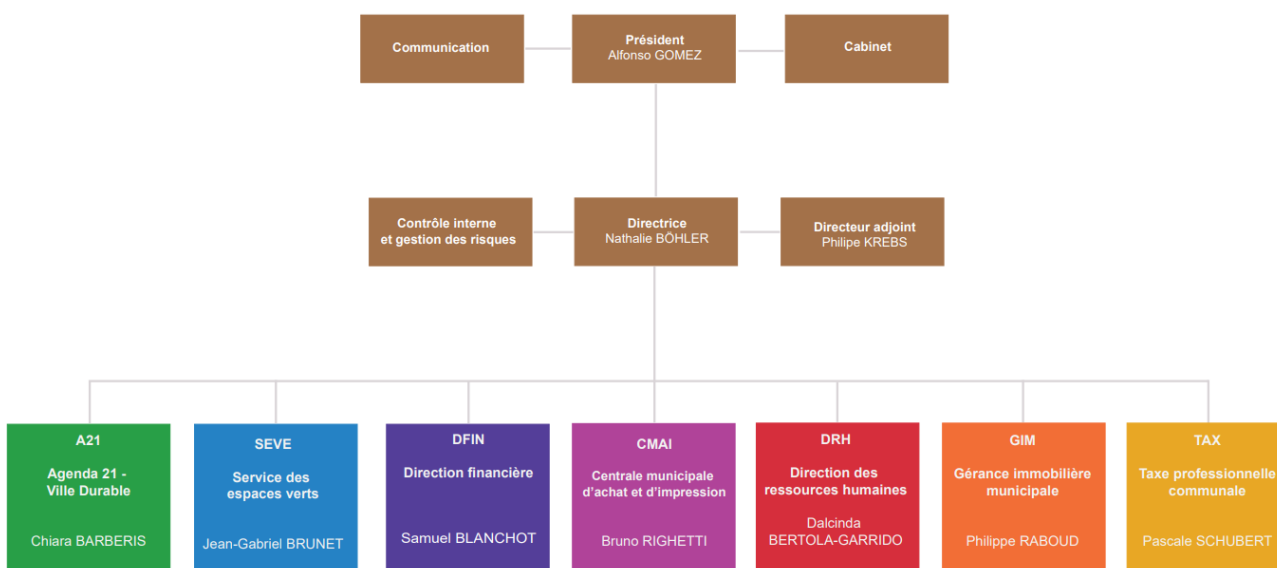
et aussi lors de la présentation du plan des investissements et de manière générale lors du vote des crédits d'investissements.

3.2.3 Le département des finances, de l'environnement et du logement

La mission du DFEL est en grande partie transversale à l'administration. Il a pour tâche :

- L'établissement des budgets et des comptes municipaux ;
- Le prélèvement de la taxe professionnelle communale ;
- La gestion des ressources humaines de la Ville ;
- La gestion du parc immobilier municipal et la promotion de la politique sociale du logement ;
- La mise en œuvre de la politique municipale en matière de développement durable et de transition écologique ;
- La gestion des 330 hectares d'espaces verts, la conservation et le renforcement du patrimoine arboré, le fleurissement urbain et la protection de la biodiversité ;
- La centralisation des demandes d'achat et l'impression de tous les services de l'administration.

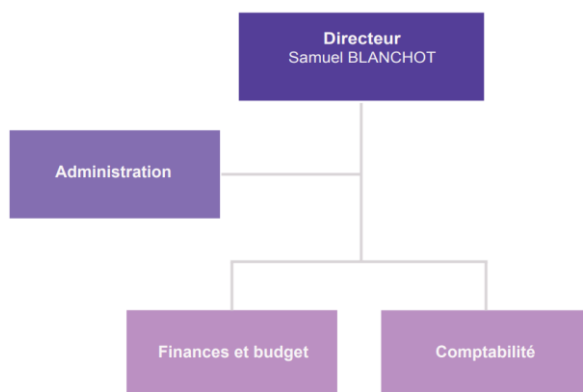
Figure 1 : Organigramme DFEL



Sources des données : Ville de Genève, octobre 2023

La direction financière (DFIN) a pour mission la mise en œuvre de la politique financière de la Ville de Genève, la coordination des processus financiers transversaux et le support à l'administration municipale dans les domaines financiers. La DFIN se compose d'une unité planification et analyse qui est responsable du processus budgétaire et d'une unité comptabilité qui est en charge des processus comptables de la Ville.

Figure 2 : Organigramme DFIN



Source des données : Ville de Genève, octobre 2023

Les processus de gestion des emprunts et de la trésorerie sont plus particulièrement gérés au sein de l'unité comptabilité qui prépare et tient à jour un tableau de trésorerie prévisionnelle et qui le communique aux membres du comité de la dette de manière mensuelle.

3.2.4 Le comité de la dette

Le comité de la dette est présidé par le directeur ou la directrice du DFEL et est composé du directeur adjoint du DFEL, du directeur financier de la DFIN ainsi que du chef de l'Unité comptabilité.

Il est chargé de surveiller l'évolution de l'endettement et de s'assurer du respect de la charte de trésorerie, afin de réduire les risques liés à l'endettement (liquidités, taux d'intérêt, refinancement, crédit, contrepartie). Ce comité se prononce sur les choix stratégiques de financement. Il a aussi la compétence d'assister le conseiller administratif chargé des finances dans le cadre de la négociation des emprunts à long terme et de leur renouvellement, en conformité avec les délibérations du CM et la stratégie de gestion de la dette. Il peut également assister le conseiller administratif dans le recours à l'utilisation de produits financiers à des fins de couverture conformément à la charte de trésorerie.

Par ailleurs, afin de permettre à l'administration de respecter ses obligations de paiement, la DFIN, ou pour elle l'Unité comptabilité, peut, d'entente avec le Comité de la dette, contracter des emprunts à court terme et en accord avec la stratégie de gestion de la dette.

3.3. Le processus de gestion des emprunts et de la trésorerie de la Ville de Genève

3.3.1 Le processus de planification de la trésorerie

La DFIN tient à jour des outils de planification de sa trésorerie afin de prévoir et évaluer la capacité financière de l'administration à faire face aux échéances prévues. Sur la base des informations reçues des départements, mais également des informations historiques à disposition, la direction financière alimente deux tableaux de trésorerie.

Un premier tableau avec une portée « macro » met en évidence les grandes échéances en matière d'emprunt à court et long terme. Il est régulièrement communiqué au comité de la dette afin de lui permettre de planifier sa stratégie pour les échéances à venir.

Le second tableau de portée « micro » est tenu à jour de manière continue par la direction financière. Il compile quotidiennement toutes les entrées et sorties de liquidités sur la base des informations extraites du module fournisseur, les informations transmises par les départements, ainsi que certains flux récurrents identifiés par le passé tels que les salaires, les subventions récurrentes ou les acomptes d'impôts communaux versés par le canton.

3.3.2 Le processus de gestion des emprunts

Les besoins de financement de l'administration sont discutés au sein du comité de la dette. Ce dernier décide des modalités d'emprunts et dispose pour cela de trois instruments, à savoir des emprunts à court terme (ligne de crédit), à moyen terme et à long terme.

Court terme

La Ville de Genève dispose d'une ligne de crédit auprès de la BCGE depuis 1995. En cas de besoins ponctuels à très court terme, un appel est fait sur cette ligne de crédit. Cette forme d'emprunt vise à répondre à des besoins ponctuels de trésorerie.

Moyen terme

Sont considérés des emprunts à moyen terme tout emprunt ou placement d'une durée inférieure à 12 mois lors de son émission.

Un appel d'offres est lancé aux diverses contreparties avec lesquelles travaille la Ville de Genève. Le service comptable prépare un résumé des offres obtenues et identifie celle qui répond le mieux aux critères fixés par la directive générale relative à la gestion de la trésorerie et la charte. Le comité de la dette reçoit un résumé de cet appel d'offres, accompagné d'un préavis du service comptable et se positionne sur la contrepartie à sélectionner. Le service comptable valide ensuite l'offre et réceptionne le contrat formel. Si le prêt est inférieur à 50 millions F, le contrat est signé collectivement à deux. Au-delà de cette somme, l'appel d'offres est validé également par le comité de la dette.

Emprunts à long terme

Sont considérés des emprunts à long terme les emprunts ou placements supérieurs à 12 mois lors de leur émission. Dans la majorité des cas, ce sont des emprunts obligataires. La dernière émission d'un emprunt à long terme de la Ville de Genève remonte à 2015.

Le processus fait l'objet d'un appel d'offres afin de sélectionner l'établissement bancaire qui va mener le processus d'émission des obligations de la Ville. Les offres reçues sont compilées et soumises au magistrat en charge du DFEL. L'offre la plus intéressante est retenue et signée conformément à la liste des fonctions autorisées à engager la Ville. Pour les emprunts à long terme, la signature du magistrat en charge des finances est requise. La contrepartie se charge ensuite de trouver les investisseurs intéressés à souscrire à l'obligation de la Ville de Genève à l'aide d'un prospectus d'émission préparé en collaboration avec le DFEL. Il s'agit donc d'un processus plus long.

Conformément à la charte de trésorerie, le CA est ensuite tenu informé de l'émission d'un emprunt à longue échéance lors de sa séance hebdomadaire.

Suivi et reporting

Une fois les contrats signés – que cela soit pour du court, moyen ou long terme – les échéances sont inscrites dans un tableau de suivi de la trésorerie.

À la fin de chaque année civile, un rapport de gestion de la dette est adressé au conseiller administratif en charge des finances. Conformément à la directive sur la gestion de la trésorerie, ce rapport est également présenté au CA.

3.4. Évolution du contexte économique et de la dette

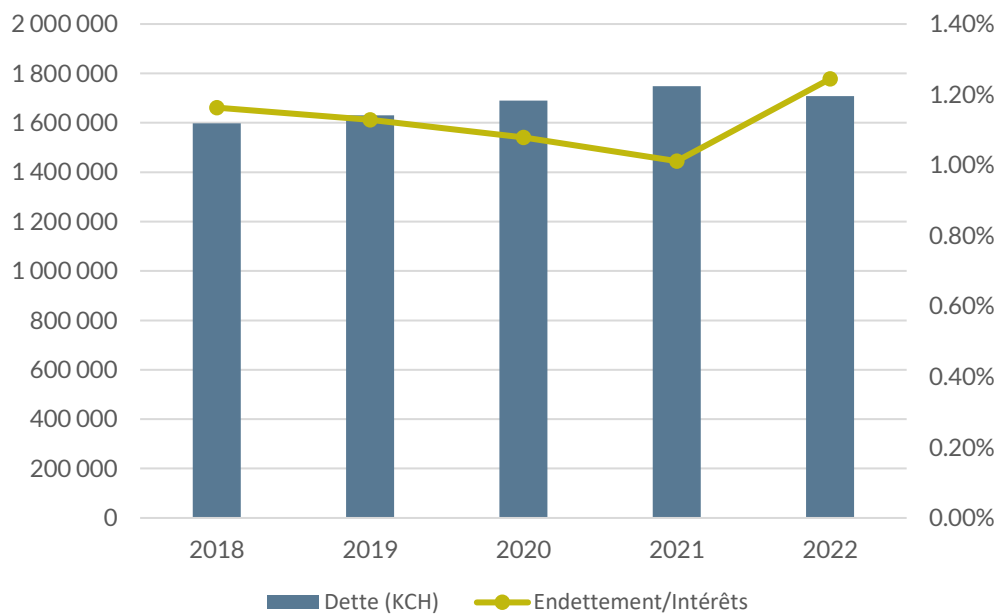
La Ville a vu sa dette diminuer entre 2003 et 2016. Ce remboursement de la dette publique de la Ville de Genève est depuis des années facilité par des résultats importants provenant d'excédents d'impôts, par la non-réalisation d'investissements planifiés et par un contexte économique favorable. Ces résultats positifs ont permis un remboursement partiel de la dette. Le coût de la dette a quant à lui aussi bénéficié du contexte économique favorable avec de faibles taux d'intérêt, voire des taux négatifs.

Depuis les années 2016, la tendance est à nouveau à la hausse de la dette, portée par des besoins d'investissement importants, notamment dans les domaines de la construction et de la transition énergétique des bâtiments. À cela s'ajoute l'ensemble des investissements votés qui sont encore à engager pour un montant de 973 millions F représentant cinq fois le montant moyen des investissements délibérés chaque année au budget par le CM. Le contexte économique actuel est également en évolution, puisqu'il est marqué depuis 2021 par une remontée des taux d'intérêt.

Les importantes dépenses d'investissements actuelles et à venir pourraient mettre sous pression les capacités financières de la Ville, la poussant à aller chercher du financement externe et donc à augmenter sa dette. À cette tendance s'ajoute une hausse des taux

d'intérêt, ce qui va augmenter le poids du service de la dette sur le budget de fonctionnement de la Ville.

Figure 3 : Évolution de la dette 2018-2022



Source : Ville de Genève, octobre 2023
Analyse : Cour des comptes, 2023

4. Constats et recommandations

Le chapitre 4.1 met en évidence de manière générale les constats positifs établis par la Cour sur le processus de gestion des emprunts et de la trésorerie par le DFEL. Les chapitres 4.2 et suivants mettent en lumière des points particuliers qui méritent attention.

4.1. Un processus de gestion des emprunts conforme à la LAC, au RAC et aux directives

Quel est le constat de la Cour ?

Le processus de gestion des emprunts et de la trésorerie est conforme à la loi et aux règlements.

La Cour relève positivement que les compétences et responsabilités en matière de gestion des emprunts sont clairement définies, que le processus de gestion des emprunts respecte le principe de ségrégation des tâches, que la charte de trésorerie a été récemment adaptée afin d'y intégrer des critères liés à la sélection des contreparties et que la DFIN s'attache à diversifier les sources de financement et les échéances de remboursement de ses créances.

Pourquoi ce constat est-il important ?

Le risque d'image lié à la sélection des contreparties a été réduit en intégrant de nouveaux critères de sélection à la charte de trésorerie. Bien qu'il soit difficile d'identifier en amont les contreparties qui pourraient jouir d'une réputation controversée, la Cour estime que la charte de trésorerie permet de porter une attention particulière au risque d'image lors de la sélection des contreparties.

La diversification des sources de financement respecte les bonnes pratiques en matière de gestion de la trésorerie et l'échelonnement des remboursements est conforme à la stratégie en matière d'emprunt. L'objectif étant d'avoir des échéances environ tous les trois mois afin de pouvoir réagir à l'évolution des besoins de la Ville et des conditions du marché.

Ce qui appuie le constat de la Cour ?

Le test de cheminement mené sur la gestion de la trésorerie et des emprunts montre qu'un processus existe, qu'il est appliqué de manière conforme à la directive et que les contrôles clés sont respectés.

Compétences, responsabilités, et ségrégation des tâches en matière d'emprunt

La Cour constate que le CA a délégué ses compétences⁴ en matière de gestion des emprunts au DFEL. Ainsi, la directive générale relative à la gestion de la trésorerie confère formellement la compétence d'engager la commune pour des emprunts au :

- i. Magistrat en charge des finances en ce qui concerne les emprunts à long terme et ;
- ii. DFEL pour les opérations financières courantes (emprunts à moyen terme, ligne de crédit et instruments de couverture).

L'organisation du DFEL démontre également le respect de la ségrégation des tâches et la traçabilité des décisions dans son processus de gestion de la trésorerie et de gestion des emprunts (voir chapitre 3.3). Les personnes autorisées à engager la Ville sont listées par type d'engagement et par montant pour chaque membre du comité de la dette dans l'Annexe I de la directive générale relative à la gestion de la trésorerie. La Cour a également constaté que les collaborateurs impliqués dans le processus de gestion des emprunts avaient une bonne compréhension de leur rôle conformément à cette directive ainsi que les compétences pour effectuer leurs tâches de contrôles.

Enfin, la Cour constate que les magistrats sont informés à intervalles réguliers sur la gestion de la dette. Un rapport annuel sur la gestion de la dette est soumis au magistrat en charge du DFEL et présenté au CA *in corpore*. Le magistrat chargé des finances est également informé de l'évolution de la trésorerie et de l'endettement au travers des séances mensuelles avec la direction de la DFIN et participe aux discussions stratégiques sur l'émission d'emprunts à long terme.

Critères de sélection des contreparties

En janvier 2023, à la suite de l'affaire des emprunts octroyés par la FIFA à différentes collectivités publiques suisses, la Ville de Genève a réagi en mettant à jour sa charte de trésorerie. La charte revisitée, telle que présentée au chapitre 3.1, intègre des critères de sélection des contreparties qui se fondent notamment sur les principes de l'ESG⁵. La charte a également fait l'objet d'une revue par des partenaires institutionnels du domaine afin d'en assurer l'applicabilité.

Les éléments suivants sont notamment relevés par la Cour :

- Favoriser « le recours à des emprunts verts ou des obligations liées au développement durable » ;
- Exclure les contreparties actives dans les domaines de l'armement, du tabac et de l'alcool, de la pornographie, du jeu, des énergies fossiles et nucléaires, ainsi que des OGM ;

⁴ L'art 64 du RAC 48 j) de la LAC attribue la compétence au CA d'opérer des placements financiers d'émettre des emprunts à court terme à concurrence des crédits votés, pour autant que le CM ait approuvé le recours à l'emprunt (art.30 al. 1, lettre g de la LAC).

⁵ Désigne les critères d'évaluation des produits d'investissement durable, soit les critères environnementaux, sociaux et de gouvernance.

- Privilégier les contreparties ayant incorporé dans leurs stratégies les dix principes du Pacte mondial des Nations Unies⁶ ;
- Enfin, « le département en charge des finances sera attentif à ne pas sélectionner des contreparties qui pourraient jouir d'une réputation controversée notamment en matière de droits humains et d'impacts environnementaux pouvant potentiellement impacter négativement l'image de la Ville de Genève ».

Diversification des sources de financement et des échéances de remboursement

Le département diversifie les sources de financement ainsi que les échéances de remboursement de ses créances.

Les analyses menées par la Cour sur les emprunts effectués entre 2018 et 2022 mettent en évidence que la Ville a conclu des engagements auprès de 10 contreparties (hors BCGE), dont 7 à plus d'une reprise. Sur la base de la documentation remise, la Cour a également observé que les échéances de remboursement des engagements sont échelonnées dans le temps (trimestrielle, semestrielle et annuelle) conformément au principe d'étalement des échéances prévu dans la directive.

⁶ Le Pacte mondial des Nations Unies vise à intégrer le secteur privé dans la mise en œuvre des Objectifs de Développement Durable (ODD). Cela se décline en 10 principes (contre 17 pour les ODD) couvrant, entre autres, les droits de l'homme, le droit du travail, la protection de l'environnement et la lutte contre la corruption.

4.2. La charte de trésorerie n'est pas revue à intervalle régulier par le Conseil administratif

Quel est le constat de la Cour ?

La charte de trésorerie qui définit la stratégie à adopter pour la gestion des emprunts ne contient aucune disposition qui prévoit que la charte et en conséquence le principe de délégation et la stratégie appliquée à la prise d'emprunt soient périodiquement revus par le CA.

Pourquoi ce constat est-il important ?

Bien que l'univers des risques liés à la stratégie de prise d'emprunt ou à la sélection des contreparties ne peut être intégralement prévu en amont par le CA, il relève d'une bonne pratique que le principe de délégation de compétence du CA soit réaffirmé à intervalles réguliers. Cela permet en outre de s'assurer que les orientations stratégiques de la charte de trésorerie restent alignées avec celles du CA (renouvelé tous les 5 ans) en fonction des orientations politiques de ce dernier et de l'évolution du contexte économique. Ainsi la revue périodique de la charte permet de réévaluer les différents risques liés à la prise d'emprunt et d'adapter si nécessaire d'autres dimensions de la stratégie.

Ce qui appuie le constat de la Cour ?

La charte de trésorerie n'a pas été réexaminée par le CA entre le moment de sa création, en 2009, à la suite d'un premier audit de la Cour, et 2023. La révision en 2023 a entre autres été motivée par les événements externes liés aux emprunts octroyés par la FIFA à différentes collectivités publiques suisses, dont la Ville de Genève.

Recommandations de la Cour

Recommandation n°1 :

Priorité :	Moyenne ⁷
------------	----------------------

Instaurer la notion de revue périodique de la charte de trésorerie

La Cour recommande au Conseil administratif de réexaminer et d'approuver à intervalles réguliers la charte de trésorerie afin qu'elle soit alignée avec les orientations politiques et stratégiques du CA.

Livrable :

- La directive générale relative à la gestion de la trésorerie amendée.

Avantages attendus :

- Assurer la cohérence de la gestion stratégique de la dette avec la vision du Conseil administratif et l'évolution de l'environnement ;
- Se prémunir de risques en évolution, dont le risque d'image.

⁷ La priorité de cette recommandation est moyenne, car elle agit sur la couverture d'un risque stratégique lié au pilotage de la gestion des emprunts.

Recommandation 1: acceptée refusée

Position du CA :

La recommandation est acceptée et une révision de la charte sera effectuée une fois par mandature.

4.3. Les informations présentées au CM ne sont pas suffisamment synthétiques

À titre liminaire, les perceptions du CM liées à la gestion de la dette ou au coût de la dette varient grandement en fonction du spectre politique. Il émerge une pensée commune au sein des conseillers municipaux selon laquelle la dette est une résultante nécessaire des besoins d'investissement. En fonction du spectre politique, la perception du degré de contrôle qui devrait être exercé sur le niveau et le coût de la dette évolue. Les conseillers municipaux se rejoignent sur le principe que la dette ne doit pas être utilisée pour couvrir les besoins du budget de fonctionnement.

Selon la LAC (art. 30 al. 1er let. g), le CM a la compétence de délibérer sur les emprunts. Il exerce cette responsabilité notamment au moment de la délibération du budget dans lequel il autorise l'administration à emprunter (soit un montant maximum d'emprunt) pour l'année à venir. Le CM exerce également ce rôle lors de la délibération de crédits d'engagement.

Quel est le constat de la Cour ?

La Cour constate que dans l'exercice de leur rôle, les conseillers municipaux disposent d'une quantité importante d'informations sur la gestion financière de la Ville. Toutefois, les informations spécifiques sur la dette, son niveau global, l'impact des crédits votés, et le coût de la dette ne sont pas suffisamment mises en évidence pour faciliter la compréhension et les décisions des membres du CM.

Pourquoi ce constat est-il important ?

Les conseillers municipaux sont des miliciens qui ne disposent pas nécessairement d'une expertise dans le domaine financier.

En conséquence, en l'absence d'une synthèse sur le niveau de la dette, le CM ne peut pas dégager une image globale de la dette sans effectuer un traitement important de l'information transmise par l'administration et n'est ainsi pas en mesure d'exercer son rôle de contrôle dans le cadre de la délibération des emprunts ou d'effectuer un arbitrage sur les investissements à effectuer.

Ce qui appuie le constat de la Cour ?

Le CM dispose d'une quantité suffisante d'information sur la gestion financière de la commune comme l'ont corroboré les entretiens menés par la Cour auprès des membres du CM. Cependant, nous identifions qu'une grande partie de ces informations n'est que partiellement connue et utilisée par les CM, comme par exemple, les indicateurs financiers mentionnés en annexe 5.11 des états financiers 2022.

Recommandations de la Cour

Recommandation n°2 :

Priorité : Moyenne⁸

Définir des indicateurs stratégiques à présenter au CM lui permettant d'exercer son rôle de contrôle

La Cour des comptes recommande au Conseil administratif de définir en collaboration avec le Conseil municipal les informations stratégiques pertinentes à mettre en évidence dans le cadre du processus budgétaire et des comptes, mais également de manière périodique afin d'accompagner les conseillers municipaux dans leur recherche d'informations sur le niveau et le coût de la dette afin de pouvoir étayer leurs décisions.

Livrables :

- Une documentation synthétique sur l'évolution de la dette incluant par exemple :
 - Montant simulé de la dette compte tenu des investissements à venir ;
 - Sélection d'indicateurs clés de la dette ;
 - Simulation de l'impact des hausses et baisse des taux sur le coût des emprunts actuels et à venir ;
 - Liste des échéances macro et contenu du rapport de trésorerie.

Avantages attendus :

- Améliorer la lisibilité de l'information transmise ;
- Mettre en évidence les enjeux liés à la gestion de la dette ;
- Permettre au CM de mieux endosser son rôle de contrôle sur le niveau de l'endettement ;
- Permettre la priorisation des investissements.

Recommandation 2 : acceptée refusée

Position du CA :

La section des comptes annuels concernant la dette sera enrichie des indicateurs financiers MCH2. Le DFEL présentera le chapitre sur la dette de manière détaillée à la commission des finances du conseil municipal.

Par ailleurs, un calcul de simulation de l'impact de la hausse et baisse des taux d'intérêts sera effectué annuellement lors de la clôture des comptes par la DFIN.

⁸ La priorité de cette recommandation est moyenne, car elle agit sur la performance du processus de gestion de la dette.

4.4. La gestion des besoins de trésorerie pâtit d'un manque de collaboration des départements pour les éléments non récurrents

Quel est le constat de la Cour ?

Les départements ne communiquent pas suffisamment au DFEL leurs besoins de financement non récurrents alors que ces derniers pourraient venir enrichir et compléter cette planification et limiter ainsi la sollicitation de la ligne de crédit en dernier recours.

La Cour constate également que l'activation de la ligne de crédit ne fait actuellement l'objet d'aucun contrôle de revue.

Pourquoi ce constat est-il important ?

L'ensemble des dépenses pouvant être planifiées est basé sur des informations historiques récurrentes.

Les départements ne communiquent pas de manière suffisamment proactive leurs besoins en trésorerie. Cela augmente la récurrence des flux non anticipés, pouvant mettre la trésorerie sous pression et nécessiter de puiser sur la ligne de crédit BCGE dans des conditions potentiellement moins favorables que pour un emprunt à moyen terme. Bien que la Ville ne se soit jamais trouvée en situation de retard de paiement, l'absence de planification accentue le risque que cette dernière ne soit pas en mesure d'honorer ses paiements à temps.

La revue des conditions de tirage sur la ligne de crédit constitue un contrôle clé du processus de gestion des emprunts. La bonne pratique en matière de contrôle interne réclame qu'un contrôle à quatre yeux soit effectué pour toute décision engageant financièrement la Ville.

Ce qui appuie le constat de la Cour ?

Sur la base des entretiens menés auprès de la DFIN, de la documentation analysée ainsi que des tests réalisés, la Cour a établi que la planification des besoins en trésorerie est réalisée sur des informations historiques (les paiements récurrents, les salaires, les prestations sociales, les subventions) et sur celles à la disposition immédiate de la DFIN.

Bien que les départements de la Ville soient sensibilisés au besoin de transmettre les flux de trésorerie qu'ils peuvent anticiper à la DFIN afin de permettre une anticipation des dépenses, dans les faits, cette coopération est peu courante. En outre, aucun document ne formalise cette nécessité de coopération entre les départements et la DFIN.

Le test réalisé sur le processus de gestion des emprunts a mis en évidence qu'il n'existait pas de contrôle visant à revoir les conditions de tirage proposé par la BCGE lorsque la ligne de crédit nécessite d'être activée. Ainsi c'est l'adjointe de direction à la DFIN qui procède aux demandes de crédit à court terme et valide seule les offres reçues. Aucune revue n'est effectuée sur les demandes de crédit à court terme. Ces tirages se font cependant dans le cadre d'un contrat ayant fixé la limite et les termes de cette ligne de crédit.

Recommandations de la Cour

Recommandation n°3 :

Priorité : Moyenne⁹

Formaliser le rôle des départements dans le processus de planification prospective de la trésorerie

Afin de réduire le recours à la ligne de crédit de la BCGE, la Cour recommande au Conseil administratif de formaliser le rôle des départements dans le processus de planification prospective de la trésorerie en intégrant un processus de remontée systématique des informations jugées pertinentes des départements à la DFIN et s'assurer qu'il soit appliqué.

Modalité possible :

- Toutes les sorties de fonds au-delà d'un certain montant doivent être notifiées à la DFIN dans un délai permettant la planification des besoins de trésorerie.

Livrable :

- Coordination des départements en matière de planification de la trésorerie.

Avantage attendu :

- Permettre de planifier et limiter l'utilisation de la ligne de crédit auprès de la BCGE.

Recommandation 3 : acceptée refusée

Position du CA :

La Direction financière établira une instruction comptable à l'attention des services de la Ville visant à lui communiquer, avec un préavis suffisant, chaque occurrence de sorties de fonds significatives et singulières (telles que les achats fonciers).

⁹ La priorité de cette recommandation est moyenne, car elle agit sur l'amélioration de la performance du processus de gestion de la trésorerie.

Priorité :	Faible ¹⁰
------------	----------------------

Recommandation n°4 :

Intégrer dans le processus de gestion des emprunts un contrôle de revue des conditions de prêt à court terme sur la ligne de crédit de la BCGE

La Cour recommande au DFEL d'intégrer un contrôle de revue des conditions de prêt à court terme lorsque la ligne de crédit de la BCGE est activée. Afin d'assurer les besoins opérationnels de la Ville de Genève, la Cour écarte toutefois l'option d'un contrôle préventif (c'est-à-dire bloquant la décision tant que le contrôle n'est pas effectué).

Modalité possible :

- Intégrer systématiquement un membre du comité de la dette dans les échanges avec la BCGE.

Livrable :

- Preuve de l'intégration d'un membre du comité de la dette dans les échanges avec la BCGE.

Avantages attendus :

- Information du comité de la dette en temps réel de l'utilisation de la ligne de crédit ;
- Bonne pratique en matière de système de contrôle interne.

Recommandation 4 : acceptée refusée

Position du DFEL :

Cette recommandation est acceptée et déjà mise en œuvre : le Directeur de la DFIN ainsi que le chef de l'unité comptabilité sont informés systématiquement lors des tirages sur la ligne BCGE.

¹⁰ La priorité de cette recommandation est faible, car elle agit de manière localisée sur un contrôle clé du processus de gestion des emprunts.

4.5. Le niveau de la dette ne fait pas l'objet d'un pilotage stratégique

Quel est le constat de la Cour ?

La Cour constate que le niveau de la dette ne fait pas l'objet d'un pilotage stratégique, tant par le CA que le CM.

Pourquoi ce constat est-il important ?

Dans un contexte économique qui tend à devenir défavorable (hausse des taux d'intérêt), ainsi que face à une tendance à l'augmentation des investissements, il existe une nécessité accrue de pilotage de la dette sur le long terme afin de ne pas subir une augmentation du coût de la dette, qui pèserait lourdement sur le budget.

Ce qui appuie le constat de la Cour ?

Pour l'heure, aucun des acteurs du processus de gestion de la dette - CM, CA, DFEL, DFIN - ne s'est saisi de la responsabilité de la gestion stratégique de la dette sur le long terme.

D'une part, les conseillers municipaux considèrent la dette comme une résultante des choix politiques répondant à des besoins d'investissement. La dette (son niveau ainsi que son coût) n'est donc pas discutée en tant que sujet propre, mais résulte des discussions du budget, des comptes et des projets d'investissements.

Le CA a délégué ses compétences en matière de gestion des emprunts au magistrat responsable du DFEL, et de manière opérationnelle à la DFIN (voir constat 4.1). Le CA est de plus généralement informé de la gestion de la dette par le biais du rapport annuel qui lui est soumis. La question de la dette est également abordée au cours de l'élaboration du budget et des comptes, mais encore une fois comme conséquence et non pas comme sujet propre.

Le DFEL, appuyé par la DFIN, joue un rôle opérationnel et dépend de choix politiques. Il applique les décisions du CM et prend les mesures nécessaires afin de subvenir aux besoins financiers de l'administration tout en respectant les garde-fous définis par le cadre réglementaire et en minimisant les risques lorsqu'il contracte des emprunts. Le département des finances s'appuie sur des outils opérationnels pour la gestion de la dette (tableau prévisionnel de trésorerie, répartition des échéances, et des taux d'intérêt entre les taux fixes et variables, rapport sur la gestion de la dette).

Les outils de pilotage stratégique de la dette sont peu utilisés. Par exemple, les indicateurs concernant la dette sont prescrits à l'article 45 du RAC et sont complétés par des indicateurs élaborés par la Ville. L'ensemble de ces indicateurs est présenté dans l'annexe aux comptes annuels. Ces indicateurs sont suivis dans un seul objectif de *reporting* dans les comptes et ne sont pas considérés comme des outils de pilotage du niveau ou du coût de la dette par la DFIN ou par les conseillers municipaux.

Recommandations de la Cour

Recommandation n°5 :

Priorité : **Élevée¹¹**

Proposer au CM une stratégie de gestion du niveau de la dette et en assurer le suivi

La Cour recommande au Conseil administratif de clarifier les rôles et les responsabilités des acteurs impliqués dans la conception de la stratégie et de sa mise en œuvre. Il s'agit également pour le CA, avec l'appui du DFEL, d'identifier les outils de pilotage permettant le suivi de la stratégie sur le long terme.

Livrables :

- Stratégie de gestion du niveau de la dette ;
- Responsabilités clarifiées en matière de suivi de la dette. Rapports et analyses sur la dette permettant la prise de décision.

Avantages attendus :

- Une meilleure vision du coût et du niveau de la dette lors de la prise de décisions d'investissements ;
- Permettre une priorisation des dépenses et des investissements en prenant en compte la capacité d'autofinancement.

Recommandation 5 : acceptée refusée

Position du CA :

Le DFEL proposera au CA une stratégie de gestion du niveau de la dette avec des outils de pilotage, cette dernière pourra être intégrée à la feuille de route.

En outre, le DFEL présentera au CA annuellement lors de la préparation du Plan financier d'investissement (PFI) un tableau prévisionnel de la dette en fonction des dépenses d'investissement projetées.

¹¹ La priorité de cette recommandation est élevée, car elle agit sur l'amélioration de la gouvernance du processus de gestion de la dette.

5. Degré de priorité des recommandations

Le degré de priorité de mise en œuvre des recommandations permet de hiérarchiser les recommandations de la Cour par priorité et de mettre en avant de façon explicite ce qui est important.

La Cour a fixé quatre degrés de priorité :

- Très élevé
- Élevé
- Moyen
- Faible

Cette hiérarchisation est réalisée en fonction de six critères, mobilisés en fonction des objectifs de la mission :

- Favoriser l'atteinte de l'objectif de la politique publique ;
- Amélioration des prestations délivrées ;
- Amélioration de la performance des processus ;
- Amélioration de la gouvernance ;
- Risques à couvrir ;
- Maîtrise des coûts.

Les critères utilisés dans le cadre de la présente mission sont détaillés dans la synthèse au chapitre « *tableau récapitulatif des recommandations* ».

6. Remerciements

La Cour remercie le magistrat du département des finances, de l'environnement et du logement ainsi que ses collaborateurs qui lui ont consacré du temps. Elle remercie également les membres du conseil municipal de la Ville de Genève avec lesquels elle s'est entretenue.

L'audit a été terminé en novembre 2023. Le rapport complet a été transmis au DFEL le 22 novembre 2023 pour observations. Les observations des audités ont été dûment reproduites dans le rapport.

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

Genève, le 19 décembre 2023

François PAYCHÈRE
Magistrat titulaire

Sophie FORSTER CARBONNIER
Présidente

Myriam NICOLAZZI
Magistrat suppléant



Cour des comptes

République et canton de Genève

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 | 022 388 77 90

info@cdc-ge.ch | www.cdc-ge.ch