



Cour des comptes
République et canton de Genève

Gestion des emprunts de la Ville de Genève

Rapport n°186

19 décembre 2023

SYNTHÈSE

AUDIT FINANCIER

Au service d'une action publique performante



Cour des comptes

République et canton de Genève

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

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 (LAC), 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 desdites recommandations.



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