

14 mai 2019

Rapport de la commission des finances chargée d'examiner la résolution du 13 novembre 2018 de M^{mes} Albane Schlechten, Uzma Khamis Vannini et Anne Carron: «Modification du règlement du Conseil administratif du 1^{er} novembre 2018».

Rapport de M^{me} Patricia Richard.

La résolution R-230 a été renvoyée à la commission des finances par le Conseil municipal lors de la séance du 14 novembre 2018. La commission l'a étudiée lors de ses séances des 28 novembre, 11 et 12 décembre 2018, et 2 avril 2019, sous la présidence de M^{me} Maria Vittoria Romano. Les notes de séance ont été prises par M. Nicolas Rey et M^{me} Shadya Ghemati, que la rapporteuse remercie pour leur qualité.

PROJET DE RÉSOLUTION

Considérant:

- la publication des informations détaillées des notes de frais effectifs et forfaitaires et les discussions publiques autour de ceux-ci;
- la remise en question des règlements faisant appel au «bon sens» des élu-e-s, que ce soit au niveau fédéral, cantonal et municipal;
- le règlement établi par le Conseil administratif au 1^{er} novembre dernier;
- le défaut de compétence du Conseil municipal s'agissant d'amender des règlements touchant au fonctionnement propre du Conseil administratif,

le Conseil municipal demande au Conseil administratif d'envoyer ce règlement en commission des finances, afin que celui-ci soit étudié et amendé par les commissaires.

Séance du 28 novembre 2018

Discussion et vote

Un commissaire signale qu'une grande partie des objets à l'ordre du jour d'aujourd'hui se sont retrouvés en quelque sorte «sans objet» non seulement par les décisions votées sur le siège par le Conseil municipal au début du mois mais aussi par les décisions prises par la commission des finances lors des discussions budgétaires hier soir (il prend l'exemple de la suppression de l'indemnité forfaitaire). Il lui paraît donc plus simple de lier tous les objets qui sont inscrits à l'ordre du jour d'aujourd'hui et de désigner un rapporteur unique. Il estime que

la priorité doit être mise sur la rédaction d'un règlement qui d'ailleurs pourrait s'inspirer de documents déjà existants.

Un autre commissaire déclare partager l'avis exprimé, néanmoins il estime inadéquat de nommer un rapporteur unique pour l'ensemble des objets en question: il préférerait nommer un rapporteur par «groupes d'objets», car il apparaît clairement que certains objets peuvent être liés entre eux, en fonction des sujets qu'ils traitent.

Il suggère également d'auditionner M. Maxime Chrétien, directeur du Contrôle financier (CFI) de la Ville de Genève, notamment à propos de cette affaire de frais professionnels, et il estime d'ailleurs important de mettre au plus vite en parallèle le rapport du CFI et celui de la Cour des comptes (CdC).

Un autre commissaire propose de nommer un rapporteur pour tous les objets à l'ordre du jour. Ensuite, il s'agira d'auditionner le Conseil administratif et le CFI. Il ajoute que sa proposition de rapporteur unique s'explique par le fait que les différents sujets traités dans ces nombreux objets se recouperont lors des auditions de toute façon.

Une commissaire confirme qu'il existe une certaine transversalité entre les sujets traités par ces objets. Cependant, certains ont trait au passé tandis que d'autres se concentrent sur le présent ou sur le futur. Elle estime donc que les auditions ne doivent pas porter sur tous les sujets en même temps.

Un commissaire déclare ne pas être d'accord: que ce soit en lien avec le passé, le présent ou le futur tout est lié, selon lui. Il donne l'exemple de la question de l'abaissement du salaire du Conseil administratif qui a été traitée hier en commission et qui a trait au présent et au futur, et celle du potentiel remboursement, qui, elle, a trait au passé. Or, il estime qu'il est irréaliste d'espérer que le Conseil administratif remboursera quoi que ce soit, car ses membres estiment que les dépenses en question étaient justifiées; le passé c'est le passé.

Une commissaire souligne que la situation est évolutive. En effet, peut-être que l'un, l'une ou plusieurs membres du Conseil administratif vont être poursuivis pénalement. Elle rappelle que deux procédures sont en cours dont une dans les mains du Ministère public.

Une commissaire souligne que la vraie valeur ajoutée de la commission des finances réside dans le fait qu'elle peut faire en sorte que ce genre de choses ne se reproduise plus. Il faut donc éviter de créer une «usine à gaz» et surtout éviter de faire le travail de la justice à la place de celle-ci, d'autant plus que formellement la commission des finances n'en a tout bonnement pas la compétence.

Un commissaire rappelle que le Conseil administratif a pris connaissance des nombreux objets renvoyés en commission. Or, ce dernier a signalé que certains de

ces textes semblent peu compatibles avec le droit supérieur et il a déjà demandé à être auditionné à ce sujet.

Une commissaire estime qu'il est trop complexe de traiter en même temps, en particulier en ce qui concerne la question relative au CFI. Elle estime qu'il serait plus judicieux de nommer plusieurs rapporteurs.

La présidente met au vote l'audition du Conseil administratif *in corpore* dans le cadre de ces différents objets.

Par 10 oui (3 S, 2 MCG, 2 PDC, 3 PLR) contre 3 non (2 EàG, 1 UDC) et 2 abstentions (1 S, 1 Ve), l'audition est acceptée.

La présidente met au vote l'audition du CFI dans le cadre de ces différents objets.

Par 14 oui (1 EàG, 1 Ve, 4 S, 2 MCG, 2 PDC, 3 PLR, 1 UDC) contre 1 non (EàG), l'audition est acceptée.

La présidente met au vote la proposition de demander formellement au Service du Conseil municipal (SCM) qu'un poste de «collaborateur scientifique» (ou autre fonction de ce type) soit adjoint à la commission des finances.

Par 11 non (1 Ve, 4 S, 2 MCG, 2 PDC, 2 PLR) contre 3 oui (1 UDC, 2 EàG) et 1 abstention (PLR), cette proposition est refusée.

La présidente met au vote l'audition de la cheffe du SCM dans le cadre de ces différents objets.

Par 14 non (2 EàG, 1 Ve, 4 S, 2 MCG, 2 PDC, 3 PLR) contre 1 oui (UDC), l'audition est refusée.

Séance du 11 décembre 2018

Audition de M. Sami Kanaan, maire, M^{me} Sandrine Salerno, vice-présidente, M^{me} Esther Alder, MM. Guillaume Barazzone et Rémy Pagani, conseillers administratifs

M. Kanaan excuse tout d'abord M. Pagani qui sera absent ce soir, en raison du décès de sa mère survenu cette nuit.

Il poursuit en rappelant que cette séance avait été demandée par le Conseil administratif avant la dernière séance plénière du Conseil municipal et vise à instaurer un dialogue avec la commission des finances, notamment en résumant les points-clefs relatifs au système de gestion des frais professionnels du Conseil administratif, sur lesquels portent une partie des nombreux textes dont la commission a été saisie lors des séances plénières des 13 et 14 novembre derniers.

Il rappelle que le Conseil municipal a décidé de supprimer budgétairement et réglementairement les indemnités forfaitaires et l'allocation dite de «vie chère». De son côté le Conseil administratif a pris certaines mesures d'urgence comme il sied en période de crise – car on peut effectivement parler de crise, M. Kanaan tient à le souligner –, d'une part en adoptant un nouveau règlement le 1^{er} novembre qui redéfinit une série de règles relatives aux frais professionnels du Conseil administratif et notamment les notions de suivi et de contrôle, et d'autre part en décidant de publier tous les chiffres sur dix ans.

Le département des finances et du logement (DFL) travaille justement sur l'élaboration d'un système pérenne de *reporting* qui soit lisible et compréhensible. En outre, le Conseil administratif a donné suite à la résolution R-232 en acceptant formellement l'ensemble des recommandations faites par la CdC dans son rapport, tel que cela a été communiqué lors de la séance plénière du 4 décembre. M. Kanaan précise que certaines d'entre elles tombent car elles traitent d'éléments qui ont disparu (comme les indemnités forfaitaires, par exemple).

M. Kanaan explique ensuite que le Conseil administratif a fait le tour des grandes villes suisses similaires telles que Zurich, Berne, Lausanne (il manque encore les données de Bâle-Ville, qui, bien que ce soit un canton-ville, s'insère dans la même problématique) et, dans une moindre mesure, Winterthur et Lugano, afin de voir quelles étaient leurs pratiques. Or, toutes ces municipalités prévoient des indemnités forfaitaires pour leurs exécutifs, dont les montants sont proches de ceux de la Ville de Genève.

Ces indemnités couvrent tous les frais locaux (géographiquement). M. Kanaan précise que ce qui varie et trait à l'existence de seuils de remboursement planchers et plafonds; par exemple, Zurich applique un seuil-plancher de 100 francs. Il précise que tous les conseils communaux en question ont demandé à ce que ces données leur soient transmises, en réponse aux événements genevois, ainsi cette question légitime se pose désormais partout. M. Kanaan précise également que les commissaires auront tout le temps de se faire leur propre opinion.

Concernant le CFI, M. Kanaan rappelle qu'une des principales questions à ce sujet avait trait au rôle de cet organe. Il explique que le Conseil administratif a eu un échange de courriers avec M. Maxime Chrétien, directeur du CFI, courriers qui ont d'ailleurs été transmis à la commission des finances hier. M. Kanaan souligne que M. Chrétien rappelle qu'il ne peut pas auditer directement le Conseil administratif, qui est en quelque sorte son «comité d'audit», mais qu'il peut en revanche auditer le système de contrôle mis en place. Par acquit de conscience, M. Chrétien a sollicité un examen externe de cet élément. M. Kanaan rappelle en outre que par le passé il a été souhaité de rattacher le CFI au Conseil municipal par exemple.

Ce type de changement nécessiterait une modification de la loi sur l'administration des communes (LAC). Du point de vue du Conseil administratif, il apparaît clairement que le CFI s'est toujours présenté à la commission des finances lorsqu'il était sollicité; il est présent notamment lors de la révision des comptes.

M. Kanaan déclare que, d'une part, le Conseil administratif se tient à disposition pour collaborer sur cette liste d'objets et, d'autre part, que lui personnellement en tant que maire se tient à disposition des chefs de groupe pour des discussions bilatérales. Le Conseil administratif poursuit son travail visant à l'amélioration du système en général, car M. Kanaan le rappelle, en période de crise, il y a un temps pour l'urgence – à l'image du règlement du 1^{er} novembre – suivi d'un temps dédié à des réformes plus approfondies, en vue d'une amélioration durable du dispositif.

Questions-réponses

Un commissaire demande tout d'abord comment s'articulent l'ensemble des mesures de contrôle interne: qui fait quoi et comment? et à qui peut-on s'adresser? En outre, il rappelle que la commission des finances avait posé une question au directeur général sur le rôle des différents comités tels le COPIL, le CODIR etc. et s'était vu répondre «qu'il n'y avait rien à voir». Il demande s'il serait possible d'obtenir un tableau synoptique permettant d'y voir plus clair en matière de contrôle et d'avancer plus efficacement dans les travaux de la commission des finances.

M. Kanaan confirme. Il tient tout d'abord à rappeler qu'un dispositif de contrôle existe bel et bien. Ce système est très décentralisé. Il explique qu'en ce qui concerne son département, il dispose d'un seul contrôleur interne qui est responsable de quelque 1400 collaborateurs et qui se charge de tout (marchés publics, procédure de subventions, ressources humaines, de frais etc.), et que, face à l'expansion très importante qu'a connue la Ville de Genève ces quinze dernières années, un problème de ressources se pose. Il conclut en précisant qu'ils sont prêts à rappeler tous les textes qui existent en la matière, tout en qualifiant ou actualisant ceux qui le nécessitent, comme l'a relevé le rapport du CFI.

M^{me} Salerno ajoute que les textes en question sont disponibles sur Internet. La directive relative au CFI et au système de contrôle interne (SCI) est assez complète. Elle rappelle comment ce SCI en Ville de Genève – qui est décentralisé, c'est-à-dire strictement départemental (chaque magistrat étant responsable du contrôle de son département) – est organisé. Il est composé de plusieurs niveaux: premièrement, chaque dépense doit être validée par un supérieur hiérarchique. Ensuite, un contrôleur interne par département est chargé d'effectuer des contrôles par sondage (car il serait impossible de contrôler toutes les pièces). Finalement, il existe au sein du DFL un *risk manager*, qui a un rôle de coordinateur des différents

contrôleurs internes de chaque département. Le système est très bien détaillé dans une étude menée par PwC en 2018 qui l'a comparé avec d'autres SCI d'autres collectivités publiques suisses ou entités publiques ou parapubliques à Genève.

M^{me} Salerno annonce ensuite qu'elle reviendra en début d'année avec des propositions relatives au renforcement soit du SCI (ce qui pose une question d'augmentation des ressources en personnel), soit du *risk manager* (qui pour l'heure ne dispose d'aucun pouvoir de contrôle sur les autres départements). Ces propositions permettront d'en discuter.

Elle poursuit en rappelant que la Direction financière (DFIN) s'occupe d'enregistrer les dépenses sans contrôle, alors que le CFI assure le contrôle des comptes ou alors un travail d'audit sur l'entier de la Ville de Genève et de manière transversale. De plus, la commission des finances ou d'autres commissions spécialisées assurent un contrôle lors de l'étude des comptes. M^{me} Salerno mentionne encore le rôle de la CdC qui peut effectuer des contrôles sur différentes thématiques durant l'année.

Un commissaire rappelle cependant que le CFI a remis en cause dans le cadre des comptes 2017 le rôle du SCI. De même, la CdC a également remis en question le SCI et a constaté que certains collaborateurs semblaient avoir des interprétations différentes relatives aux dépenses à ce à quoi elles correspondent.

M^{me} Salerno précise que la CdC n'a pas remis en cause le SCI de la Ville de Genève. Il n'y a en effet pas eu de défaillances dans le contrôle des magistrats, puisque cette fonction n'était pas comprise dans le cahier des charges. En ce qui concerne le CFI, comme l'a rappelé M. Kanaan, il ne peut pas auditer le Conseil administratif directement puisque ce dernier est son comité d'audit.

Concernant la question des dépenses au sein des services, elle souligne que le Conseil administratif a souscrit à la critique selon laquelle il y avait des différences d'interprétation des normes par les collaborateurs de la Ville de Genève. Cependant, M^{me} Salerno estime qu'il s'agit là d'une réalité: les collaborateurs ne peuvent pas avoir une connaissance omnisciente et infaillible de tous les règlements. De plus la plupart des collaborateurs ne font que très peu de dépenses en cours d'année. C'est pourquoi elle est d'avis qu'il faut mener un travail régulier, avec la Direction des ressources humaines (DRH), de réappropriation des normes pour les collaborateurs et sur la façon de réaliser une dépense. Elle ajoute d'ailleurs que dans ce cadre le travail de contrôle régulier du CFI est utile car il permet de rappeler un certain nombre de bonnes pratiques en la matière. M^{me} Salerno conclut en déclarant qu'il serait faux de croire qu'un règlement ou que certaines normes sont pertinents *ad vitam aeternam*.

Un commissaire signale ensuite qu'avec la réforme du modèle comptable harmonisé 2 (MCH2), le *reporting* est de plus en plus complexe et il devient de plus en plus dur pour la commission des finances d'avoir accès à des données chiffrées

claires et précises. Il demande donc s'il serait possible de disposer d'un *reporting* particulier sur certains types de dépenses. En outre, il demande s'il serait également possible que la commission des finances saisisse un organe de contrôle, pour l'aider dans sa tâche, étant donné que le Conseil municipal ne dispose pas d'une commission de contrôle de gestion. Il conclut en précisant que ces questions s'inscrivent dans une démarche d'autocritique à l'égard de la commission des finances et de son rôle de contrôle, dans le cadre de l'affaire des frais professionnels.

M^{me} Salerno précise tout d'abord qu'elle a tout à fait conscience qu'un temps d'adaptation est nécessaire à l'adoption et à la compréhension du nouveau modèle de comptes; cela est également valable pour l'administration. Elle rappelle à ce propos que lorsqu'elle avait présenté en première lecture le projet de budget 2019, elle avait insisté à plusieurs reprises sur ce qui se cachait derrière certaines rubriques, ce que certains avaient d'ailleurs mal vécu, car ils avaient l'impression qu'on leur faisait la leçon. Cependant, M^{me} Salerno estime que cet exercice était nécessaire, car elle se rend bien compte des difficultés rencontrées. Elle rappelle ensuite que des formations ont eu lieu en la matière, et qu'elle se tient à la disposition des commissaires pour des séances d'explication et ce, même en dehors des séances de commission.

Néanmoins, la réalisation d'un *reporting* particulier s'avère impossible, car cela représente beaucoup trop de travail. En effet, il est impossible de réaliser un travail de comptabilité analytique sur certaines dépenses analogue à celui de la CdC dont les équipes sont bien plus nombreuses et qui dispose de beaucoup plus de temps pour ce faire (elle rappelle qu'en Ville de Genève, la seule personne chargée d'établir cette comptabilité analytique n'est autre que M. Philippe Krebs, directeur adjoint du DFL).

Concernant la possibilité de mandater le CFI, M^{me} Salerno rappelle que la LAC ne le permet pas. En effet, le CFI n'agit que sur un plan d'audit qu'il choisit lui-même ou alors sur mandat du Conseil administratif et s'il en a le temps.

M. Kanaan ajoute, à propos de cette question de *reporting*, qu'il est question depuis un certain temps de formaliser des politiques publiques de nature transversale (ce qui se fait déjà, par exemple avec la politique de la diversité ou la politique de l'enfance), en améliorant notamment le *reporting* qualitatif afin que les commissaires puissent discuter davantage du contenu. Il poursuit en déclarant qu'il s'agit d'un processus certes souhaitable mais qui pose cependant des enjeux de ressources. M. Kanaan conclut en déclarant qu'il faut effectivement prendre le temps au printemps prochain, avant l'étude des comptes, pour apprivoiser ce modèle qui est effectivement complexe.

Une commissaire regrette que le CFI mène des audits qui ne soient jamais portés à la connaissance de la commission des finances, à moins qu'elle le demande – mais comment faire si elle en ignore l'existence? – ou qu'il y ait des

fuites dans la presse. Elle estime que cela s'apparente à une manière d'empêcher la commission des finances de faire correctement son travail. Elle demande également pourquoi il y a autant d'éléments «confidentiels» alors qu'il s'agit principalement d'argent public et que la commission des finances est là pour contrôler. Elle répète qu'elle a tout le temps l'impression qu'on met des bâtons dans les roues de la commission. Après avoir précisé qu'elle n'a rien à voir avec les fuites (elle mentionne notamment l'affaire du Grand Théâtre) dans la presse, elle conclut en déclarant qu'elles l'arrangent bien d'une certaine façon, car cela permet de prendre connaissance de rapports pertinents pour la commission des finances.

M. Kanaan rappelle que le Conseil administratif passe son temps à faire des contrôles: c'est une grande partie du travail d'un magistrat, qui doit gérer son département et ainsi la Ville. Néanmoins, si la commission des finances souhaite faire le travail du Conseil administratif, alors il faut discuter d'un changement de la LAC. Il rappelle en outre que le rapport d'audit relatif au Grand Théâtre – qui a d'ailleurs été demandé par le Conseil administratif, dans le cadre de son activité de contrôle – est mentionné dans la proposition y relative mais que pourtant personne ne l'a demandé. Il reconnaît qu'il faut peut-être aborder une discussion plus large prévoyant une transmission d'emblée à la commission des finances, avant de rappeler qu'il y a systématiquement des fuites. C'est pourquoi il serait peut-être plus judicieux de publier directement les documents en question, bien que le Conseil administratif estime qu'il faille collaborer en bonne intelligence avec la commission des finances et ce afin de prendre des décisions en toute sérénité. Il conclut en rappelant que la LAC prévoit que ce qui se passe en commission est confidentiel.

M^{me} Salerno tient à préciser que ce ne sont pas des documents publics, car on peut facilement y reconnaître, même de façon anonyme, des collaborateurs de la Ville de Genève notamment. Elle déclare qu'il faut donc tout mettre en œuvre pour protéger les collaborateurs de la municipalité, municipalité dont l'image est à chaque fois détériorée par les fuites qui surviennent. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle ce genre de documents a toujours un statut confidentiel et cela est vrai pour la Ville de Genève, mais également pour le Canton ou pour la Confédération.

M. Kanaan signale que cette question s'insère dans un débat de société très actuel: jusqu'où va la transparence?

Un commissaire demande s'il est de «bonne guerre» que le Conseil municipal – qui en a la compétence – rédige le nouveau règlement du Conseil administratif.

M. Kanaan précise qu'il espère bien ne pas être en «guerre». Il poursuit en confirmant que le Conseil municipal est compétent en matière de rémunération et d'indemnité forfaitaire. Cependant, l'organisation concrète des frais relève de

l'opérationnel et donc de la compétence du Conseil administratif. Il précise toutefois que le Conseil administratif est prêt à en discuter avec le Conseil municipal.

M^{me} Salerno souligne qu'il s'agit de deux sujets séparés et donc de deux bases réglementaires distinctes. La difficulté réside dans le fait que le document relatif aux remboursements de frais doit être validé par l'Administration fiscale cantonale (AFC). Or, c'est le Conseil administratif qui présente et négocie auprès de cette instance. En outre, si ce document réalisé par le Conseil municipal n'est pas cassé par le Service de surveillance des communes (SSCO), il peut l'être par l'AFC. Elle rappelle que c'est la LAC qui prévoit que la personnalité juridique de la Ville de Genève est représentée par le Conseil administratif, que ce soit positivement (défense des intérêts) ou négativement (en cas d'inculpation).

Le commissaire souligne qu'il s'agit là d'une question essentielle pour tout le travail à venir. Il rappelle que la plupart des autres municipalités ne font pas pareil (il prend l'exemple de Berne et Zurich).

M. Kanaan rétorque que ces villes ont d'autres dispositifs légaux. Il rappelle qu'il a lui aussi été conseiller municipal et qu'il en a également souffert: le Conseil municipal de la Ville de Genève n'est pas un parlement municipal, c'est un organe délibératif et pas législatif. Il conclut en répétant qu'il faut travailler ensemble – notamment sur les éléments qui relèvent de la compétence du Conseil administratif – afin de tirer les leçons de la crise de cet automne.

Le même commissaire se réfère ensuite à trois articles de la LAC. Premièrement l'article 30, alinéa 1, lettre v, et alinéa 2 qui sont de portée générale. Il cite néanmoins l'article 48, lettre v: *«Le conseil administratif, le maire, après consultation de ses adjoints ou un adjoint dans le cadre de ses fonctions déléguées au sens de l'article 44, sont chargés, dans les limites de la constitution et des lois: [...]*

v) *d'édicter les règlements municipaux dans les domaines où le Conseil municipal n'a pas fait usage de la prérogative que lui accorde l'article 30, alinéa 2, à l'exclusion des domaines où les lois donnent cette compétence au Conseil municipal.»*

Il estime qu'il y a là une différence d'interprétation: la LAC n'empêche pas le Conseil municipal d'édicter un règlement sur les notes de frais.

M. Kanaan précise qu'ils n'ont jamais affirmé cela. Il rappelle que selon la LAC, les règlements édictés par le Conseil municipal doivent être de portée générale, ce qui est le cas en ce qui concerne les salaires et les indemnités forfaitaires. C'est cependant moins le cas pour les frais effectifs. M. Kanaan répète que l'objectif est d'arriver ensemble à un système qui recueille un large assentiment. Si le Conseil municipal veut que tous les règlements de la Ville de Genève émanent du Conseil municipal, alors il faudra siéger quotidiennement, car il y en a beaucoup.

Le commissaire rappelle que la division institutionnelle des pouvoirs est une chose saine. Or, si le Conseil administratif décide de tout ce qui le concerne (notamment en matière de dépenses), il estime que cela pose problème.

M. Barazzone rappelle que le Conseil municipal dispose du pouvoir de limiter les montants votés au budget, ce qui constitue un premier contre-pouvoir. Un deuxième contre-pouvoir réside dans la possibilité de fixer, par des motions, des résolutions ou d'autres textes, des principes que le Conseil administratif peut reprendre à son compte.

Un commissaire cite un extrait de l'article 64 du règlement d'application de la loi sur l'administration des communes (RAC) qui traite de la commission des finances et stipule que:

«² La commission a accès à toutes les pièces nécessaires à l'exercice du contrôle, à l'exception des documents relatifs aux salaires.»

Il ne comprend donc pas pourquoi on refuse de transmettre les rapports du CFI à la commission des finances.

M. Kanaan rétorque que cela n'a jamais été refusé.

Un commissaire souligne que personne ne les transmet pour autant.

M. Kanaan rappelle que c'est la divulgation externe de ces documents qui est interdite et il souligne que la question qui se pose désormais est de savoir s'il faut automatiser cette transmission à la commission des finances et à quelles conditions.

Le commissaire rappelle que pour demander un document il faut savoir que ce document existe. Il ajoute qu'il ne voit pas non plus où il est dit que la commission des finances a l'interdiction de mandater le CFI.

M^{me} Salerno explique qu'elle avait elle-même essayé lorsqu'elle était conseillère municipale. Or, elle s'était fait retoquer par le SSCO. Elle ajoute que le Conseil municipal n'a pas non plus le droit de mandater la Gérance immobilière municipale (GIM), par exemple.

M. Kanaan répète que la collaboration peut néanmoins être améliorée.

Le même commissaire répète qu'il faut néanmoins que le CFI communique la liste des audits qu'il réalise afin que la commission des finances puisse s'y pencher.

Il poursuit en abordant la question du SCI. Il informe qu'à Zurich la mise en place de leur SCI a pris deux ans uniquement. Or, le CFI a constaté (dans son rapport sur les comptes notamment) à plusieurs reprises – et cela a déjà été abordé par la commission des finances – que le SCI de la Ville de Genève ne fonctionne pas de manière optimale et n'a pas atteint un degré de maturité suffisant, alors que

cela fait six ans qu'il a été mis en place. L'Etat connaît la même problématique, mais son SCI est néanmoins de niveau 3. Il demande quelles sont les mesures envisagées par le Conseil administratif pour pallier ce problème.

Il se réfère ensuite aux 14 recommandations de la CdC dont certaines ont déjà été réalisées et d'autres sont devenues obsolètes. Il aimerait avoir l'avis du Conseil administratif notamment sur la création – apparemment impossible – d'une commission de contrôle de gestion. Il aimerait également avoir l'avis des magistrats sur le tableau synoptique et sur la façon d'aborder la question d'un nouveau règlement. Il serait optimal que la commission des finances puisse terminer son travail au printemps 2019. Il aborde finalement le rapport relatif au personnel en déclarant qu'il semble nécessaire d'abroger un certain nombre de règlements et d'en simplifier d'autres.

M. Kanaan souligne tout d'abord que le SCI de la Ville de Genève est d'ores et déjà de niveau 3 et que la position du CFI s'explique par des divergences de vues vis-à-vis du SCI, qui doit effectivement être renforcé, ce qui pose une question de ressources.

Il poursuit en expliquant que quand l'administration doit procéder à des arbitrages financiers, elle privilégie effectivement les prestations de front destinées au public et pas les ressources assignées au contrôle.

M. Kanaan reconnaît qu'il y a des éléments qui peuvent être rediscutés. Il prend l'exemple d'un rétablissement éventuel des indemnités forfaitaires au printemps 2019 par simplicité comptable et dont le Conseil municipal préciserait le périmètre (en excluant, par exemple, les déplacements hors du canton de Genève). Il faut en discuter et terminer le travail avant le printemps. Le Conseil administratif est disposé à collaborer avec la commission des finances et le Conseil municipal.

Un commissaire rappelle que les magistrats ont affirmé que le CFI n'était pas compétent pour contrôler leurs propres notes de frais, et que le SCI n'était pas outillé pour ce faire. Il demande dès lors quid?

M. Kanaan rappelle le courrier du CFI transmis hier à la commission des finances. Le Conseil administratif s'est adressé à des entreprises d'audit privées qui lui ont confirmé qu'un audit interne d'une entreprise publique ou privée ne peut pas porter sur les normes d'audit, mais il peut porter sur le SCI; cela devant apporter l'assurance suffisante que le risque est maîtrisé.

Il comprend tout à fait que le CFI ne puisse pas contrôler le Conseil administratif, mais il peut néanmoins contrôler les hauts fonctionnaires. Il rappelle d'ailleurs que le rapport de la CdC porte tant sur les notes de frais du Conseil administratif que sur celles des hauts-fonctionnaires. Or, un certain nombre de problèmes ont été identifiés là aussi.

M. Kanaan confirme qu'il s'agit, d'une part, du cas particulier du directeur général qui bénéficie d'un traitement proche de celui des magistrats et, d'autre part, deux ou trois autres problèmes qui ont été expliqués par M. Jacques Moret et qui sont désormais réglés. Quant aux autres directions de département, il n'y a qu'un seul cas qui a été identifié et celui-ci relève d'une maladresse.

M^{me} Salerno confirme que les directeurs de département ont tous été audités et ont été en mesure de justifier toutes les dépenses – les niveaux de contrôle ont donc très bien fonctionné – à l'exception d'un seul cas. Elle explique que ce cas est lié à un repas de travail entre un directeur ou une directrice et ses proches collaborateurs. Cette personne avait organisé un repas à son domicile et deux de ses collaborateurs avaient amené deux bouteilles de champagne. Or, la CdC a constaté que la facture de ces bouteilles s'est retrouvée dans les dépenses de la caisse du département, et ce, à l'insu du directeur ou de la directrice en question. Cette personne l'a donc appris lors de son audition par la CdC. Par la suite elle a remboursé le montant en question et convoqué ses équipes pour les informer que cela n'était pas autorisé et les a averties que cela ne devait pas se reproduire. Elle répète qu'il s'agit là du seul cas problématique, à l'exception du cas particulier du directeur général.

Le même commissaire précise qu'il sera question du rapport du CFI lors d'une séance ultérieure, mais il tient à souligner qu'il est nécessaire de trouver un juste milieu entre le fait d'affirmer que «tout a mal fonctionné» et «tout va très bien». Il explique en effet qu'il a l'impression que le Conseil administratif affirme que tout va bien. Il poursuit en confirmant qu'il est important d'établir une relation de confiance avec la commission des finances. Il comprend également que le Conseil administratif ait porté plainte suite à la fuite du rapport du CFI. Néanmoins, ce rapport a été transmis à plus de 50 personnes. Il trouve donc facile d'accuser la commission des finances d'être à l'origine de cette fuite (il rappelle à ce propos que M. Kanaan a transmis plusieurs rapports confidentiels à la commission des sports sans qu'il y ait de fuite).

M. Kanaan précise qu'à aucun moment le Conseil administratif n'a affirmé que la commission des finances fût à l'origine de la fuite. Il informe ensuite que le rapport a été transmis par messagerie aux chefs de service. Or, aucun appel de journalistes n'est survenu entre vendredi et lundi. Les exemplaires destinés à la commission des finances sous format papier ont été distribués hier.

Un commissaire demande néanmoins pourquoi, de manière générale, il faut attendre des contrôles tels que celui de la CdC pour que l'on se rende compte de l'existence de ces problèmes.

M. Kanaan déclare, à titre personnel, qu'il n'a effectivement pas eu le réflexe de questionner le système et n'a pas constaté qu'il existait une interprétation

diversifiée en matière de notes de frais. C'est pourquoi cet audit de la CdC s'est révélé très utile.

M^{me} Salerno ajoute qu'il aurait été possible que tout le monde questionne tout (ce qui vaut pour les magistrats qui les ont précédés). Elle souligne que c'est d'ailleurs le cas pour les magistrats qui entrent en fonction: ils questionnent le fonctionnement de leur département, etc.

Elle aborde la question du récent rapport du CFI, dont la commission des finances ne saurait tarder à se saisir. Elle déclare qu'à force d'investir dans le contrôle du contrôle du contrôle, cela permettra peut-être de tout savoir sur le nombre exact de cafés bus par qui, avec l'argent public, elle estime qu'il faut se demander si cet argent public ne devrait pas être investi pour répondre aux besoins les plus importants du plus grand nombre.

Elle poursuit en soulignant qu'une dizaine d'occurrences du rapport du CFI ont trait à son département. Or, il est nécessaire de préciser de quoi il s'agit exactement: si certains points d'attention soulevés méritent, toujours selon M^{me} Salerno, qu'on s'y attarde car cela en vaut la peine pour les nombreux collaborateurs de la Ville de Genève, d'autres, par exemple la réglementation des «cafés croissants», alors que des lignes budgétaires y relatives existent déjà, ne méritent pas une telle polémique. Elle informe qu'elle a déjà préparé des développements relatifs aux cas soulevés pour son département afin justement de préciser de quoi l'on parle exactement. Elle prend l'exemple du cas d'un de ses chefs de service qui a dû prendre le taxi entre Lausanne et Renens, suite à la suppression d'un train, afin d'arriver à l'heure à un rendez-vous dans la commune vaudoise. D'après le rapport, il aurait fallu qu'il attende le train suivant quitte à rater le rendez-vous.

Il est effectivement juste de contrôler l'application des règles – qui doivent être connues –, cependant M^{me} Salerno estime qu'il ne serait pas judicieux de s'échiner à établir des règlements prévoyant tous les cas de figure possibles et imaginables dans le cadre desquels il est autorisé ou non de prendre un taxi.

Une commissaire s'étonne d'entendre M^{me} Salerno et M. Kanaan affirmer qu'ils n'ont pas les moyens de mettre en place une comptabilité analytique ou un SCI réellement efficace, alors que cela fait des années qu'ils siègent au Conseil administratif. Elle n'a pas le souvenir d'avoir entendu lors d'une quelconque présentation de projet de budget les magistrats demander des postes ou des moyens supplémentaires pour pallier ces problèmes. En outre, lors de chaque budget, un état de l'avancée du SCI est demandé, ce à quoi on répond que cela avance, pourtant ce n'est pas le cas à en croire les différents rapports dont on parle. Elle conclut en déclarant qu'elle a ressenti un profond malaise en lisant le rapport du CFI qui l'a beaucoup surprise, contrairement à ce qu'affirme le Conseil administratif.

M. Kanaan précise qu’il s’agit là d’une mauvaise interprétation de ses propos: il a expliqué qu’un effort principal était fourni pour la mise en œuvre des politiques publiques; c’est un choix politique. La Ville de Genève a grandi très vite et le SCI n’a effectivement pas suffisamment suivi. Il rappelle en outre que c’est le Conseil administratif qui a demandé l’audit du CFI. Or, ce dernier a complètement mélangé la question des frais des fonctionnaires eux-mêmes avec ceux qui engagent le service en tant que tel.

La commissaire rétorque que ce n’est pourtant pas ce que constate M. Chrétien, et poursuit en déclarant s’étonner de voir M^{me} Salerno balayer simplement d’un revers de main toutes les accusations qui sont formulées. Elle conclut en précisant qu’elle lit ce rapport comme une simple citoyenne et contribuable et que cela la surprend beaucoup.

M^{me} Salerno invite les commissaires qui seraient effarés par le contenu du rapport du CFI à attendre de voir quels sont les cas concrets qui se cachent derrière les occurrences identifiées par M. Chrétien. Il existe des contradictions entre le rapport du CFI et le rapport de la CdC. Il faut que les commissaires puissent connaître le détail de chaque point afin de pouvoir en juger en toute connaissance de cause.

Elle explique pourquoi elle défend le travail du SCI: ce n’est pas parce qu’elle estime que tout va bien et qu’il n’y a rien à voir, mais c’est parce que derrière ces données, il y a des personnes (un contrôleur par département et un *risk manager*) et qu’il s’agit de défendre ces collaborateurs, comme tout bon employeur devrait le faire. Elle reconnaît néanmoins qu’il faut que la commission des finances dispose de tous les éléments afin de pouvoir avoir une discussion permettant sereinement de trier le bon grain de l’ivraie.

Elle reconnaît ensuite que le Conseil administratif n’a effectivement pas demandé la création de nouveaux postes pour renforcer le SCI, mais elle se réjouit d’apprendre qu’apparemment une majorité favorable à la création de ces postes existe au sein du Conseil municipal.

Concernant la question de la comptabilité analytique simplifiée, M^{me} Salerno informe que pour pouvoir en réaliser une sur toutes les rubriques comptables, il va falloir engager une cinquantaine de personnes supplémentaires. Elle rappelle que l’établissement d’une comptabilité analytique en lien avec le projet d’un budget occupe 50% du taux d’activité annuel d’un collaborateur ayant les compétences requises. Elle poursuit en expliquant qu’elle ne va pas demander à la commission des finances autant de moyens supplémentaires pour une raison assez simple: la Ville de Genève n’est pas une banque; elle estime que les investissements doivent être consacrés à des prestations publiques. Elle reconnaît qu’un enjeu important se lit en filigrane – mais mal – dans le rapport du CFI: celui de la centralisation.

Ces propositions n’ont pas rencontré l’écho escompté: on n’a pas voulu de centralisation des ressources humaines, ni de la comptabilité, ni des achats. Elle

est parvenue à faire passer le premier projet de numérisation des factures en Ville de Genève, tout cela prend du temps. Elle souligne les besoins criants en termes d'IT (*information technology*, c'est-à-dire les outils informatiques). Le Conseil administratif a accepté de mener une étude relative à un centre compétence centralisé à la DFIN en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Elle conclut en rappelant que c'est elle qui a proposé en 2012 le SCI et le poste de *risk manager*, mais qu'à l'époque cela ne faisait pas rêver et cela se comprend, car ce n'est pas des éléments qui ont directement trait à l'action politique en tant que telle.

M. Kanaan souligne que ces discussions sont complexes et qu'il s'agit d'une problématique qui est propre à toutes les entreprises, publiques comme privées, à savoir la gestion entre le *back* et le *front office*. Concernant la dématérialisation des factures, cette mesure ne change pas les compétences, mais permet une centralisation de l'information, ce dont il a particulièrement besoin notamment dans le domaine de la culture. Il remercie donc M^{me} Salerno d'avoir donné suite à ce projet et ce, sans ressources supplémentaires.

Une commissaire précise qu'elle est persuadée que la majorité des fonctionnaires sont motivés par le sens de l'intérêt général. Cependant il semble que les problèmes proviennent du pilotage. Elle a d'ailleurs le sentiment, à la lecture des différents rapports en question, que le Conseil administratif, plutôt que de reconnaître qu'il y a des problèmes auxquels il faut remédier, fait preuve d'une certaine désinvolture. Elle demande au Conseil administratif s'il a conscience du dégât d'image que provoque cette stratégie de refuser de faire profil bas. Elle conclut en déclarant regretter que le Conseil administratif alimente cette problématique.

M. Kanaan rétorque que le Conseil administratif n'a jamais sous-estimé ce rapport. Il rappelle qu'il a d'ailleurs accepté toutes les recommandations et que des mesures ont déjà été prises (certaines dans l'urgence, d'autres prendront plus de temps). Il conclut en déclarant qu'il faut expliquer les choses comme elles sont, sans faire preuve d'hypocrisie.

Une commissaire rappelle que c'est elle qui avait monté le dossier relatif à la plainte portant sur la fuite liée aux naturalisations. Elle déclare donc que cette dimension de respect du secret est très importante à ses yeux. Elle demande ensuite si les exemplaires des rapports du CFI transmis par version informatique ont été dépersonnalisés.

M. Kanaan répond qu'il vérifiera cette information.

Elle poursuit en demandant s'il est envisageable que la commission des finances dispose du soutien de M. Chrétien (en plus de celui de M. Samuel Blanchot, directeur de la DFIN) lors de l'étude des comptes, afin de pouvoir aller réellement en profondeur et espérer des réponses extrêmement précises.

M. Kanaan confirme que cette demande d'outil supplémentaire est légitime. Cependant, il estime que M. Chrétien n'est pas la bonne personne puisqu'il est l'auditeur interne de la Ville de Genève. M. Kanaan rappelle néanmoins que M. Chrétien est présent lors de la révision des comptes et commente son rapport.

Elle aborde ensuite la question des fuites. Elle demande s'il serait envisageable de prévoir un système de «point de consultation» où les personnes concernées viendraient prendre connaissance des documents sensibles, tout en étant accompagnées par un collaborateur en mesure de répondre à leurs éventuelles questions, elle estime que cela permettrait de remédier à ce risque de fuite.

M. Kanaan rappelle qu'une copie du rapport d'audit est systématiquement transmise aux personnes auditées (dans le cas de la Maison internationale des associations (MIA), de la Fondation pour l'expression associative (FEA) et du Grand Théâtre de Genève (GTG) cela représentait peu de gens, alors que le dernier rapport du CFI concernait beaucoup plus de gens). M. Kanaan reconnaît cependant qu'il faut discuter d'une manière optimale de transmettre ces documents (peut-être au moyen d'un résumé jugé conforme et anonymisé).

Une commissaire souhaite revenir sur une remarque faite par M. Kanaan précédemment: elle déclare qu'il s'agit bel et bien d'une guerre, et que la commission des finances en est un champ de bataille. Elle estime donc qu'il est naïf de vouloir tenter d'apaiser les choses.

Elle poursuit en demandant s'il serait envisageable d'établir un règlement d'ordre général portant sur l'ensemble de l'administration, ce qui semble répondre aux vœux implicitement exprimés par M. Chrétien. En outre, elle demande si la commission des finances pourrait donner l'impulsion nécessaire pour la création de ce règlement.

M. Kanaan confirme que par analogie, ce qu'il a affirmé à propos de la collaboration avec la commission des finances en ce qui concerne l'aspect magistrat, Conseil administratif en lien avec le rapport de la CdC, cela vaut aussi pour l'administration de manière plus générale. Il souligne que le rapport du CFI – dont les constats sont néanmoins pris très au sérieux – est affublé d'un titre qui n'est pas pertinent: en effet, il porte sur un règlement qui ne porte pas uniquement sur les «remboursements» de frais mais aussi sur leur prise en charge. M. Kanaan donne l'exemple des déplacements ou de l'achat de licences informatiques pour l'ensemble d'un service, ou l'achat des livres pour les bibliothèques municipales, qui sont réalisés via des cartes de crédit. Il s'agit d'achats conséquents pour lesquels un collaborateur prête son nom au profit du service et avec toutes les validations nécessaires. Ce système mérite certaines améliorations. M. Kanaan précise que le Conseil administratif reviendra vers la commission des finances lorsqu'il aura avancé sur cette question. Il précise qu'il a également été constaté que certaines anciennes directives internes, auxquelles on se réfère encore, auraient dû

être abrogées. Le règlement en question existe déjà et a été validé par l’AFC, mais comme il l’a déjà dit, il doit encore être amélioré.

M^{me} Salerno prend l’exemple des 35 francs par repas qui proviennent du règlement relatif aux frais professionnels des collaborateurs de la Ville de Genève. Or, ce montant devrait éventuellement être réévalué, de même que certains autres points qui méritent une forme de toilettage.

Un commissaire souhaite revenir à la question qu’il a posée précédemment. Il signale que l’arrêté qui fixe le salaire du Conseil administratif – qui a été modifié pour la dernière fois il y a trente-cinq ans – stipule que ce salaire correspond au maximum de la 24^e catégorie de traitement (sur 25). Or, aujourd’hui il existe deux échelles de traitement: l’une pour le personnel normale et l’autre pour les pompiers, et elles ne comptent plus que 22 catégories.

M. Kanaan explique que le salaire du Conseil administratif est en réalité toujours lié à l’avant-dernière catégorie du nouveau système.

M. Barazzone souligne qu’il y a des hauts fonctionnaires dont le salaire est plus élevé que celui des membres du Conseil administratif.

Séance du 12 décembre 2018

Audition de M. Maxime Chrétien, directeur du Contrôle financier (CFI)

Au vu des informations données par M. Chrétien, la commission des finances a voté par 9 oui contre 6 non que ce procès-verbal demeurerait confidentiel et qu’il ne serait pas voté par la commission des finances, ce qui, comme nous l’a confirmé le préposé à la loi sur l’information du public, l’accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD), M. Werly, en fait un procès-verbal qui ne peut être donné à absolument personne, ni retranscrit.

La rapporteuse a bien entendu que chaque individu était soumis à la LIPAD, alors que ce n’est pas le cas de la LAC.

Séance du 2 avril 2019

Une commissaire du Parti socialiste dit qu’elle n’a pas tout l’historique en tête et que le Conseil administratif est arrivé avec son règlement.

Habituellement, une commission ne touche pas un règlement du Conseil administratif. Mais vu le contexte politique, il est légitime d’avoir un mot à dire sur ce règlement et de l’amender, même si cela ne se fait pas dans la pratique.

La commission des finances a fait de nombreuses auditions.

Elle sait que la commission des finances n'a pas à amender un règlement du Conseil administratif mais si des propositions sortent de cette commission, elle voit mal, vu le contexte, le Conseil administratif les ignorer. Il est donc intéressant de faire ce travail collectivement, et de se poser des questions ensemble.

Le Parti démocrate-chrétien n'a rien à ajouter.

Le Mouvement citoyens genevois souligne que le règlement n'a pas été renvoyé à la commission des finances, de plus, il s'agit d'un règlement du Conseil administratif et la commission des finances ne peut pas le toucher. La seule possibilité selon lui est que la commission des finances fasse son propre règlement. Il sera complémentaire à celui du Conseil administratif. Il estime donc que ce n'est pas nécessaire de passer en revue le règlement du Conseil administratif qui ne l'a pas envoyé en commission. La commission des finances n'a pas la possibilité de faire un acte quelconque.

Le Parti libéral-radical rappelle l'article 30 de la LAC. Il pense que la commission des finances peut proposer un autre règlement au Conseil administratif et qu'il n'y a pas à travailler plus sur cette résolution.

Pour le groupe Ensemble à gauche, le Conseil municipal a la compétence de délibérer et de proposer un règlement, notamment sur les traitements et les indemnités, notamment forfaitaires. Il ne voit donc pas pourquoi il faudrait renoncer à cette prérogative admise et attribuée par la loi.

Le Parti démocrate-chrétien rappelle que le Conseil administratif avait déjà répondu à cette question. Le Conseil municipal peut agir sur les montants mais pas sur les modalités et l'organisation, soit l'opérationnel.

Le Parti libéral-radical rappelle que le Conseil municipal avait amendé les allocations de rentrée scolaire. Ils ont des compétences concomitantes.

Le Mouvement citoyens genevois rappelle que le Conseil municipal n'avait pas pu modifier le règlement de la police municipale car cela avait été traité par le Conseil administratif. Il pense que la commission des finances peut demander un avis à M. Burri du Service juridique de la Ville. Par contre la commission des finances peut faire un autre règlement; elle ne peut pas intervenir pour la crème solaire ou les brushings. De plus maintenant, les dépenses seront publiées aux comptes et seront scrutées à la loupe.

Le Parti socialiste propose de sortir cet objet du «package» et de le renvoyer au Conseil administratif.

La présidente met au vote cette proposition.

A l'unanimité des membres présents, il est accepté que cette résolution soit sortie du «package» et renvoyée au Conseil administratif.