

N° 88 Audit de légalité et de gestion relatif au processus d'achats de la commune de Bernex rapport publié le 17 juin 2015

La Cour a émis 18 recommandations : 17, toutes acceptées, à l'attention de la commune de Bernex et une, acceptée également, à l'attention du SSCO.

Actuellement, 9 recommandations ont été réalisées, 8 sont en cours de mise en œuvre et une est restée sans effet.

Parmi les 9 recommandations réalisées, les mesures portent sur les sujets suivants :

- La définition des modalités d'entrée des nouveaux fournisseurs, les seuils d'engagement pour l'établissement des bons de commande ainsi que les modalités de validation des bons de commandes et des factures.
- La décision de mise en place d'une comptabilité d'engagement, sous forme de projet initié au sein du « service des bâtiments ».
- L'élaboration d'une directive sur le traitement et la communication des dépassements budgétaires, entrée en vigueur en juin 2016.
- La formalisation des tâches de revue des factures pré-saisies et des rapprochements bancaires.

Les 8 recommandations en cours portent notamment sur les domaines suivants :

- Le formulaire d'analyse des besoins, qui est en cours de simplification.
- Les contrôles des dépassements de crédit, qui sont en cours de mise en place, notamment pour les comptes de fonctionnement avec le déploiement d'une comptabilité d'engagement.

- La mise en œuvre d'une procédure liée aux marchés publics, qui est en cours d'établissement. Actuellement, la commune s'attelle à l'inventaire des contrats afin de procéder dans un deuxième temps à l'identification des marchés publics potentiels.
- La revue des droits d'accès au système comptable, qui est en cours. Une procédure sera élaborée en 2017.

La recommandation adressée au SSCO, visant à introduire dans la réglementation un seuil de matérialité pour les dépassements budgétaires, est encore en cours. Suite à la modification de la LAC votée par le Grand Conseil le 3 juin 2016, le nouveau règlement d'application (RAC), qui introduira un seuil de matérialité pour les dépassements budgétaires devrait être adopté par le Conseil d'État en septembre 2016.

La recommandation restée sans effet concerne la mise en place d'une gestion électronique des documents. La commune a prévu de réaliser une étude à cet égard durant le deuxième semestre 2016.

No 88 Audit de légalité et de gestion relatif au processus d'achats de la commune de Bernex		Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Réf	Recommandation / Action	Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
1	<p>Pour certaines dépenses de fonctionnement importantes, la Cour recommande de formaliser l'analyse des besoins sous la forme d'une « check-list ».</p> <p>Cette « check-list » devrait notamment permettre de répondre aux questions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cette prestation relève-t-elle du service public ? • Le cercle des bénéficiaires de cette prestation est-il défini et suffisant ? • Est-ce que l'achat est l'action la plus efficiente à réaliser pour satisfaire le besoin ? <p>Elle devrait être jointe au bon de commande afin d'être validée par les responsables concernés.</p>	2	Secrétariat général	31.12.2016 (initial janvier 2016)		<p>En cours.</p> <p>La commune travaille actuellement à la simplification du formulaire d'analyse des besoins.</p>
2	<p>Considérant qu'une réflexion quant à une comptabilité d'engagement est en cours au sein de la commune, la Cour recommande d'établir une étude de faisabilité (analyse des coûts/bénéfices) visant à la mise en place du module d'engagement spécifique à l'application Opale. Dans ce cadre, la Cour recommande à la commune de prendre contact avec les autres communes ayant mis en place ce module, de même qu'avec le SIACG.</p>	2	Service financier	Janvier 2016	01.01.2016	<p>Fait.</p> <p>La commune a décidé de mettre en place une comptabilité d'engagement. Le projet a démarré par la création des bons de commande dans l'application OPALE pour le « service des bâtiments ».</p> <p>Le processus des achats a été mis à jour en conséquence.</p>

No 88 Audit de légalité et de gestion relatif au processus d'achats de la commune de Bernex		Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Réf	Recommandation / Action	Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
3	La Cour recommande de modifier le processus d'élaboration budgétaire afin qu'il intègre les « dépenses récurrentes » dont le montant n'est pas connu de manière certaine. À cette fin, la commune pourrait effectuer une estimation du montant à budgétiser sur la base des dépenses historiques.	2	Service financier	Janvier 2016	01.07.2015	Fait. Le budget 2016 a tenu compte des dépenses récurrentes dans les fonctions et natures comptables sur la base d'une moyenne des dépenses des quatre dernières années (2011-2014).
4	De manière à s'assurer qu'aucune dépense ne puisse être engagée sans couverture budgétaire, la Cour recommande d'inclure une étape de contrôle budgétaire validant : <ul style="list-style-type: none"> pour les comptes de fonctionnement : que la dépense est incluse dans le budget voté par le Conseil municipal. Dans le cas contraire et sauf urgence, un crédit budgétaire supplémentaire devrait être demandé au Conseil municipal ; pour les comptes d'investissement : que les dépenses ne soient pas engagées sans qu'un crédit budgétaire soit préalablement voté par le Conseil municipal. 	3	Service financier Se référer à la mise en œuvre sous « observation de la commune »	Fin 2016 (initial 30.06.2016)		En cours. Pour les comptes de fonctionnement, les dépassements seront gérés dans le cadre de la saisie des engagements dans OPALE et mis en place progressivement dans tous les services. Pour les comptes d'investissement, les étapes de contrôle doivent encore être mises en place.

No 88 Audit de légalité et de gestion relatif au processus d'achats de la commune de Bernex		Mise en place (selon indications de l'audité)				Suivi par la Cour
Réf	Recommandation / Action	Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
5	La Cour recommande de mettre en place un processus de suivi budgétaire visant à anticiper les éventuels dépassements budgétaires et de planifier si nécessaire les demandes de crédits complémentaires. Par exemple, un premier point de situation pourrait intervenir durant le premier semestre de chaque année. Le vote du Conseil municipal pourrait ainsi être envisagé durant le troisième trimestre de chaque année afin que les dépenses de fonctionnement ne soient pas engagées avant l'obtention des crédits.	3	Service financier Sans vote par le Conseil Municipal (voir observations)	30.06.2016	30.06.2016	Fait. Une directive sur le traitement et la communication des dépassements a été élaborée. Elle est entrée en vigueur en juin 2016.
6	La Cour invite le SSCO à proposer une modification du RAC consistant en l'introduction d'un seuil de matérialité dans le cadre des dépassements budgétaires. Cette modification permettrait d'éviter de devoir solliciter le Conseil municipal dès le premier franc de dépassement, et ce tant pour le fonctionnement que l'investissement.	2	SSCO	Budgets communaux 2017		En cours. Suite à la modification de la LAC votée par le Grand Conseil le 3 juin 2016, le nouveau règlement d'application (RAC), qui introduira un seuil de matérialité pour les dépassements budgétaires, devrait être adopté par le Conseil d'Etat en septembre 2016.

No 88 Audit de légalité et de gestion relatif au processus d'achats de la commune de Bernex		Mise en place (selon indications de l'audité)				Suivi par la Cour
Réf	Recommandation / Action	Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
7	La Cour recommande à la commune de déterminer, dans le cadre de l'amélioration de son système de contrôle interne financier, un montant à partir duquel une mise en concurrence est obligatoire. La documentation relative à chaque mise en concurrence devra être jointe au bon de commande pour validation par la personne habilitée selon la directive décidée par le Conseil administratif le 27 mars 2015.	2	Secrétariat général	01.01.2017 (initial Janvier 2016)		En cours. Les seuils de matérialité sont en cours de définition.
8	La Cour recommande à la commune d'établir une procédure qui permette l'identification systématique des marchés publics. Afin d'atteindre cet objectif, cette procédure pourrait inclure, d'une part, une revue de l'ensemble des contrats conclus avec les fournisseurs et, d'autre part, une analyse des montants totaux dépensés sur certaines natures de charges. À cet effet et à des fins d'efficience, la Cour recommande à la commune de se rapprocher d'autres administrations publiques ayant une forte expérience en matière de marchés publics, telle que l'administration cantonale (par exemple, la centrale commune d'achats, qui arrive au terme d'un projet pilote de services aux communes dans ce domaine).	2	Secrétariat général	30.06.2017 (initial Janvier 2016)		En cours. La commune établit actuellement, avec un mandataire externe, l'inventaire des contrats existants afin de procéder dans un deuxième temps à l'identification des marchés publics potentiels.

No 88 Audit de légalité et de gestion relatif au processus d'achats de la commune de Bernex		Mise en place (selon indications de l'audité)				Suivi par la Cour
Réf	Recommandation / Action	Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
9	La Cour recommande que le personnel administratif concerné de la commune reçoive une formation adéquate sur les marchés publics. À cette fin, le Conseil administratif est invité à demander à l'ACG l'organisation d'une formation ad hoc qui pourrait être suivie par toutes les communes intéressées. Ceci permettrait une mutualisation des compétences et un échange de bonnes pratiques.	2	Secrétariat général	Courant 2016		En cours. Une formation à l'attention des collaborateurs sera organisée d'ici la fin de l'année 2016.
10	La Cour recommande à la commune, dans le cadre de l'amélioration de son système de contrôle interne financier, d'inclure une étape visant à rendre obligatoire l'établissement d'un bon de commande pour les dépenses de montant significatif (par exemple 5'000 F). La validation de ce dernier devra s'effectuer par la ou les personnes autorisées en fonction du montant engagé.	3	N/A	Réalisée en cours d'audit	27.03.2015	Fait. Dans le cadre du processus achats de la commune, chaque achat doit faire l'objet d'un bon de commande à partir de 1'000 F.

No 88 Audit de légalité et de gestion relatif au processus d'achats de la commune de Bernex		Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Réf	Recommandation / Action	Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
11	<p>Pour les dépenses de montant significatif (seuil à définir par la commune), la Cour recommande à la commune, dans le cadre de l'amélioration de son système de contrôle interne financier, d'inclure une étape visant à s'assurer qu'un rapprochement entre le bon de commande, le bon de livraison et la facture soit systématiquement établi par le chef de service. Dans ce cadre, une activité de contrôle devra être mise en place au sein du service financier afin de s'assurer du respect :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Des quantités entre le bon de commande, le bon de livraison et la facture ; - Du prix facturé entre le bon de commande et la facture ; - Du principe de séparation des tâches (entre la personne effectuant le bon de commande et la personne en charge de la réception de la marchandise ou de l'exécution des travaux/services, si applicable). <p>Les documents relatifs à ce rapprochement devront être conservés dans un endroit unique afin d'assurer une traçabilité aisée et adéquate. À noter qu'en date du 27 mars 2015, le Conseil administratif a validé la « directive pour l'engagement des dépenses communales ». Cette dernière précise qu'une copie du bon de commande doit impérativement être jointe et classée avec la facture, comme l'éventuel bulletin de livraison signé.</p>	2	Secrétariat général / Service financier	Janvier 2016		En cours.

No 88 Audit de légalité et de gestion relatif au processus d'achats de la commune de Bernex		Mise en place (selon indications de l'audité)				Suivi par la Cour
Réf	Recommandation / Action	Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
12	La Cour recommande d'établir une étude de faisabilité (analyse des coûts/bénéfices) visant à la mise en place d'une gestion électronique des documents (GED) pour les éléments financiers. Pour ce faire, la Cour recommande à la commune de prendre contact avec les communes ayant mis en place une comptabilité d'engagement, de même qu'avec le SIACG.	1	Service financier	2017		Sans effet. L'étude devrait être réalisée durant le deuxième semestre 2016.
13	La Cour recommande, dans le cadre du système de contrôle interne, de formaliser la règle du contrôle de la double validation des factures avant imputation comptable et paiement. Cette activité de contrôle pourrait être réalisée au sein du service financier. Une revue aléatoire de ce contrôle devrait être également mise en œuvre par le responsable du service financier.	2	Service financier Voir observations : revue aléatoire seule	De suite	01.05.2015	Fait. Des seuils de validation ont été définis dans la directive applicable au processus des achats de la commune. De plus, des contrôles aléatoires sont également prévus.
14	La Cour recommande à la commune, dans le cadre de l'amélioration de son système de contrôle interne financier, d'inclure une étape visant à contrôler l'imputation comptable des factures et notamment la délimitation des exercices comptables. De plus, le responsable de la comptabilité devra mettre en œuvre un contrôle par sondage de la bonne imputation des factures.	2	Service financier Voir observations : revue aléatoire seule	De suite	01.05.2015	Fait. Le contrôle de l'imputation comptable des factures est prévu dans la directive applicable au processus des achats de la commune. De plus, des contrôles aléatoires sont également prévus.

No 88 Audit de légalité et de gestion relatif au processus d'achats de la commune de Bernex		Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Réf	Recommandation / Action	Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
15	La Cour recommande d'effectuer régulièrement une revue des factures pré-saisies auprès des services afin de vérifier si les factures sont toujours en cours de validation ou si elles n'ont plus lieu d'être (ex : facture annulée, car ne correspondant pas à la prestation effectuée, etc.).	2	Service financier	Septembre 2015	01.09.2015	Fait. La revue des factures pré-saisies est formalisée.
16	La Cour recommande de mettre en place une directive «fournisseurs» afin de définir le processus d'entrée en relation avec un nouveau fournisseur. Elle devra préciser l'ensemble des documents à obtenir avant son intégration dans la base des fournisseurs OPALE (y compris le contrôle de l'affiliation à une caisse de compensation pour les indépendants). Il s'agira également de prévoir des contrôles périodiques à mettre en place, permettant une mise à jour de la base des fournisseurs (par exemple : une revue des faillites des sociétés, etc.) ainsi que les contrôles sur les modifications intervenues sur cette base des fournisseurs.	2	Service financier	Janvier 2016 Dans le cadre de commandes et engagements	01.01.2016	Fait. Les modalités d'entrée en relation avec un nouveau fournisseur ont été définies dans le processus des achats. Un formulaire a également été établi.

No 88 Audit de légalité et de gestion relatif au processus d'achats de la commune de Bernex		Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Réf	Recommandation / Action	Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
17	La Cour recommande de formaliser les états de rapprochements bancaires en faisant apparaître les soldes comptables et les soldes présents sur les relevés bancaires et postaux. Ce contrôle doit être opéré au minimum mensuellement sur l'ensemble des comptes bancaires et postaux de la commune. Dans ce cadre, lors de l'amélioration de son système de contrôle interne financier, une activité de contrôle devra être mise en place par le secrétariat général afin de s'assurer du respect de la procédure.	1	Service financier	De suite	01.04.2015	Fait. Les rapprochements bancaires sont formalisés.
18	Lors de l'amélioration de son système de contrôle interne financier, la Cour recommande à la commune de développer et mettre en œuvre une procédure de gestion des droits d'accès de l'application OPALE. Ces droits d'accès devraient être redéfinis autour d'utilisateurs types. Ceci permettra à la commune d'effectuer des revues ponctuelles des accès délivrés à l'ensemble de ses collaborateurs et de s'assurer d'une meilleure maîtrise de ces derniers. Cette revue devrait être validée par le secrétariat général de la commune.	2	Secrétariat général / INFO	Courant 2016		En cours. La revue des droits d'accès est en cours. Une procédure sera développée en 2017