

**COUR DES COMPTES**

RAPPORT N°58

OCTOBRE 2012

**AUDIT DE LEGALITE, FINANCIER ET DE GESTION**

DE LA  
**COMMUNE DE GENTHOD**

## LA COUR DES COMPTES

**La Cour des comptes est chargée du contrôle** indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales.

**La Cour des comptes vérifie** d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités contrôlées. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux de l'entité contrôlée.

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

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

**Les rapports** de la Cour des comptes sont rendus **publics** : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus lors de ses contrôles.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effets ni suites sont également signalés.

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

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

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

**<http://www.cdc-ge.ch>**

## SYNTHÈSE

Sollicitée par la conseillère d'État en charge du département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement (DIME), la Cour des comptes a entrepris un audit de légalité, financier et de gestion de la commune de Genthod pour les exercices 2009, 2010 et 2011. La conseillère d'État souhaitait ainsi que « *la commune de Genthod puisse, de par ce contrôle, s'assurer que ses comptes soient conformes aux dispositions légales en vigueur et puisse repartir sur une base saine* ».

Après examen du dossier, la Cour a déterminé comme suit les objectifs de son audit :

- s'assurer que les procédures et directives de la commune de Genthod respectent la législation et la réglementation en vigueur, notamment en matière de budget de fonctionnement, crédits d'engagement et bouclage des comptes (audit de légalité) ;
- s'assurer que la commune de Genthod respecte le cadre légal et réglementaire en matière de tenue des comptes et de présentation du budget, par exemple en ce qui concerne la classification des dépenses de fonctionnement ou d'investissement, le traitement des dépenses et des recettes comptabilisées au bilan sans être affectées à un projet (compte « n° 200 créanciers »), le respect de la délimitation périodique, etc. (audit financier) ;
- s'assurer que l'organisation de la commune permette de gérer et de suivre le processus budgétaire et comptable de manière efficace et efficiente, et qu'il réponde au principe de bon emploi des fonds publics gérés par la commune (audit de gestion).

Il ressort de l'audit de la Cour que la gestion administrative et financière de la commune n'est pas assez rigoureuse, ce qui conduit à de nombreuses lacunes, faiblesses et non-conformités.

Concernant **la gouvernance et le système de contrôle interne**, la Cour relève :

- l'absence de directives et procédures dans plusieurs domaines, notamment l'établissement, la présentation et l'approbation des documents financiers, le suivi des états financiers et des budgets, les modalités d'engagements financiers ou encore les dépenses engendrées par l'Exécutif et le Conseil municipal ;
- des insuffisances dans l'établissement des plans financier et d'investissements, telles que la non-communication systématique des plans au Conseil municipal ou l'absence de l'intégralité des crédits d'engagements ;
- que des instructions ont été données par des élus au comptable de la commune, en violation de la séparation des pouvoirs ;
- un manque d'outils de gestion qui a notamment pour effet une absence de gestion active des importantes liquidités à disposition, soit plus de 30 millions F entre 2009 et 2011.

Relativement **au respect des dispositions légales et réglementaires en matière budgétaire et financière**, la Cour constate qu'il n'y a pas de suivi formalisé des dépenses de fonctionnement ou des projets d'investissement, ce qui conduit à de nombreuses violations légales et réglementaires. Ainsi :

- les dépassements de crédits budgétaires (ou budget de fonctionnement) ne font jamais l'objet de demandes de crédit supplémentaires ;
- des dépenses relatives à des projets d'investissements sont engagées alors même que le crédit n'a pas encore été voté, voire n'a jamais été voté ;
- les comptes annuels 2011 ont été présentés par l'Exécutif moins de deux semaines avant la séance de délibération.

Relativement au **respect des dispositions légales en matière de marchés publics**, la Cour relève les violations suivantes :

- aucune procédure ouverte n'a été effectuée par la commune de Genthod pour les dépenses de fonctionnement (fournitures ou services) ;
- les procédures sur invitation réalisées ne sont pas conformes aux dispositions légales ni aux bonnes pratiques ;
- aucun appel d'offres n'a été identifié pour plusieurs types d'investissements, qui auraient dû faire l'objet d'une procédure ouverte.

Relativement aux **erreurs comptables et de présentation des comptes**, la Cour relève plusieurs erreurs ou omissions dans la comptabilité :

- les écritures relatives à un compte courant bancaire dont la commune de Genthod est titulaire, et relatif à des travaux sur un chemin semi-privé, n'ont pas été comptabilisées en 2011 et en 2012 ; le solde à fin 2011 s'élève à plus de 130'000 F ;
- des montants relatifs aux soirées et cadeaux octroyés aux 3 magistrats sortants en mai 2011 ont été comptabilisés sur des comptes sans relation avec la nature des dépenses ;
- les dépenses relatives au plan général d'évacuation des eaux, représentant plus de 100'000 F, ont été comptabilisées en fonctionnement au lieu d'investissement ;
- les annexes aux comptes annuels, et en particulier les tableaux relatifs aux investissements « *En cours* » et « *Terminés* », présentent des erreurs (oublis, inversion, etc.).

Relativement aux **problèmes et traitements comptables liés au cadre légal et réglementaire**, la Cour relève que les dispositions légales ressortant de la LAC et des directives du DIME sont insuffisantes pour assurer une comptabilisation uniforme ou pour refléter les bonnes pratiques en matière comptable (par exemple, MCH2, IPSAS ou RPC). Cela concerne notamment :

- la comptabilisation de l'ensemble des charges et des revenus des immeubles du patrimoine financier ;
- les amortissements sur des investissements enregistrés avant leur mise en service ;
- la non-activation d'actifs dont la durée de vie excède une année, mais dont le montant d'acquisition est inférieur à 100'000 F (par exemple : voiture) ;
- la comptabilisation des investissements dans les groupements intercommunaux.

En matière de **choix des mandataires**, la Cour relève que les prestations fournies par le comptable et l'organe de révision n'ont pas permis d'identifier les nombreuses erreurs relevées dans le présent rapport, et que le coût de la tenue des comptes excède largement le montant budgété.

Face à ces nombreux constats, la Cour a émis 19 recommandations qui tendent notamment à ce que soient respectées les dispositions légales et réglementaires de même que les bonnes pratiques en matière de gouvernance, de processus budgétaire et financier, de tenue et de présentation des comptes, de marchés publics et d'octroi de mandats.

## TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

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 effets. A cette fin, elle a invité les audités à remplir le « tableau de suivi des recommandations et actions » qui figure au chapitre 11, et qui synthétise les améliorations à apporter et indique leur niveau de risque, le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

Les 19 recommandations de la Cour ont fait l'objet d'un remplissage adéquat du tableau, indiquant une adhésion complète aux recommandations de la Cour.

## OBSERVATIONS DE L'AUDITE

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

## TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées .....	7
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT .....	8
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT .....	10
3. CONTEXTE GÉNÉRAL .....	12
3.1. Présentation de la commune de Genthod .....	12
3.2. Chiffres clés .....	14
3.3. Bases légales et réglementaires .....	16
3.4. Surveillance des communes par le canton .....	17
3.5. Système d'information et de communication .....	17
3.6. Système de contrôle interne et guide des communes genevoises .....	18
4. ANALYSE – GOUVERNANCE .....	19
4.1. Contexte .....	19
4.2. Constats .....	20
4.3. Risques découlant des constats .....	23
4.4. Recommandations .....	24
4.5. <i>Observations de la commune de Genthod</i> .....	25
5. ANALYSE – RESPECT DES DISPOSITIONS LÉGALES (LAC) ET RÉGLEMENTAIRES (RAC) RELATIVES AUX ASPECTS BUDGÉTAIRES ET FINANCIERS .....	26
5.1. Contexte .....	26
5.2. Constats .....	28
5.3. Risques découlant des constats .....	33
5.4. Recommandations .....	34
5.5. <i>Observations de la commune de Genthod</i> .....	35
5.6. <i>Observations du DIME</i> .....	35
6. ANALYSE – RESPECT DES DISPOSITIONS RELATIVES AUX MARCHES PUBLICS .....	36
6.1. Contexte .....	36
6.2. Constats .....	37
6.3. Risques découlant des constats .....	38
6.4. <i>Recommandations</i> .....	39
6.5. <i>Observations de la commune de Genthod</i> .....	39
7. ANALYSE – ERREURS COMPTABLES ET DE PRÉSENTATION DES COMPTES .....	40
7.1. Contexte .....	40
7.2. Constats .....	40
7.3. Risques découlant des constats .....	42
7.4. Recommandations .....	43
7.5. <i>Observations de la commune de Genthod</i> .....	43
7.6. <i>Observations du DIME</i> .....	43
8. ANALYSE – PROBLÈMES ET TRAITEMENTS COMPTABLES LIÉS AU CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE .....	44
8.1. Contexte .....	44
8.2. Constats .....	45
8.3. Risques découlant des constats .....	47
8.4. Recommandations .....	47
8.5. <i>Observations de la commune de Genthod</i> .....	48
8.6. <i>Observations du DIME</i> .....	48
9. ANALYSE – MANDATAIRES .....	49
9.1. Contexte .....	49
9.2. Constats .....	50
9.3. Risques découlant des constats .....	52
9.4. Recommandations .....	52
9.5. <i>Observations de la commune de Genthod</i> .....	52

9.6.	<i>Observations du mandataire comptable</i> .....	53
9.7.	<i>Observations de l'organe de révision</i> .....	53
10.	RECOMMANDATIONS CONCLUSIVES .....	54
10.1.	<i>Observations de la commune de Genthod</i> .....	55
11.	TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS.....	56
12.	DIVERS .....	62
12.1.	Glossaire des risques .....	62
12.2.	Remerciements .....	64

## Liste des principales abréviations utilisées

ACG	Association des communes genevoises
AIMP	Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP, L 6 05)
AMP	Accord sur les marchés publics
DIM	Département de l'intérieur et de la mobilité ( <i>jusqu'à fin juin 2012</i> )
DIME	Département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement ( <i>depuis fin juin 2012</i> )
FAO	Feuille d'avis officielle
GIVB	Groupement Intercommunal de la Vigne Blanche
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
LAC	Loi sur l'administration des communes (LAC, B 6 05)
L-AIMP	Loi autorisant le Conseil d'État à adhérer à l'accord intercantonal sur les marchés publics (L-AIMP, L 6 05.0)
LGAF	Loi sur la gestion administrative et financière de l'État de Genève (LGAF, D 1 05)
LSGAF	Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (LSGAF, D 1 10)
MCH	Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes
PGEE	Plan général d'évacuation des eaux
RAC	Règlement d'application de la loi sur l'administration des communes (RAC, B 6 05.01)
RMP	Règlement sur la passation des marchés publics (RMP, L 6 05.01)
SCI	Système de contrôle interne
SIACG	Service intercommunal d'informatique de l'ACG
SSCO	Service de surveillance des communes genevoises

## 1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Par communications datées du 24 novembre et du 13 décembre 2011, la conseillère d'État en charge du département de l'intérieur et de la mobilité (DIM)<sup>1</sup> a saisi la Cour des comptes d'une demande d'effectuer « *un contrôle plus approfondi de la gestion des crédits d'engagement, ainsi que des mouvements sur les comptes, en particulier les comptes n°200 « créanciers », et ceci en remontant sur plusieurs années* » de la commune de Genthod. La conseillère d'État souhaitait ainsi que « *la commune de Genthod puisse, de par ce contrôle, s'assurer que ses comptes soient conformes aux dispositions légales en vigueur et puisse repartir sur une base saine* ».

À l'appui de cette demande figurent plusieurs courriers du service de surveillance des communes (SSCO), envoyés entre 2009 et 2011 aux autorités communales de Genthod, les rendant attentives à des violations répétées de dispositions de la loi sur l'administration des communes (LAC) et de son règlement d'application (RAC) et leur enjoignant de rétablir l'ordre légal. Ces violations concernent notamment des dépenses de fonctionnement et d'investissement engagées sans couverture budgétaire, des dépassements de crédit non couverts par un crédit complémentaire, des crédits d'investissement terminés mais non bouclés (pour certains avec des dépassements) ou encore la comptabilisation/reclassification de recettes et dépenses relatives à des investissements enregistrées dans des comptes d'attente.

Dès lors que l'article 174a al. 1 de la Constitution genevoise (Cst-GE, A 2 00) précise que la gestion de l'État doit être économe et efficace, que la Cour doit exercer ses contrôles conformément à cette disposition (article 8 al. 1 LICC, D 1 12), et qu'il appartient à la Cour notamment de s'assurer de la légalité des activités et des opérations, de la régularité des comptes, ainsi que du bon emploi des crédits, fonds et valeurs mis à disposition d'entités publiques, la Cour est compétente (article 1 al. 2 LICC).

Ainsi, par lettre du 22 décembre 2011 adressée à Mme Michèle Künzler, conseillère d'État en charge du DIM, la Cour a accepté d'entrer en matière et l'a informée de sa décision de procéder à un audit de la commune de Genthod pour les exercices 2009, 2010 et 2011, en précisant que les travaux de la Cour ne commenceraient pas avant que les comptes annuels 2011 ne soient approuvés par le Conseil municipal. Cette décision étant intervenue le 8 mai 2012, le maire de la commune de Genthod a été averti par lettre datée du même jour de l'audit de la Cour.

Pour cette mission, la Cour des comptes a poursuivi les objectifs suivants :

- S'assurer que les procédures et directives de la commune de Genthod respectent la législation et la réglementation en vigueur, notamment en matière de budget de fonctionnement, crédits d'engagement et bouclage des comptes (audit de légalité) ;
- S'assurer que la commune de Genthod respecte le cadre légal et réglementaire en matière de tenue des comptes et de présentation du budget, par exemple en ce qui concerne la classification des dépenses de fonctionnement ou d'investissement, le traitement des dépenses et des recettes comptabilisées au bilan sans être affectées à un projet

---

<sup>1</sup> Le département de l'intérieur et de la mobilité (DIM) est devenu le département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement (DIME) suite au communiqué de presse du Conseil d'État du 27 juin 2012 (réorganisation de la composition des départements consécutive à l'élection d'un nouveau conseiller d'État le 17 juin 2012).

(compte « n° 200 créanciers »), le respect de la délimitation périodique, etc. (audit financier) ;

- S'assurer que l'organisation de la commune permette de gérer et de suivre le processus budgétaire et comptable de manière efficace et efficiente, et qu'il réponde au principe de bon emploi des fonds publics gérés par la commune (audit de gestion).

La Cour a notamment exclu du champ de son analyse :

- les contrôles détaillés sur l'ensemble des procédures d'appel d'offres soumis à la réglementation sur les marchés publics (AIMP) ;
- la vérification des applications informatiques utilisées par la commune (audit informatique) ;
- l'activité du service de surveillance des communes (SSCO).

Il faut relever que la demande du DIM n'était pas que la Cour des comptes refasse tout ou partie du travail de révision des comptes de la commune de Genthod, ceux-ci étant révisés par une société fiduciaire. Ce nonobstant, lorsque, dans le périmètre de son audit, la Cour a identifié des écritures comptables erronées ou des opérations réalisées non conformément à des dispositions légales, elle les a analysées et, en cas d'erreurs significatives, les a reportées dans le présent rapport.

Outre le cadre légal et réglementaire applicable aux communes (LGAF<sup>2</sup>, LAC<sup>3</sup>, RAC<sup>4</sup>, directives du département<sup>5</sup>, etc.), la Cour a également pris en compte les bonnes pratiques ressortant par exemple du « guide du système de contrôle interne des communes genevoises »<sup>6</sup>.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations l'ensemble des rapports d'audits préalables effectués par des tiers, tant internes qu'externes, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Dans le présent audit, la Cour n'a pas identifié de rapports d'audits préalablement effectués par des tiers, hormis ceux de l'organe de révision.

Cependant, certaines problématiques dont fait état le présent rapport ont été relevées dans de précédents audits de la Cour, à savoir :

- Rapport n° 19 de la Cour des comptes de 2010 « *Audit de gestion relatif au Fonds municipal d'art contemporain de la Ville de Genève* » ;
- Rapport n° 47 de la Cour des comptes de 2011 « *Audit de légalité et de gestion relatif à l'organisation et au financement de la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (FASe)* » ;
- Rapport n° 52 de la Cour des comptes de 2012 « *Audit de légalité et de gestion relatif au processus d'achats de la Ville d'Onex* ».

<sup>2</sup> Loi sur la gestion administrative et financière de l'État de Genève (LGAF, D 1 05).

<sup>3</sup> Loi sur l'administration des communes (LAC, B 6 05).

<sup>4</sup> Règlement d'application de la loi sur l'administration des communes (RAC, B 6 05.01).

<sup>5</sup> Directives comptables du 25 octobre 1989, directives aux organes de contrôle fiduciaire des communes, plan comptable des communes genevoises de 2011.

<sup>6</sup> En date du 4 mars 2010, la Cour des comptes a rendu un rapport relatif au système de contrôle interne (SCI) dans plusieurs communes genevoises. Ce rapport concluait notamment que l'évaluation globale du niveau de maturité en matière de SCI des communes auditées se situait à un niveau informel. Elle recommandait un certain nombre d'améliorations afin d'atteindre le niveau standardisé. Suite à ce rapport, sous l'égide de l'association des communes genevoises (ACG), un projet visant à mettre en place un manuel de contrôle interne a été lancé courant 2010. Le comité de pilotage a rendu le résultat de ses travaux en automne 2011 (voir le « guide du système de contrôle interne des communes genevoises (version septembre 2011) » comprenant 8 processus).

## 2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a conduit cet audit de la commune de Genthod sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés ainsi qu'en menant des entretiens ciblés notamment avec :

- la secrétaire générale de la commune (*retraîtée depuis le 30 juin 2012*) et son successeur ;
- certains employés de l'administration de la mairie de Genthod (secrétaire, adjointe de la secrétaire générale, etc.) ;
- le comptable externe de la commune (employé d'une société fiduciaire mandatée) ;
- le directeur et la cheffe du secteur des finances communales du service de surveillance des communes genevoises (SSCO) ;
- les signataires du rapport de l'organe de révision portant sur les comptes annuels 2011 de la commune.

La réunion d'ouverture avec le maire, l'un des deux adjoints, les deux secrétaires généraux (ancienne et nouveau) et le comptable externe de la commune de Genthod a eu lieu le 15 mai 2012, et les séances subséquentes se sont tenues jusqu'au mois d'août 2012.

Pour effectuer son travail, la Cour a obtenu les données comptables et financières (grand-livre, rapports de révision, délibérations du Conseil municipal, etc.) de la commune de Genthod pour les exercices 2009, 2010 et 2011. À partir de ces documents, elle a sélectionné de manière aléatoire un échantillon de dépenses (factures) de fonctionnement et d'investissement sur lesquelles différents tests de procédures et de détail ont été effectués.

L'échantillon a été réalisé sur des achats comptabilisés dans le compte de fonctionnement, ainsi que dans le compte d'investissements, au cours de la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2011 au 15 avril 2012. Compte tenu du fait que seuls les comptes 2011 ne sont pas encore approuvés par le DIME, la Cour a considéré qu'elle devait mettre l'accent sur cette période afin d'identifier d'éventuelles écritures correctives.

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**. De ce fait, la Cour a pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et la mise en œuvre appréciée sous l'angle du **principe de proportionnalité**.

La Cour a conduit son audit conformément aux **normes internationales d'audit** et aux **codes de déontologie** de l'International Federation of Accountants (IFAC) et de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), dans la mesure où ils sont applicables aux missions légales de la Cour.

En pratique, la méthodologie de la Cour des comptes est la suivante :

### **1<sup>ère</sup> phase : Planification**

Cette phase consiste à définir et à mobiliser les ressources et les compétences les mieux adaptées à la mission, que ce soit auprès des collaborateurs de la Cour des comptes ou auprès de tiers, et à déterminer les outils méthodologiques à utiliser.

## **2e 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<sup>ème</sup> phase : Récolte d'informations**

Cette phase consiste à déterminer les sources de l'information pertinente, à savoir quelles sont les personnes-clés à contacter et quelles sont les informations qui sont nécessaires à l'atteinte des objectifs. Ensuite, les collaborateurs de la Cour et/ou les tiers mandatés procèdent à des entretiens et collectent les informations requises.

## **4<sup>ème</sup> phase : Vérification et analyse de l'information**

Cette phase consiste d'une part à s'assurer que les informations récoltées sont fiables, pertinentes, complètes et à jour et d'autre part à les analyser et à les restituer sous la forme de documents de travail.

## **5<sup>ème</sup> phase : Proposition de recommandations**

Cette phase consiste à établir les constatations significatives, à déterminer les risques qui en découlent et enfin à proposer des recommandations afin de rétablir la légalité des opérations, la régularité des comptes ou d'améliorer la structure ou le fonctionnement de l'organisation.

## **6e phase : Rédaction du rapport**

Cette phase consiste à rédiger le rapport conformément aux documents de travail et à la structure adoptée par la Cour des comptes.

## **7<sup>ème</sup> phase : Validation du rapport**

Cette phase consiste à discuter le contenu du rapport avec l'entité auditée, avec pour objectif de passer en revue les éventuelles divergences de fond et de forme et de s'accorder sur les priorités et délais des recommandations.

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

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la **typologie des risques encourus**, telle que définie dans le Glossaire qui figure au [chapitre 12](#).

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au [chapitre 11](#) un tableau qui **synthétise les améliorations à apporter** et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **déla**i de réalisation.

### 3. CONTEXTE GÉNÉRAL

#### 3.1. Présentation de la commune de Genthod

D'une superficie de 287 hectares, la commune de Genthod comptait 2'777 habitants en février 2012.

L'Exécutif de la commune se compose du maire et de deux adjoints<sup>7</sup>, tous trois élus pour quatre ans et entrés en fonction en juin 2011. Chaque membre de l'Exécutif est en charge de plusieurs politiques publiques telles que l'aménagement du territoire et tissu économique, les finances et les bâtiments, la sécurité publique, le génie civil et la mobilité, l'environnement, les affaires sociales et les naturalisations, la culture et la bibliothèque, les sports et les loisirs. En outre, le maire est en charge de l'administration et de la gestion du personnel.

Selon les membres de l'Exécutif, leur activité dévolue à la conduite des affaires de la commune représente entre 2 et 3 jours par semaine. Elle comprend, entre autres activités, les séances hebdomadaires de l'Exécutif et les présences aux séances mensuelles du Conseil municipal.

Le Conseil municipal est formé de 17 membres<sup>8</sup> élus pour quatre ans et entrés en fonction en juin 2011, qui sont également membres des différentes commissions du Conseil municipal (7 membres pour chacune des 10 commissions) :

- Affaires sociales et naturalisations ;
- Aménagement du territoire et tissu économique ;
- Culture & bibliothèque ;
- Bâtiments ;
- Environnement ;
- Finances ;
- Génie civil et mobilité ;
- Scolaire ;
- Sécurité publique ;
- Sports et loisirs.

Le Conseil municipal a des fonctions décisionnelles qu'il exerce sous forme de délibérations soumises à référendum facultatif, notamment dans les domaines suivants :

- le budget et la fiscalité de la commune ;
- la gestion de certains biens communaux, l'achat ou la vente de biens immobiliers, les constructions ou travaux, l'exercice des droits réels ;
- certains préavis en matière d'aménagement du territoire ;
- certaines dérogations au rapport de surface des autorisations de construire ;
- le statut du personnel communal ;
- la validité des initiatives municipales ;
- l'adoption du règlement du Conseil municipal et de règlements de portée générale sur des domaines de compétences communales.

---

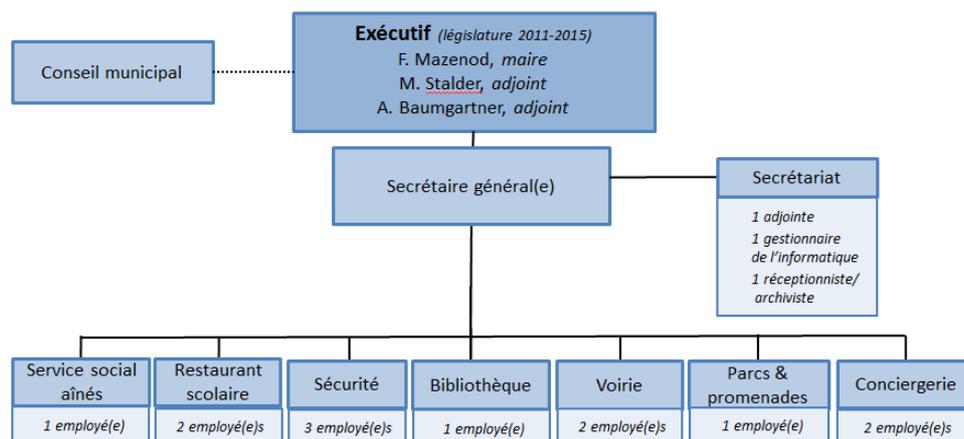
<sup>7</sup> Selon l'article 39 lettre c de la LAC.

<sup>8</sup> Selon l'article 5 alinéa 5 de la LAC.

L'organisation et le fonctionnement du Conseil municipal sont précisés dans un règlement communal<sup>9</sup>. Le Conseil municipal se réunit en moyenne une fois par mois sauf pendant les vacances scolaires.

L'administration de la commune de Genthod employait 16 personnes (hors Exécutif) au 31 décembre 2011, qui sont placées sous la conduite du secrétaire général.

L'organigramme hiérarchique est le suivant :



Source : commune de Genthod.

En outre, la commune de Genthod a mandaté d'une part une fiduciaire (qui emploie un comptable qui vient travailler 2 jours par semaine à la mairie) pour la tenue de la comptabilité et l'établissement des clôtures annuelles et, d'autre part, une personne pour la gestion de la taxe professionnelle.

En ce qui concerne les comptes annuels de la commune de Genthod, un nouvel organe de révision a été mandaté pour la révision de l'exercice 2011 ; l'organe de révision précédent a effectué l'audit des comptes des exercices 2007 à 2010.

<sup>9</sup> Règlement du Conseil municipal de la commune de Genthod, du 22 septembre 1987 (LC 22 111).

## 3.2. Chiffres clés

Selon l'article 43 du RAC, les comptes communaux se composent notamment :

- du bilan ; et
- du compte administratif, qui comprend le compte de fonctionnement et le compte d'investissement<sup>10</sup>.

Selon les rapports de l'organe de révision sur les comptes annuels arrêtés respectivement au 31 décembre 2009, 2010 et 2011 de la commune de Genthod, le bilan de la commune se présentait comme suit :

COMPTÉ DE BILAN (en francs)				
Nature	Libellé	31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011
<b>ACTIF</b>				
10	Liquidités	31'306'423	32'142'105	30'813'895
11	Avoirs	8'194'234	7'804'535	9'040'968
12	Placements	25'709'326	25'578'526	25'579'155
13	Actifs transitoires	5'238	-	-
14	Investissements (1)	16'034'329	16'645'345	17'076'568
15	Prêts et particip.permanentes	4'481'541	4'381'034	4'255'814
18	Avances financements spéciaux	154'223	154'223	-
	<b>Total des actifs</b>	<b>85'885'314</b>	<b>86'705'767</b>	<b>86'766'400</b>
<b>PASSIF</b>				
20	Engagements courants	324'894	232'831	369'798
23	Engagements envers entités partic.	348'314	344'871	344'871
24	Provisions	3'348'861	3'470'691	3'419'787
28	Engagements env.financ.spéciaux	4'131'753	4'370'360	4'796'342
29	Fortune nette (1)	77'731'491	78'287'014	77'835'601
	<b>Total des passifs</b>	<b>85'885'314</b>	<b>86'705'767</b>	<b>86'766'400</b>

(1) : Y compris le reclassement de 51'655 F demandé par le SSCO après approbation des comptes annuels 2010 par le Conseil municipal.

Par ailleurs, les dépenses d'investissements bruts ainsi que les investissements nets (après déductions des contributions de tiers et subventions perçues), se sont élevés à :

COMPTÉ D'INVESTISSEMENTS (en francs)				
Nature	Libellé	31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011
<b>DEPENSES (INVESTISSEMENTS BRUTS)</b>				
50	Investissements propres (1)	3'766'669	2'166'719	4'237'172
	<b>Total des dépenses (investissements bruts)</b>	<b>3'766'669</b>	<b>2'166'719</b>	<b>4'237'172</b>
<b>RECETTES</b>				
61	Contributions de tiers	180'502	-	439'234
63	Facturation à des tiers	-	-	611'295
66	Subventions acquises	-	-	635'000
	<b>Total des recettes</b>	<b>180'502</b>	<b>-</b>	<b>1'685'529</b>
	<b>Total des investissements nets de l'année</b>	<b>3'586'167</b>	<b>2'166'719</b>	<b>2'551'643</b>

(1) : Y compris le reclassement de 51'655 F demandé par le SSCO après approbation des comptes annuels 2010 par le Conseil municipal.

<sup>10</sup> Le détail du contenu du compte de fonctionnement et du compte d'investissement est décrit aux articles 45 et 46 du RAC.

Selon le rapport de l'organe de révision au Conseil municipal sur les comptes annuels arrêtés au 31 décembre 2011 de la commune de Genthod, les revenus se sont élevés à 9.7 millions F tandis que les charges ont atteint 10.2 millions F, laissant apparaître un excédent de charges de 0.45 million F. L'évolution du compte de fonctionnement depuis 2009 se présente comme suit :

COMPTE DE FONCTIONNEMENT (en francs)		2009			2010			2011		
Nature	Libellé	Budget	Réalisé	Delta	Budget	Réalisé	Delta	Budget	Réalisé	Delta
<b>CHARGES</b>										
30	Charges de personnel	1'342'693	1'447'330	104'637	1'387'664	1'468'453	80'789	1'503'110	1'563'761	60'651
31	Biens, services et marchandises (1)	2'565'400	2'552'143	-13'257	2'706'100	3'082'423	376'323	2'981'400	2'955'108	-26'292
32	Intérêts passifs	3'500	-	-3'500	3'500	-	-3'500	3'500	-	-3'500
33	Amortissements	2'063'393	1'680'464	-382'929	1'425'485	2'111'566	686'081	2'249'895	2'654'897	405'002
34	Contrib. à d'autres collectivités	155'000	217'785	62'785	123'600	501'020	377'420	1'728'310	1'679'011	-49'299
35	Dédomm. à collectivités publiques	795'300	794'778	-522	718'375	610'058	-108'317	615'375	610'085	-5'290
36	Subventions accordées	682'000	695'400	13'400	675'000	676'368	1'368	697'500	698'548	1'048
38	Attrib. aux financ.spéciaux	76'420	361'049	284'629	-	381'260	381'260	-	-	-
	<b>Total des charges</b>	<b>7'683'706</b>	<b>7'748'949</b>	<b>65'243</b>	<b>7'039'724</b>	<b>8'831'148</b>	<b>1'791'424</b>	<b>9'779'090</b>	<b>10'161'409</b>	<b>382'319</b>
<b>REVENUS</b>										
40	Impôts	9'030'000	9'101'891	71'891	7'115'000	8'253'574	1'138'574	7'258'000	8'521'102	1'263'102
42	Revenus des biens	912'500	1'187'363	274'863	330'000	997'823	667'823	824'500	928'181	103'681
43	Revenus divers	45'000	116'108	71'108	45'000	106'285	61'285	30'000	234'115	204'115
44	Parts à rec. & contrib. sans affect.	-	21'003	21'003	-	23'988	23'988	-	24'416	24'416
45	Dédommagement de collect. publiques	-	2'204	2'204	-	-	-	-	1'432	1'432
46	Subventions et allocations	-	2'125	2'125	-	5'000	5'000	-	750	750
	<b>Total des revenus</b>	<b>9'987'500</b>	<b>10'430'694</b>	<b>443'194</b>	<b>7'490'000</b>	<b>9'386'670</b>	<b>1'896'670</b>	<b>8'112'500</b>	<b>9'709'997</b>	<b>1'597'497</b>
	<b>Excédent de revenus (charges)</b>	<b>2'303'794</b>	<b>2'681'744</b>	<b>377'950</b>	<b>450'276</b>	<b>555'522</b>	<b>105'246</b>	<b>-1'666'590</b>	<b>-451'413</b>	<b>1'215'177</b>

(1) : Y compris le reclassement de 51'655 F demandé par le SSCO après approbation des comptes annuels 2010 par le Conseil municipal.

### **3.3. Bases légales et réglementaires**

#### **Bases légales et réglementaires**

De manière générale, les communes appliquent en priorité les dispositions de la loi sur l'administration des communes (LAC, B 6 05) et de son règlement d'application (RAC, B 6 05.01).

L'article 4 de la loi sur la gestion administrative et financière (LGAF, D 1 05) stipule par ailleurs que les communes appliquent les principes de la LGAF sous réserve de dispositions particulières qui leur sont applicables.

La LGAF prévoit notamment à ses articles 2 et 3 :

- « *Article 2 Principes de la gestion administrative*  
<sup>1</sup> *L'administration doit agir conformément aux exigences du droit, de la proportionnalité, de l'efficacité et de la rationalité.*  
<sup>2</sup> *Le principe de la proportionnalité veut que tout acte administratif soit nécessaire et approprié à la réalisation du but fixé.*  
<sup>3</sup> *Le principe de l'efficacité et de la rationalité exige un choix et une organisation des moyens administratifs garantissant la meilleure gestion administrative possible.*
- *Article 3 Principes de la gestion financière*  
*Les principes de la gestion financière comprennent les règles de la légalité, de l'emploi judicieux et économique des moyens, de l'équilibre budgétaire, de la non-affectation des impôts principaux, du paiement par l'utilisateur et de la rémunération des avantages économiques ».*

Selon l'article 1 alinéa 3 de la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (LSGAF, D 1 10), « *les communes s'inspirent des principes des titres I et II de la présente loi* ». L'alinéa 1 de cette même disposition précise que « *les entités visées à l'article 11 de la présente loi (ci-après : entités) mettent en place un système de contrôle interne adapté à leurs missions et à leur structure [...]* ». Bien que n'étant pas une obligation légale pour les communes, la mise en place d'un système de contrôle interne dans une administration publique est un outil important pour une gestion efficiente, conforme au droit et aux intérêts des habitants de la commune.

Au moment de l'audit, il n'existe pas de procédures ou directives internes propres à la commune de Genthod qui complètent les bases légales et réglementaires.

Du point de vue comptable et financier, les communes genevoises doivent appliquer diverses directives :

- Le « Manuel de comptabilité harmonisé (MCH1) » : approuvé dans sa deuxième version par le comité de la Conférence des directeurs cantonaux des finances en 1981, ce document vise notamment à harmoniser le droit budgétaire cantonal et communal, à subdiviser le compte administratif en un compte de fonctionnement et un compte des investissements, et à définir de manière uniforme la dépense dans le compte administratif.
- Le « Plan comptable des communes genevoises » : établi par le SSCO et basé sur le MCH1, ce document définit la liste des comptes à utiliser selon une double classification, selon les tâches ou fonctions (administration générale, sécurité publique, enseignement et formation, culture et loisirs, prévoyance sociale, trafic, protection et aménagement de l'environnement et finances et impôts) et selon la nature (charges de personnel, biens, services et marchandises, intérêts passifs, amortissements, contributions à d'autres collectivités publiques, dédommagements à des collectivités publiques, subventions accordées, subventions redistribuées, attributions aux

financements spéciaux, imputations internes, impôts, revenus des biens, revenus divers, parts à des recettes et contributions sans affectations, dédommagements de collectivités publiques, subventions à redistribuer, prélèvements sur les financements spéciaux, imputations internes).

- Les « Directives comptables » : émises par le département du territoire et entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1990, elles mentionnent les principes de la gestion financière, les prescriptions pour la tenue de la comptabilité, définissent les modalités d'un crédit d'engagement, décrivent le contenu de l'actif et du passif, établissent les principes d'évaluation de ces derniers et indiquent les informations supplémentaires à fournir au département de tutelle.
- Les « Directives aux organes de contrôle fiduciaire des communes » : émises par le département du territoire et entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1990, elles décrivent les contrôles qui doivent être réalisés par l'organe de contrôle dans le cadre de l'application de la LAC et des directives comptables ainsi qu'elles indiquent les informations qui doivent être reportées dans le rapport de révision.

### **3.4. Surveillance des communes par le canton**

Les 45 communes genevoises sont placées sous la surveillance du Conseil d'État (article 61 de la LAC). Selon l'article 1 du RAC, le DIME est chargé de l'application de la LAC et du RAC ; c'est donc lui qui assure les relations entre le Conseil d'État et les autorités municipales, par l'intermédiaire du Conseil administratif ou du maire.

Le service de surveillance des communes genevoises (SSCO), dépendant du DIME, effectue un contrôle général de la légalité des décisions prises par les Conseils municipaux communaux. Il surveille également les finances communales en veillant à l'application des « Directives comptables », des « Directives aux organes de contrôle fiduciaire des communes » et du « plan comptable des communes genevoises ».

En l'absence de base légale et compte tenu de la limite induite par l'autonomie communale, le champ de surveillance du SSCO ne porte pas sur la gestion et l'organisation interne des communes ; il n'a donc pas le pouvoir de contrôler le système de contrôle interne communal.

### **3.5. Système d'information et de communication**

Dans le cadre de l'association des communes genevoises (ACG), le service intercommunal d'informatique (SIACG), qui rassemble actuellement 42 communes du canton, a pour but de créer, développer et exploiter un environnement informatique commun.

À ce titre, le SIACG a choisi l'application OPALE afin de répondre à la demande des communes concernant leurs besoins en systèmes d'information.

Cette application dispose de plusieurs modules ; la commune de Genthod utilise principalement celui de la « Comptabilité générale » et celui des « Fournisseurs » (depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012).

### **3.6. Système de contrôle interne et guide des communes genevoises**

Le système de contrôle interne est un système de gestion qui concerne l'ensemble des activités et des collaborateurs d'une administration. Il vise les objectifs suivants<sup>11</sup> :

- le respect des bases légales en vigueur (action publique conforme au droit) ;
- la gestion efficace et efficiente des activités de la commune ;
- la protection des ressources et du patrimoine public ;
- la prévention et la détection des fraudes et des erreurs ;
- la fiabilité de l'information et la rapidité de sa communication.

En d'autres termes, par SCI, on entend l'ensemble des structures et processus de contrôle qui, à tous les échelons de la commune, constitue la base de son bon fonctionnement et participe à la réalisation de ses objectifs.

Comme mentionné précédemment, le « guide du système de contrôle interne des communes genevoises », présenté à l'automne 2011, est en cours de mise en place au sein des communes genevoises<sup>12</sup>. Ce guide traite de 8 processus, retenus comme étant indispensables et prioritaires (en raison des risques financiers) à mettre en place dans les communes. Il s'agit des processus suivants :

- achats ;
- débiteurs ;
- trésorerie ;
- élaboration budgétaire ;
- clôture et informations financières ;
- subventions ;
- charges salariales ;
- taxe professionnelle.

<sup>11</sup> Source : Manuel de contrôle interne de l'État de Genève.

<sup>12</sup> Voir le rapport de la Cour n° 25 du 4 mars 2010 « Audit de gestion relatif au système de contrôle interne des communes de Carouge, Lancy, Meyrin, Onex, Thônex et Vernier ».

## 4. ANALYSE – GOUVERNANCE

### 4.1. Contexte

La gouvernance désigne<sup>13</sup> « l'ensemble des mesures, des règles, des organes de décision, d'information et de surveillance qui permettent d'assurer le bon fonctionnement et le contrôle d'un État, d'une institution ou d'une organisation qu'elle soit publique ou privée, régionale, nationale ou internationale ».

#### Système de contrôle interne des communes<sup>14</sup>

Conformément à l'article 1 alinéa 3 de la LSGAF, « les communes s'inspirent des principes des titres I et II de la présente loi, sous réserve des dispositions particulières qui leur sont applicables ». Ces règles spécifiques figurent en particulier dans la LAC et le RAC, qui prévoient notamment des normes en matière budgétaire, d'engagements et de contrôle.

L'article 2 LSGAF (inclus dans le titre I) définit le SCI comme « un ensemble cohérent de règles d'organisation et de fonctionnement et de normes de qualité qui ont pour but d'optimiser le service au public, la qualité des prestations et la gestion des entités et de minimiser les risques économiques et financiers inhérents à l'activité de celles-ci ». Comme l'a relevé le Grand Conseil, chaque entité est responsable d'adapter les modalités du contrôle à ses besoins, selon les principes de la proportionnalité et de l'économie des moyens.

En outre, l'article 48 précise que « 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 :

- *Lettre 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 » ;
- *Lettre w* : « d'édicter les dispositions d'application des règlements municipaux adoptés par le Conseil municipal ».

#### Gestion des droits d'accès à l'application OPALE

OPALE étant l'application comptable utilisée dans le cadre du processus d'achats, la gestion de ses droits d'accès revêt une grande importance dans le cadre de la mise en place d'un système de contrôle interne.

Au sein de la commune de Genthod, deux collaborateurs de la mairie ont la charge de la « gestion des utilisateurs » (gestion et attribution des droits d'accès de cette application). Ils définissent ces droits en rattachant chaque collaborateur de la commune à un profil déterminé.

En juin 2012, la commune de Genthod disposait de 5 profils d'utilisateurs différents pour l'application OPALE (par exemple : consultation de certains modules, saisie et consultation de certains modules, consultation fournisseurs).

<sup>13</sup> Source : Institut de Recherche sur la Gouvernance et l'Economie des Institutions (<http://www.irgei.org>).

<sup>14</sup> Source principale : préambule du guide du système de contrôle interne des communes genevoises (version septembre 2011).

## 4.2. Constats

- 1 Actuellement, le seul cadre de référence appliqué par la commune de Genthod est celui ressortant de la LAC et du RAC.

Contrairement à ce qui est préconisé aux titres I et II LSGAF, ainsi qu'à l'article 48 lettres v et w de la LAC, la commune de Genthod n'a établi aucun(e) procédure, directive ou règlement interne. À titre d'illustration, sur la base notamment des bonnes pratiques, la Cour cite les domaines suivants, qui auraient dû faire l'objet d'un(e) procédure, directive ou règlement interne :

- directive et/ou procédure relative à l'établissement, la présentation et l'approbation des documents financiers (budget, comptes annuels, rapport annuel et annexes, etc.) ;
- directive et/ou procédure relative au suivi des états financiers et des budgets ;
- directive relative aux modalités d'engagements financiers de la commune ;
- directives relatives à la conclusion des contrats par la commune ;
- procédure achats et procédure fournisseurs ;
- procédure factures et paiements ;
- procédure de traitement des demandes de subventions et règlement relatif à l'octroi des subventions ;
- règlement relatif aux deux fonds spéciaux (legs avec des buts très spécifiques) de la commune de Genthod.

- 2 La Cour a identifié différents points relatifs au plan financier, qui est également un outil utile d'aide à la décision, à savoir :

- Le plan financier n'est pas établi périodiquement, ni communiqué systématiquement au Conseil municipal, ce qui constitue un cas de non-respect de l'article 52 alinéa 1 du RAC.
- Suite au budget 2011 déficitaire, un plan quadriennal a été élaboré (article 52 alinéa 2 du RAC) par un des adjoints au maire de l'ancienne législature (également responsable des finances). Cette version a été adressée en décembre 2010 au SSCO, mais n'a jamais été utilisée au sein de la mairie ; elle n'a donc pas été mise à jour depuis lors.
- Le comptable externe a élaboré en juin 2012, en collaboration avec le maire de Genthod, un plan financier provisoire 2012-2015. Ce plan ne reprend pas l'ensemble des crédits d'engagements (et amortissements y afférents) ayant fait l'objet d'une délibération du Conseil municipal. À titre d'illustration, le crédit d'engagement « Chemin des Hutins-Goulus » (406'942 F, voté le 6 décembre 2011) n'est pas indiqué.
- Selon l'article 53 alinéa 2 du RAC, « *pour les communes qui présentent un budget comportant un excédent de charges, selon l'article 77 de la LAC, le plan financier doit en outre démontrer un retour à l'équilibre budgétaire dans un délai de 4 ans* ». La commune de Genthod doit donc présenter un retour à l'équilibre dans les 4 ans à compter de son budget déficitaire de 2011. Or, le plan financier (version de juin 2012) présente pour les années 2014 et 2015 un résultat d'excédent de charges de 1.9 million F par an.

- 3 La Cour a relevé différents manquements concernant le plan d'investissements, outil utile d'aide à la décision :

- Le plan d'investissements 2012 était encore à l'état de projet lors de l'audit en juin 2012, alors que, conformément à l'article 37 du RAC, il « *doit être établi chaque année et présenté au Conseil municipal en même temps que le budget de fonctionnement* » (soit pour

l'exercice 2012, au plus tard deux semaines avant l'approbation du budget survenue le 8 novembre 2011).

- Le plan d'investissements 2012<sup>15</sup> ne comprend pas l'ensemble des investissements ayant fait l'objet d'une délibération du Conseil municipal. À titre d'illustration, les crédits d'engagement « Chemin des Hutins-Goulus » (406'942 F, voté le 6 décembre 2011) et « Trottoir chemin des limites » (225'000 F, voté le 8 novembre 2011) n'ont pas été indiqués.
  - Concernant plus spécifiquement le projet « Chemin des Hutins-Goulus », la délibération du Conseil municipal présente un crédit d'investissement de 406'942 F (montant brut des dépenses), duquel il faut déduire les recettes (participation des copropriétaires de 248'662 F et subvention cantonale à venir), afin d'obtenir le montant des dépenses nettes à charge de la commune de Genthod (à amortir sur 30 ans). Toutefois, les recettes et les dépenses 2011 de ce projet ne figurent ni dans la comptabilité (*voir le constat n° 1 du chapitre 7.2*), ni dans le plan d'investissements de la commune.
- 4 Dans deux cas identifiés par la Cour, des élus ont donné instructions de comptabiliser les opérations de manière non conforme aux principes de délimitation périodique<sup>16</sup> et de séparation des pouvoirs. Il s'agit des cas suivants :
- Un membre de l'Exécutif a demandé à ce que des travaux de canalisation effectués et facturés en novembre 2010 soient comptabilisés à charge de l'exercice suivant ;
  - Le président d'une des commissions du Conseil municipal a donné instructions par écrit que le versement d'une subvention soit décalé sur l'exercice suivant afin d'éviter un dépassement budgétaire.
- 5 La Cour relève une absence d'outils de gestion, de suivi et de contrôle. Par exemple :
- Il n'existe pas de gestion active des liquidités de Genthod, dont les montants représentent une part significative de ses actifs (en moyenne 40 % du total de bilan sur les trois derniers exercices), à savoir :

Nature	Libellé	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011
101	Chèques postaux	106'285	16'517'835	17'529'861	18'283'862
102	Banques	6'851'255	14'757'890	14'575'550	12'497'761
103	Etat de Genève	73'332	21'004	31'358	25'264
<b>TOTAL</b>		<b>7'030'872</b>	<b>31'296'728</b>	<b>32'136'769</b>	<b>30'806'887</b>

Depuis le remboursement du dernier placement en février 2009, les liquidités sont conservées sur un compte-courant rapportant du 0.05 %.

- La commune de Genthod n'a pas mis en place de reporting intermédiaire formalisé qui permette tant à l'Exécutif qu'au Conseil municipal (et ses commissions) de disposer de la consommation du budget de fonctionnement en cours d'année. Il en résulte que les comptes de fonctionnement dont le budget va être dépassé avant la fin de l'année ne sont pas identifiés. Cette information n'est fournie aux autorités qu'au moment de la délibération sur les comptes annuels du Conseil municipal, soit au mois de mai de l'année suivante.

<sup>15</sup> Soit la version projet datée du 26 juin 2012.

<sup>16</sup> L'article 20 lettre d du RAC prescrit que « les opérations doivent être comptabilisées au moment de l'origine effective des droits et des obligations » (principe de délimitation périodique).

- Le fichier de suivi des crédits d'investissements n'est pas tenu à jour. De plus, ce document (ou un document analogue) n'est pas remis aux autorités de la commune, pour le contrôle et la validation des crédits d'investissements. Il en résulte que les dépassements de crédits ne sont généralement identifiés que postérieurement à la dépense effective et ne font pas l'objet d'une demande de crédit complémentaire.
  - La commune de Genthod n'effectue pas d'analyse et de contrôle des résultats annuels de ses immeubles locatifs, dont la gestion a été confiée à une régie immobilière. En effet, jusqu'à la clôture de l'exercice 2011, la commune ne demandait ni détails, ni justificatifs des revenus et des coûts liés à ses immeubles ; dès lors, il est saisi en un « bloc », pour chaque immeuble locatif, le total de chaque rubrique/nature (charges, rénovation, conciergerie, revenus, etc.) tel que ressortant des décomptes annuels de régie. La Cour a toutefois pris note que le nouveau secrétaire général de Genthod a demandé l'envoi systématique par la régie des justificatifs dès 2012.
- 6 En pratique, et pour autant qu'il existe un crédit budgétaire annuel y afférant, il est accordé aux employés des services communaux (bibliothécaire, cantonnier, concierge, etc.) une compétence jusqu'à concurrence d'environ 500 F pour l'achat de petit matériel et/ou marchandises (par exemple : livres, fleurs annuelles, clous, produits d'entretiens, etc.). Toutefois, cette délégation de compétences n'a pas été formalisée.
- 7 La commune de Genthod n'a pas établi de directives réglementant les dépenses relatives au « train de vie » (indemnités effectives ou forfaitaires, etc.) des autorités communales (Exécutif et Conseil municipal).

Ainsi, en l'absence, d'une part, de base légale et réglementaire, et d'autre part, de directives en la matière, il n'est pas possible de se prononcer sur la pertinence des montants et de la nature des dépenses de l'Exécutif (budget 2011 de 188'000 F) et du Conseil municipal (budget 2011 de 90'000 F), que ce soit en termes de :

- voyages (par exemple : voyage chaque année de deux jours d'environ 25'000 F des membres du Conseil municipal et de leurs conjoints, bons voyages de 6'000 F (soit 2'000 F par personne) que s'est octroyé l'Exécutif sortant) ;
  - sorties (par exemple : restaurants, nombre de sorties-restaurants, nombre de personnes présentes et leurs fonctions) ;
  - indemnités ou jetons de présence (par exemple : montant mensuel d'indemnité et 13<sup>ème</sup> salaire de 11'000 F pour l'ensemble de l'Exécutif, types de dépenses incluses dans le forfait annuel déplacements de 8'000 F pour l'ensemble de l'Exécutif).
- 8 Outre les dépenses comptabilisées sur les comptes des fonctions relatives au Conseil municipal et à l'Exécutif (*voir constat n°7 précédent*), la Cour a identifié plusieurs dépenses relatives à des frais de réceptions et de repas comptabilisés dans des comptes distincts. En l'absence de réglementation (fixant entre autres un montant maximum par personne) ou d'information (relative par exemple aux nombre et statut des personnes présentes), les remboursements relatifs à ces frais ne peuvent donc pas faire l'objet de validations et de contrôles formalisés. À titre d'illustration, la Cour présente ci-dessous certains des cas identifiés.

#### *Administration générale – Frais de réceptions*

- Diverses livraisons de canapés, petits fours ou mignardises pour des séances de commissions du Conseil municipal (toutes composées de 7 membres), avec des tarifs oscillants entre 334 F et 965 F par séance ;
- Facture d'un restaurant pour les 6 et 23 novembre 2010 de 4'471 F : pas d'indication sur le nombre et le statut des personnes présentes ;
- Facture de 5'600 F d'un restaurant pour les soirées des 15 juin (24 personnes) et 23 juin 2011 (44 personnes) : sorties relatives à la fin de législature de l'ancienne maire, sans information quant au statut des personnes présentes.

#### *Encouragement à la culture – Manifestations culturelles*

- Plusieurs dépenses relatives à une « soirée des magistrats sortants du 13 mai 2011 » (location du lieu de réception, repas, frais d'animations, orchestre, etc.) pour un total de dépenses identifiées par la Cour de 15'305 F ;
- Bons de voyage offerts aux trois magistrats sortants.

Sur la base des exemples précités (extraits d'écritures des comptes « frais de réceptions » et « manifestations culturelles »), les montants identifiés relatifs aux soirées et cadeaux octroyés aux 3 magistrats sortants en mai 2011 se sont élevés à 26'905 F. Ce type d'événement ne peut être considéré comme une « manifestation culturelle d'encouragement à la culture », à tout le moins pour les 21'305 F imputés sur cette fonction.

#### *Administration générale – Sortie du personnel*

- Le coût total de la sortie annuelle du personnel communal (16 personnes employées) s'est élevé respectivement à 2'499 F (156 F par personne) en 2009, à 3'622 F (226 F par personne) en 2010 et à 3'667 F (229 F par personne) en 2011.

9 En ce qui concerne la gestion des droits d'accès à l'application OPALE, la Cour a pu identifier deux problèmes de séparation de fonctions concernant les profils existants :

- le profil disposant des droits « d'administrateur » devrait uniquement avoir un accès « gestion des utilisateurs » (droit qui ne lui est en l'occurrence pas attribué dans l'application OPALE), et non pas, comme c'est le cas actuellement, un accès qui permette de saisir des écritures ;
- l'adjointe du secrétaire général et l'informaticien/secrétaire de mairie ont un profil leur octroyant les droits pour gérer le module fournisseurs, saisir l'initialisation des paiements, mais également tous les droits pour gérer les utilisateurs.

### **4.3. Risques découlant des constats**

Le **risque opérationnel** tient à l'absence d'outils de gestion adéquats ce qui peut avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies par l'Exécutif, par le Conseil municipal et par l'administration communale.

Le **risque financier** tient à un rendement insuffisant de certains actifs suite à l'absence de leur gestion active et qui conduit à une mauvaise utilisation des fonds publics. À titre d'illustration, un rendement supplémentaire d'un demi-pourcent à celui obtenu actuellement représente un montant annuel de 150'000 F, soit à la date du rapport au total de près d'un demi-million F.

Le **risque de contrôle** est avéré par l'absence d'un environnement de contrôle adapté à la nature et au volume des opérations de la commune.

Le **risque de conformité** est avéré par le non-respect des dispositions légales qui prévalent en matière d'établissement des plans financiers et d'investissements.

#### **4.4. Recommandations**

**[cf. constats 1 et 6 à 9]** De manière générale, la Cour recommande à l'Exécutif la mise en place d'un SCI adapté à la nature et au volume des opérations de la commune. Pour ce faire, la Cour recommande notamment :

- d'instituer des règles concernant les sujets suivants :
  - établissement, présentation et approbation des documents financiers (budget, comptes annuels, rapport annuel et annexes, etc.) ;
  - suivi des états financiers et des budgets ;
  - modalités d'engagements financiers de la commune ;
  - conclusion des contrats par la commune ;
  - accès et autorisations liées au logiciel comptable OPALE ;
  - achats et fournisseurs ;
  - factures et paiements ;
  - traitement des demandes et octroi de subventions ;
  - gestion des deux fonds spéciaux (legs avec des buts très spécifiques) de la commune de Genthod.

et de mettre ces règles en place sous la forme de directives/procédures ad hoc, en indiquant entre autres les acteurs et les activités de contrôles devant être effectuées.

- d'établir une règle relative aux dépenses autorisées du Conseil municipal, de l'Exécutif et des employés communaux et la formaliser dans une directive. Celle-ci devra traiter de l'ensemble des frais de repas, de réception, de jubilé, de voyage et de fin de législature remboursés par la commune, et préciser notamment le montant maximum par repas, par voyage, par jubilé en fonction du nombre d'années. Des activités de contrôle devront également être prévues, afin d'assurer le respect de la directive.

Pour ce faire, la Cour encourage la commune à s'inspirer du « guide du système de contrôle interne des communes genevoises », qui propose des modèles de documents.

Bien que la mise en place de cette recommandation nécessitera du temps et engendrera des coûts, elle contribuera à terme à une organisation plus efficace et efficiente de la commune. De plus, de l'avis de la Cour, ces coûts supplémentaires devraient être largement couverts par les revenus supplémentaires provenant de la gestion active des liquidités.

**[cf. constat 2]** La Cour invite les autorités communales de Genthod à respecter les dispositions légales en établissant le plan financier de manière régulière et systématique, à s'assurer qu'il soit complet et, en cas de déficits sur plusieurs exercices, à prendre les mesures prescrites par la LAC pour rétablir l'équilibre des comptes de la commune. En outre, la Cour leur recommande d'utiliser ce document comme un outil de gestion.

**[cf. constat 3]** La Cour invite les autorités communales de Genthod à respecter les dispositions légales en établissant dans les délais requis le plan d'investissements et à s'assurer qu'il soit complet. En outre, la Cour leur recommande d'utiliser ce document comme un outil de gestion.

**[cf. constat 4]** La Cour invite les autorités communales à se conformer aux dispositions légales. En outre, la Cour rappelle que le Conseil municipal est notamment en charge d'approuver les comptes annuels, et que toute instruction en matière de comptabilité constitue une violation du principe de séparation des pouvoirs.

**[cf. constat 5]** La Cour invite les autorités communales de Genthod à mettre en place des outils de suivi du budget de fonctionnement et des crédits d'investissements, tels que des tableaux de bord. Il faudra également définir la périodicité d'établissement de tels documents, les destinataires (Exécutif, Conseil municipal, commissions, secrétaire général) ainsi que les actions attendues de ces derniers. En matière de gestion des liquidités, la Cour recommande aux autorités communales d'élaborer une charte de trésorerie<sup>17</sup> déclinant notamment la stratégie et les instruments financiers autorisés.

**[cf. constat 9]** La Cour invite les autorités communales de Genthod à modifier les droits d'accès OPALE, en supprimant :

- la saisie d'écritures du profil disposant des droits « d'administrateur » ;
- la gestion des utilisateurs des profils de l'adjointe du secrétaire général et de l'informaticien/secrétaire.

#### **4.5. Observations de la commune de Genthod**

*Les recommandations sont acceptées.*

*La Commune de Genthod est favorable à mettre en place un système de contrôle interne correspondant à ses besoins et dans la mesure de ses ressources. L'étude de l'efficience et du rapport coût-bénéfice d'une telle implémentation sera une priorité afin de garantir une gestion économe des deniers publics.*

*Constat 4 : la commune de Genthod, lors de l'établissement du nouveau mandat pour le comptable externe, insistera clairement sur l'indépendance.*

*Constat 5 : l'Exécutif sera soucieux d'optimiser le rendement de son capital ; il mettra en place un suivi formalisé et régulier des rendements des placements.*

*Constat 8 - administration générale, frais de réception : les informations sont directement annexées à la facture depuis juin 2012.*

*Constat 8 - encouragement à la culture : la commission culture, sports et loisirs a voulu faire une surprise aux magistrats sortants et a pris sur son budget le montant des cadeaux et de la soirée.*

<sup>17</sup> Dans ce cadre, les autorités communales peuvent s'inspirer du rapport n° 16 de la Cour des comptes du 24 février 2009 « *Audit de gestion relatif à la gestion de la dette et des liquidités de l'État de Genève, la Ville de Genève, la commune de Plan-les-Ouates, les SIG, l'AIG, Palexpo et l'UniGE* ».

## 5. ANALYSE – RESPECT DES DISPOSITIONS LÉGALES (LAC) ET RÉGLEMENTAIRES (RAC) RELATIVES AUX ASPECTS BUDGÉTAIRES ET FINANCIERS

### 5.1. Contexte

Selon l'article 19 du RAC, « aucune dépense ne peut être engagée sans avoir fait l'objet préalablement d'une délibération en application de l'article 30 de la loi ». Ainsi, il convient de s'assurer qu'un crédit budgétaire (budget de fonctionnement) ou un crédit d'engagement (budget d'investissement) est disponible afin de permettre le financement des besoins.

#### **Crédit budgétaire (budget de fonctionnement)**

Selon l'article 27 du RAC, « un **crédit budgétaire** est une autorisation annuelle d'utiliser, dans un but précis, un certain montant inscrit au budget de fonctionnement ». Par ailleurs, selon l'article 28 « si un crédit budgétaire est insuffisant pour remplir la tâche prévue, un crédit supplémentaire doit être demandé. L'article 29 demeure réservé ».

Ce dernier article précise les éléments suivants :

- 1 « si l'engagement d'une dépense, non prévue au budget de fonctionnement ou dépassant la somme budgétisée revêt un caractère d'urgence et est commandé par les intérêts de la commune, le Conseil administratif, le maire ou un adjoint dans le cadre de ses fonctions déléguées au sens de l'article 44 de la loi, peut autoriser l'utilisation anticipée d'un crédit.
- 2 Les charges liées qui doivent être engagées jusqu'à la décision du Conseil municipal ne nécessitent pas de crédit supplémentaire ; il en est de même pour toute charge découlant, durant la même année, d'un revenu correspondant.
- 3 L'utilisation anticipée d'un crédit et les dépassements de crédits doivent être justifiés dans le compte annuel et approuvés par le Conseil municipal ».

Dans la pratique, alors que le SSCO exige que le budget de fonctionnement annuel d'une commune soit voté par le Conseil municipal au minimum à un niveau en 2 positions<sup>18</sup> pour les fonctions<sup>19</sup> et en 3 positions pour les natures<sup>20</sup>, la commune de Genthod va plus loin, en approuvant son budget au niveau le plus fin (compte par compte). Cela a pour effet que les dépassements de budget peuvent être plus importants que dans la configuration exigée par le SSCO, car ils ne sont pas compensés par les réserves de budget au sein d'un même groupe de comptes.

<sup>18</sup> Les positions permettent de représenter la « hiérarchie » des natures et des fonctions (voir définitions ci-après). Par exemple, la nature à une position 3 « charges » regroupe les natures à 2 positions 30 « charges de personnel », 31 « biens, services et marchandises », etc. qui regroupent elles-mêmes les natures à 3 positions 310 « fournitures de bureau, imprimés, publicité », 311 « mobilier, machines, véhicules, matériel », etc. et ainsi de suite jusqu'à 6 positions.

<sup>19</sup> Les fonctions représentent les grands « domaines d'actions » des communes. Par exemple, la fonction 11 représente la « sécurité municipale ».

<sup>20</sup> Les natures qualifient les actifs et passifs, charges et revenus, dépenses et recettes. Par exemple, la nature 318 correspond aux charges « honoraires et prestations de service ».

### **Crédit d'engagement (budget d'investissement)**

Les crédits d'engagement sont réglementés aux articles 30 à 36 du RAC.

Les alinéas 1 et 2 de l'article 30 du RAC définissent un **crédit d'engagement** comme « *une autorisation d'investir dans un but précis un montant fixé qui ne figure pas au budget de fonctionnement.*

*Un crédit d'engagement doit être demandé pour toute dépense d'investissement excédant 100'000 F pour un seul objet, notamment pour :*

- a) les dépenses pour l'achat, la réalisation et l'amélioration de biens du patrimoine administratif ;*
- b) les prestations fournies par l'administration communale pour la création et l'amélioration de tels biens ;*
- c) l'octroi de subventions uniques pour l'achat, la création et l'amélioration de ces biens par des tiers ;*
- d) l'octroi de prêts et l'acquisition de participations dans le cadre de l'accomplissement de tâches publiques ;*
- e) les transferts du patrimoine financier dans le patrimoine administratif ».*

Conformément à l'article 30 alinéa 4 du RAC, lorsqu'une dépense d'investissement est inférieure à 100'000 F pour un seul objet, les communes genevoises ont la possibilité de la comptabiliser soit au compte de fonctionnement (dépense prévue au budget ou par un crédit budgétaire supplémentaire) soit au compte d'investissements puis activée (dépense prévue par un crédit d'engagement). Au-delà de ce seuil, la dépense d'investissement doit forcément faire l'objet d'un crédit d'engagement.

Selon l'article 33 du RAC, « *lorsqu'un crédit d'engagement est insuffisant, un **crédit complémentaire** doit, en principe, être demandé avant de pouvoir engager des dépenses supplémentaires ; selon les circonstances et l'importance du crédit, une information peut être faite au Conseil municipal ou à la commission concernée. Dans ce cas, une demande de crédit complémentaire est présentée au moment du bouclage du crédit d'engagement* ».

L'article 35 du RAC indique notamment qu'un « *crédit d'engagement doit être **bouclé** immédiatement après l'achèvement d'un projet* », et qu'il « *est soumis à la même procédure d'examen et d'approbation que le compte annuel communal* » (c'est-à-dire qu'il est soumis, conformément à l'article 51 alinéa 1 du RAC, au Conseil d'État pour approbation).

Finalement, en ce qui concerne les **amortissements** des investissements, l'article 34 du RAC précise notamment que :

- « *tout crédit d'engagement pour des dépenses d'investissements doit prévoir la durée et la période d'amortissement [...]* » (alinéa 1) ;
- « *un crédit d'engagement en cours doit être amorti selon la méthode linéaire sur la base du crédit net voté, pour autant que les annuités ne dépassent pas le montant total engagé à la fin de l'exercice concerné* » (alinéa 3) ;
- « *l'amortissement doit être réajusté dès que le crédit est bouclé, sur les annuités restant à courir* » (alinéa 4) ;
- « *en règle générale, la première annuité d'amortissement doit être inscrite au budget qui suit le vote du crédit d'engagement* » (alinéa 5).

## 5.2. Constats

### Crédit budgétaire (budget de fonctionnement) et compte de fonctionnement

- 1 Pour les années 2009, 2010 et 2011, les dépassements budgétaires<sup>21</sup> du compte de fonctionnement (crédits budgétaires) sur l'ensemble des charges annuelles de la commune de Genthod se sont globalement élevés à respectivement 14 %, 34 % et 12 % des achats initialement budgétés :

Charges de fonctionnement	2009	2010	2011
Crédit budgétaire annuel voté (en F)	7'683'706	7'039'724	9'779'090
Dépassements budgétaires (en F)	1'074'690	2'400'038	1'210'900
Dépassements budgétaires (en %)	14%	34%	12%
Nombre de comptes en dépassements	89	90	76

Ces dépassements globaux représentent respectivement 89, 90 et 76 dépassements individuels, allant de quelques francs à près de 492'000 F.

Aucun crédit supplémentaire n'a été formellement demandé en cours d'année, avant d'engager la dépense pour ces dépassements ; sous réserve des éventuels cas qui entreraient dans le cadre de l'article 29 du RAC (caractère d'urgence), cette situation constitue une irrégularité par rapport aux articles 19 et 28 du RAC. En pratique, les dépassements sont ainsi « régularisés après coup », et pour l'ensemble du compte de fonctionnement, lors de la délibération du Conseil municipal sur les comptes annuels qui se tient généralement au mois de mai de l'année suivante.

Afin d'illustrer le constat précédent, la Cour présente ci-après trois exemples de dépassements budgétaires (crédit de fonctionnement) pour les années 2009, 2010 ou 2011, qui n'ont pas fait l'objet de demandes de crédits supplémentaires en cours d'année, et dont les dépenses ne pouvaient être considérées comme « urgentes » au sens de l'article 29 du RAC :

(a) Subventions diverses (compte n° 300.365.00)

Subventions diverses (n°300.365.00)	2009	2010	2011
Crédit budgétaire annuel voté (en F)	100'000	100'000	105'000
Dépassements budgétaires (en F)	26'503	28'242	35'455
Dépassements budgétaires (en %)	27%	28%	34%
Date de dépassement du budget	7 déc.	21 mai	2 août

Le dépassement constaté sur le budget alloué aux subventions versées par la commune de Genthod peut difficilement être caractérisé « d'urgence » chaque année.

(b) Matériel et machines (compte n° 330.311.00)

Matériel et machines (n°330.311.00)	2011
Crédit budgétaire annuel voté (en F)	50'000
Dépassements budgétaires (en F)	18'981
Dépassements budgétaires (en %)	38%
Date de dépassement du budget	30 mai

<sup>21</sup> Soit l'écart entre le réel et le budget voté au niveau le plus fin (compte par compte) pour les comptes de charges (sans tenir compte des écarts sur les comptes de revenus).

Le budget de fonctionnement voté par le Conseil municipal le 11 janvier 2011 incluait un montant estimé de 30'000 F pour l'achat d'un véhicule pour le service des parcs & promenades. Or, le contrat d'achat d'un tel véhicule a été signé le 5 janvier 2011, pour un prix de 58'249 F qui a été facturé en mai 2011, lors de la livraison du véhicule.

(c) *Centre sportif de la Vigne Blanche (compte n° 340.318.03)*

<b>Vigne Blanche (n°340.318.03)</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Crédit budgétaire annuel voté (en F)	140'000	140'000
Dépassements budgétaires (en F)	18'833	41'922
Dépassements budgétaires (en %)	13%	30%
Date de dépassement du budget	10 août	26 août

Ce centre sportif est géré par le Groupement Intercommunal de la Vigne Blanche (GIVB), dont les charges annuelles de fonctionnement sont supportées par les communes de Genthod et de Bellevue.

En ce qui concerne l'année 2012, sur la base de la situation du grand livre du compte de fonctionnement au 15 avril 2012, la Cour a pu identifier que la situation est similaire à celle des exercices précédents (à savoir un non-respect des articles 19 et 28 du RAC), dans la mesure où :

- deux comptes de fonctionnement sont déjà en dépassements budgétaires ;
- plusieurs comptes de fonctionnement ont un solde budgétaire (montant du budget moins montant des dépenses) déjà inférieur à 50 % du crédit budgétaire voté, alors que le 1/3 de l'année ne s'est pas encore écoulé.

Comme pour les années antérieures, aucune demande de crédit budgétaire complémentaire n'a été déposée auprès du Conseil municipal.

- 2 Les dépenses afférentes à un projet d'investissements, qui n'a pas fait l'objet d'une demande de crédit d'engagement, sont directement saisies dans le compte de fonctionnement, et ce quel que soit le montant (inférieur ou supérieur à 100'000 F). Pour les montants supérieurs à 100'000 F, cette pratique est non conforme avec l'article 30 alinéa 4 du RAC qui prescrit qu'un « *crédit d'engagement doit être demandé pour toute dépense d'investissement excédant 100'000 F pour un seul objet* ».

La Cour a identifié le cas des dépenses relatives au plan général d'évacuation des eaux (PGEE)<sup>22</sup>, pour lequel la commune de Genthod n'a pas voté de crédit d'engagement (contrairement à d'autres communes, telle par exemple la Ville de Genève, Onex, Versoix ou encore Bellevue et Pregny-Chambesey avec qui Genthod s'est regroupée pour l'élaboration du PGEE). Dès lors, l'ensemble des dépenses du PGEE de la commune de Genthod, pour un total de 160'967 F, a été saisi de 2007 à 2011 dans des comptes de fonctionnement et non dans le compte d'investissements.

- 3 Au sein de la commune de Genthod, il n'y a pas de suivi formalisé des travaux commandés, devis signés, factures à recevoir, etc. ; par conséquent, aucun montant n'est comptabilisé comme transitoire ou comme provision au compte de fonctionnement, si la facture n'a pas été reçue avant le bouclage annuel des comptes.

<sup>22</sup> Le PGEE est un outil communal ou intercommunal de planification des eaux, qui remplace les anciens plans directeurs des égouts. Pour plus de détail : <http://etat.geneve.ch/dt/eau/pgee-878-5438-13013.html>.

Il en résulte dès lors un non-respect du principe de tenue de la comptabilité tel qu'énoncé à l'article 20 lettre d du RAC « *les opérations doivent être comptabilisées au moment de l'origine effective des droits et des obligations* » (principe de délimitation périodique).

Ainsi, la Cour a identifié des factures de fonctionnement qui n'ont pas été comptabilisées sur le bon exercice comptable, par rapport à l'origine effective des droits et des obligations. Il s'agit par exemple :

- d'une facture d'un montant de 22'815 F reçue le 5 octobre 2011 par la commune de Genthod, relative à des travaux effectués de mai 2010 à août 2011 ; rien n'ayant été provisionné fin 2010, la totalité du montant a été imputée dans le compte de fonctionnement de 2011 ;
- d'une facture d'un montant de 13'131 F reçue le 10 mai 2011 par la commune de Genthod, pour des prestations de 2010 (9'164.54 F) et 2011 (solde du montant) ; faute de provision y afférente, la totalité de la charge a été imputée sur l'exercice 2011 ;
- de la facture de l'organe de révision pour l'exercice 2010 (reçue le 8 juillet 2011) pour 11'448 F, et totalement saisie à charge du compte de fonctionnement de 2011 ;
- d'une facture de 15'046.10 F reçue le 9 mars 2012 de la part de la commune de Pregny-Chambésy concernant les charges de fonctionnement de 2011 de l'office intercommunal de l'état civil ; le montant a été imputé à charge de l'exercice 2012, alors même que les comptes annuels de 2011 n'avaient pas encore été bouclés.

#### **Crédit d'engagement (budget d'investissement) et compte d'investissement**

- 4 Des investissements ont été opérés sans qu'un crédit d'engagement y afférent n'ait au préalable été délibéré et voté par le Conseil municipal ; cette pratique constitue un manquement par rapport aux exigences ressortant de l'article 19 du RAC. La Cour relève que les investissements identifiés concernent trois projets relatifs à des travaux sur des chemins privés, pour lesquels la commune de Genthod devait à l'origine avancer les fonds, mais ne supporter aucune dépense nette, les travaux étant financés entièrement par des riverains privés. Toutefois, une délibération par le Conseil municipal pour respectivement le montant brut (coût total des travaux), les recettes à percevoir (financement des riverains), et le montant net (de 0 F dans les cas présents) aurait tout de même dû être votée au préalable par le Conseil municipal.

La Cour relève finalement que les délibérations n'avaient toujours pas eu lieu à la date de l'audit, malgré une relance du SSCO (courrier daté du 1<sup>er</sup> novembre 2011) qui demandait au maire de « *présenter au Conseil municipal trois délibérations pour l'ouverture des crédits bruts de ces trois réalisations avant la fin de l'année 2011* ».

- 5 La commune de Genthod ne dépose pas systématiquement de crédit d'étude avant d'effectuer les dépenses ; dès lors, en l'absence d'une délibération par le Conseil municipal, l'ensemble des frais d'étude est saisi dans le compte de fonctionnement, sans retraitement ultérieur. À titre illustratif, la Cour cite le cas des frais d'étude et d'adjudication des travaux relatifs au « Chemin des Hutins-Goulus » pour un montant de 22'815 F qui a été saisi en compte de fonctionnement le 20 octobre 2011, alors que la délibération du Conseil municipal relatif au crédit d'engagement de ce projet d'investissements a été votée le 6 décembre 2011.

- 6 Les dépenses d'investissements sont comptabilisées au moment de la sortie de trésorerie, et non pas en fonction de la date de réalisation/survenance des travaux. Ainsi il n'est jamais enregistré de provisions ou transitoires relatifs aux investissements. Il en résulte dès lors notamment un non-respect du principe de tenue de la comptabilité énoncé à l'article 20 lettre d du RAC : « les opérations doivent être comptabilisées au moment de l'origine effective des droits et des obligations » (principe de délimitation périodique).

À titre d'illustration, la Cour relève les cas suivants :

<u>Projet / Nature de la prestation</u>	<u>Période des travaux</u>	<u>Date comptable</u>	<u>Montant (en francs)</u>
Rte Saugy trottoir+éclairage / Construction	2010	30.05.2011	370'000
Trottoir chaussée Creux-de-Genthod / Construction trottoir	2010	05.05.2011	134'500
Trottoir chaussée Creux-de-Genthod / Construction trottoir	Fév. à déc. 2010	01.04.2011	17'377
Centre Communal Polyvalent / Assurance pour couvrir les travaux de construction	Sept. 2011 à sept. 2013	07.12.2011	11'293
Centre Communal Polyvalent / Construction	Oct. à déc. 2011	27.01.2012	1'243'278

- 7 Concernant les investissements, aucun suivi formalisé n'étant effectué par la commune de Genthod (voir constat n°5 du chapitre 4.2), la gestion des projets ne s'appuie que sur la connaissance des dossiers conduits par l'Exécutif ; cette pratique ne permet pas d'identifier les dépassements de crédits avant que les dépenses ne soient engagées. Ainsi, la Cour a identifié plusieurs dépenses qui ont été effectuées avant le vote par le Conseil municipal d'un crédit d'engagement y afférent (en contradiction avec l'article 30 du RAC) ou d'un crédit complémentaire (en contradiction avec l'article 33 du RAC). À titre d'illustration, la Cour présente ci-après trois exemples de situations identifiées lors de l'audit.

(a) Investissements envisagés

Les montants 2010 et 2011 suivants, relatifs à des frais d'études pour des investissements envisagés, ont été dépensés et comptabilisés dans le compte du bilan « n°050.119.00 – Acomptes fournisseurs », en attendant le dépôt d'un crédit d'engagement auprès du Conseil municipal (non encore déposés à la mi-juin 2012) :

<u>Futurs projets potentiels d'investissements</u>	<u>Date de saisie</u>	<u>Montant (en francs)</u>
Crèche intercommunale	30.11.2010	65'231
Crèche intercommunale	21.06.2010	7'660
Crèche intercommunale	13.12.2011	14'389
Port Gitana	13.12.2011	5'400
Port Gitana	13.12.2011	5'400
Maison du Pressoir	10.08.2011	8'500
<b>Total</b>		<b>106'580</b>

(b) Projet d'investissement « Télé-réseau »

Le projet « Télé-réseau » a fait l'objet d'un crédit d'engagement voté par le Conseil municipal en janvier 2004 (1'741'300 F), d'un premier crédit complémentaire en août 2008 (500'000 F), et d'un deuxième crédit complémentaire en mai 2011 (307'465.70 F). Or, il se trouve que ce dernier montant, dont le crédit n'a été voté qu'en 2011, a permis de couvrir les dépenses effectuées en 2009. De même, les dépenses de 2010 (51'654.65 F) et de 2011 (10'775.50 F) ont été effectuées sans crédit d'engagement complémentaire y afférent.

(c) Projet d'investissement « Trottoir Creux-de-Genthod »

Le projet « Trottoir Creux-de-Genthod » a fait l'objet d'un crédit d'engagement de 235'000 F voté par le Conseil municipal en novembre 2009. Des montants ont été comptabilisés en 2010 (54'673 F) et en 2011 (198'379 F), impliquant que des dépenses pour un total de 18'052 F ont été effectuées sans crédit d'engagement complémentaire. En outre, le projet était toujours présenté dans les investissements « en cours » dans le tableau joint en annexe des comptes annuels 2011, alors que les dernières dépenses ont été comptabilisées le 5 mai 2011.

- 8 Dans le cadre de sa surveillance des comptes annuels 2010 de la commune de Genthod, le SSCO avait demandé que les crédits d'engagement soient bouclés, et que l'ensemble des dépassements de crédit soit régularisé et approuvé par le Conseil municipal, avant le changement de législature. Dans ce cadre, des délibérations ont donc été prises par le Conseil municipal le 10 mai 2011.

La Cour a toutefois identifié un nouveau cas de non-respect des articles 33 et 35 du RAC, dans la mesure où deux crédits d'engagements, en dépassement de respectivement 18'052 F (dépenses 2011) et 62'430 F (dépenses de 2010 et 2011), n'ont à nouveau pas été bouclés et régularisés auprès du Conseil municipal à la date de l'audit.

- 9 Pour le bouclage des crédits d'engagement qui n'ont pas fait l'objet d'un dépassement (article 35 du RAC), la Cour n'a relevé aucune délibération du Conseil municipal. Selon les informations obtenues du SSCO à ce propos, ce dernier considère que l'acceptation du Conseil municipal est tacite, au travers de son approbation du tableau « Investissements 31 décembre N-1/31 décembre N » de l'annexe du compte rendu annuel financier de la commune (par opposition au second tableau « Investissements en cours » de cette même annexe).

La Cour relève toutefois que cette pratique n'est à priori pas claire pour la commune de Genthod et pour son Conseil municipal, dans la mesure où un crédit d'engagement<sup>23</sup> a été présenté dans les tableaux « Investissements » et « Investissements en cours » à fin 2009, puis uniquement dans le tableau « Investissements » à fin 2010 ; selon la pratique décrite précédemment, ce crédit était donc considéré comme « bouclé ». Cependant, il est à nouveau présenté dans les investissements en cours à fin 2011, avec de nouvelles dépenses comptabilisées en cours d'exercice.

---

<sup>23</sup> Investissement couvert par un crédit d'engagement initial de 1.7 million F, auquel s'ajoute un crédit complémentaire de 0.5 million F.

- 10 La Cour a relevé un non-respect de l'article 34 alinéa 3 du RAC découlant de la comptabilisation en 2010 d'investissements (dépenses effectives pour 116'343 F) d'un montant inférieur aux amortissements (122'704 F, calculés linéairement en fonction du crédit d'engagement net voté) ; dès lors, le compte d'investissements relatif au projet « Rénovation du bâtiment de l'école » présentait un solde (actif) négatif de 6'360.55 F au 31 décembre 2010.

#### **Autres dispositions légales et réglementaires**

- 11 L'article 48 lettre d de la LAC prescrit que les comptes annuels soient présentés au Conseil municipal au moins 2 semaines avant la délibération (leur approbation). Les comptes 2011 de la commune de Genthod ont été approuvés le 8 mai 2012 ; dès lors, ils auraient dû être présentés au plus tard au Conseil municipal le 24 avril 2012. Or, le rapport de l'organe de révision au Conseil municipal est daté du 26 avril 2012, et le comptable externe envoyait encore en date du 25 avril 2012 (avec réponse datée du 27 avril) des courriels de demandes au SSCO afin de déterminer comment comptabiliser telle ou telle opération. Il est donc plus que vraisemblable que le délai de 2 semaines tel que fixé par l'article 48 lettre d de la LAC n'a pas été respecté.

#### **Constat à l'attention du SSCO**

- 12 La Cour a relevé le cas de trois délibérations du Conseil municipal de la commune de Genthod, datant de novembre et décembre 2011, qui ont été approuvées par le DIM, et non pas par le Conseil d'État, ce qui constitue un non-respect des articles :
- 26 du RAC (approbation du budget de fonctionnement 2012) ;
  - 35 alinéa 3 du RAC (approbation d'un crédit d'engagement) ;
  - 51 du RAC (approbation des comptes annuels 2010).

Après vérification avec le SSCO, il s'avère que les articles 68 et 70 de la LAC ont été modifiés en juillet 2010 ; ainsi, à l'exception de la Ville de Genève (dont le niveau de compétence reste du ressort du Conseil d'État), c'est désormais le département qui approuve les délibérations du Conseil municipal des communes relatives aux crédits d'engagements, aux comptes annuels et au budget. En revanche, les articles 26, 35 alinéa 3 et 51 du RAC n'ont pas été adaptés en conséquence.

### **5.3. Risques découlant des constats**

Le **risque opérationnel** tient au fait de ne pas disposer d'outils de gestion adéquats ce qui peut avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies par l'Exécutif, par le Conseil municipal et par l'administration communale.

Le **risque de contrôle** est avéré par l'absence d'un environnement de contrôle adapté à la nature et au volume des opérations de la commune.

Le **risque de conformité** est avéré par le non-respect des dispositions légales qui prévalent en matière :

- d'engagement des dépenses,
- de crédits complémentaires à demander,
- de respect des principes de tenue et d'enregistrement de la comptabilité,
- de présentation des comptes annuels au Conseil municipal.

## 5.4. Recommandations

**[cf. constats 1, 2, 4, 5, 7, 10 et 11]** La Cour invite la commune de Genthod à respecter les dispositions légales en matière de droit budgétaire, à savoir à :

- soumettre les dépassements de budgets de fonctionnement et d'investissements au Conseil municipal avant leur survenance,
- s'assurer que les dépenses d'investissements sont prévues par un crédit de même nature,
- s'assurer que le montant des amortissements d'un investissement ne soit pas supérieur aux dépenses effectives de ce dernier,
- s'assurer de présenter les comptes annuels au Conseil municipal dans le délai légal, soit au moins deux semaines avant la délibération.

A cet effet, la Cour recommande à la commune de Genthod, dans le cadre de la mise en place de son futur système de contrôle interne, d'inclure une étape de contrôle budgétaire validant :

- pour les comptes de fonctionnement : que la dépense est incluse dans le budget voté par le Conseil municipal. Dans le cas contraire, un crédit budgétaire supplémentaire devrait être demandé au Conseil municipal ;
- pour les comptes d'investissement : que la dépense est incluse dans le périmètre du crédit d'engagement et que ce dernier a bien été voté par le Conseil municipal.

Pour ce faire, l'Exécutif doit disposer de l'information et doter son administration d'outils de suivi tels que cela est déjà constaté et recommandé au chapitre 4.

**[cf. constat 2]** La Cour recommande à la commune de Genthod d'établir une règle fixant les seuils à partir desquels les dépenses doivent être activées (comptabilisation en dépenses d'investissement et non en charge de fonctionnement), et de la formaliser dans une procédure. Celle-ci devrait notamment prendre en compte la durée de vie économique de l'acquisition concernée.

**[cf. constats 3 et 6]** La Cour invite la commune de Genthod à se conformer aux dispositions légales en matière de comptabilité et, notamment, à respecter les principes de délimitation périodique des exercices et de comptabilité d'engagement.

**[cf. constats 8 et 9]** La Cour invite la commune de Genthod à respecter les dispositions légales en matière de droit budgétaire, à savoir à :

- soumettre les crédits d'investissements terminés, sans dépassement, au Conseil municipal pour qu'il les boucle formellement, de manière à ne plus pouvoir comptabiliser d'écritures sur ces crédits après les délibérations. En outre, le Conseil municipal doit s'assurer qu'un crédit bouclé n'apparaisse plus dans les états financiers qui lui sont soumis comme crédit en cours lors des exercices suivants la délibération ;
- soumettre les dépassements de crédits d'investissements au Conseil municipal avant leur survenance et non pas au moment de leur bouclage.

**[cf. constat 12]** La Cour invite le SSCO à proposer au Conseil d'État des modifications du RAC afin de le conformer à la LAC.

### **5.5. Observations de la commune de Genthod**

*[cf. constats 1 à 11]*

*Les recommandations sont acceptées.*

*Constat 2 : il n'y avait pas au départ connaissance d'un besoin d'investissement. Les dépenses ont été réalisées en toute transparence vis-à-vis du Conseil municipal.*

### **5.6. Observations du DIME**

*[cf. constat 12]*

*L'abrogation des articles 26 et 51 du RAC sera proposée au Conseil d'État dans le courant du mois d'octobre 2012.*

*L'article 35 alinéa 3 du RAC n'a, par contre, pas à être modifié.*

## 6. ANALYSE – RESPECT DES DISPOSITIONS RELATIVES AUX MARCHÉS PUBLICS

### 6.1. Contexte

La mise en concurrence des fournisseurs (demande de plusieurs offres) fait partie des bonnes pratiques en matière de gestion, notamment afin de s'assurer que les prix et qualités proposés sont les meilleurs possibles (recherche de la meilleure offre). Dans le cas de la commune de Genthod, une mise en concurrence est normalement effectuée pour tous les achats d'un montant supérieur à 2'000 F (en général, demande de 2 offres/devis).

Le processus de mise en concurrence doit également être appréhendé en lien avec le respect de la réglementation en matière de marchés publics. Dans le canton de Genève, ce domaine est actuellement régi par l'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP, L 6 05), ainsi que par le règlement sur la passation des marchés publics (RMP, L 6 05.01). Selon l'article 8 de l'AIMP, les communes genevoises font partie des autorités adjudicatrices.

Par ailleurs, l'article 6 de l'AIMP définit trois grands types de marchés :

- les marchés de construction ;
- les marchés de fournitures ;
- les marchés de services<sup>24</sup>.

De plus, l'article 12 de l'AIMP définit quatre types de procédure :

- la procédure ouverte ;
- la procédure sélective ;
- la procédure sur invitation ;
- la procédure de gré à gré<sup>25</sup>.

L'estimation de la valeur du marché permet de déterminer le type de procédure applicable. Le tableau ci-après récapitule, pour les trois types de marchés cités précédemment, les procédures applicables en fonction de la valeur estimée du marché (en francs, hors TVA) telles que ressortant de l'annexe 2 du RMP :

<sup>24</sup> Les **marchés de construction** sont des réalisations de travaux de construction de bâtiments ou de génie civil ; on différencie le gros œuvre (tous les travaux nécessaires à la structure porteuse d'une construction) du second-œuvre (tous les autres travaux). Les **marchés de fournitures** concernent l'acquisition de biens mobiliers notamment sous forme d'achat, crédit-bail, leasing, bail à loyer, bail à ferme ou location-vente. Enfin, les **marchés de services** concernent tous les marchés qui n'entrent pas dans la définition des marchés de construction et de fournitures.

<sup>25</sup> Dans le cadre d'une **procédure ouverte**, l'autorité adjudicatrice lance un appel d'offres public pour le marché prévu ; chaque intéressé peut participer (soumissionner) en présentant une offre. Les offres sont évaluées en fonction de critères d'aptitude (capacité sur les plans financiers, économique, technique, etc.) et de critères d'adjudication (prix, qualité, délais, adéquation aux besoins, etc.).

La **procédure sélective** est une procédure publique en deux tours (évaluation selon les critères d'aptitude au 1<sup>er</sup> tour, et les critères d'adjudication au 2<sup>ème</sup> tour).

La **procédure sur invitation** consiste à inviter directement et sans publication des candidats à présenter une offre. L'autorité adjudicatrice doit demander, dans la mesure du possible, au moins trois offres.

Enfin, la **procédure de gré à gré** consiste à adjuger directement le marché à un prestataire.

Types de procédure	Marchés de construction		Marchés de services	Marchés de fournitures
	Second œuvre	Gros œuvre		
Procédure de gré à gré	jusqu'à 150'000 F	jusqu'à 300'000 F	jusqu'à 150'000 F	jusqu'à 100'000 F
Procédure sur invitation	jusqu'à 250'000 F	jusqu'à 500'000 F	jusqu'à 250'000 F	jusqu'à 250'000 F
Procédure ouverte	dès 250'000 F	dès 500'000 F	dès 250'000 F	dès 250'000 F
Procédure sélective	250'000 F	500'000 F	250'000 F	250'000 F

Les valeurs de ce tableau s'appliquent aux marchés non soumis aux traités internationaux. Les valeurs-seuils suivantes, ressortant de l'annexe 1b du RMP, font foi pour déterminer les marchés soumis aux traités internationaux et auxquels s'appliquent des exigences complémentaires (par exemple : publications supplémentaires, délais de remise des offres, etc.) :

Types de procédure	Marchés de construction	Marchés de services	Marchés de fournitures
Communes	(1) 8'700'000 F	350'000 F	350'000 F

(1) : Valeur totale de l'ouvrage.

Les périodes suivantes doivent être considérées pour calculer la valeur d'un marché :

- pour les marchés séparés et identiques : la valeur des marchés passés dans les 12 mois ;
- pour les marchés sous contrat de durée déterminée : la valeur totale du marché ;
- pour les marchés sous contrat de durée indéterminée : la valeur du marché pendant 48 mois (4 ans).

## 6.2. Constats

- 1 Dans la mesure où les offres/devis<sup>26</sup> des entreprises qui n'ont pas été choisies ne sont pas conservés, il n'y a pas de documentation démontrant que des mises en concurrence aient été systématiquement réalisées au sein de la commune de Genthod. Ce constat concerne aussi bien des dépenses de fonctionnement que des dépenses d'investissements.
- 2 S'agissant des **dépenses de fonctionnement** qui conformément aux valeurs-seuil du RMP devraient faire l'objet d'une procédure sur invitation (c'est-à-dire avec au moins 3 offres demandées) : comme précité, uniquement 2 offres sont généralement demandées par la commune de Genthod. La Cour a notamment identifié les natures de charges suivantes qui auraient dû faire l'objet d'une procédure sur invitation formalisée afin de respecter la réglementation en matière de marchés publics pour les marchés de services, et pour lesquelles cela n'a pas été le cas :
  - « Honoraires de régie » (171'608 F pour les trois années 2009 à 2011, donc dépassement de la valeur-seuil) ;
  - « Sécurité/surveillance » (120'876 F pour les trois années 2009 à 2011, donc si calculé sur 4 ans dépassement de la valeur-seuil).

<sup>26</sup> 2 offres/devis, tels que demandés pour tout achat d'un montant supérieur à 2'000 F, conformément à la pratique annoncée comme étant en vigueur au sein de la commune de Genthod.

- 3 Aucune procédure ouverte n'a jamais été effectuée par la commune de Genthod pour les **dépenses de fonctionnement** (fournitures ou services) ; en effet, l'ensemble des natures de charges de fonctionnement n'a pas fait l'objet d'une analyse formalisée, de la part de la commune, permettant de déterminer s'il y avait lieu d'effectuer une procédure ouverte. Compte tenu des montants comptabilisés (dépassement des valeurs-seuils du RMP) et de la nature des prestations réalisées (marchés « homogènes »), les types de dépenses suivants auraient dû faire l'objet d'une procédure ouverte, afin de respecter la réglementation en matière de marchés publics :
- « Tenue de la comptabilité - clôture annuelle » : il s'agit de frais facturés par la fiduciaire, dont l'employé (comptable externe) vient 2 jours par semaine à la mairie de Genthod (276'952 F pour les années 2009, 2010 et 2011) ;
  - « Gestion des déchets – levée des ordures » (646'664 F pour les années 2009, 2010 et 2011 ; le montant dépassant la valeur-seuil de 350'000 F, le marché est dès lors également soumis aux traités internationaux et aux exigences supplémentaires y relatives).

En outre, la Cour a également relevé que la commune de Genthod fait systématiquement appel depuis de nombreuses années au même ingénieur-conseil, sans mise en concurrence (aucun appel d'offres n'a été effectué).

- 4 Aucun appel d'offres n'a été identifié pour les types **d'investissements** suivants, qui auraient dû faire l'objet d'une procédure ouverte afin de respecter la réglementation en matière de marchés publics, compte tenu des montants comptabilisés (dépassement des valeurs-seuils du RMP) :
- « Protection des eaux – Collecteur Mt. Rose, Sautoir d'Or, Moissons » (812'000 F en 2009) ;
  - « Routes communales – Resurfaçage quartier de la Chêna » (521'214 F en 2009).
- 5 En ce qui concerne la construction du centre communal polyvalent (**crédits d'investissements** votés pour un total de 16'100'000 F), les appels d'offres ont été publiés conformément à la réglementation en matière de marchés publics, ce qui n'est pas le cas des adjudications. En effet, dans la mesure où la valeur totale de l'ouvrage dépasse la valeur-seuil de 8'700'000 F, cela implique que le marché est soumis aux traités internationaux et aux exigences supplémentaires y relatives. Ainsi, l'article 52 du RMP demande à ce que la décision d'adjudication soit publiée dans la feuille d'avis officielle (FAO) ; or, aucune publication relative aux décisions d'adjudication n'y a été relevée.

### **6.3. Risques découlant des constats**

Le **risque de conformité** est avéré parce que des marchés, tels que celui du télé-réseau ou celui de la sécurité/surveillance, n'ont pas été attribués selon les dispositions de l'AIMP, voire de l'AMP.

Le **risque de conformité** existe également lorsque la valorisation du marché de services ou de fournitures n'est pas déterminée ce qui conduit la commune de Genthod à ne pas se conformer aux dispositions de l'AIMP ou à utiliser une procédure qui n'est pas celle requise par l'AIMP.

Le **risque de contrôle** avéré tient à l'absence de directive interne et de procédure d'identification systématique des marchés qui ne permet pas de procéder de manière efficace à des opérations de vérification de l'application des dispositions de l'AIMP et, le cas échéant, à des actions correctives.

Le **risque financier** tient au fait que le non-recours aux procédures d'appels d'offres prive l'adjudicateur d'offres plus concurrentielles, notamment en matière de prix.

#### **6.4. Recommandations**

**[cf. constat 1]** À des fins de contrôles, la Cour invite la commune de Genthod à conserver les offres/devis supérieurs à 2'000 F non retenus pour démontrer en tout temps qu'elle respecte sa pratique de mise en concurrence des fournisseurs.

**[cf. constats 2 à 4]** La Cour invite la commune de Genthod à se conformer à la réglementation en matière de marchés publics, ainsi qu'à instituer et formaliser une directive, qui permette notamment l'identification systématique des marchés publics. Celle-ci pourrait inclure, d'une part, d'effectuer une revue de l'ensemble des contrats conclus avec les fournisseurs, et d'autre part, d'analyser les montants totaux dépensés sur certaines natures de charges (voir notamment les marchés de services mentionnés au constat n° 3).

En outre, la Cour recommande à la commune de Genthod de s'assurer que les collaborateurs en charge des achats et acquisitions de travaux, fournitures et services suivent une formation dans le domaine des marchés publics.

**[cf. constat 5]** La Cour invite la commune de Genthod à s'assurer que les dispositions du RMP relatives aux traités internationaux sont respectées dans toutes les procédures d'appel d'offres qu'elle effectue.

#### **6.5. Observations de la commune de Genthod**

*Les recommandations sont acceptées.*

*Constat 1 : avec l'arrivée des trois nouveaux magistrats en fonction, la Commune de Genthod conserve depuis juin 2012 les offres et devis supérieurs à 2'000 F.*

## **7. ANALYSE – ERREURS COMPTABLES ET DE PRÉSENTATION DES COMPTES**

### **7.1. Contexte**

Les comptes des communes genevoises, soit le compte de fonctionnement, le compte d'investissements, le financement des investissements, le compte de variation de la fortune, le bilan et le compte rendu financier doivent être approuvés par le Conseil municipal le 15 mai au plus tard (article 75 alinéa 1 de la LAC). Ensuite, le SSCO doit les analyser et préparer une délibération à l'intention du chef du département (DIME) pour leur approbation formelle, conformément à la LAC. Pour la commune de Genève, ce délai est porté au 30 septembre (article 75 alinéa 2 de la LAC), et l'approbation est du ressort du Conseil d'État.

En pratique, le SSCO se fixe comme délai le 15 octobre pour obtenir l'approbation de la conseillère d'État en charge du DIME de tous les comptes des communes genevoises. Dans le cadre de la mission confiée à la Cour des comptes par le DIME, le SSCO a souhaité que la Cour lui fasse part des éventuelles écritures correctives qu'elle propose avant d'enclencher le processus d'approbation des comptes.

Ainsi, le présent chapitre traite des erreurs comptables et de présentation des états financiers découvertes par la Cour dans le cadre de sa mission. Toutefois, comme mentionnés au chapitre 1, les objectifs du présent audit n'ont pas été de procéder à un audit des comptes annuels, cela étant du ressort de l'organe de révision. Dès lors, les erreurs découvertes et mentionnées ci-dessous ne sont pas exhaustives.

### **7.2. Constats**

- 1 La commune de Genthod a ouvert début 2011 un compte courant bancaire, spécifique à un projet d'investissements (travaux sur un chemin semi-privé, dont les coûts sont en partie à charge de la commune et en partie à charge des riverains privés). Concernant ce compte courant bancaire, la Cour a identifié les manquements suivants :
  - L'ensemble des mouvements survenus sur ce compte courant n'ont pas été saisis dans la comptabilité, ni en 2011, ni début 2012. En 2011, seuls les montants des intérêts perçus pour un total de 51 F ont été comptabilisés ; il en résulte une sous-évaluation au 31 décembre 2011 des liquidités (132'167 F) et de l'investissement y afférent.
  - L'organe de révision des comptes annuels arrêtés au 31 décembre 2011 n'a pas identifié cette erreur.
- 2 Lors de la saisie dans la comptabilité de la commune de Genthod d'une écriture de « prélèvement » (telle que ressortant du décompte trimestriel transmis par le DIME relatif aux taxes d'écoulement) en date du 16 janvier 2012, il n'a pas été tenu compte d'une écriture déjà comptabilisée en date du 31 décembre 2011, ce qui aboutit à une double saisie pour un montant de 98'570.75 F.



- 3 La Cour a identifié, pour l'exercice 2011, que le budget du personnel intérimaire a été imputé dans un compte de fonctionnement incorrect par rapport à la nature de la prestation ; ce budget a été enregistré sur la nature « n° 301 – Traitement du personnel », et non sur la nature « n° 308 – Personnel intérimaire ». Les frais effectivement encourus ayant été saisis correctement dans la nature n° 308, il en est résulté un dépassement budgétaire en fin d'année.
- 4 Les montants relatifs aux soirées et cadeaux octroyés aux 3 magistrats sortants en mai 2011 (*voir le détail au constat n° 8 du chapitre 4.2*) ont été saisis pour un total identifié par la Cour de 26'905 F respectivement dans les fonctions « n° 05 – Administration générale » (5'600 F de frais de réception) et « n° 30 – Encouragement à la culture » (21'305 F de manifestations culturelles), en lieu et place de la fonction « n° 2 – Conseil administratif, maire et adjoints ». Outre le niveau total de ces dépenses, la Cour estime que ce type d'événement ne peut pas être considéré comme une « manifestation culturelle d'encouragement à la culture ».
- 5 Dans le cadre de sa surveillance des comptes annuels 2010 de la commune de Genthod, le SSCO avait demandé que les montants relatifs à trois projets, comptabilisés par erreur dans le compte de bilan « n° 200 – Créanciers », soient reclassés dans les investissements sur l'exercice 2011. Le courrier du SSCO daté du 1<sup>er</sup> novembre 2011 demandait qu'une vérification des montants qu'il avait calculés soit effectuée par la commune de Genthod avant qu'elle n'effectue le reclassement. Il a été indiqué à la Cour qu'une telle vérification n'a pas été effectuée avant le reclassement des montants dans le compte d'investissements pour un total de 971'978 F. En outre, dans ce même courrier, le SSCO demandait à ce que les soldes de ces trois projets d'investissements soient bouclés. Or, il a été procédé à cette étape de manière erronée, en virant les reliquats de respectivement 3'505.34 F, - 663.30 F et 735.20 F au compte de fonctionnement en lieu et place du compte d'investissements.
- 6 Les dépenses relatives au PGEE, pour lequel la commune de Genthod n'a pas voté de crédit d'engagement (*voir le détail au constat n° 2 du chapitre 5.2*), ont été saisies dans des comptes de fonctionnement de 2007 à 2011, et non dans un compte d'investissement. Les montants comptabilisés sont les suivants :

<u>Année</u>	<u>Compte de fonctionnement impacté</u>	<u>Montant (en francs)</u>
2007	Administration générale - Honoraires prestations de tiers	24'102
2008	Administration générale - Honoraires prestations de tiers	25'824
2009	Administration générale - Honoraires prestations de tiers	9'934
2010	Administration générale - Honoraires prestations de tiers	51'648
2011	Protection des eaux - PGEE	49'459
<b>Total</b>		<b>160'967</b>

- 7 Comme indiqué précédemment, le rapport sur les comptes annuels de l'exercice 2011 de la commune de Genthod présente en annexe deux tableaux, à savoir le tableau de l'ensemble des investissements (terminés (T) et en cours (EC)) ainsi que le tableau des investissements en cours (EC).

Après analyse, la Cour a relevé les erreurs suivantes au niveau de ces tableaux :

- Le projet « Trottoir Pré-Roset » est indiqué par erreur comme étant encore en cours (EC) au lieu de terminé (T) dans le premier tableau des investissements (en revanche, il n'est effectivement pas repris dans le deuxième tableau des investissements en cours).
- Le projet « Téléréseau » comporte plusieurs constats :
  - L'investissement est présenté dans le deuxième tableau des en cours en 2009 et en 2011. En revanche, il n'a pas été indiqué, par oubli, à fin 2010 ;
  - Fin 2011, le projet est indiqué comme terminé (T) dans le premier tableau des investissements, mais comme en cours (EC) dans le deuxième tableau.
  - Entre 2009 et 2011, l'investissement augmente suite à des dépenses de 174'039 F (dont 51'655 F découlent d'une reclassification demandée par le SSCO post-clôture 2010) ; toutefois, ce montant n'est pas présenté comme dépenses en 2010, dans aucun des deux tableaux d'investissements ;
  - Sur la base du deuxième tableau des investissements en cours à fin 2011, il est présenté un dépassement de crédit de 318'241.16 F, qui résulte d'une part d'un oubli d'indiquer dans les deux tableaux le deuxième crédit complémentaire de 307'465.70 F (voté par délibération du Conseil municipal le 10 mai 2011), et d'autre part d'une absence de délibération du Conseil municipal pour le solde, soit 10'775.50 F correspondant aux dépenses du deuxième semestre de 2011 (après vote du deuxième crédit complémentaire précité).
- Le reclassement pour un total de 971'978 F effectué à la demande du SSCO (*voir constat n°5 ci-dessus*) a été saisi en 2011. En revanche, les trois projets d'investissements concernés par ce reclassement n'ont pas été indiqués dans le premier tableau des investissements de l'annexe. Dès lors, les totaux des colonnes dépenses et recettes du tableau ne coïncident ni avec la balance des comptes (telle que présentée dans le compte rendu annuel de la commune), ni avec un des autres tableaux de l'annexe intitulé « bouclage des comptes » (écart de 971'978 F).
- Aucun des deux tableaux d'investissements (ensemble des investissements et investissements en cours) de l'annexe aux comptes annuels 2011 ne mentionne le crédit d'engagement de 184'680 F voté par le Conseil municipal le 20 septembre 2011 pour la « modération du trafic Pralay-Rennex ».

### **7.3. Risques découlant des constats**

Le **risque de conformité** tient au fait que si les erreurs comptables ne devaient pas être rectifiées dans la comptabilité 2011, cette dernière ne donnerait pas une situation claire, complète et véridique des comptes, des patrimoines et des dettes communales comme le prescrit l'article 2 alinéa 1 des directives comptables du DIME.

## **7.4. Recommandations**

*[cf. constats 1 à 7]* La Cour des comptes laisse le soin aux autorités communales et au SSCO de prendre la décision de faire passer les écritures correctives identifiées dans le chapitre 7.2.

Si la décision est de modifier la comptabilité 2011, les comptes annuels et les documents qui en découlent (notamment certains des tableaux qui figurent dans le rapport de révision) devront faire l'objet d'une nouvelle approbation par le Conseil municipal.

## **7.5. Observations de la commune de Genthod**

*Les recommandations sont acceptées.*

*Constat 2 : il y a un décalage entre le décompte du DIM et la réception réelle du montant qui est effective 16 jours plus tard. Le processus de traitement de ce cas est à mettre à jour.*

*Constat 4 : la commission culture, sports et loisirs a voulu faire une surprise aux magistrats sortants et a pris sur son budget le montant des cadeaux et de la soirée.*

*Constat 6 : il n'y avait pas au départ connaissance d'un besoin d'investissement. Les dépenses ont été réalisées en toute transparence vis-à-vis du Conseil municipal.*

*Constat 7 : les tableaux ne reprenaient que les investissements pour lesquels des dépenses avaient été effectuées. La Commune de Genthod va corriger cela en incluant également les investissements sans dépenses.*

## **7.6. Observations du DIME**

*Au vu des montants concernés, le service de surveillance des communes (SSCO) va demander à la commune de procéder aux corrections de toutes les erreurs constatées concernant les comptes 2011.*

*En outre, les délibérations suivantes devront être présentées au Conseil municipal de la commune avant le 31 octobre 2012 :*

- Vote du crédit d'engagement pour les trois projets d'investissement relatifs à des collecteurs (avec présentation du détail des dépenses effectuées, soit le travail de recherche demandé par le SSCO le 1<sup>er</sup> novembre 2011) ;*
- Vote du crédit d'engagement relatif au plan général d'évacuation des eaux (PGEE) ;*
- Vote du crédit d'engagement complémentaire pour le dépassement de 10'776 F sur le crédit concernant le Téléréseau (avec vérification que ce crédit est réellement clôturé) ;*
- Vote des comptes modifiés 2011 (avec correction des tableaux faisant partie du compte rendu financier) et des crédits budgétaires supplémentaires 2011.*

## **8. ANALYSE – PROBLÈMES ET TRAITEMENTS COMPTABLES LIÉS AU CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE**

### **8.1. Contexte**

Les dispositions légales et réglementaires en matière de comptabilisation et de présentation des comptes auxquelles sont soumises les communes genevoises, en particulier la LAC et le RAC, sont peu nombreuses et peu contraignantes ; certaines offrent la possibilité d'avoir des alternatives de comptabilisation pour une même transaction (par exemple, les charges et produits des immeubles de rendement). D'autres peuvent conduire à enregistrer des écritures qui ne reflètent pas la situation économique et financière (par exemple, l'amortissement des investissements à comptabiliser dans l'année qui suit le vote du crédit), ce qui n'est pas conforme aux bonnes pratiques en matière comptable (par exemple, MCH2, IPSAS ou RPC<sup>27</sup>).

Par ailleurs, il existe des opérations pour lesquelles il n'existe pas de directives de comptabilisation alors même que les montants engagés sont importants. C'est le cas des groupements intercommunaux qui intègrent, dans la plupart des cas, des projets immobiliers (par exemple, des centres sportifs). Pour la commune de Genthod, l'avoir engagé dans de tels groupements s'élève à environ 1.8 million F au bilan au 31 décembre 2011. À noter que les articles 51 à 60 de la LAC traitent des groupements intercommunaux sans aborder les aspects comptables.

Certains de ces cas devraient être traités lors de l'entrée en vigueur du Modèle de comptabilité harmonisé 2 (MCH2)<sup>28</sup>, dont le déploiement est prévu entre 2014 et 2018. Dans ce cadre, un groupe de travail a été créé entre le SSCO et le département des finances du canton, afin d'élaborer des directives.

Le présent chapitre traite de quelques cas relevés par la Cour des comptes, dont le traitement comptable est inadéquat bien que ne constituant pas une irrégularité. Les cas relevés et mentionnés ci-dessous ne doivent pas être considérés comme exhaustifs, étant rappelé que les objectifs du présent audit n'ont pas été de procéder à un audit des comptes annuels (*voir chapitre 1*).

<sup>27</sup> RPC : recommandations relatives à la présentation des comptes.

<sup>28</sup> Le modèle comptable harmonisé MCH2 fournit les bases de présentation des états financiers des cantons et des communes. Il a été développé à partir de MCH1 par le Groupe d'étude pour les finances cantonales (FkF) à la demande de la Conférence des directeurs cantonaux des finances. En s'appuyant sur les normes IPSAS et en coordination avec le nouveau modèle comptable de la Confédération, le FkF a développé les 20 recommandations constitutives du MCH2.

Ces 20 recommandations, ainsi que l'ensemble du manuel y relatif, ont été adoptées en janvier 2008 par la Conférence des directeurs cantonaux des finances. Cette dernière conseille également aux cantons et aux communes de mettre en œuvre ces recommandations aussi rapidement que possible, soit au cours des 10 prochaines années.

## 8.2. Constats

### 1 Traitement comptable des groupements intercommunaux

Le Centre sportif de la Vigne Blanche est géré par le Groupement Intercommunal de la Vigne Blanche (GIVB), qui est formé des communes de Genthod et de Bellevue. Selon le registre foncier, le terrain est propriété de la commune de Bellevue. Les statuts du GIVB indiquent que le patrimoine du groupement est constitué des installations immobilières.

La Cour relève des incohérences dans la comptabilisation du GIVB au sein de l'entité elle-même et des communes concernées :

- le GIVB, dont les comptes annuels sont révisés par un organe de révision, ne présente pas d'actif immobilisé ;
- la commune de Genthod considère qu'elle a une participation dans le GIVB et classe donc au bilan, dans les « Prêts et participations », le montant décaissé pour ce projet avec un amortissement linéaire sur 20 ans (solde de 1'363'376 F au 31 décembre 2011) ;
- alors que la commune de Bellevue a activé ces dépenses au bilan, dans son patrimoine administratif (« Terrains bâtis »).

A contrario du GIVB, le Groupement Intercommunal Stade Marc-Burdet, dont font également partie les communes de Genthod et de Bellevue, présente ses installations à l'actif du bilan du groupement ; les communes ont toutes les deux activé les dépenses relatives au Stade Marc-Burdet, dans la nature « Prêts et participations ».

La Cour des comptes a été informée qu'un groupe de travail avait été créé entre le SSCO et le département des finances du canton, afin de proposer une directive sur la manière de comptabiliser les investissements et les dépenses subséquentes (charges liées au fonctionnement) engagées par les communes dans les groupements intercommunaux.

### 2 Traitement comptable des charges et revenus des immeubles locatifs du patrimoine financier

Selon le référentiel comptable MCH1, les charges et revenus des immeubles du patrimoine financier – hors le cas où ils sont incorporés et gérés dans une fondation communale – peuvent être comptabilisés comme suit :

- comptabilisation de l'ensemble des charges et revenus dans le compte de fonctionnement de la commune, dans la fonction « n°95 – Immeubles du patrimoine financier » ; ou
- comptabilisation de l'ensemble des charges et revenus au passif du bilan de la commune (nature « n°288 – Immeubles locatifs »), sans impact sur le compte de fonctionnement ; ces réserves ne peuvent ensuite être utilisées que pour des rénovations ou pour couvrir un excédent de charges.

En ce qui concerne la commune de Genthod, tous les immeubles locatifs qu'elle détient sont du patrimoine financier. À l'exception de deux biens (*voir ci-dessous*), l'ensemble des charges et des revenus des immeubles est directement enregistré au passif du bilan de la commune (nature « n°288 – Immeubles locatifs »), sans impact sur le compte de fonctionnement. Bien que non conforme aux bonnes pratiques, la Cour relève que cette méthode est autorisée par MCH1.

Pour des raisons historiques, les charges et les revenus de deux immeubles locatifs sont comptabilisés de manière différente. Il est procédé à la comptabilisation des écritures en mélangeant les méthodes ci-dessus : il saisit dans un premier temps les charges et revenus dans le compte de fonctionnement (fonction n° 95), avant d'en « neutraliser » l'impact sur le résultat du compte de fonctionnement par une écriture qui vire le résultat annuel de ces deux immeubles au passif du bilan (nature n° 288). Ce traitement comptable est erroné, notamment pour les raisons suivantes :

- L'écriture de « neutralisation » du résultat du compte de fonctionnement de 2011 (soit le virement du solde dans le compte de bilan n° 288) s'effectue par le biais d'un compte « amortissements », alors qu'il ne s'agit pas d'une écriture d'amortissements à proprement parler.
- Cette manière de procéder n'affecte pas le résultat du compte de fonctionnement, mais elle modifie la présentation des comptes annuels (tels que validés par l'organe de révision) au niveau :
  - de la fonction n° 95 du compte de fonctionnement (par exemple, pour 2011, les charges et revenus se sont élevés à 545'294.75 F chacun, alors qu'ils devaient être de 0 F) ;
  - de l'annexe du rapport, car ces deux immeubles sont présentés séparément, par rapport aux autres immeubles locatifs du patrimoine financier, et sans aucune indication concernant le montant des réserves cumulées y afférentes.
- Finalement, l'annexe du compte rendu financier annuel de 2010 est erronée, car elle présente ces deux immeubles locatifs dans un tableau ayant pour titre « Patrimoine administratif » et non pas patrimoine financier. De plus, le second tableau présent dans l'annexe n'indique pas le montant des réserves y afférentes.

La Cour a pris note que la commune de Genthod prévoit de modifier la saisie des résultats de tous les immeubles de son patrimoine financier à compter du budget 2013 (comptabilisation de l'ensemble des charges et revenus dans la fonction « n° 95 – Immeubles du patrimoine financier » du compte de fonctionnement), avec conservation au bilan des montants thésaurisés jusqu'au 31 décembre 2012.

- 3 Conformément à l'article 34 alinéa 5 du RAC, « *en règle générale, la première annuité d'amortissement doit être inscrite au budget qui suit le vote du crédit d'engagement* ». Ainsi il n'est pas rare qu'un investissement commence à être amorti, alors qu'il n'est pas encore terminé ou en fonction. C'est par exemple le cas du projet du « Centre communal polyvalent », dont la construction vient de débiter (dépenses de 2.15 millions F saisies à fin 2011, sur un crédit voté de 16.1 millions F), et pour lequel un amortissement de 461'550 F a déjà été enregistré en 2011.

La Cour relève que cette méthode d'amortissement, telle que ressortant des exigences réglementaires, n'est pas conforme aux bonnes pratiques en matière comptable (par exemple, MCH2, IPSAS ou RPC), dans la mesure où elle ne connaît pas la notion de « travaux en cours ».

- 4 Plusieurs dépenses analysées par la Cour ont été comptabilisées dans le compte de fonctionnement alors qu'elles concernent des prestations dont la durée de vie économique est supérieure à une année. À titre d'exemple :

<u>Nature de la prestation</u>	<u>Date de saisie</u>	<u>Montant (en francs)</u>
Véhicule utilitaire	30.05.2011	58'249
Ordinateurs	15.09.2011	41'476
Réfection des surfaces pavées en bordure de chaussée	07.12.2011	38'340
Tableaux muraux pédagogiques	11-12.2011	23'157
Pose d'un caniveau	10.01.2011	10'350
Bancs publics	12.05.2011	8'100

Bien que ne constituant pas une irrégularité au sens du RAC (possibilité d'enregistrer une dépense de moins de 100'000 F ayant un caractère d'investissement soit dans le compte de fonctionnement, soit dans le compte d'investissements), ces principes de comptabilisation sont contraires aux bonnes pratiques en matière comptable (voir à titre d'exemple, le manuel MCH2<sup>29</sup> qu'il est prévu d'appliquer à l'avenir aux communes). Par ailleurs, rien n'interdit à la commune de comptabiliser ces dépenses dans le compte d'investissements, pour autant que le Conseil municipal ait voté un crédit d'engagement y afférent.

### 8.3. Risques découlant des constats

Le **risque de conformité** tient au fait que les comptes ne reflètent pas la situation financière et économique exacte de la commune de Genthod au 31 décembre 2011.

Pour le SSCO, il tient au fait que la comparaison des comptes des communes entre elles est rendue difficile et doit être appréhendée avec prudence, notamment dans le cadre de la publication par le SSCO des données financières des communes genevoises.

Le **risque de contrôle** est avéré par l'absence d'un environnement de contrôle adapté à la nature et au volume des opérations de la commune, notamment parce que le SSCO n'a pas émis de directives.

### 8.4. Recommandations

**[cf. constats 1 à 4]** La Cour des comptes invite le SSCO à mettre en place une directive portant sur la comptabilisation d'opérations particulières telles que celles décrites plus haut, et à s'assurer que son contenu n'est pas contraire aux bonnes pratiques en matière comptable.

<sup>29</sup> La recommandation n° 12 de MCH2 relative aux « biens d'investissement/comptabilité des immobilisations » indique en effet qu'une « immobilisation doit être inscrite à l'actif lorsqu'elle atteint la limite de l'inscription à l'actif fixé par la collectivité pour la catégorie de placements correspondante. Sinon, elle doit être directement amortie par le compte de résultats ». « S'agissant des limites d'inscription à l'actif, le critère de l'importance s'applique et aucune limite fixe d'inscription à l'actif n'est définie. Les limites d'inscription à l'actif doivent donc être fixées par les collectivités, indépendamment de la taille de la collectivité et de ses autres conditions particulières ». À titre d'exemple, à l'État de Genève, un seuil de 20'000 F a été fixé pour le domaine des bâtiments et du génie civil et un seuil de 3'000 F pour les équipements et mobiliers (article 11 du règlement sur les investissements (RInvest, D 1 05.06)).

## **8.5. Observations de la commune de Genthod**

*Pas d'observations ou de commentaires.*

## **8.6. Observations du DIME**

*Les groupements intercommunaux (GI) suivent les mêmes règles comptables que les communes genevoises conformément aux dispositions comptables prévues au chapitre IV du RAC, dont l'article 18 alinéa 2 stipule que « le présent règlement s'applique également aux groupements intercommunaux ». Comme indiqué par la Cour des comptes, le SSCO examine en ce moment la problématique liée à la propriété des actifs immobilisés des GI et ses impacts sur les comptabilités communales. Une directive sera par ailleurs remise aux communes concernées.*

*Concernant les traitements comptables des charges et des revenus des immeubles locatifs, le MCH1 laisse en effet un choix pour la comptabilisation. Ce choix devrait toutefois être le même pour tous les immeubles locatifs d'une commune. Le SSCO prend acte que la comptabilisation de tous les immeubles locatifs de la commune sera effectuée uniformément dès l'année 2013. Au vu de la création d'un groupe de travail technique MCH2, des directives ainsi que des textes légaux traitant spécifiquement de ce thème seront élaborés dans ce cadre.*

*Le début de l'amortissement dès l'utilisation de l'investissement entrera en vigueur au plus tard dès l'introduction des normes MCH2. Un projet de modification du RAC prévoyant ce changement plus rapidement est toutefois à l'étude (octobre 2012).*

*À ce jour, le RAC laisse la possibilité aux communes de comptabiliser les dépenses à nature d'investissement jusqu'à 100'000 F au compte de fonctionnement ou au compte des investissements (activation). Dès le passage aux normes MCH2, ce choix ne sera plus possible car un seuil fixe sera imposé à partir duquel toute dépense de nature d'investissement devra obligatoirement être soit activée (si au-dessus du seuil), soit comptabilisée au compte de résultats (si au-dessous du seuil).*

*Comme indiqué par la Cour des comptes, tous ces cas comptables, qui à ce jour ne présentent pas d'irrégularités, seront régularisés lors du passage aux normes MCH2 pour les communes genevoises. Actuellement, un groupe de travail mis en place par l'État de Genève et l'Association des communes genevoises examine les 20 recommandations contenues dans le MCH2. La LAC, le RAC et les directives seront modifiés et complétés en conséquence.*

## 9. ANALYSE – MANDATAIRES

### 9.1. Contexte

Compte tenu des erreurs relevées dans les chapitres 4 à 8 du présent rapport et celles communiquées par différents courriers du SSCO, la Cour revient sur les prestations des mandataires de la commune de Genthod actifs dans les domaines comptable et financier, à savoir la tenue de comptes et le mandat de révision des comptes.

#### **Tenue de la comptabilité et préparation des états financiers**

Depuis plusieurs années, la commune de Genthod mandate une société pour la tenue de sa comptabilité et pour l'établissement des états financiers. En place depuis 2009, le mandataire actuel délègue un collaborateur qui se rend deux fois par semaine dans les locaux de la commune pour effectuer son travail.

La lettre de confirmation de mandat envoyée au mandataire le 9 janvier 2009, signée par le maire et un de ses adjoints, indique les prestations suivantes :

- Tenue de la comptabilité,
- Élaboration du budget,
- Gestion des salaires,
- Participation à deux séances de la commission des finances, en octobre et en avril/mai.

Pour ce mandat, les honoraires prévus sont compris dans une fourchette de 45'000 à 55'000 F par année, alors que les montants facturés ont été de 113'400 F en 2011, 80'700 F en 2010 et 82'852 F en 2009. Selon la commune de Genthod, ces écarts s'expliquent par le fait que le volume d'activité du comptable a été supérieure aux deux jours par semaine prévus par la lettre de mission.

#### **Mandat de révision des comptes**

Conformément aux dispositions légales (article 56 du RAC), les communes doivent faire réviser leurs comptes annuels par une société agréée par le DIME.

L'organe de révision doit effectuer son audit selon les normes de révision suisses et selon les directives aux organes de contrôle fiduciaire des communes éditées par le DIME (du 25 octobre 1989). En outre, l'article 59 alinéa 1 du RAC stipule que : « <sup>1</sup> Si, lors de ses vérifications, l'organe de contrôle fiduciaire constate des irrégularités, il invite le Conseil administratif ou le maire à régulariser la situation dans un délai approprié. <sup>2</sup> Si ce délai n'est pas observé, l'organe de contrôle fiduciaire doit en informer le département ».

Pour la commune de Genthod, l'organe de révision a été changé pour l'exercice 2011, le précédent ayant fonctionné pour les exercices 2007 à 2010.

La lettre de mandat adressée au mandataire le 17 février 2012, signée par le maire, « [...] confirme le mandat de révision des comptes de la commune de Genthod pour l'exercice 2011 ». Aucun montant prévu d'honoraires n'est indiqué.

Les honoraires facturés pour l'exercice 2011 s'élèvent à 7'560 F.

Les signataires du rapport sur les comptes 2011 de la commune de Genthod ont indiqué à la Cour qu'ils avaient effectué leur mandat selon les modalités d'un « contrôle restreint ». Ce type de contrôle est défini par le Code des obligations (articles 727 et ss) et s'applique en priorité aux petites et moyennes entreprises privées.

Il restreint fortement la nature et l'étendue des vérifications détaillées ce qui a pour conséquence que le type d'assurance fourni est limité et conduit l'auditeur à délivrer une opinion négative libellée de la manière suivante : « [...] *Lors de notre contrôle, nous n'avons pas rencontré d'élément nous permettant de conclure que les comptes annuels ainsi que la proposition concernant l'emploi du bénéfice au bilan ne sont pas conformes à la loi et aux statuts* ».

## 9.2. Constats

- 1 La Cour relève que les lettres de missions qui sont signées par l'Exécutif ne sont pas suffisamment détaillées :

*Mandat de tenue des comptes :*

- Les dispositions légales et réglementaires applicables (LAC/RAC, MCH1, plan comptable des communes, etc.) ne sont pas indiquées ;
- La date de bouclage des comptes n'est pas indiquée formellement ;
- La préparation des états financiers n'est pas indiquée, ni les états à établir composant les comptes annuels, ni la date de remise de ceux-ci ;
- L'assistance à l'organe de révision n'est pas mentionnée.

*Mandat de révision :*

- Le type d'audit qui va être réalisé n'est pas indiqué (en se basant sur les bonnes pratiques (« contrôle ordinaire » ou « contrôle restreint ») ou conformément aux directives émises par le département) ;
- L'assistance au comptable externe dans le cadre d'écritures et du bouclage des comptes annuels n'est pas mentionnée ou exclue ;
- Le montant des honoraires prévus n'est pas mentionné ;
- Le délai de remise du rapport de révision n'est pas indiqué. Toutefois, l'article 75 alinéa 1 de la LAC précise que : « *Le compte de fonctionnement, le compte d'investissements, le financement des investissements, le compte de variation de la fortune, le bilan et le compte rendu financier doivent être approuvés par le Conseil municipal le 15 mai au plus tard* » ;
- La participation à des séances avec les autorités communales n'est pas mentionnée ou exclue.

- 2 Dans le cadre de son audit, la Cour a relevé certaines lacunes concernant les travaux comptables. Il s'agit par exemple des cas suivants :

- Tenue de la comptabilité : des problèmes de comptabilisation ont été relevés par le SSCO au cours des dernières années, qui ont abouti à des modifications des comptes annuels ou des budgets. De même, dans le cadre du présent audit, la Cour a également relevé un certain nombre de constats concernant la tenue des comptes annuels de la commune de Genthod (*voir par exemple les constats n°1 à 5 relatifs aux erreurs comptables relevés au chapitre 7.2*).
- Contenu et présentation des tableaux (par exemple, voir les constats relatifs aux tableaux des investissements (*constat n°7 du chapitre 7.2*), au plan financier (*constat n°2 du chapitre 4.2*) et au plan d'investissements (*constat n°3 du chapitre 4.2*)).
- Compréhension de certaines situations comptables (voir par exemple le traitement comptable des immeubles locatifs du patrimoine financier (*constat n°2 du chapitre 8.2*), ou des chemins (semi-)privés (*constat n°3 du chapitre 4.2 et constats n°1 & 5 du chapitre 7.2*)).

- 3 La Cour a relevé certains manquements concernant les travaux réalisés par l'organe de révision, dans le cadre du mandat de révision des comptes annuels qui lui a été confié. Il en ressort notamment les points suivants :
- L'opinion d'audit délivrée sur les comptes annuels 2011 de la commune de Genthod est imprécise sur plusieurs points, ce qui peut conduire un lecteur non averti à une mauvaise compréhension des travaux réalisés et des conclusions qui en découlent :
    - Il n'est pas fait mention du type de contrôle appliqué, à savoir le contrôle restreint et de la référence à la norme suisse y relative ;
    - L'opinion d'audit est une opinion positive laissant croire à un audit de type « contrôle ordinaire » ;
    - Contrairement aux normes d'audit de la profession<sup>30</sup>, l'opinion sur les comptes annuels de l'exercice 2011 ne mentionne pas la limitation de l'étendue des travaux d'audit découlant du fait que les comptes annuels de l'exercice précédent (2010), et les indications y afférentes mentionnées dans les comptes annuels, ont été vérifiées par un autre organe de révision.
  - L'organe de révision n'a soulevé aucun dysfonctionnement, ni dans son opinion d'audit sur les comptes annuels, ni dans un document ad hoc de type « Lettre de recommandations (management letter) ». Pourtant, des problèmes de comptabilisation ont été relevés par le SSCO au cours des dernières années, qui ont abouti à des modifications des comptes annuels ou des budgets après leur approbation par le Conseil municipal. En outre, dans le cadre du présent audit, la Cour a relevé un certain nombre de lacunes et erreurs concernant les comptes annuels de la commune de Genthod, qui n'ont pas été identifiées par l'organe de révision ; il s'agit par exemple des cas suivants :
    - Non-respect des « Directives aux organes de contrôle fiduciaire des communes du 25 octobre 1989 », qui prescrivent par exemple à leur article 3 lettre b que l'organe de révision doit s'assurer que « toute dépense est couverte soit par un crédit budgétaire, soit par un crédit d'engagement » (voir les constats n°1 & 4 du chapitre 5.2).
    - Non-identification de la méthode de comptabilisation des dépenses d'investissements (saisie au moment de la sortie de trésorerie), qui consiste en un non-respect de l'article 20 lettre d du RAC (voir le constat n°6 du chapitre 5.2) ;
    - Non-identification d'un écart de 132'167 F sur le solde d'un compte-courant bancaire au 31 décembre 2011, bien que le rapport de l'organe de révision indique dans la « liste des principales vérifications effectuées sur l'exercice 2011 » qu'il s'est « assuré que tous les soldes bancaires ouverts en comptabilité au 31 décembre 2011 étaient conformes à ceux ressortant des relevés bancaires à la même date » (voir le constat n°1 du chapitre 7.2).
    - Nombreuses erreurs de présentation relevées dans l'annexe des comptes annuels 2011 telle que ressortant du rapport de l'organe de révision ; à titre d'illustration, la Cour renvoie au constat émis concernant les deux tableaux des investissements (voir le constat n°7 du chapitre 7.2).

<sup>30</sup> Par exemple : les normes d'audit suisse (NAS), notamment la NAS 700 – Rapport de l'auditeur sur les états financiers.

### **9.3. Risques découlant des constats**

Le **risque opérationnel** tient au fait que les mandataires fournissent des prestations qui ne sont pas celles attendues de la part d'un professionnel du métier, ce qui peut avoir une incidence notable sur les décisions prises par l'Exécutif, par le Conseil municipal et par l'administration communale.

Le **risque financier** tient à l'absence de définition claire des prestations à fournir dans le cadre du mandat, ce qui conduit le mandataire à pouvoir facturer tous les travaux additionnels au-delà du budget, lorsqu'il existe. En matière de comptabilité, les honoraires facturés ont été substantiellement supérieurs à ceux indiqués dans la lettre de mandat.

Le **risque de conformité** est avéré par le non-respect des dispositions légales et réglementaires qui prévalent en matière d'audit, notamment le respect des normes d'audit suisses et les directives du DIME.

### **9.4. Recommandations**

*[cf. constats 1 et 2]* La Cour invite les autorités communales à délimiter plus précisément les contours du mandat comptable et à les inscrire dans la lettre de mandat.

En outre, la Cour les invite à s'interroger sur l'organisation de la fonction comptable de la commune (externalisation ou propre employé), de manière à optimiser son coût et à s'assurer que la personne qui fournit les prestations comptables a un niveau de compétence et une expérience adéquats.

*[cf. constats 1 et 3]* Lors de la désignation de l'organe de révision pour l'exercice 2012, la Cour invite les autorités communales à s'assurer que les points essentiels à couvrir soient inscrits dans la lettre de mandat, notamment lorsqu'il existe des problèmes tels que ceux relatés dans les échanges avec le SSCO.

Ces problèmes auraient dû interpeller les autorités et les amener à en discuter avec l'organe de révision pour délimiter ensemble le périmètre du mandat, de manière à s'assurer que la situation soit assainie en 2011. Cela aurait permis également de discuter la pertinence du type de contrôle effectué par l'organe de révision et, le cas échéant, de le modifier en étendant en un contrôle de type ordinaire, voire de proposer des procédures supplémentaires.

### **9.5. Observations de la commune de Genthod**

*Les recommandations sont acceptées.*

*La Commune de Genthod utilisera les services d'un comptable indépendant, dont le cahier des charges et l'indépendance seront définis. En outre, elle va remettre au concours le mandat de révision en redéfinissant le cahier des charges.*

**9.6. Observations du mandataire comptable**

*Pas d'observations ou de commentaires.*

**9.7. Observations de l'organe de révision**

*La Fiduciaire Edmond Favre SA approuve le contenu du rapport.*

## 10. RECOMMANDATIONS CONCLUSIVES

Au terme de son analyse, la Cour relève de nombreuses lacunes et faiblesses dans le fonctionnement de la commune de Genthod, que ce soit par rapport aux bases légales ou aux bonnes pratiques en vigueur au sein des communes genevoises.

Ces lacunes et ces faiblesses illustrent le manque de rigueur dans la gestion de la commune qui se base trop souvent sur des pratiques informelles qui résultent de la mauvaise application des dispositions légales par les autorités communales. En particulier, des manquements ont notamment été constatés dans les domaines suivants :

- **processus budgétaire** : des dépenses de fonctionnement et d'investissement ont été engagées par la commune sans approbation préalable formelle du Conseil municipal (vote d'un crédit budgétaire supplémentaire ou d'un crédit d'engagement). Cette situation constitue une irrégularité par rapport aux dispositions prévues par la LAC et son règlement d'application ;
- **mise en concurrence des fournisseurs** : pour plusieurs dépenses, la réglementation en matière de marchés publics n'a pas été respectée ou n'a pas été suffisamment considérée (marchés attribués de gré à gré en lieu et place d'une procédure ouverte, absence d'analyse transversale permettant d'identifier les marchés à soumettre à la réglementation sur les marchés publics, etc.) ;
- **engagement des dépenses** : plusieurs dépenses ont été engagées sans approbation formelle par les signataires autorisés ;
- **comptabilisation des factures** : plusieurs dépenses n'ont pas été comptabilisées de manière adéquate (mauvaise imputation au niveau de la nature de la prestation ou de la période comptable) ;
- **non-respect des délais** en matière de présentation des états financiers par l'Exécutif au Conseil municipal ;
- **engagement de mandataires** (comptable et organe de révision) : les contrats de mandats ne comportent pas toutes les informations nécessaires à la réalisation des mandats (par exemple : conseils en matière de comptabilisation des transactions sortant de l'ordinaire, lettres de recommandations de l'organe de révision sur des constats de violations de dispositions légales, etc.).

La gravité et le nombre de constats relevés par la Cour doivent conduire les autorités communales de Genthod à prendre des mesures concrètes et rapides afin de respecter les dispositions légales et de disposer ainsi des informations nécessaires à un pilotage visant à s'assurer du bon emploi des fonds qui leur sont confiés.

Ces mesures comprennent notamment les domaines suivants :

- sensibiliser les autorités communales aux dispositions de la LAC et des marchés publics, afin qu'elles soient en mesure de prendre des décisions en toute connaissance de cause et surtout dans le respect de la loi ;
- mettre en place des outils de suivi budgétaire du compte de fonctionnement et du compte d'investissements qui permettent aux autorités et à l'administration communale de disposer d'informations régulières soit au minimum tous les trimestres, voire tous les mois ;
- instituer des règles dans les domaines en relation avec le suivi budgétaire, en matière de marchés publics, etc. et les formaliser dans des directives ad hoc ;

- former les collaborateurs de l'administration communale aux dispositions de la LAC et des marchés publics ;
- en matière de comptabilité et de révision, les autorités communales doivent s'entourer de mandataires dont les prestations permettent de disposer d'une comptabilité et d'états financiers conformes aux dispositions légales et réglementaires. À cet effet, il est nécessaire de définir clairement dans le contrat de mandat les attentes vis-à-vis du mandataire.

Pour initier et conduire la mise en place de ces mesures, les autorités communales doivent au préalable :

- déterminer quelle personne va conduire ces projets (chef de projet) ; la Cour considère que le secrétaire général serait le mieux à même de remplir cette fonction de par sa connaissance de la commune et de sa relation de proximité avec les autorités communales ;
- définir, avec le chef de projet, si la commune de Genthod dispose des compétences au sein de l'administration communale ou, dans le cas contraire, si elle doit faire appel à des compétences externes. Dans ce dernier cas, l'avantage est de pouvoir disposer d'une compétence dévolue entièrement à cette activité alors qu'en prenant une personne de l'administration, celle-ci devra arbitrer entre ses diverses tâches.

Pour s'assurer de l'application des mesures mises en place sous la conduite du chef de projet, il est nécessaire que les autorités communales :

- approuvent formellement les documents établis et qu'ils en endossent la responsabilité ;
- s'assurent que des contrôles soient réalisés de manière régulière sur le respect, par elles-mêmes et par le personnel de l'administration communale, des directives et procédures approuvées. Il serait souhaitable que ce travail soit réalisé par un mandataire, par exemple l'organe de révision, auquel il serait demandé un rapport ad hoc sur le sujet les premières années.

### **10.1. Observations de la commune de Genthod**

*Les recommandations sont acceptées.*

*Les trois nouveaux magistrats, en fonction depuis le 1<sup>er</sup> juin 2011, apprécient les propos de Mme Michèle Künzler, conseillère d'État, souhaitant que la Commune de Genthod puisse s'assurer que ses comptes soient conformes aux dispositions légales et puisse ainsi poursuivre sur une base saine.*

*L'audit couvre les années 2009, 2010 et 2011, c'est-à-dire des années pour lesquelles les nouveaux magistrats n'étaient pas encore en fonction. Pour les sept derniers mois de l'année 2011, les nouveaux magistrats ont appris à connaître le fonctionnement de la mairie.*

*La Commune de Genthod a l'intention d'introduire plus de rigueur dans sa gestion, notamment avec l'établissement de procédures écrites, prémices d'un système de contrôle interne, tout en ayant la volonté de conserver l'autonomie communale.*

## 11. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.4	<p><b>Recommandation n°1</b></p> <p>De manière générale, la Cour recommande à l'Exécutif la mise en place d'un SCI adapté à la nature et au volume des opérations de la commune. Pour ce faire, la Cour recommande notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>d'instituer des règles concernant les sujets suivants : <ul style="list-style-type: none"> <li>établissement, présentation et approbation des documents financiers (budget, comptes annuels, rapport annuel et annexes, etc.) ;</li> <li>suivi des états financiers et des budgets ;</li> <li>modalités d'engagements financiers de la commune ;</li> <li>conclusion des contrats par la commune ;</li> <li>accès et autorisations liées au logiciel comptable OPALE ;</li> <li>achats et fournisseurs ;</li> <li>factures et paiements ;</li> <li>traitement des demandes et octroi de subventions ;</li> <li>gestion des deux fonds spéciaux (legs avec des buts très spécifiques) de la commune de Genthod.</li> </ul> </li> </ul> <p>et de mettre ces règles en place sous la forme de directives/procédures ad hoc, en indiquant entre autres les acteurs et les activités de contrôles devant être effectuées.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>d'établir une règle relative aux dépenses autorisées du Conseil municipal, de l'Exécutif et des employés communaux et la formaliser dans une directive. Celle-ci devra traiter de l'ensemble des frais de repas, de réception, de jubilé, de voyage et de fin de législature remboursés par la commune, et préciser notamment le montant maximum par repas, par voyage, par jubilé en fonction du nombre d'années. Des activités de contrôle devront également être prévues, afin d'assurer le respect de la directive.</li> </ul> <p>Pour ce faire, la Cour encourage la commune à s'inspirer du « guide du système de contrôle interne des communes genevoises », qui propose des modèles de documents.</p> <p>Bien que la mise en place de cette recommandation nécessitera du temps et engendrera des coûts, elle contribuera à terme à une organisation plus efficace et</p>	3	Exécutif + SG	30.06.2013	
		2	Exécutif + CM	30.06.2013	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			Fait le
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2= Modéré 1= Mineur	Responsable	Délai au	
	efficente de la commune. De plus, de l'avis de la Cour, ces coûts supplémentaires devraient être largement couverts par les revenus supplémentaires provenant de la gestion active des liquidités.				
4.4	<b>Recommandation n°2</b> La Cour invite les autorités communales de Genthod à respecter les dispositions légales en établissant le plan financier de manière régulière et systématique, à s'assurer qu'il soit complet et, en cas de déficits sur plusieurs exercices, à prendre les mesures prescrites par la LAC pour rétablir l'équilibre des comptes de la commune. En outre, la Cour leur recommande d'utiliser ce document comme un outil de gestion.	2	Exécutif	31.12.2012	
4.4	<b>Recommandation n°3</b> La Cour invite les autorités communales de Genthod à respecter les dispositions légales en établissant dans les délais requis le plan d'investissements et à s'assurer qu'il soit complet. En outre, la Cour leur recommande d'utiliser ce document comme un outil de gestion.	2	Exécutif	31.12.2012	
4.4	<b>Recommandation n°4</b> La Cour invite les autorités communales à se conformer aux dispositions légales. En outre, la Cour rappelle que le Conseil municipal est notamment en charge d'approuver les comptes annuels, et que toute instruction en matière de comptabilité constitue une violation du principe de séparation des pouvoirs.	3	Exécutif	Immédiat	
4.4	<b>Recommandation n°5</b> La Cour invite les autorités communales de Genthod à mettre en place des outils de suivi du budget de fonctionnement et des crédits d'investissements, tels que des tableaux de bord. Il faudra également définir la périodicité d'établissement de tels documents, les destinataires (Exécutif, Conseil municipal, commissions, secrétaire général) ainsi que les actions attendues de ces derniers. En matière de gestion des liquidités, la Cour recommande aux autorités communales d'élaborer une charte de trésorerie déclinant notamment la stratégie et les instruments financiers autorisés.	2	Exécutif	30.06.2013	
4.4	<b>Recommandation n°6</b> La Cour invite les autorités communales de Genthod à modifier les droits d'accès OPALE, en supprimant : <ul style="list-style-type: none"> <li>• la saisie d'écritures du profil disposant des droits « d'administrateur » ;</li> <li>• la gestion des utilisateurs des profils de l'adjointe du secrétaire général et de l'informaticien/secrétaire.</li> </ul>	3	Exécutif + SG	31.12.2012	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
5.4	<p><b>Recommandation n°7</b></p> <p>La Cour invite la commune de Genthod à respecter les dispositions légales en matière de droit budgétaire, à savoir à :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• soumettre les dépassements de budgets de fonctionnement et d'investissements au Conseil municipal avant leur survenance,</li> <li>• s'assurer que les dépenses d'investissements sont prévues par un crédit de même nature,</li> <li>• s'assurer que le montant des amortissements d'un investissement ne soit pas supérieur aux dépenses effectives de ce dernier,</li> <li>• s'assurer de présenter les comptes annuels au Conseil municipal dans le délai légal, soit au moins deux semaines avant la délibération.</li> </ul>	3	Exécutif	Immédiat	
	<p>A cet effet, la Cour recommande à la commune de Genthod, dans le cadre de la mise en place de son futur système de contrôle interne, d'inclure une étape de contrôle budgétaire validant :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• pour les comptes de fonctionnement : que la dépense est incluse dans le budget voté par le Conseil municipal. Dans le cas contraire, un crédit budgétaire supplémentaire devrait être demandé au Conseil municipal ;</li> <li>• pour les comptes d'investissement : que la dépense est incluse dans le périmètre du crédit d'engagement et que ce dernier a bien été voté par le Conseil municipal.</li> </ul> <p>Pour ce faire, l'Exécutif doit disposer de l'information et doter son administration d'outils de suivi tels que cela est déjà constaté et recommandé au chapitre 4.</p>	3	Exécutif	01.01.2013	
5.4	<p><b>Recommandation n°8</b></p> <p>La Cour recommande à la commune de Genthod d'établir une règle fixant les seuils à partir desquels les dépenses doivent être activées (comptabilisation en dépenses d'investissement et non en charge de fonctionnement), et de la formaliser dans une procédure. Celle-ci devrait notamment prendre en compte la durée de vie économique de l'acquisition concernée.</p>	2	Exécutif + SSCO	31.12.2013	
5.4	<p><b>Recommandation n°9</b></p> <p>La Cour invite la commune de Genthod à se conformer aux dispositions légales en matière de comptabilité et, notamment, à respecter les principes de délimitation périodique des exercices et de comptabilité d'engagement.</p>	3	Exécutif	Immédiat	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
5.4	<p><b>Recommandation n°10</b></p> <p>La Cour invite la commune de Genthod à respecter les dispositions légales en matière de droit budgétaire, à savoir à :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>soumettre les crédits d'investissements terminés, sans dépassement, au Conseil municipal pour qu'il les boucle formellement, de manière à ne plus pouvoir comptabiliser d'écritures sur ces crédits après les délibérations. En outre, le Conseil municipal doit s'assurer qu'un crédit bouclé n'apparaisse plus dans les états financiers qui lui sont soumis comme crédit en cours lors des exercices suivants la délibération ;</li> <li>soumettre les dépassements de crédits d'investissements au Conseil municipal avant leur survenance et non pas au moment de leur bouclage.</li> </ul>	3	Exécutif	Immédiat	
5.4	<p><b>Recommandation n°11</b></p> <p>La Cour invite le SSCO à proposer au Conseil d'État des modifications du RAC afin de le conformer à la LAC.</p>	1	DIME	Octobre 2012	
6.4	<p><b>Recommandation n°12</b></p> <p>À des fins de contrôles, la Cour invite la commune de Genthod à conserver les offres/devis supérieurs à 2'000 F non retenus pour démontrer en tout temps qu'elle respecte sa pratique de mise en concurrence des fournisseurs.</p>	3	SG	Immédiat	
6.4	<p><b>Recommandation n°13</b></p> <p>La Cour invite la commune de Genthod à se conformer à la réglementation en matière de marchés publics, ainsi qu'à instituer et formaliser une directive, qui permette notamment l'identification systématique des marchés publics. Celle-ci pourrait inclure, d'une part, d'effectuer une revue de l'ensemble des contrats conclus avec les fournisseurs, et d'autre part, d'analyser les montants totaux dépensés sur certaines natures de charges.</p> <p>En outre, la Cour recommande à la commune de Genthod de s'assurer que les collaborateurs en charge des achats et acquisitions de travaux, fournitures et services suivent une formation dans le domaine des marchés publics.</p>	3	Exécutif	Immédiat	
6.4	<p><b>Recommandation n°14</b></p> <p>La Cour invite la commune de Genthod à s'assurer que les dispositions du RMP relatives aux traités internationaux sont respectées dans toutes les procédures d'appel d'offres qu'elle effectue.</p>	3	Exécutif	Immédiat	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			Fait le
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	
7.4	<p><b>Recommandation n°15</b></p> <p>La Cour des comptes laisse le soin aux autorités communales et au SSCO de prendre la décision de faire passer les écritures correctives identifiées dans le chapitre 7.2.</p> <p>Si la décision est de modifier la comptabilité 2011, les comptes annuels et les documents qui en découlent (notamment certains des tableaux qui figurent dans le rapport de révision) devront faire l'objet d'une nouvelle approbation par le Conseil municipal.</p>	3	DIME	Immédiat	
8.4	<p><b>Recommandation n°16</b></p> <p>La Cour des comptes invite le SSCO à mettre en place une directive portant sur la comptabilisation d'opérations particulières telles que celles décrites plus haut, et à s'assurer que son contenu n'est pas contraire aux bonnes pratiques en matière comptable.</p>	2	DIME	Groupements : 1 <sup>er</sup> trimestre 2013 Autres : mise en place du MCH2	
9.4	<p><b>Recommandation n°17</b></p> <p>La Cour invite les autorités communales à délimiter plus précisément les contours du mandat comptable et à les inscrire dans la lettre de mandat.</p> <p>En outre, la Cour les invite à s'interroger sur l'organisation de la fonction comptable de la commune (externalisation ou propre employé), de manière à optimiser son coût et à s'assurer que la personne qui fournit les prestations comptables a un niveau de compétence et une expérience adéquats.</p>	2	Exécutif + SG	31.12.2012	
9.4	<p><b>Recommandation n°18</b></p> <p>Lors de la désignation de l'organe de révision pour l'exercice 2012, la Cour invite les autorités communales à s'assurer que les points essentiels à couvrir soient inscrits dans la lettre de mandat, notamment lorsqu'il existe des problèmes tels que ceux relatés dans les échanges avec le SSCO.</p> <p>Ces problèmes auraient dû interpeller les autorités et les amener à en discuter avec l'organe de révision pour délimiter ensemble le périmètre du mandat, de manière à s'assurer que la situation soit assainie en 2011. Cela aurait permis également de discuter la pertinence du type de contrôle effectué par l'organe de révision et, le cas échéant, de le modifier en étendant en un contrôle de type ordinaire, voire de proposer des procédures supplémentaires.</p>	2	Exécutif	31.12.2012	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			Fait le
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	
10	<p><b>Recommandation n°19</b></p> <p>Pour initier et conduire la mise en place de ces mesures, les autorités communales doivent au préalable :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>déterminer quelle personne va conduire ces projets (chef de projet) ; la Cour considère que le secrétaire général serait le mieux à même de remplir cette fonction de par sa connaissance de la commune et de sa relation de proximité avec les autorités communales ;</li> <li>définir, avec le chef de projet, si la commune de Genthod dispose des compétences au sein de l'administration communale ou, dans le cas contraire, si elle doit faire appel à des compétences externes. Dans ce dernier cas, l'avantage est de pouvoir disposer d'une compétence dévolue entièrement à cette activité alors qu'en prenant une personne de l'administration, celle-ci devra arbitrer entre ses diverses tâches.</li> </ul>	3	Exécutif + SG	31.12.2012	
	<p>Pour s'assurer de l'application des mesures mises en place sous la conduite du chef de projet, il est nécessaire que les autorités communales :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>approuvent formellement les documents établis et qu'ils en endossent la responsabilité ;</li> <li>s'assurent que des contrôles soient réalisés de manière régulière sur le respect, par elles-mêmes et par le personnel de l'administration communale, des directives et procédures approuvées. Il serait souhaitable que ce travail soit réalisé par un mandataire, par exemple l'organe de révision, auquel il serait demandé un rapport ad hoc sur le sujet les premières années.</li> </ul>	3	Exécutif	31.12.2013	

## 12. DIVERS

### 12.1. Glossaire des risques

Afin de définir une **typologie des risques pertinente aux institutions et entreprises soumises au contrôle de la Cour des comptes**, celle-ci s'est référée à la littérature économique récente en matière de gestion des risques et de système de contrôle interne, relative tant aux entreprises privées qu'au secteur public. En outre, aux fins de cohésion terminologique pour les entités auditées, la Cour s'est également inspirée du « Manuel du contrôle interne, partie I » de l'État de Genève (version du 13 décembre 2006).

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « possibilité qu'un événement survienne et nuise à l'atteinte d'objectifs ». Ainsi, la Cour a identifié trois catégories de risques majeurs, à savoir ceux liés aux objectifs **opérationnels** (1), ceux liés aux objectifs **financiers** (2) et ceux liés aux objectifs de **conformité** (3).

**1) Les risques liés aux objectifs opérationnels** relèvent de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'État et de ses services ou entités, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies, sur l'activité courante, voire sur la poursuite de son activité.

Exemples :

- engagement de personnel dont les compétences ne sont pas en adéquation avec le cahier des charges ;
- mauvaise rédaction du cahier des charges débouchant sur l'engagement de personnel;
- mesures de protection des données entrantes et sortantes insuffisantes débouchant sur leur utilisation par des personnes non autorisées ;
- mauvaise organisation de la conservation et de l'entretien du parc informatique, absence de contrat de maintenance (pannes), dépendances critiques ;
- accident, pollution, risques environnementaux.

**2) Les risques liés aux objectifs financiers** relèvent de constatations qui touchent aux flux financiers gérés par l'État et ses services et dont les conséquences peuvent avoir une incidence significative sur les comptes, sur la qualité de l'information financière, sur le patrimoine de l'entité ainsi que sur la collecte des recettes, le volume des charges et des investissements ou le volume et coût de financement.

Exemples :

- insuffisance de couverture d'assurance entraînant un décaissement de l'État en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa rentabilité entraînant l'approbation du projet.

**3) Les risques liés aux objectifs de conformité** (« compliance ») relèvent de constatations qui touchent au non-respect des dispositions légales, réglementaires, statutaires ou tout autre document de référence auquel l'entité est soumise et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- dépassement de crédit d'investissement sans information aux instances prévues ;
- tenue de comptabilité et présentation des états financiers hors du cadre légal prescrit (comptabilité d'encaissement au lieu de comptabilité d'engagement, non-respect de normes comptables, etc.) ;
- absence de tenue d'un registre des actifs immobilisés ;
- paiement de factures sans les approbations requises, acquisition de matériel sans appliquer les procédures habituelles ;

À ces trois risques majeurs peuvent s'ajouter trois autres risques spécifiques qui sont les risques de **contrôle** (4), de **fraude** (5) et **d'image** (6).

**4) Le risque de contrôle** relève de constatations qui touchent à une utilisation inadéquate ou à l'absence de procédures et de documents de supervision et de contrôle ainsi que de fixation d'objectifs. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de tableau de bord débouchant sur la consommation des moyens disponibles sans s'en apercevoir ;
- procédures de contrôle interne non appliquées débouchant sur des actions qui n'auraient pas dû être entreprises ;
- absence de décision, d'action, de sanction débouchant sur une paralysie ou des prestations de moindre qualité.

**5) Le risque de fraude** relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- organisation mise en place ne permettant pas de détecter le vol d'argent ou de marchandises ;
- création d'emplois fictifs ;
- adjudications arbitraires liées à l'octroi d'avantages ou à des liens d'intérêt ;
- présentation d'informations financières sciemment erronées, par exemple sous-estimer les pertes, surestimer les recettes ou ignorer et ne pas signaler les dépassements de budget, en vue de maintenir ou obtenir des avantages personnels, dont le salaire.

**6) Le risque d'image** (également connu sous « risque de réputation ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'État et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de contrôle sur les bénéficiaires de prestations de l'État;
- bonne ou mauvaise réputation des acheteurs et impact sur les prix,
- porter à la connaissance du public la mauvaise utilisation de fonds entraînant la possible réduction ou la suppression de subventions et donations.

## **12.2. Remerciements**

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs de la commune de Genthod et du Service de surveillance des communes qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé le 27 août 2012. Le rapport complet a été transmis à la commune de Genthod et au DIME le 28 août 2012, ainsi que le 29 août 2012 au mandataire comptable et le 30 août 2012 à l'organe de révision pour la partie qui les concernent. Les observations de la commune de Genthod, du DIME et des deux mandataires ont été finalisées entre le 13 et le 28 septembre 2012 et dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations des entités auditées.

Genève, le 4 octobre 2012

Stanislas Zuin  
Président

Stéphane Geiger  
Magistrat titulaire

Myriam Nicolazzi  
Magistrate suppléante



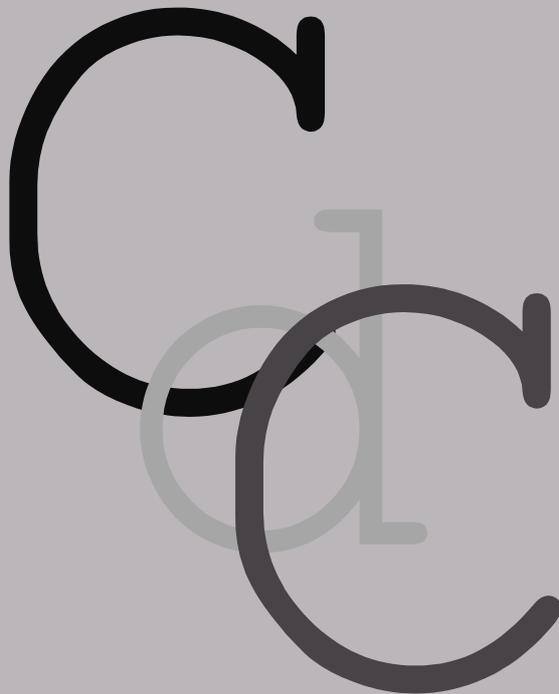
**Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en contactant la Cour des comptes.**

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

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations, mais n'accepte pas de communication anonyme.

Vous pouvez contacter la Cour des comptes par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes - 8 rue du XXXI-Décembre - CP 3159 - 1211 Genève 3  
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99  
<http://www.cdc-ge.ch>



Cour des comptes - 8 rue du XXXI-Décembre - CP 3159 - 1211 Genève 3  
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99  
<http://www.cdc-ge.ch>