

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°88

JUIN 2015

AUDIT DE LÉGALITÉ ET DE GESTION

COMMUNE DE BERNEX

PROCESSUS D'ACHATS



COUR DES COMPTES
RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

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. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques.

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

Sont soumis au contrôle de la Cour des comptes :

- L'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services, ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- Les institutions cantonales de droit public ;
- Les entités subventionnées ;
- Les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- Le secrétariat général du Grand Conseil ;
- L'administration du pouvoir judiciaire ;
- les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

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

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

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

SYNTHÈSE

Répondant à plusieurs communications citoyennes faisant part de potentielles irrégularités dans le cadre des achats effectués par la commune de Bernex, la Cour a entrepris un audit ayant pour objectif principal d'analyser le processus d'achats de la commune sous l'angle de la conformité avec la législation et les directives en vigueur et du bon emploi des fonds gérés par la commune.

Le périmètre de l'audit a couvert, pour la période s'étendant du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2014, tant les achats de fonctionnement (biens, services et marchandises, représentant environ 15 millions F sur la période considérée) que d'investissement (environ 14 millions F sur la période considérée).

Il ressort des analyses de la Cour que des améliorations doivent être apportées dans trois domaines d'importance.

En matière **d'élaboration et de suivi budgétaire**, la commune ne dispose pas encore d'une comptabilité d'engagement, ce qui nuit à la qualité du suivi budgétaire durant l'année et à l'anticipation de dépassements de crédit. Par ailleurs, le suivi budgétaire n'est pas effectué avec le même degré de détail que le vote du budget, ce qui rend difficiles l'anticipation et l'identification des dépassements dans le format de comptes suivi par le Conseil municipal.

Il est nécessaire que la commune instaure une comptabilité d'engagement afin de mieux anticiper d'éventuels dépassements budgétaires et qu'elle harmonise le niveau de précision des informations financières ressortant des comptes par rapport au niveau de précision des informations financières émanant du budget.

Concernant les **dépassements de crédit**, ceux-ci représentent de 8 à 11% du budget d'achats de fonctionnement de la période concernée. Contrairement à la réglementation régissant la gestion comptable des communes, ces dépassements n'ont pas fait l'objet d'une demande de crédit supplémentaire avant que les dépenses ne soient engagées. La Cour recommande ainsi à la commune, hors cas d'urgence, de soumettre en cours d'année les dépassements budgétaires ordinaires au Conseil municipal.

En matière de **mise en concurrence**, la Cour a pu constater en premier lieu que la commune n'identifiait pas l'ensemble des marchés devant être soumis aux règles de l'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP). Pourtant des marchés publics potentiels portant sur des montants entre 200'000 F et plus de 1.5 million F ont pu être identifiés lors de l'audit. En second lieu, également contrairement à la réglementation en matière de marchés publics, la commune a attribué un certain nombre de marchés sans procéder à des mises en concurrence. En troisième lieu, la commune ne procède pas à des mises en concurrence pour des marchés certes inférieurs aux seuils de l'AIMP, mais portant toutefois sur des montants de plusieurs dizaines de milliers de francs, ce qui n'est pas conforme aux bonnes pratiques de gestion administrative.

Il est dès lors requis que la commune modifie sa pratique de manière à s'assurer qu'elle obtienne les meilleurs tarifs possibles et à se conformer à la réglementation en matière de marchés publics.

Au total, la Cour a émis 18 recommandations, toutes acceptées. L'une d'entre elles s'adresse au Service de surveillance des communes (SSCO), et vise à assouplir la réglementation comptable en matière de dépassements de crédit. Les 17 autres recommandations, adressées à la commune de Bernex, doivent être comprises comme s'inscrivant dans une dynamique d'évolution du système de contrôle interne afin de permettre à la commune de faire face, sur le plan comptable et financier, à ses futurs défis en termes de croissance.

En effet, selon le plan directeur cantonal de Genève 2030, certains périmètres de la commune comprennent un potentiel de 5'700 logements et 5'700 emplois supplémentaires d'ici à 2030. Même si ce potentiel d'augmentation de logements et d'emploi pourrait être revu considérant l'approbation, sous certaines conditions, du plan directeur cantonal par la Confédération, il aura nécessairement un impact sur la taille future de l'administration municipale, impliquant également un cadre normatif plus développé en matière de gestion administrative dans lequel les recommandations de la Cour s'inscrivent.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations adressées aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets. À cette fin, elle a invité la commune de Bernex et le service de surveillance des communes (SSCO) à remplir le « tableau de suivi des recommandations et actions » qui figure au chapitre 6, et qui synthétise les 18 améliorations à apporter et indique leur niveau de risque, le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

Les 18 recommandations ont été acceptées par la commune de Bernex (17) et le SSCO (1).

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 | 6 |
| 1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT | 7 |
| 2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT | 9 |
| 3. CONTEXTE GÉNÉRAL | 11 |
| 3.1. Présentation de la commune de Bernex | 11 |
| 3.2. Chiffres clés relatifs à la nature 31 « biens, services et marchandises » et aux dépenses d'investissements | 14 |
| 3.3. Bases légales et réglementaires et surveillance | 16 |
| 3.4. Système d'information et de communication | 17 |
| 3.5. Système de contrôle interne et processus d'achats | 17 |
| 4. ANALYSE – PROCESSUS D'ACHATS | 19 |
| 4.1. Expression du besoin et disponibilité budgétaire | 19 |
| 4.1.1. Contexte | 19 |
| 4.1.2. Constats | 20 |
| 4.1.3. Risques découlant des constats | 22 |
| 4.1.4. Recommandations | 23 |
| 4.1.5. <i>Observations de la commune de Bernex</i> | 24 |
| 4.1.6. <i>Observations du SSCO</i> | 25 |
| 4.2. Mise en concurrence des fournisseurs, établissement et validation des commandes | 26 |
| 4.2.1. Contexte | 26 |
| 4.2.2. Constats | 28 |
| 4.2.3. Risques découlant des constats | 30 |
| 4.2.4. Recommandations | 30 |
| 4.2.5. <i>Observations de la commune de Bernex</i> | 31 |
| 4.3. Réalisation des prestations et enregistrement des factures | 32 |
| 4.3.1. Contexte | 32 |
| 4.3.2. Constats | 33 |
| 4.3.3. Risques découlant des constats | 35 |
| 4.3.4. Recommandations | 35 |
| 4.3.5. <i>Observations de la commune de Bernex</i> | 37 |
| 4.4. Contrôles généraux relatifs aux fournisseurs | 38 |
| 4.4.1. Contexte | 38 |
| 4.4.2. Constats | 39 |
| 4.4.3. Risques découlant des constats | 40 |
| 4.4.4. Recommandations | 40 |
| 4.4.5. <i>Observations de la commune de Bernex</i> | 41 |
| 5. CONCLUSION | 42 |
| 6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS | 43 |
| 7. DIVERS | 48 |
| 7.1. Glossaire des risques | 48 |
| 7.2. Remerciements | 50 |

Liste des principales abréviations utilisées

| | |
|--------|--|
| ACG | Association des communes genevoises |
| AIMP | Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP, L 6 05) |
| FAO | Feuille d'avis officielle |
| FOSC | Feuille officielle suisse du commerce |
| 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) |
| 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'association des communes genevoises |
| SSCO | Service de surveillance des communes genevoises |

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

La Cour des comptes considère la gestion des achats comme étant un thème d'audit important au sein des administrations publiques¹.

En effet, les achats de biens, services et marchandises présentent les principaux risques suivants :

- non-adéquation avec les besoins (risques financier, opérationnel et d'image) ;
- disponibilité budgétaire insuffisante (risques financier, de conformité et d'image) ;
- non-respect des procédures d'appel d'offres (risque financier, de conformité et d'image) ;
- absence de validation par une personne autorisée (risques financier, d'image et de fraude).

La Cour a reçu plusieurs communications citoyennes évoquant de potentielles irrégularités dans le cadre des achats effectués par la commune de Bernex.

Dès lors qu'il appartient à la Cour de s'assurer notamment de la régularité des comptes, de la légalité des activités ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique, la Cour est compétente (art. 38 al. 1 LSurv).

Ainsi, par lettre du 15 janvier 2015 adressée au maire de la commune de Bernex, la Cour a accepté d'entrer en matière et l'a informé de sa décision d'entreprendre un audit de gestion portant sur le processus d'achats.

Cet audit a pour objectif d'analyser le processus d'achats de la commune de Bernex sous l'angle de la conformité avec la législation et les directives en vigueur (légalité) et du bon emploi des fonds gérés par la commune (gestion).

Pour ce faire, la Cour a examiné les bonnes pratiques en matière d'achats (à titre d'illustration, le processus d'achats est notamment décrit dans le « guide du système de contrôle interne des communes genevoises »²). Plus précisément, le périmètre de l'audit comprend les achats de la commune de Bernex sur la période allant du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2014 comptabilisés :

- sur la nature comptable « 31 biens, services et marchandises » du compte de fonctionnement ;
- dans le compte d'investissement.

¹ La Cour a ainsi procédé à plusieurs analyses au niveau de l'État, de communes ou d'établissements publics autonomes qui ont toutes donné lieu à des rapports publics (rapports N° 11, 24, 29, 52 et 66), librement disponibles sur le site www.cdc-ge.ch

² En date du 4 mars 2010, la Cour des comptes a rendu un [rapport relatif au système de contrôle interne 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 dès lors un certain nombre d'améliorations afin d'atteindre le niveau standardisé. À la suite de 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 et finalisé en automne 2011 sous la forme d'un « guide du système de contrôle interne des communes genevoises » comprenant 8 processus, dont le processus d'achats.

La Cour a notamment décidé de ne pas inclure dans son analyse les points suivants :

- les dépenses d'achats enregistrées dans d'autres natures et sur d'autres périodes que celles mentionnées ci-dessus ;
- la vérification du paiement des factures ;
- la vérification des bouclements relatifs aux crédits d'engagement (compte d'investissement) ;
- la vérification des applications informatiques utilisées par la commune dans le cadre du processus d'achats (audit informatique) ;
- des contrôles détaillés sur l'ensemble des comptes fournisseurs ;
- des contrôles détaillés sur l'ensemble des procédures d'appel d'offres soumises à la réglementation sur les marchés publics (AIMP).

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.

2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a conduit cet audit durant le premier trimestre 2015 sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés ainsi qu'en menant des entretiens ciblés, notamment avec :

- le chef de service « Finance » ;
- le chef du département « Infrastructures / Bâtiments » ;
- le responsable des bâtiments communaux ;
- le chef du département « Environnement et Services Extérieurs » ;
- le responsable des services extérieurs
- la cheffe du département « Sécurité – Police municipale » ;
- l'organe de révision.

Pour effectuer son travail, la Cour a par ailleurs sélectionné de manière aléatoire un échantillon de dépenses de fonctionnement et d'investissement, réalisées entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2014 sur les natures comptables mentionnées au chapitre 1. Cette sélection a été réalisée sur la base d'extractions informatiques de l'application OPALE (voir chapitre 3.4).

Comme prévu par sa base légale, il est à relever que 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^{ère} phase : Planification

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

2^{ème} phase : Préparation de l'audit

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quels sont ses bases légales et ses intervenants-clés, à comprendre son organisation et son fonctionnement, à collecter des données chiffrées et à procéder à l'analyse des risques qui lui sont propres. À ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

3^{ème} phase : Récolte d'informations

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

4^{ème} phase : Vérification et analyse de l'information

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

5^{ème} phase : Proposition de recommandations

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

6^{ème} phase : Rédaction du rapport

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

7^{ème} phase : Validation du rapport

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

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 7.1](#).

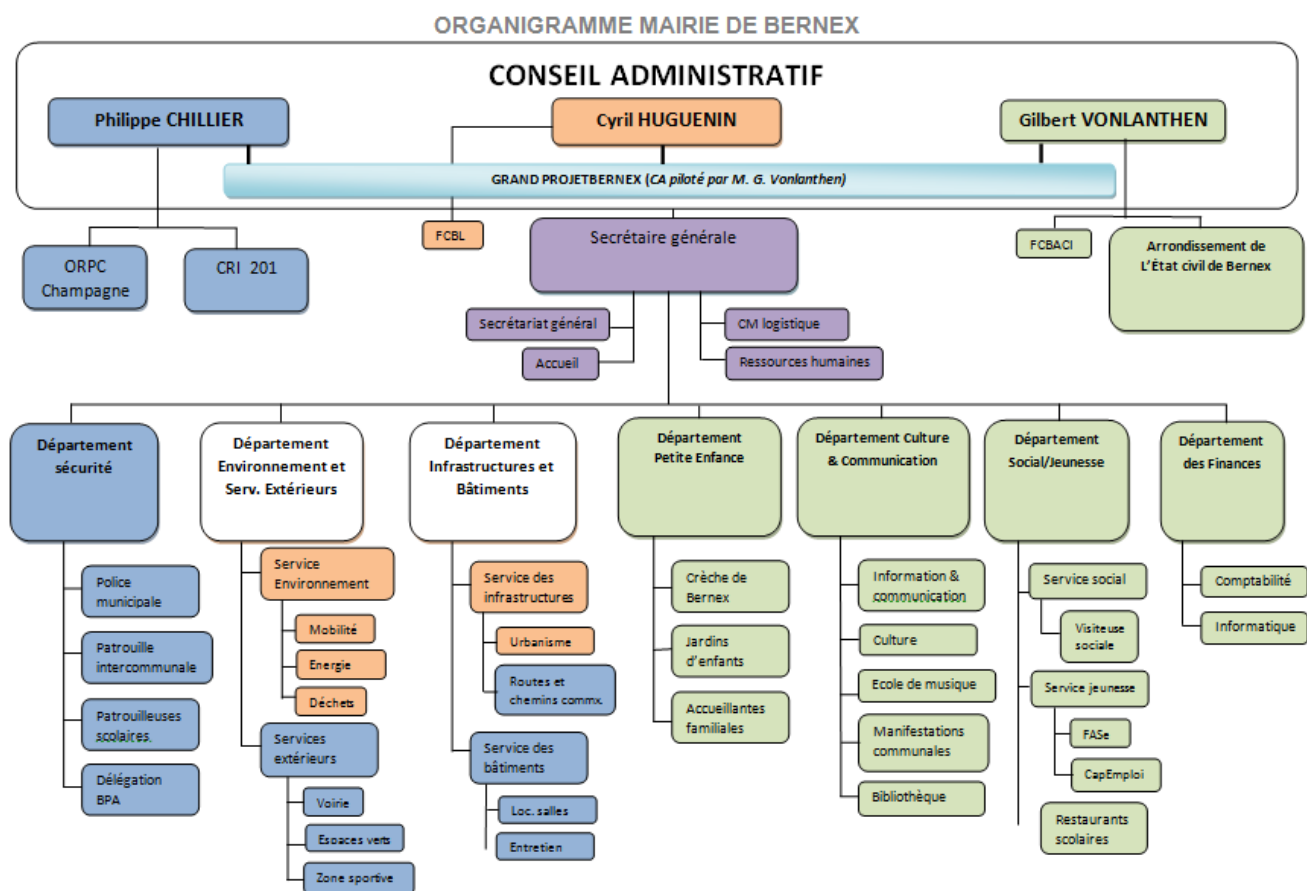
Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au [chapitre 6](#) un tableau qui **synthétise les améliorations à apporter** et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **déla**i de réalisation.

3. CONTEXTE GÉNÉRAL

3.1. Présentation de la commune de Bernex

La commune de Bernex comptait près de 10'000 habitants et 2'000 emplois à fin 2013 ; sa superficie de 1'296 hectares en fait la troisième commune du canton.

L'administration communale employait environ 130 personnes (hors Conseil administratif) au 31 décembre 2013. Son organigramme hiérarchique se présentait comme suit au 1^{er} janvier 2015 :



Source : Organigramme interne fourni par la commune de Bernex, état à janvier 2015.

Pour l'année 2013 et selon le compte rendu financier de la commune, les revenus se sont élevés à 28.1 millions tandis que les charges ont atteint 29.5 millions, laissant apparaître un excédent de charges de 1.4 million (essentiellement en raison de la recapitalisation de la caisse de pension à hauteur de plus de 2 millions de F) :

| Comptes de fonctionnement 2013 par nature | | | |
|--|-------------------|-------------------|------------------|
| | Budget | Comptes | Écarts |
| Revenus | | | |
| 40 Impôts | 22'683'000 | 22'956'164 | 273'164 |
| 42 Revenus des biens | 665'320 | 897'384 | 232'064 |
| 43 Revenus divers | 1'814'000 | 2'080'061 | 266'061 |
| 44 Part à des recettes et contributions sans affectation | 1'309'117 | 1'313'360 | 4'243 |
| 45 Dédommagements de collectivités publiques | 661'600 | 645'062 | -16'538 |
| 46 Subventions et allocations | 119'548 | 185'866 | 66'318 |
| Total des revenus | 27'252'585 | 28'077'897 | 825'312 |
| Charges | | | |
| 30 Charges de personnel | 10'721'260 | 12'782'451 | 2'061'191 |
| 31 Biens, services et marchandises | 7'215'146 | 7'260'581 | 45'435 |
| 32 Intérêts passifs | 598'000 | 461'134 | -136'866 |
| 33 Amortissements | 5'019'415 | 4'501'332 | -518'083 |
| 34 Contributions à d'autres collectivités publiques | 348'000 | 333'668 | -14'332 |
| 35 Dédommagements à d'autres collectivités publiques | 2'853'392 | 2'862'448 | 9'056 |
| 36 Subventions accordées | 1'314'562 | 1'313'334 | -1'228 |
| Total des charges | 28'069'775 | 29'514'948 | 1'445'173 |
| Excédent de revenus (-charges) | -817'190 | -1'437'051 | -619'861 |

1) Écart principalement dû à la recapitalisation de la caisse de pension.

2) Écart principalement dû à la dissolution de la provision pour pertes sur estimation fiscale.

Pour l'année 2014, les revenus se sont élevés à 28.4 millions tandis que les charges ont atteint 30.2 millions, laissant apparaître un excédent de revenus de 0.1 million :

| Comptes de fonctionnement 2014 par nature | | | |
|--|-------------------|-------------------|------------------|
| | Budget | Comptes | Écarts |
| Revenus | | | |
| 40 Impôts | 23'417'000 | 24'761'310 | 1'344'310 |
| 42 Revenus des biens | 724'200 | 879'531 | 155'331 |
| 43 Revenus divers | 1'875'100 | 2'590'153 | 715'053 |
| 44 Part à des recettes et contributions sans affectation | 1'058'065 | 1'032'247 | -25'818 |
| 45 Dédommagements de collectivités publiques | 875'381 | 918'413 | 43'032 |
| 46 Subventions et allocations | 113'983 | 150'536 | 36'553 |
| Total des revenus | 28'063'729 | 30'332'190 | 2'268'461 |
| Charges | | | |
| 30 Charges de personnel | 10'816'528 | 11'314'862 | 498'334 |
| 31 Biens, services et marchandises | 7'304'202 | 7'639'692 | 335'490 |
| 32 Intérêts passifs | 663'500 | 571'342 | -92'158 |
| 33 Amortissements | 4'916'396 | 6'129'479 | 1'213'083 |
| 34 Contributions à d'autres collectivités publiques | 348'000 | 337'896 | -10'104 |
| 35 Dédommagements à d'autres collectivités publiques | 2'970'081 | 2'958'872 | -11'209 |
| 36 Subventions accordées | 1'334'179 | 1'292'224 | -41'955 |
| Total des charges | 28'352'886 | 30'244'366 | 1'891'480 |
| Excédent de revenus (-charges) | -289'157 | 87'823 | 376'980 |

1) Écart principalement dû aux revenus des restaurants scolaires et aux indemnités pertes de gain.

2) Écart principalement dû à des remplacements de collaborateurs absents.

3) Écart principalement dû à la reconstitution de la provision pour pertes sur estimation fiscale.

Par fonction (grands « domaines d'actions » selon le manuel de comptabilité publique « MCH 1 »), la répartition des charges et des revenus 2013 est la suivante :

| Comptes de fonctionnement 2013 par fonction | | | | |
|---|-------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Fonctions | Libellé | Revenus | Charges | Écarts |
| 0 | Administration générale | 372'093 | 7'682'891 | -7'310'798 |
| 1 | Sécurité publique | 632'878 | 2'454'413 | -1'821'535 |
| 2 | Enseignement et formation | 150'748 | 2'949'424 | -2'798'676 |
| 3 | Culture, sport et loisirs | 246'010 | 4'399'004 | -4'152'995 |
| 5 | Prévoyance sociale | 1'697'778 | 5'883'244 | -4'185'466 |
| 6 | Trafic | 198'513 | 2'669'326 | -2'470'813 |
| 7 | Protection de l'environnement | 180'779 | 2'559'148 | -2'378'369 |
| 9 | Finances et impôts | 24'599'098 | 917'497 | 23'681'600 |
| | Totaux | 28'077'897 | 29'514'948 | -1'437'051 |

Par fonction, la répartition des charges et des revenus 2014 est la suivante :

| Comptes de fonctionnement 2014 par fonction | | | | |
|---|-------------------------------|-------------------|-------------------|---------------|
| Fonctions | Libellé | Revenus | Charges | Écarts |
| 0 | Administration générale | 460'476 | 5'894'773 | -5'434'297 |
| 1 | Sécurité publique | 844'088 | 2'779'346 | -1'935'257 |
| 2 | Enseignement et formation | 99'989 | 2'681'042 | -2'581'054 |
| 3 | Culture, sport et loisirs | 327'229 | 4'573'140 | -4'245'911 |
| 5 | Prévoyance sociale | 2'102'042 | 6'413'068 | -4'311'026 |
| 6 | Trafic | 276'725 | 2'586'953 | -2'310'227 |
| 7 | Protection de l'environnement | 191'600 | 2'430'045 | -2'238'445 |
| 9 | Finances et impôts | 26'030'041 | 2'885'998 | 23'144'042 |
| | Totaux | 30'332'190 | 30'244'366 | 87'823 |

3.2. Chiffres clés relatifs à la nature 31 « biens, services et marchandises » et aux dépenses d'investissements

Les achats de « biens, services et marchandises » (nature 31) de la commune se sont élevés à 7.3 millions en 2013 (soit 25 % du total des charges) selon le détail suivant :

| Comptes de fonctionnement 2013 - Détail des natures 31 | | | |
|--|------------------|------------------|---------------|
| | Budget | Comptes | Écarts |
| Nature 31 "Biens, services et marchandises" | | | |
| 310 Fournitures de bureau, imprimés, publicité | 254'811 | 217'269 | -37'542 |
| 311 Mobilier, machines, véhicules, matériel | 196'720 | 192'782 | -3'938 |
| 312 Eau, énergie, combustibles | 855'250 | 866'693 | 11'443 |
| 313 Achats de fournitures et de marchandises | 873'730 | 844'342 | -29'389 |
| 314 Entretien des immeubles par des tiers | 1'615'802 | 1'753'472 | 137'670 |
| 315 Entretien d'objets mobiliers par des tiers | 96'350 | 64'630 | -31'720 |
| 316 Loyers, fermages et redevances d'utilisation | 172'950 | 172'281 | -669 |
| 317 Dédommagements | 199'210 | 154'863 | -44'347 |
| 318 Honoraires et prestations de service | 2'922'423 | 2'961'687 | 39'264 |
| 319 Frais divers | 27'900 | 32'562 | 4'662 |
| Total nature 31 | 7'215'146 | 7'260'581 | 45'435 |

Les achats de « biens, services et marchandises » (nature 31) de la commune se sont élevés à 7.6 millions en 2014 (soit 25 % du total des charges) selon le détail suivant :

| Comptes de fonctionnement 2014 - Détail des natures 31 | | | |
|--|------------------|------------------|----------------|
| | Budget | Comptes | Écarts |
| Nature 31 "Biens, services et marchandises" | | | |
| 310 Fournitures de bureau, imprimés, publicité | 249'956 | 226'822 | -23'134 |
| 311 Mobilier, machines, véhicules, matériel | 237'220 | 202'626 | -34'594 |
| 312 Eau, énergie, combustibles | 801'400 | 806'011 | 4'611 |
| 313 Achats de fournitures et de marchandises | 898'930 | 996'868 | 97'938 |
| 314 Entretien des immeubles par des tiers | 1'640'970 | 1'801'766 | 160'796 |
| 315 Entretien d'objets mobiliers par des tiers | 97'300 | 61'857 | -35'443 |
| 316 Loyers, fermages et redevances d'utilisation | 122'250 | 203'294 | 81'044 |
| 317 Dédommagements | 188'370 | 148'877 | -39'493 |
| 318 Honoraires et prestations de service | 3'037'706 | 3'129'827 | 92'121 |
| 319 Frais divers | 30'100 | 61'745 | 31'645 |
| Total nature 31 | 7'304'202 | 7'639'692 | 335'490 |

Quant aux dépenses brutes d'investissement, elles se sont élevées à environ 11.5 millions en 2013 selon la répartition suivante :

| Comptes d'investissement 2013 par fonction | | | | |
|--|-------------------------------|-------------------|------------------|----------------------|
| Fonctions | Libellé | Dépenses | Recettes | Investissements nets |
| 0 | Administration générale | 5'313'720 | - | 5'313'720 |
| 1 | Sécurité publique | 2'492'672 | 462'361 | 2'030'311 |
| 2 | Enseignement et formation | 121'581 | 504'908 | -383'327 |
| 3 | Culture, sport et loisirs | 2'058'345 | 29'167 | 2'029'178 |
| 5 | Prévoyance sociale | 125'057 | - | 125'057 |
| 6 | Trafic | 792'517 | 142'000 | 650'518 |
| 7 | Protection de l'environnement | 563'684 | 140'571 | 423'114 |
| 9 | Finances et impôts | - | 10'000 | -10'000 |
| | Totaux | 11'467'577 | 1'289'006 | 10'178'570 |

Les dépenses d'investissement se sont élevées en 2014 à environ 6.8 millions selon la répartition suivante :

| Comptes d'investissement 2014 par fonction | | | | |
|--|-------------------------------|------------------|------------------|----------------------|
| Fonctions | Libellé | Dépenses | Recettes | Investissements nets |
| 0 | Administration générale | 2'398'762 | 554'900 | 1'843'862 |
| 1 | Sécurité publique | 2'518'892 | 1'265'630 | 1'253'261 |
| 2 | Enseignement et formation | 3'758 | | 3'758 |
| 3 | Culture, sport et loisirs | 317'816 | 29'167 | 288'649 |
| 5 | Prévoyance sociale | - | - | - |
| 6 | Trafic | 1'241'281 | - | 1'241'281 |
| 7 | Protection de l'environnement | 329'540 | 871'918 | -542'378 |
| 9 | Finances et impôts | - | - | - |
| | Totaux | 6'810'049 | 2'721'615 | 4'088'434 |

Les principaux projets reflétant ces investissements sur les années 2013 et 2014 sont les suivants :

- Pour la fonction Administration générale, il s'agit principalement de la construction de la nouvelle mairie et de la réalisation de la chaufferie ;
- Pour la fonction Sécurité publique, il s'agit essentiellement de la construction de la nouvelle caserne des pompiers et de l'achat d'un camion de pompiers ;
- Pour la fonction Culture, sports et loisirs, il s'agit principalement de la rénovation du « club house » du tennis club ;
- Pour la fonction Trafic, il s'agit principalement de la rénovation des routes, chemins et éclairage publics.

3.3. Bases légales et réglementaires et surveillance

Bases légales et réglementaires

En matière budgétaire et comptable, les communes appliquent 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).

Le chapitre III de la LAC régit les contrôles budgétaires et comptables que doivent appliquer les communes genevoises.

Surveillance

Les 45 communes genevoises sont placées sous la surveillance du Conseil d'État (art. 61 LAC).

Selon le RAC, le département présidentiel est chargé de l'application de la LAC. 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 (SSCO), dépendant du département présidentiel, effectue un contrôle général de la légalité des décisions prises par les Conseils municipaux. Il surveille également les finances communales. À ce titre, deux directives d'application entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1990 ont été établies : « directives comptables » et « directives aux organes de contrôle fiduciaire des communes ».

Il est à noter que le SSCO n'a pas la compétence de contrôler la qualité de la gestion des communes. Dès lors, il ne contrôle pas non plus le système de contrôle interne.

3.4. Système d'information et de communication

Dans le cadre de l'association des communes genevoises (ACG), le service intercommunal d'informatique (SIACG), rassemblant actuellement 44 communes du canton, a pour but de créer, développer et exploiter un environnement informatique global.

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 cinq modules, dont trois intervenants dans le cadre du processus d'achats :

- comptabilité générale ;
- fournisseurs ;
- engagements.

3.5. Système de contrôle interne et processus d'achats

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 suivants³ :

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

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

³ Source : manuel de contrôle interne de l'État de Genève, 13 décembre 2006 (https://www.ge.ch/conseil_etat/2005-2009/doc/Manuel_contrôle_CE_13_12_06.pdf).

Comme mentionné précédemment, le « guide du système de contrôle interne des communes genevoises », comprend huit processus, dont le processus d'achats. De manière résumée, le processus d'achats couvre quatre grands « sous-processus » auxquels sont rattachées les activités suivantes :

| Sous-processus | Principales activités |
|--|--|
| Commande | Expression du besoin |
| | Contrôle de la disponibilité budgétaire |
| | Mise en concurrence des fournisseurs / respect des procédures en matière de marchés publics (AIMP) |
| | Établissement et validation du bon de commande |
| Réalisation des prestations et enregistrement des factures | Rapprochement entre la commande / la prestation et la facture |
| | Validation de la facture pour paiement |
| | Imputation comptable de la facture (montant, période, nature de la dépense, etc.) |
| Paielement de la facture | Génération et validation du fichier des paiements |
| Contrôles généraux relatifs aux fournisseurs | Revue de la base de données des fournisseurs |
| | Revue du grand livre auxiliaire des comptes fournisseurs |
| | Revue des états de rapprochements bancaires |
| | Revue des droits d'accès au système comptable |

Le sous-processus « paiement de la facture » ne sera pas analysé dans le cadre du présent rapport, compte tenu de sa portée transversale. En effet, le sous-processus de paiement ne concerne pas uniquement la nature 31 « biens, marchandises et services » mais également d'autres natures telles que les charges de personnel ou encore les subventions.

Les activités rattachées aux trois autres sous-processus seront successivement décrites et analysées au sein des chapitres 4.1 à 4.4 :

- commande : expression du besoin et disponibilité budgétaire (chapitre 4.1) ;
- commande : mise en concurrence des fournisseurs, établissement et validation des commandes (chapitre 4.2) ;
- réalisation des prestations et enregistrement des factures (chapitre 4.3) ;
- contrôles généraux relatifs aux fournisseurs (chapitre 4.4).

4. ANALYSE – PROCESSUS D’ACHATS

Le périmètre de l’audit comprend les achats de la commune de Bernex, pour la période allant du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2014, comptabilisés⁴ :

- sur la nature 31 « biens, services et marchandises » du compte de fonctionnement, représentant environ 14 millions sur la période considérée ;
- dans le compte d’investissement, soit environ 14 millions sur la période considérée.

4.1. Expression du besoin et disponibilité budgétaire

4.1.1. Contexte

Élaboration du budget

Le budget est réparti selon la classification administrative ou fonctionnement des communes et d’après le plan comptable par nature. Le Conseil municipal de la commune de Bernex vote le budget de fonctionnement à 2 positions pour les fonctions et à 3 positions pour les natures⁵.

Expression des besoins

La première étape du processus d’achats consiste à exprimer ses besoins. Il s’agit de mener une réflexion quant à l’opportunité pour la commune de disposer d’un bien ou de recourir à une prestation eu égard au besoin auquel le bien ou la prestation est censé répondre. En particulier, il s’agit notamment de déterminer si le bien ou la prestation relève du service public, si les bénéficiaires du bien ou de la prestation sont connus et suffisants ou encore si l’achat ou la prestation est efficient.

Dans la pratique de la commune jusqu’à l’audit de la Cour, les responsables concernés effectuaient leurs commandes directement auprès des fournisseurs, sans limites particulières prédéfinies. Des seuils ont été définis en cours d’audit (27 mars 2015) dans une directive précisant que les engagements doivent être formalisés par un bon de commande et validés selon les limites suivantes :

- 25'000 F pour un conseiller administratif
- 10'000 F pour le secrétaire général
- 5'000 F pour les chefs de département et de services
- 1'000 F pour les employés en charge de commandes

Au-delà de ces limites, la double signature avec le supérieur hiérarchique délégué et/ou le conseiller administratif délégué est exigée.

⁴ Concernant l’exercice 2014, la Cour a effectué ses tests sur la base de la comptabilité disponible au moment de l’audit (comptabilité non révisée). Le rapport de l’organe de révision 2014 au Conseil municipal est daté du 9 mars 2015.

⁵ Les fonctions représentent les grands « domaines d’actions » des communes. Par exemple, la fonction 11 représente la « sécurité municipale ».

Les natures « qualifient » les actifs et passifs, charges et revenus, dépenses et recettes. Par exemple, la nature 318 représente les charges d’honoraires et de prestations de service.

Les positions permettent de représenter la « hiérarchie » des natures et des fonctions. Par exemple, la nature « 3 charges » regroupe les natures à 2 positions « 30 charges de personnel », « 31 biens, services et marchandises », etc. Ces dernières regroupent elles-mêmes les natures à 3 positions « 310 Fournitures de bureau, imprimés, publicité », « 311 Mobilier, machines, véhicules, matériels », etc. et ainsi de suite jusqu’à 6 positions.



Contrôle de la disponibilité budgétaire

Une fois les besoins exprimés, 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.

Selon l'article 27 du règlement d'application de la loi sur l'administration des communes (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 ».

Par ailleurs, l'article 30 du RAC définit un **crédit d'engagement** comme une « 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 [...] ».

4.1.2. Constats

Expression des besoins

- 1 Les dépenses d'investissement nécessitant un crédit d'engagement font l'objet d'une expression des besoins formalisée, ce qui permet de reconstituer les éléments justifiant le bien-fondé de l'achat.

En revanche, pour les dépenses de fonctionnement les analyses des besoins ne sont pas effectuées ou formalisées, et cela même pour des dépenses importantes. Bien que les travaux de la Cour n'aient pas identifié de dépenses injustifiées, cette absence d'analyse ou de formalisation ne permet pas de s'assurer que les meilleures options aient été choisies lors de l'achat de biens ou de prestations (par exemple, s'agissant des tentes, le fait de recourir à des prestations récurrentes de locations en lieu et place de possibles acquisitions n'a pas fait l'objet d'une analyse succincte).

Contrôle de la disponibilité budgétaire

- 2 La commune ne dispose pas d'une comptabilité d'engagement. En outre, les seuils d'engagement de dépenses pour les différents responsables hiérarchiques ne sont pas définis, ce qui augmente la difficulté d'assurer un suivi budgétaire précis durant l'année (identification du disponible budgétaire et anticipation des éventuels dépassements avant de passer de nouvelles commandes).
- 3 L'élaboration et le suivi du budget présentent les faiblesses suivantes :
 - Le budget est élaboré en considérant uniquement les dépenses dont le montant est connu. Dès lors, aucun budget n'est prévu pour des dépenses dont le montant n'est pas connu de manière précise, mais dont l'occurrence est néanmoins récurrente depuis plusieurs années, telles que la réparation de dégradations à la suite d'actes de vandalisme ;
 - Le suivi budgétaire est réalisé par l'administration communale via une présentation à 2 fonctions et 6 natures, alors que le budget voté par le Conseil municipal l'est à 2 fonctions et 3 natures. Cette différence de niveau rend difficiles l'anticipation et l'identification des dépassements dans le format de comptes suivi par le Conseil municipal ;
 - Les mêmes conséquences se produisent également du fait que le service financier n'effectue pas de projections en cours d'année, par exemple portant sur les dépenses à engager d'ici à la fin de l'exercice, leur consolidation au niveau voté par le Conseil municipal (soit à deux fonctions et trois natures) et une communication formalisée à l'interne de l'administration. De tels tableaux permettraient d'anticiper les éventuels dépassements budgétaires.
- 4 Pour l'année 2013, **les dépassements budgétaires**⁶ du compte de fonctionnement (crédits budgétaires) sur la nature 31 «biens, services et marchandises» se sont globalement élevés à plus de 500'000 F, soit 8% des achats initialement budgétés. Ce dépassement global représente 57 dépassements individuels allant de quelques francs à près de 150'000 F. De manière schématique, les 12 dépassements les plus significatifs représentent près de 75 % du total des dépassements en valeur.

En ce qui concerne l'année 2014, les dépassements sur la nature 31 se sont globalement élevés à près de 800'000 F, soit 11% des achats initialement budgétés. Ce dépassement global représente 48 dépassements individuels allant de quelques francs à près de 140'000 F. De manière schématique, les 9 dépassements les plus significatifs représentent près de 75 % du total des dépassements en valeur.

Selon les informations communiquées par la commune, des informations orales concernant ces dépassements ont généralement été données aux différentes commissions du Conseil municipal, mais aucun crédit supplémentaire n'a été formellement demandé avant d'engager les dépenses. Sous réserve des éventuels cas d'urgence (art. 29 RAC), cette situation constitue une irrégularité par rapport à l'art. 28 RAC qui impose au Conseil administratif de demander un crédit supplémentaire si un crédit budgétaire est insuffisant pour remplir la tâche prévue. En pratique, les dépassements sont donc « régularisés après coup » et pour l'ensemble du

⁶ Écart entre le réel et le budget voté à 2 positions pour les fonctions et à 3 positions pour les natures.

compte de fonctionnement, au cours du premier semestre de l'année suivante, par une délibération du Conseil municipal.

- 5 Afin d'illustrer le constat précédent, la Cour présente ci-après six rubriques budgétaires de **dépassements significatifs** (crédit de fonctionnement) pour l'année 2013 qui n'ont pas fait l'objet de demande de crédit supplémentaire en cours d'année⁷ :

| Fonction | Nature | Budget 2013 | Comptes 2013 | Dépassement budgétaire en francs | Dépassement budgétaire en % |
|------------------------------------|--|-------------|--------------|----------------------------------|-----------------------------|
| Ecole | Entretien des immeubles par des tiers | 436'700 | 582'565 | 145'865 | 33% |
| Traitement des déchets | Honoraires et prestations de service | 1'377'300 | 1'441'454 | 64'154 | 5% |
| Administration générale | Honoraires et prestations de service | 247'400 | 289'147 | 41'747 | 17% |
| Ecole | Eau, énergie, combustibles | 456'800 | 491'877 | 35'077 | 8% |
| Immeubles patrimoine administratif | Entretien des immeubles par des tiers | 336'220 | 369'666 | 33'446 | 10% |
| Autres loisirs | Achats de fournitures et de marchandises | 25'700 | 40'754 | 15'054 | 59% |

À titre d'exemple, la fonction « école » présente un dépassement de plus de 30% du budget voté en matière d'entretien de bâtiment qui aurait pu être anticipé au plus tard en septembre avec un suivi des engagements et des projections budgétaires.

- 6 Concernant les **dépenses d'investissement**, la Cour a relevé que dans le cadre d'un investissement, les dépenses engagées avant la délibération par le Conseil municipal portent sur un montant de 23'782 F TTC. Ce montant fait suite à l'acceptation par l'administration communale d'un devis total de 125'766 F TTC. En effet, la délibération a eu lieu le 12 avril 2011 alors que la facture a été établie par le prestataire le 28 mars 2011. Bien que les deux commissions municipales concernées aient été sollicitées sur cet investissement entre le 22 et le 30 mars 2011⁸, les travaux relatifs à la facture du 28 mars 2011 avaient déjà été entrepris. Dès lors, l'engagement anticipé de la commune n'est pas conforme avec l'art. 30 RAC.

4.1.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnel, financier et d'image** tiennent au fait que le bien-fondé des achats de fonctionnement ne peut être aisément reconstitué, en raison de l'absence d'une expression des besoins formalisée. Ces risques sont aussi présents du fait de l'absence de contrôle du disponible budgétaire avant les commandes.

Le **risque de conformité** est avéré en raison des dépassements budgétaires n'ayant pas fait l'objet de demandes de dépassement au Conseil municipal en cours d'année ; il en va de même relativement à l'engagement d'une dépense avant la votation du crédit d'investissement ad hoc.

⁷ Même si certaines factures devaient être considérées comme « urgentes » au sens de l'art. 29 RAC, la rubrique aurait tout de même été en situation de dépassement en raison des autres factures ne présentant pas cette caractéristique.

⁸ La demande de crédit a été préavisée favorablement par la commission « Aménagement et transports » le 22 mars 2011 et par la commission « Finances et administration » le 30 mars 2011.

4.1.4. Recommandations

Recommandation 1 [cf. constat 1] Pour certaines dépenses de fonctionnement importantes⁹, la Cour recommande de formaliser l'analyse des besoins sous la forme d'une « check-list ».

Cette « check-list » devrait notamment permettre de répondre aux questions suivantes :

- Cette prestation relève-t-elle du service public ?
- Le cercle des bénéficiaires de cette prestation est-il défini et suffisant ?
- Est-ce que l'achat est l'action la plus efficiente à réaliser pour satisfaire le besoin ?

Elle devrait être jointe au bon de commande afin d'être validée par les responsables concernés.

Recommandation 2 [cf. constat 2] Considérant qu'une réflexion quant à une comptabilité d'engagement est en cours au sein de la commune, la Cour recommande d'établir une étude de faisabilité (analyse des coûts/bénéfices) visant à la mise en place du module d'engagement spécifique à l'application Opale. Dans ce cadre, la Cour recommande à la commune de prendre contact avec les autres communes ayant mis en place ce module, de même qu'avec le SIACG.

Recommandation 3 [cf. constat 3] La Cour recommande de modifier le processus d'élaboration budgétaire afin qu'il intègre les « dépenses récurrentes » dont le montant n'est pas connu de manière certaine. À cette fin, la commune pourrait effectuer une estimation du montant à budgétiser sur la base des dépenses historiques.

Recommandation 4 [cf. constats 2 à 6] De manière à s'assurer qu'aucune dépense ne puisse être engagée sans couverture budgétaire, la Cour recommande d'inclure une étape de contrôle budgétaire validant :

- pour les comptes de fonctionnement : que la dépense est incluse dans le budget voté par le Conseil municipal. Dans le cas contraire et sauf urgence, un crédit budgétaire supplémentaire devrait être demandé au Conseil municipal ;
- pour les comptes d'investissement : que les dépenses ne soient pas engagées sans qu'un crédit budgétaire soit préalablement voté par le Conseil municipal.

Recommandation 5 [cf. constats 2 à 6] La Cour recommande de mettre en place un processus de suivi budgétaire visant à anticiper les éventuels dépassements budgétaires et de planifier si nécessaire les demandes de crédits complémentaires. Par exemple, un premier point de situation pourrait intervenir durant le premier semestre de chaque année. Le vote du Conseil municipal pourrait ainsi être envisagé durant le troisième trimestre de chaque année afin que les dépenses de fonctionnement ne soient pas engagées avant l'obtention des crédits.

Recommandation 6 [cf. constats 4 et 5] La Cour invite le SSCO à proposer une modification du RAC¹⁰ consistant en l'introduction d'un seuil de matérialité

⁹ Il conviendra que la commune définisse les typologies de dépenses (p.ex. le recours à du matériel spécifique tel que des tentes pour des événements particuliers) et les seuils en F à considérer.

dans le cadre des dépassements budgétaires. Cette modification permettrait d'éviter de devoir solliciter le Conseil municipal dès le premier franc de dépassement et ce tant pour le fonctionnement que l'investissement.

4.1.5. Observations de la commune de Bernex

Recommandation N° 1

L'analyse des besoins sera formalisée sous forme d'une « check list » ; un seuil d'application sera déterminé.

Recommandation N° 2

Comme annoncé à la Cour lors de l'audit, la mise en place du module Opale « commandes et engagements » ainsi que la procédure y relative depuis la création du fournisseur avait été préparée entre 2012 et 2013 ; elle pourra prochainement entrer en phase de test dans le courant de l'automne 2015 en vue d'une application dès janvier 2016.

Recommandation N° 3

Le budget des dépenses récurrentes mais irrégulières est déjà en grande majorité établi selon une moyenne historique comme par exemple l'entretien courant des bâtiments. Le cas relevé du vandalisme est plutôt une exception et sera également budgétisé selon une moyenne. Les recettes d'indemnités perte de gain ne sont pas (ou peu) budgétées, car elles sont susceptibles d'être en partie compensées par des charges supplémentaires de personnel.

Recommandations N° 4 et 5

Le processus d'adoption systématiquement des dépassements budgétaires par le Conseil municipal serait extrêmement lourd. Nous sommes conscients que les dépassements doivent être diminués. Nous mettrons en place, dans un but de rigueur, une analyse de la situation par positions 2 fonctions 3 natures. Ce processus sera présenté à la commission des finances vers la fin du mois de septembre avec toutes les explications nécessaires concernant les postes où nous aurions envisagé la nécessité d'un dépassement.

En outre, la mise en place de commandes et engagements ira dans le même sens, soit une gestion plus précise visant à éviter des dépassements.

¹⁰ Cette modification pourrait s'effectuer dans le cadre de l'adaptation de la réglementation pour les communes genevoises au Modèle de comptes harmonisé 2 (« MCH 2 ») prévue pour le budget 2017.

4.1.6. Observations du SSCO

Recommandation N° 6

Des projets de modification de la loi sur l'administration des communes (LAC; B 6 05 ainsi que de son règlement d'application (RAC; B 6 05.01) ont été mis en consultation auprès de l'Association des communes genevoises en vue de l'introduction du modèle comptable harmonisé 2 (MCH2) auprès des communes genevoises (entrée en vigueur prévue pour les budgets communaux 2017). Dans ces projets, des seuils de matérialité sont mentionnés tant au niveau des dépassements budgétaires que des dépassements relatifs aux crédits d'engagement.

Les seuils ont été fixés à 10% du crédit brut voté pour les dépassements sur les crédits d'engagement et à 5% de la ligne budgétaire pour les cas de dépassements budgétaires (pour précision, dans ce dernier cas, les dépassements se calculeront sur la base de comptes à deux positions de fonction et deux positions de nature).

4.2. Mise en concurrence des fournisseurs, établissement et validation des commandes

4.2.1. Contexte

Mise en concurrence des fournisseurs

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 possible (recherche de la meilleure offre) et qu'une trace de la décision soit disponible.

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 la loi autorisant le Conseil d'État à adhérer à l'accord intercantonal sur les marchés publics (L AIMP, L 6 05.0), ainsi que par le règlement sur la passation des marchés publics (RMP, L 6 05.01). Selon l'art. 7 de ce règlement, les communes genevoises font partie des autorités adjudicatrices.

Conformément à l'article 6 du RMP, il existe trois types de marchés :

- Les **marchés de construction** : 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** : Le marché de fournitures sous-entend l'acquisition de biens mobiliers notamment sous forme d'achat, de crédit-bail, de leasing, de bail à loyer, de bail à ferme ou de location-vente.
- Les **marchés de services** : Ils concernent tous les marchés qui n'entrent pas dans la définition des marchés de construction et de fournitures.

Les types de procédures sont les suivants :

Procédure ouverte

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 :

- Des critères d'aptitude (tels que : capacité sur les plans financier, économique, technique, organisationnel et du respect des composantes du développement durable) et
- Des critères d'adjudication (tels que : prix, qualité, délais, adéquation aux besoins, service après-vente, esthétique, organisation, respect de l'environnement).

Procédure sélective

La procédure sélective est une procédure publique d'appel d'offres permettant de vérifier l'aptitude des entreprises. Elle s'effectue en deux tours :

- À l'issue du premier tour, l'autorité adjudicatrice détermine, en fonction de critères d'aptitude, les candidats admis à présenter une offre. Elle rend une décision de sélection, sommairement motivée, notifiée soit par publication, soit par courrier aux candidats, avec mention des voies de recours ;
- Au deuxième tour, les offres sont évaluées en fonction des critères d'adjudication.



Procédure sur invitation

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

Procédure de gré à gré

La procédure de gré à gré consiste à adjuger directement le marché à un prestataire, sans procéder à un appel d'offres ; il n'y a donc pas de mise en concurrence. Le recours à la procédure de gré à gré est possible, pour les marchés non soumis aux traités internationaux, si la valeur du marché ne dépasse pas les valeurs-seuils indiquées ci-après.

L'estimation de la valeur du marché permet de déterminer le type de procédure applicable. Le tableau suivant récapitule, pour les trois types de marchés présentés précédemment, les procédures applicables en fonction de la valeur estimée du marché (en francs, hors TVA)¹¹ :

| Types de procédure | Marchés de construction | | Marchés de services | Marchés de fournitures |
|--|-------------------------|---------------------------|---------------------|------------------------|
| | Second œuvre | Gros œuvre et génie civil | | |
| 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 Procédure sélective | dès 250'000 F | dès 500'000 F | dès 250'000 F | dès 250'000 F |

Conformément à l'art. 15 al. 3 RMP, au-dessus de ces seuils, ou si le marché est soumis aux traités internationaux, l'autorité adjudicatrice ne peut recourir à la procédure de gré à gré que dans les cas suivants :

- « dans le cadre d'un appel d'offres, aucune offre n'est présentée ou aucun soumissionnaire ne remplit les conditions de participation et/ou les critères d'aptitude ;
- les offres ont été concertées ou ne satisfont pas aux exigences essentielles de l'appel d'offres ;
- un seul prestataire entre en considération en raison des particularités techniques ou artistiques du marché ou pour des motifs relevant du droit de la propriété intellectuelle ;
- en raison d'événements imprévisibles, l'urgence du marché est telle qu'il est impossible de suivre une autre procédure ;
- en raison d'événements imprévisibles, des prestations supplémentaires sont nécessaires pour exécuter ou compléter un marché adjugé sous le régime de la libre concurrence et elles ne peuvent être séparées du marché initial sans causer des difficultés importantes à l'autorité adjudicatrice pour des raisons techniques ou économiques. La valeur des prestations supplémentaires ne doit pas dépasser la moitié de la valeur du marché initial ;
- les prestations destinées à remplacer, à compléter ou à accroître des prestations déjà fournies doivent être acquises auprès de l'adjudicataire initial, étant donné que la compatibilité avec du matériel ou des services existants ne peut être garantie que de cette façon ;

¹¹ Les valeurs de ce tableau s'appliquent aux marchés non soumis aux traités internationaux. Au-delà de 8'700'000 F pour la construction (valeur totale de l'ouvrage) et de 350'000 F pour les services et les fournitures, les marchés listés aux annexes 3 et 4 du RMP sont soumis aux traités internationaux.



- *l'autorité adjudicatrice achète des biens nouveaux (prototypes) ou des services d'un nouveau genre qui ont été produits ou mis au point à sa demande dans le cadre d'un marché de recherche, d'expérimentation, d'étude ou de développement original ;*
- *l'autorité adjudicatrice adjuge un nouveau marché lié à un marché de base similaire, à condition que les documents d'appel d'offres relatifs au projet de base prévoient la possibilité de recourir par la suite à la procédure de gré à gré pour de tels marchés ;*
- *l'autorité adjudicatrice achète des biens sur un marché de produits de base ;*
- *l'autorité adjudicatrice peut acheter des biens à un prix nettement inférieur aux prix usuels, à la faveur d'une offre publique avantageuse limitée dans le temps, notamment dans le cas de liquidations ;*
- *le marché est adjugé au lauréat d'un concours ou d'un mandat d'études parallèle, à condition que la procédure suivie respecte les dispositions du RMP et que les documents de procédure l'indiquent expressément ».*

Établissement et validation des commandes

Selon les bonnes pratiques, les engagements d'achats ou de prestations se matérialisent sous la forme d'un bon de commande envoyé au fournisseur mentionnant notamment l'objet de la commande et le prix attendu. Ce bon de commande doit obtenir les autorisations de signature adéquates afin de s'assurer qu'une commande ne puisse être passée par une personne non autorisée.

Dans le cas de la commune de Bernex, bien que non formalisée, la pratique veut qu'un "propriétaire"¹² soit désigné pour chaque compte. Les propriétaires de comptes ont un accès « en consultation » à la comptabilité ce qui permet de connaître le montant des factures comptabilisées. Les responsables de comptes peuvent également valider les commandes.

4.2.2. Constats

Mise en concurrence des fournisseurs

- 7 Selon les informations fournies par la commune, les nouvelles dépenses (achats non effectués au préalable) font généralement l'objet d'une mise en concurrence non documentée. Concernant les achats récurrents, l'administration a indiqué qu'elle se basait sur les fournisseurs déjà connus sans mise en concurrence.

Il ressort ainsi logiquement de l'échantillon de la Cour des achats portant sur des montants significatifs (plusieurs dizaines de milliers de francs) pour lesquels aucune mise en concurrence documentée n'a été effectuée, ce qui n'est pas conforme aux bonnes pratiques de gestion administrative.

¹² Il s'agit du responsable du compte concerné.

Le tableau ci-après met en évidence quelques exemples d'absence de mise en concurrence documentée :

| Type de dépense | Date comptable | Nature de la prestation | Montant |
|-----------------|----------------|--|-----------|
| Fonctionnement | 30.09.2013 | Réfection de toiture | 66'560.00 |
| Fonctionnement | 22.07.2014 | Location patinoire du 01.11.2014 au 31.12.2014 | 51'275.00 |
| Fonctionnement | 10.01.2014 | Nettoyage des graffitis | 49'680.00 |
| Fonctionnement | 03.11.2014 | Changement d'un tableau électrique | 45'000.00 |
| Fonctionnement | 17.10.2013 | Revêtement bitumeux | 33'885.60 |

- 8 En matière de **dépenses de fonctionnement**, lorsqu'un achat pour un objet ou une prestation unique dépasse les seuils, la commune choisit généralement de mandater un prestataire externe pour réaliser un appel d'offres conformément aux bases légales applicables (par exemple : collecte et transport des déchets, assurance de personnes).

La Cour observe que la commune n'effectue pas une analyse permettant d'identifier les éventuels marchés publics qui résultent de prestations récurrentes inférieures aux seuils sur une base « unitaire ». L'audit de la Cour a permis de faire ressortir des marchés potentiels portant sur des montants entre 200'000 F et plus de 1.5 million F.

Le tableau ci-après met en évidence quelques exemples :

| Type de dépense | Nature de la prestation | Montant estimé du marché (1) |
|-----------------|--------------------------|------------------------------|
| Fonctionnement | Nettoyage | 1'567'000.00 |
| Fonctionnement | Repas pour les enfants | 979'000.00 |
| Fonctionnement | Entretien chaufferie | 183'000.00 |
| Fonctionnement | Mazout | 541'000.00 |
| Fonctionnement | Fauchage bords de routes | 326'000.00 |
| Fonctionnement | Nettoyage sacs de route | 322'000.00 |
| Fonctionnement | Nettoyage des graffitis | 200'000.00 |

(1) Estimation du marché selon les dépenses sur les exercices 2013 et 2014 ¹³ extrapolées sur 4 ans.

En conséquence, la commune n'a non seulement pas mis en concurrence ces marchés¹³, mais n'a également pas mis en œuvre les procédures d'appel d'offres applicables, ce qui représente autant de non-conformités potentielles à la réglementation (L-AIMP et RMP), étant précisé que ces dépenses ne sont pas assimilables aux cas d'exceptions prévus par l'art. 15 RMP.

Par ailleurs, certaines de ces dépenses (telles les prestations de nettoyage de la salle communale, pour un marché estimé à environ 480'000 F sur le marché total potentiel d'environ 1.5 million F) résultent d'un choix imposé par le Conseil administratif, sans mise en concurrence voire en non-conformité avec la réglementation relative aux marchés publics.

¹³ Ces marchés pouvant être définis de manière globale ou par lots.

- 9 Concernant les **dépenses d'investissement**, bien que les différents marchés soient décrits dans le crédit d'investissement, la Cour relève que la commune n'a pas respecté la réglementation en matière de marchés publics pour les achats suivants :

| Type de dépense | Nature de la prestation | Montant estimé du marché (1) |
|-----------------|-------------------------------|------------------------------|
| Investissement | Rénovation éclairage public | 700'000.00 |
| Investissement | Architecte projet Tennis Club | 191'203.00 |

(1) Estimation du marché reprise du crédit d'investissement

À noter que le choix de l'architecte pour la rénovation du Tennis Club a été effectué directement par le Conseil administratif.

Établissement et validation des bons de commande

- 10 En contradiction avec les bonnes pratiques, pour plusieurs dépenses de fonctionnement, un bon de commande ou un contrat n'a pu être remis à la Cour. Il n'est ainsi notamment pas possible de s'assurer que l'engagement a été effectué par une personne habilitée et de s'assurer a posteriori de la conformité de la facture par rapport à la commande initiale.

4.2.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnel, financier et d'image** sont induits par l'absence de mise en concurrence des fournisseurs et l'absence de validation de certaines commandes de la commune.

Il en découle également un **risque de conformité** avéré dès lors que certaines de ces absences de mise en concurrence sont contraires à la réglementation en matière de marchés publics.

4.2.4. Recommandations

Recommandation 7 [cf. constat 7] La Cour recommande à la commune de déterminer, dans le cadre de l'amélioration de son système de contrôle interne financier, un montant à partir duquel une mise en concurrence est obligatoire. La documentation relative à chaque mise en concurrence devra être jointe au bon de commande pour validation par la personne habilitée selon la directive émise par le Conseil administratif le 27 mars 2015.

Recommandation 8 [cf. constats 8 et 9] La Cour recommande à la commune d'établir une procédure qui permette l'identification systématique des marchés publics. Afin d'atteindre cet objectif, cette procédure pourrait inclure, d'une part, une revue de l'ensemble des contrats conclus avec les fournisseurs et, d'autre part, une analyse des montants totaux dépensés sur certaines natures de charges.

À cet effet et à des fins d'efficience, la Cour recommande à la commune de se rapprocher d'autres administrations publiques ayant une forte expérience en matière de marchés publics, telle que l'administration cantonale (par exemple, la centrale commune d'achats, qui arrive au terme d'un projet pilote de services aux communes dans ce domaine).

Recommandation 9 [cf. constats 8 et 9]

La Cour recommande que le personnel administratif concerné de la commune reçoive une formation adéquate sur les marchés publics. À cette fin, le Conseil administratif est invité à demander à l'ACG l'organisation d'une formation ad hoc qui pourrait être suivie par toutes les communes intéressées. Ceci permettrait une mutualisation des compétences et un échange de bonnes pratiques.

Recommandation 10 [cf. constat 10] La Cour recommande à la commune, dans le cadre de l'amélioration de son système de contrôle interne financier, d'inclure une étape visant à rendre obligatoire l'établissement d'un bon de commande pour les dépenses de montant significatif (par exemple 5'000 F). La validation de ce dernier devra s'effectuer par la ou les personnes autorisées en fonction du montant engagé.

La Cour a pris note que cette recommandation a été mise en œuvre¹⁴. En effet, en cours d'audit (le 27 mars 2015), une directive répondant à cette recommandation a été édictée par la commune. Cette dernière précise que les engagements doivent être formalisés par un bon de commande et validés selon les limites suivantes :

- 25'000 F pour un conseiller administratif
- 10'000 F pour le secrétaire général
- 5'000 F pour les chefs de département et de services
- 1'000 F pour les employés en charge de commandes

Au-delà de ces limites, la double signature avec le supérieur hiérarchique délégué et/ou le conseiller administratif délégué est exigée.

4.2.5. Observations de la commune de Bernex

Recommandation 7

Nous mettrons en place le processus nécessaire, formalisé, visant la mise en concurrence au-delà d'un seuil à fixer. Les contrats pluriannuels à renouveler feront l'objet d'un suivi dans ce sens.

Recommandation 8

Une procédure visant à identifier les marchés publics sera mise en place. Nous serons notamment attentifs à chaque renouvellement de contrats.

Recommandation N° 9

Une séance d'information à l'attention du personnel de la Mairie ainsi que du Conseil municipal a eu lieu en 2014. La Commune s'approchera de l'ACG afin d'organiser une formation plus pointue pour les employés. L'administration veillera à la formation de toute nouvelle personne.

Recommandation N° 10

Comme mentionné par la Cour, cette recommandation est mise en œuvre.

¹⁴ En conséquence, la Cour a considéré la recommandation comme réalisée dans le tableau de suivi des recommandations et actions figurant au chapitre 6.

4.3. Réalisation des prestations et enregistrement des factures

4.3.1. Contexte

Réalisation des prestations

Le contrôle de la réalisation des prestations fait partie des bonnes pratiques en matière de gestion, notamment afin de s'assurer que les produits ou services fournis correspondent bien à la commande effectuée ou au contrat signé.

Dans le cadre d'achats de marchandises, la personne en charge de leur réception doit s'assurer de leur conformité par rapport à la commande. Cette tâche consiste à effectuer un rapprochement entre le bon de livraison et le bon de commande. Ce contrôle est généralement formalisé par la signature du bon de livraison qui est ensuite transmis au service concerné pour être joint au bon de commande.

En ce qui concerne les prestations de services, la personne en charge de l'activité concernée doit s'assurer de sa conformité par rapport au contrat de service signé.

Enregistrement des factures

Toutes les factures (ainsi que les notes de crédit) doivent être transmises au service financier de la commune qui a la charge de :

- Pré-saisir les factures dans le module fournisseur de l'application OPALE ;
- Apposer le timbre de saisie comptable sur les factures ;
- Transmettre les factures aux services concernés pour validation.

À réception, les factures sont donc contrôlées, imputées (indication de la fonction et de la nature de la prestation) et visées par le responsable (figurant sur la liste des signatures) ainsi que par le Conseiller administratif délégué.

Au retour des factures au service de la comptabilité, celles-ci sont saisies dans le module fournisseur de l'application OPALE, après contrôle des imputations comptables. Les factures sont classées et conservées au service financier. De plus, le service des bâtiments classe une copie de chaque facture concernant les crédits d'investissement avec le dossier.

Signatures autorisées

Périodiquement, la liste des signatures / visas est mise à jour. Cette liste indique les membres du personnel qui sont autorisés à engager la commune. Une note de service datée du 20 novembre 2001 précise que « *toutes les factures doivent être munies d'un double visa Conseiller administratif délégué / collaborateur responsable. Le double visa implique :*

- *La responsabilité de la vérification technique de l'exécution des travaux effectués ou des biens et services fournis.*
- *La responsabilité de la conformité du montant de la facture par rapport aux prestations fournies – de même qu'aux devis acceptés le cas échéant.*

- *La légitimité de l'imputation par rapport aux normes du plan comptable des communes genevoises, du budget de fonctionnement et des crédits d'investissements communaux.*

Le rôle de la comptabilité se limite à une vérification purement comptable, portant essentiellement sur la conformité de l'imputation et la disponibilité financière sur les comptes de fonctionnement ou d'investissement imputés. »

En cours d'audit (le 27 mars 2015), le Conseil administratif a validé la « directive pour l'engagement des dépenses communales ». Cette dernière précise notamment qu'une copie du bon de commande doit impérativement être jointe et classée avec la facture, comme l'éventuel bulletin de livraison signé.

Crédit d'engagement

Selon le RAC, lorsque le seuil de 100'000 F n'est pas dépassé, les communes genevoises ont la possibilité de comptabiliser une dépense ayant un caractère d'investissement soit au compte de fonctionnement (prévue au budget ou par un crédit budgétaire supplémentaire) soit au compte des investissements puis activée (prévue par un crédit d'engagement). Au-delà de ce seuil, la dépense doit faire l'objet d'un crédit d'engagement.

4.3.2. Constats

Contrôle des bons de commande, bons de livraison et factures

- 11 La réception des achats (biens ou services) n'est pas systématiquement formalisée, et ce indépendamment des montants en jeu. De même, la vérification de la correspondance entre la commande, le produit ou le service délivré et la facture n'est pas formalisée. Cette manière de faire ne permet pas de s'assurer que les bons contrôles ont été effectués avant le paiement de la facture et pourrait amener la commune à payer des montants indus.

Validation des factures

- 12 Hormis une facture¹⁵ signée uniquement par le chef de service, les 40 autres factures de l'échantillon ont été visées également par le conseiller administratif délégué.

Concernant les dépenses payées par carte de crédit, les décomptes mensuels sont généralement validés par deux personnes. Le bénéficiaire de la carte de crédit signe le décompte mensuel et ce dernier est contresigné par le responsable des finances. Les travaux de la Cour n'ont pas identifié des dépenses effectuées à des fins privées avec la carte de la commune. Par ailleurs, hormis deux décomptes signés uniquement par le bénéficiaire de la carte¹⁶, les 22 autres décomptes de l'échantillon ont été signés par le bénéficiaire de la carte et le responsable des finances.

¹⁵ Cette facture porte sur une prestation conforme aux activités de la commune.

¹⁶ Ces deux décomptes portent sur des prestations conformes aux activités de la commune.

Ainsi, les contrôles du service financier n'ont pas fonctionné dans ces trois cas, car les factures concernées n'auraient pas dû être payées par le service financier en l'absence des validations adéquates.

Imputation comptable des factures (nature et période comptable)

- 13 La Cour a constaté des erreurs au niveau de l'imputation de certaines factures (nature ou fonction, montants variant entre 6'800 F et 150'000 F) ainsi que du respect de la délimitation des exercices.

Concernant la délimitation des exercices, la commune n'identifie pas systématiquement la période sur laquelle la facture doit être comptabilisée (prestation ou marchandise reçue). L'échantillon de la Cour a fait ressortir des montants comptabilisés sur des périodes erronées variant entre 7'400 F et près de 400'000 F.

Ces erreurs d'imputation induisent une péjoration de la fiabilité des informations financières fournies et sont contraires aux dispositions des art. 24 et 39 RAC. En effet, elles ont comme conséquence de générer d'une part des actifs sur ou sous-évalués, des résultats par fonction et par nature incorrects et, d'autre part, de fournir une information financière ne permettant pas de suivre la réelle consommation du budget par fonction et par nature, ni de faire ressortir les éventuels dépassements budgétaires.

En conséquence, la Cour a également écrit à l'organe de révision afin de le rendre attentif à ces points.

Le tableau ci-dessous illustre quelques exemples d'erreur d'imputation comptable (nature / fonction) :

| Type de dépense | Date comptable | Nature de la prestation | Montant de | Erreur d'imputation sur : |
|-----------------|----------------|---------------------------|------------|---------------------------|
| Fonctionnement | 19.08.2014 | Location tentes | 32'940.00 | Fonction et nature |
| Fonctionnement | 29.01.2014 | Nettoyage fin de chantier | 22'009.55 | Nature |
| Fonctionnement | 31.01.2014 | Entretien des ascenseurs | 6'873.35 | Fonction |
| Investissement | 02.08.2013 | Financement artistique | 150'000.00 | Nature |

Le tableau ci-dessous illustre quelques exemples d'erreur d'imputation comptable (période) :

| Type de dépense | Date comptable | Nature de la prestation | Montant de | Exercice de la prestation |
|-----------------|----------------|--|------------|---------------------------|
| Investissement | 01.12.2014 | Rénovation éclairage public | 399'632.40 | 2013 |
| Investissement | 29.01.2014 | Béton armé - Nouvelle mairie | 379'913.65 | 2013 |
| Investissement | 06.05.2014 | Système sonorisation salle mariage et salle CM | 111'932.50 | 2013 |
| Investissement | 07.02.2013 | Béton armé - Tennis Club | 101'847.90 | 2012 |
| Fonctionnement | 29.01.2014 | Nettoyage fin de chantier | 22'009.55 | 2013 |
| Fonctionnement | 22.07.2014 | Entretien chaufferie | 19'980.00 | 2014 et 2015 |
| Fonctionnement | 17.01.2014 | Consommation électrique | 19'159.65 | 2013 |
| Fonctionnement | 07.02.2014 | Consommation électrique | 15'466.55 | 2013 |
| Fonctionnement | 10.01.2014 | Consommation électrique | 14'899.90 | 2013 |
| Investissement | 21.02.2014 | Canalisations eaux claires et usées | 7'445.05 | 2013 |

4.3.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnel, financier et d'image** tiennent à l'absence de rapprochement entre le bon de commande, le bon de livraison et la facture reçue, qui pourraient exposer la commune à des paiements pour des prestations ne correspondant pas à l'achat initialement décidé.

Le **risque de conformité** au RAC est avéré du fait des erreurs d'imputation comptables relevées, qui péjorent la qualité des états financiers.

4.3.4. Recommandations

Recommandation 11 [cf. constat 11] Pour les dépenses de montant significatif (seuil à définir par la commune), la Cour recommande à la commune, dans le cadre de l'amélioration de son système de contrôle interne financier, d'inclure une étape visant à s'assurer qu'un rapprochement entre le bon de commande, le bon de livraison et la facture soit systématiquement établi par le chef de service. Dans ce cadre, une activité de contrôle devra être mise en place au sein du service financier afin de s'assurer du respect :

- Des quantités entre le bon de commande, le bon de livraison et la facture ;
- Du prix facturé entre le bon de commande et la facture ;
- Du principe de séparation des tâches (entre la personne effectuant le bon de commande et la personne en charge de la réception de la marchandise ou de l'exécution des travaux/services, quand applicable).

Les documents relatifs à ce rapprochement devront être conservés dans un endroit unique afin d'assurer une traçabilité aisée et adéquate. À noter qu'en date du 27 mars 2015, le Conseil administratif a validé la « directive pour l'engagement des dépenses communales ». Cette dernière précise qu'une copie du bon de commande doit impérativement être jointe et classée avec la facture, comme l'éventuel bulletin de livraison signé¹⁷.

¹⁷ En conséquence, la Cour a considéré cette partie de la recommandation comme réalisée dans le tableau de suivi des recommandations et actions figurant au chapitre 6.

Recommandation 12 [cf. constat 11] La Cour recommande d'établir une étude de faisabilité (analyse des coûts/bénéfices) visant à la mise en place d'une gestion électronique des documents (GED)¹⁸ pour les éléments financiers. Pour ce faire, la Cour recommande à la commune de prendre contact avec les communes ayant mis en place une comptabilité d'engagement, de même qu'avec le SIACG.

Recommandation 13 [cf. constat 12] La Cour recommande, dans le cadre du système de contrôle interne, de formaliser la règle du contrôle de la double validation des factures avant imputation comptable et paiement. Cette activité de contrôle pourrait être réalisée au sein du service financier. Une revue aléatoire de ce contrôle devrait être également mise en œuvre par le responsable du service financier.

Recommandation 14 [cf. constat 13] La Cour recommande à la commune, dans le cadre de l'amélioration de son système de contrôle interne financier, d'inclure une étape visant à contrôler l'imputation comptable des factures et notamment la délimitation des exercices comptables. De plus, le responsable de la comptabilité devra mettre en œuvre un contrôle par sondage de la bonne imputation des factures.

¹⁸ Une gestion électronique des documents (GED) désigne l'ensemble des matériels, logiciels et moyens techniques utilisés pour le stockage et l'archivage des données sous forme numérique.

4.3.5. Observations de la commune de Bernex

Recommandation N° 11

Ces contrôles seront formalisés, avant paiement, par le visa sur la facture de la personne responsable.

Il n'y a pas systématiquement l'existence d'un bon de livraison (par exemple jamais dans le cas de travaux).

La séparation des tâches telle que décrite ne peut pas s'appliquer en général (manque de ressources humaines).

Recommandation N° 12

La mise en place de la gestion électronique des documents fera l'objet d'une réalisation dans le courant de l'année 2017.

Recommandation N° 13

Le contrôle aléatoire de la double signature est déjà effectuée par le responsable du service financier avant paiement, il s'agit effectivement de le formaliser. Un contrôle supplémentaire, formalisé sur chaque facture nous semble superflu.

Recommandation N° 14

L'imputation des factures fait l'objet d'une lecture « de bon sens » par la personne chargée de la saisie de la facture. Un contrôle de toutes les imputations ne nous paraît pas pertinent.

Toutefois, le contrôle effectué par sondage avant paiement sera formalisé par le responsable du service financier.

Erreurs de période : pour les lignes de « entretien chaufferie » à « consommations électriques », il y a chevauchement d'exercice, mais de manière constante d'année en année, toujours 12 mois sur une année comptable (par exemple SIG de octobre à octobre).

Concernant les factures d'investissement, nous estimons qu'il n'est pas primordial de tenir compte de la période en fin d'exercice étant donné que c'est sans aucune conséquence sur le résultat de fonctionnement de l'exercice. Néanmoins, afin d'avoir en fin d'année un montant des investissements au bilan le plus actualisé possible, la méthode sera modifiée.

4.4. Contrôles généraux relatifs aux fournisseurs

4.4.1. Contexte

État de rapprochement bancaire

Un état de rapprochement bancaire est un contrôle réalisé ayant pour but de vérifier les concordances entre les soldes bancaires présents sur les relevés bancaires (ou postaux) et les soldes des comptes bancaires présents en comptabilité. Le contrôle permet de matérialiser les éventuelles différences et de les justifier.

Gestion des factures

L'ensemble des factures adressées à la commune est pré-saisi par le service financier avant d'être envoyé aux différents services pour validation et codification. La pré-saisie n'a pas d'influence sur la comptabilité, mais permet d'identifier les factures qui sont en circulation dans la commune.

Gestion de la base des fournisseurs

La gestion de la base des fournisseurs est une activité essentielle dans le cadre des bonnes pratiques du processus d'achats. En ce sens, trois activités doivent être prises en compte :

- Les nouveaux fournisseurs avec lesquels les services de la commune souhaitent travailler. Dans ce cas, une demande émanant du service désirant travailler avec ce fournisseur doit être adressée au service financier et doit comporter les éléments suivants :
 - o La vérification du statut juridique : l'inscription au registre du commerce, statut de la société ou de l'association ;
 - o Pour les indépendants : la remise d'une attestation de leur affiliation à une caisse de compensation AVS.
- Les modifications pouvant intervenir au cours du cycle de vie de la collaboration avec un fournisseur. Les services travaillant avec les fournisseurs présents dans la base doivent informer le service financier de toute information dont ils ont connaissance ;
- La revue de la base des fournisseurs peut être effectuée par les contrôles suivants :
 - o Revue des publications officielles, notamment pour les mises en faillite (FAO¹⁹, FOSC²⁰, etc.) ;
 - o Revue des modifications effectuées sur la base des fournisseurs.

Au sein de la commune de Bernex, seuls quatre collaborateurs du service financier peuvent créer des comptes fournisseurs dans la base de données des fournisseurs.

¹⁹ FAO : Feuille d'avis officielle.

²⁰ FOSC : Feuille officielle suisse du commerce.

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, un collaborateur du service financier est en charge de la gestion et de l'attribution des droits d'accès de cette application. Il définit ces droits en rattachant chaque collaborateur de la commune à un profil déterminé.

À fin 2014, la commune disposait de 16 profils d'utilisateurs différents pour la gestion des droits d'accès de son application OPALE (ex : super utilisateur, comptable, Conseiller administratif, etc.).

4.4.2. Constats

Suivi des factures

14 Les pré-saisies de factures ont pour objectif d'assurer un suivi par le service financier de la circulation de ces dernières auprès des autres services. Cependant, la Cour a identifié 138 factures pré-saisies il y a plus d'un an, pour un montant total de près de 700'000 F, restées sans suite. Dès lors, ce manque de suivi ne permet pas d'avoir aisément une vue fiable de la situation débitrice de la commune.

Gestion de la base des fournisseurs

15 La Cour a identifié plusieurs faiblesses dans la gestion de la base de données fournisseurs :

- Une absence de procédure concernant la saisie d'un fournisseur dans la base de données. Ainsi, des fournisseurs pourraient être saisis plusieurs fois de différentes manières (par exemple, jean-pierre omega, omega jp, JP OMEGA, etc.) générant ainsi des doublons potentiels. Par ailleurs, un fournisseur « indépendant » pourrait être saisi sans avoir les éléments démontrant son affiliation effective à une caisse de compensation (à défaut la commune pourrait devenir responsable du paiement des charges sociales), etc.
- La commune n'effectue pas une analyse régulière des fournisseurs afin d'identifier et de désactiver ceux qui ne sont plus utilisés.
- Une analyse régulière des factures et des notes de crédit ouvertes n'est pas réalisée, ce qui pourrait amener la commune à ne pas réclamer des avoirs en temps opportun.

Gestion de la base des fournisseurs

16 Le service financier effectue un rapprochement mensuel entre les comptes postaux et bancaires. Néanmoins, ce contrôle n'est pas formalisé de manière adéquate (absence de traçabilité des montants rapprochés entre la comptabilité et les relevés bancaires et postaux). Ainsi, il n'est pas possible de s'assurer de la qualité du contrôle effectué.

Revue des droits d'accès

17 La commune n'effectue pas une revue des droits d'accès à l'application OPALE. La Cour a identifié les éléments ci-dessous :

- Un collaborateur dispose de droit d'accès "Super Utilisateur" permettant notamment des accès en création, en modification ou en

annulation sur les modules de comptabilité, de fournisseurs et de taxe professionnelle communale. Le même collaborateur dispose de la signature (collective) pour libérer les paiements. Ainsi ce collaborateur pourrait créer de manière induue un fournisseur, enregistrer une facture et libérer partiellement un paiement.

- L'ensemble des collaborateurs du service de comptabilité peut créer ou modifier des comptes fournisseurs tout comme des factures fournisseurs. Ainsi ces collaborateurs pourraient créer de manière induue un fournisseur et enregistrer une facture.
- 5 profils sur 16 créés ne sont pas utilisés (exemple de profils non utilisés : réception, CA). De plus, il y a un profil « Super Utilisateur » non attribué à un collaborateur, mais à un utilisateur dénommé « Budget ». Cette situation ne correspond pas aux bonnes pratiques de gestion des systèmes d'informations qui préconisent que les profils soient attribués à des utilisateurs actifs et que les profils non utilisés soient désactivés.

4.4.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnel, financier et de fraude** tiennent principalement aux lacunes en matière de gestion des fournisseurs et des accès sur les systèmes d'informations, qui augmentent d'autant le risque d'opérations indues à charge de la commune.

4.4.4. Recommandations

Recommandation 15 [cf. constat 14] La Cour recommande d'effectuer régulièrement une revue des factures pré-saisies auprès des services afin de vérifier si les factures sont toujours en cours de validation ou si elles n'ont plus lieu d'être (ex : facture annulée, car ne correspondant pas à la prestation effectuée, etc.).

Recommandation 16 [cf. constat 15] La Cour recommande de mettre en place une directive «fournisseurs» afin de définir le processus d'entrée en relation avec un nouveau fournisseur. Elle devra préciser l'ensemble des documents à obtenir avant son intégration dans la base des fournisseurs OPALE (y compris le contrôle de l'affiliation à une caisse de compensation pour les indépendants). Il s'agira également de prévoir des contrôles périodiques à mettre en place, permettant une mise à jour de la base des fournisseurs (par exemple : une revue des faillites des sociétés, etc.) ainsi que les contrôles sur les modifications intervenues sur cette base des fournisseurs.

Recommandation 17 [cf. constat 16] La Cour recommande de formaliser les états de rapprochements bancaires en faisant apparaître les soldes comptables et les soldes présents sur les relevés bancaires et postaux. Ce contrôle doit être opéré au minimum mensuellement sur l'ensemble des comptes bancaires et postaux de la commune. Dans ce cadre, lors de l'amélioration de son système de contrôle interne financier, une activité de contrôle devra être mise en place par le secrétariat général afin de s'assurer du respect de la procédure.

Recommandation 18 [cf. constat 17] Lors de l'amélioration de son système de contrôle interne financier, la Cour recommande à la commune de développer et mettre en œuvre une procédure de gestion des droits d'accès de l'application OPALE. Ces droits d'accès devraient être redéfinis autour d'utilisateurs types. Ceci permettra à la commune d'effectuer des revues ponctuelles des accès délivrés à l'ensemble de ses collaborateurs et de s'assurer d'une meilleure maîtrise de ces derniers. Cette revue devrait être validée par le secrétariat général de la commune.

4.4.5. Observations de la commune de Bernex

Recommandation N° 15

La revue des factures pré-saisies sera effectuée de manière plus régulière.

Recommandation N° 16

Cette procédure est prévue dans l'élaboration en cours de la mise en place de commandes et engagements et de la procédure y relative.

En regard du constat N° 15, un important travail de suppression des doublons dans l'application fournisseurs avait été effectué.

Recommandation N° 17

Les rapprochements bancaires ont toujours été réalisés. Ils sont désormais formalisés.

Recommandation N° 18

Ôter certains droits d'accès (fournisseurs) à l'intérieur du service comptabilité met en péril la polyvalence des collaborateurs. Les profils existants permettent actuellement de gérer les droits d'accès selon nos besoins, les profils inutilisés pourront être inactivés si l'application Opale le permet. La procédure relative aux droits d'accès sera formalisée.

5. CONCLUSION

Au terme de son analyse, par rapport aux bonnes pratiques et bases légales en vigueur au sein des communes genevoises, la Cour a relevé trois domaines d'importance dans lesquels des améliorations doivent être apportées :

- **l'élaboration et le suivi budgétaire** (voir 4.1), d'une part en produisant une information financière ressortant des comptes au même niveau que celle émanant du budget, d'autre part en mettant en place une comptabilité d'engagement qui permettra notamment de mieux anticiper d'éventuels dépassements ;
- **la gestion des dépassements de crédit** (voir 4.1), en soumettant en cours d'année au Conseil municipal les dépassements budgétaires ordinaires, de manière à pleinement se conformer à la réglementation budgétaire communale ;
- **la mise en concurrence** des fournisseurs pour les dépenses de fonctionnement (voir 4.2), de manière à rechercher les meilleurs tarifs possibles et à pleinement respecter la réglementation en matière de marchés publics.

Ces améliorations doivent être comprises comme s'inscrivant dans une dynamique d'évolution du système de contrôle interne financier de la commune afin de lui permettre de faire face à ses futurs défis en termes de croissance.

En effet, selon le plan directeur cantonal de Genève 2030²¹, adopté par le Grand Conseil en septembre 2013, le « *périmètre situé au nord du village de Bernex constitue une opportunité majeure pour un nouveau quartier urbain dense. Bien desservi par les transports publics, disposant d'une surface disponible importante, situé en continuité de l'urbanisation existante, ce site est propice à la création d'un quartier mixte (capacité d'accueil en logements et en surfaces d'activités intégrant des services et des équipements d'agglomération) à forte valeur ajoutée. Avec une accessibilité par transports publics renforcée et un potentiel de développement rapide et dense, Bernex dispose des caractéristiques pour atteindre la taille critique lui permettant d'assurer son rôle futur de centre régional.* » Toujours selon le plan directeur cantonal, cette zone comprend un potentiel, d'ici à 2030, de 5'700 logements et 5'700 emplois.

Même si ce potentiel d'augmentation de logements et d'emploi pourrait être revu considérant l'approbation, sous certaines conditions, du plan directeur cantonal par la Confédération²², il aura nécessairement un impact sur la taille future de l'administration municipale, impliquant également un cadre normatif plus développé en matière de gestion administrative dans lequel les recommandations de la Cour s'inscrivent.

Dès lors, il serait opportun que la commune traite l'ensemble des recommandations de manière coordonnée afin d'atteindre un système de contrôle interne de niveau « standardisé » à court terme. La mise en œuvre de ce projet pourrait être réalisée par le secrétariat général de la commune, à effectif constant. Dans ce contexte, l'administration municipale gagnerait à s'inspirer du « guide du système de contrôle interne des communes genevoises » et de se rapprocher des autres communes ayant déjà mis en œuvre un système de contrôle interne financier, ainsi que du SIACG pour les aspects liés aux systèmes d'information.

²¹ http://etat.geneve.ch/geodata/SIAMEN/PDCn/PDCn_GC_03_Schema_ficheP04.pdf

²² En date du 29 avril 2015, le Conseil fédéral a approuvé le plan directeur cantonal 2030, en émettant des conditions sur le respect du quota de surfaces d'assolement (SDA), en approuvant les projets avec emprise sur les SDA identifiés à l'horizon 2023 et à la prise de mesures pour étoffer l'inventaire SDA et offrir des marges de manœuvre aux autres projets (source : point de presse du Conseil d'Etat du 29 avril 2015).

6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

| Réf. | Recommandation / Action | Mise en place (selon indications de l'audité) | | | |
|------|---|---|--|--------------|---------|
| | | Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur | Responsable | Délai au | Fait le |
| 1 | <p>Pour certaines dépenses de fonctionnement importantes, la Cour recommande de formaliser l'analyse des besoins sous la forme d'une « check-list ».</p> <p>Cette « check-list » devrait notamment permettre de répondre aux questions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cette prestation relève-t-elle du service public ? • Le cercle des bénéficiaires de cette prestation est-il défini et suffisant ? • Est-ce que l'achat est l'action la plus efficiente à réaliser pour satisfaire le besoin ? <p>Elle devrait être jointe au bon de commande afin d'être validée par les responsables concernés.</p> | 2 | Secrétariat général | Janvier 2016 | |
| 2 | <p>Considérant qu'une réflexion quant à une comptabilité d'engagement est en cours au sein de la commune, la Cour recommande d'établir une étude de faisabilité (analyse des coûts/bénéfices) visant à la mise en place du module d'engagement spécifique à l'application Opale. Dans ce cadre, la Cour recommande à la commune de prendre contact avec les autres communes ayant mis en place ce module, de même qu'avec le SIACG.</p> | 2 | Service financier | Janvier 2016 | |
| 3 | <p>La Cour recommande de modifier le processus d'élaboration budgétaire afin qu'il intègre les « dépenses récurrentes » dont le montant n'est pas connu de manière certaine. À cette fin, la commune pourrait effectuer une estimation du montant à budgétiser sur la base des dépenses historiques.</p> | 2 | Service financier | Janvier 2016 | |
| 4 | <p>De manière à s'assurer qu'aucune dépense ne puisse être engagée sans couverture budgétaire, la Cour recommande d'inclure une étape de contrôle budgétaire validant :</p> <ul style="list-style-type: none"> • pour les comptes de fonctionnement : que la dépense est incluse dans le budget voté par le Conseil municipal. Dans le cas contraire et sauf urgence, un crédit budgétaire supplémentaire devrait être demandé au Conseil municipal ; • pour les comptes d'investissement : que | 3 | <p>Service financier</p> <p>Se référer à la mise en œuvre sous « observation de la commune »</p> | 30.06.2016 | |

| Réf. | Recommandation / Action | Mise en place (selon indications de l'audité) | | | |
|------|--|---|---|------------------------|---------|
| | | Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur | Responsable | Délai au | Fait le |
| | les dépenses ne soient pas engagées sans qu'un crédit budgétaire soit préalablement voté par le Conseil municipal. | | | | |
| 5 | La Cour recommande de mettre en place un processus de suivi budgétaire visant à anticiper les éventuels dépassements budgétaires et de planifier si nécessaire les demandes de crédits complémentaires. Par exemple, un premier point de situation pourrait intervenir durant le premier semestre de chaque année. Le vote du Conseil municipal pourrait ainsi être envisagé durant le troisième trimestre de chaque année afin que les dépenses de fonctionnement ne soient pas engagées avant l'obtention des crédits. | 3 | Service financier Sans vote par le Conseil Municipal (voir observations) | 30.06.2016 | |
| 6 | La Cour invite le SSCO à proposer une modification du RAC consistant en l'introduction d'un seuil de matérialité dans le cadre des dépassements budgétaires. Cette modification permettrait d'éviter de devoir solliciter le Conseil municipal dès le premier franc de dépassement, et ce tant pour le fonctionnement que l'investissement. | 2 | SSCO | Budgets communaux 2017 | |
| 7 | La Cour recommande à la commune de déterminer, dans le cadre de l'amélioration de son système de contrôle interne financier, un montant à partir duquel une mise en concurrence est obligatoire. La documentation relative à chaque mise en concurrence devra être jointe au bon de commande pour validation par la personne habilitée selon la directive décidée par le Conseil administratif le 27 mars 2015. | 2 | Secrétariat général | Janvier 2016 | |
| 8 | La Cour recommande à la commune d'établir une procédure qui permette l'identification systématique des marchés publics. Afin d'atteindre cet objectif, cette procédure pourrait inclure, d'une part, une revue de l'ensemble des contrats conclus avec les fournisseurs et, d'autre part, une analyse des montants totaux dépensés sur certaines natures de charges. À cet effet et à des fins d'efficience, la Cour recommande à la commune de se rapprocher d'autres administrations publiques ayant une forte expérience en matière de marchés publics, telle que l'administration cantonale (par exemple, la centrale commune d'achats, qui arrive au terme d'un projet pilote de services aux communes dans ce domaine). | 2 | Secrétariat général | Janvier 2016 | |

| Réf. | Recommandation / Action | Mise en place (selon indications de l'audit) | | | |
|------|--|---|---|---|------------|
| | | Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur | Responsable | Délai au | Fait le |
| 9 | La Cour recommande que le personnel administratif concerné de la commune reçoive une formation adéquate sur les marchés publics. À cette fin, le Conseil administratif est invité à demander à l'ACG l'organisation d'une formation ad hoc qui pourrait être suivie par toutes les communes intéressées. Ceci permettrait une mutualisation des compétences et un échange de bonnes pratiques. | 2 | Secrétariat général | Courant 2016 | |
| 10 | La Cour recommande à la commune, dans le cadre de l'amélioration de son système de contrôle interne financier, d'inclure une étape visant à rendre obligatoire l'établissement d'un bon de commande pour les dépenses de montant significatif (par exemple 5'000 F). La validation de ce dernier devra s'effectuer par la ou les personnes autorisées en fonction du montant engagé. | 3 | N/A | Réalisée en cours d'audit | 27.03.2015 |
| 11 | <p>Pour les dépenses de montant significatif (seuil à définir par la commune), la Cour recommande à la commune, dans le cadre de l'amélioration de son système de contrôle interne financier, d'inclure une étape visant à s'assurer qu'un rapprochement entre le bon de commande, le bon de livraison et la facture soit systématiquement établi par le chef de service. Dans ce cadre, une activité de contrôle devra être mise en place au sein du service financier afin de s'assurer du respect :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Des quantités entre le bon de commande, le bon de livraison et la facture ; - Du prix facturé entre le bon de commande et la facture ; - Du principe de séparation des tâches (entre la personne effectuant le bon de commande et la personne en charge de la réception de la marchandise ou de l'exécution des travaux/services, si applicable). <p>Les documents relatifs à ce rapprochement devront être conservés dans un endroit unique afin d'assurer une traçabilité aisée et adéquate. À noter qu'en date du 27 mars 2015, le Conseil administratif a validé la « directive pour l'engagement des dépenses communales ». Cette dernière précise qu'une copie du bon de commande doit impérativement être jointe et classée avec la facture, comme l'éventuel bulletin de livraison signé.</p> | 2 | Secrétariat général / Service financier | Janvier 2016 Dans le cadre de commandes et engagements | |

| Réf. | Recommandation / Action | Mise en place (selon indications de l'audité) | | | |
|------|---|---|--|---|------------|
| | | Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur | Responsable | Délai au | Fait le |
| 12 | La Cour recommande d'établir une étude de faisabilité (analyse des coûts/bénéfices) visant à la mise en place d'une gestion électronique des documents (GED) pour les éléments financiers. Pour ce faire, la Cour recommande à la commune de prendre contact avec les communes ayant mis en place une comptabilité d'engagement, de même qu'avec le SIACG. | 1 | Service financier | 2017 | |
| 13 | La Cour recommande, dans le cadre du système de contrôle interne, de formaliser la règle du contrôle de la double validation des factures avant imputation comptable et paiement. Cette activité de contrôle pourrait être réalisée au sein du service financier. Une revue aléatoire de ce contrôle devrait être également mise en œuvre par le responsable du service financier. | 2 | Service financier Voir observations : revue aléatoire seule | De suite | 01.05.2015 |
| 14 | La Cour recommande à la commune, dans le cadre de l'amélioration de son système de contrôle interne financier, d'inclure une étape visant à contrôler l'imputation comptable des factures et notamment la délimitation des exercices comptables. De plus, le responsable de la comptabilité devra mettre en œuvre un contrôle par sondage de la bonne imputation des factures. | 2 | Service financier Voir observations : revue aléatoire seule | De suite | 01.05.2015 |
| 15 | La Cour recommande d'effectuer régulièrement une revue des factures pré-saisies auprès des services afin de vérifier si les factures sont toujours en cours de validation ou si elles n'ont plus lieu d'être (ex : facture annulée, car ne correspondant pas à la prestation effectuée, etc.). | 2 | Service financier | Septembre 2015 | |
| 16 | La Cour recommande de mettre en place une directive «fournisseurs» afin de définir le processus d'entrée en relation avec un nouveau fournisseur. Elle devra préciser l'ensemble des documents à obtenir avant son intégration dans la base des fournisseurs OPALE (y compris le contrôle de l'affiliation à une caisse de compensation pour les indépendants). Il s'agira également de prévoir des contrôles périodiques à mettre en place, permettant une mise à jour de la base des fournisseurs (par exemple : une revue des faillites des sociétés, etc.) ainsi que les contrôles sur les modifications intervenues sur cette base des fournisseurs. | 2 | Service financier | Janvier 2016 Dans le cadre de commandes et engagements | |
| 17 | La Cour recommande de formaliser les états de rapprochements bancaires en faisant apparaître les soldes comptables et les soldes présents sur les relevés bancaires et postaux. Ce contrôle doit être opéré au minimum mensuellement sur | 1 | Service financier | De suite | 01.04.2015 |

| Réf. | Recommandation / Action | Mise en place (selon indications de l'audité) | | | |
|------|---|---|----------------------------|--------------|---------|
| | | Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur | Responsable | Délai au | Fait le |
| | l'ensemble des comptes bancaires et postaux de la commune. Dans ce cadre, lors de l'amélioration de son système de contrôle interne financier, une activité de contrôle devra être mise en place par le secrétariat général afin de s'assurer du respect de la procédure. | | | | |
| 18 | Lors de l'amélioration de son système de contrôle interne financier, la Cour recommande à la commune de développer et mettre en œuvre une procédure de gestion des droits d'accès de l'application OPAL. Ces droits d'accès devraient être redéfinis autour d'utilisateurs types. Ceci permettra à la commune d'effectuer des revues ponctuelles des accès délivrés à l'ensemble de ses collaborateurs et de s'assurer d'une meilleure maîtrise de ces derniers. Cette revue devrait être validée par le secrétariat général de la commune. | 2 | Secrétariat général / INFO | Courant 2016 | |

7. DIVERS

7.1. 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.

7.2. Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs de la commune de Bernex qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé le 27 mars 2015.

Le rapport complet a été transmis à la commune de Bernex et au SSCO le 12 mai 2015 dont les observations remises le 4 juin 2015 ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations.

Genève, le 17 juin 2015

Isabelle Terrier
Présidente

Stanislas Zuin
Magistrat titulaire

François Paychère
Magistrat titulaire

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 - CP 3159 - 1211 Genève 3
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch>



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