



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

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

Actuellement 16 recommandations ont été réalisées et deux sont non réalisées.

Parmi les 16 recommandations réalisées, les mesures portent, entre autres, sur :

- La définition des modalités d'entrée en relation avec un nouveau fournisseur, les seuils pour l'établissement d'un bon de commande ainsi que ceux concernant la validation des bons de commandes et factures ;
- La comptabilité d'engagement a été mise en place dans l'ensemble des services de la commune ;
- La directive sur le traitement et la communication des dépassements a été élaborée. ;
- La formalisation de la revue des factures pré-saisies, ainsi que des rapprochements bancaires ;
- La simplification du formulaire d'analyse des besoins ;
- La mise en œuvre des contrôles sur les dépassements de crédit, notamment pour les comptes de fonctionnement ;
- L'établissement d'une liste des contrats de chaque service. Ceci a permis d'identifier des marchés ou des appels d'offres en procédure ouverte ou sur invitation qui doivent être mises en place.

La recommandation adressée au SSCO a également été réalisée. Les modifications du règlement d'application de la loi sur l'administration des communes (RAC, B 6 05.01) ont été adoptées par le Conseil d'Etat le 26 avril 2017. Il entrera en vigueur le premier janvier 2018. Ces modifications introduisent des seuils de dépassements pour une demande de crédit supplémentaire auprès du Conseil municipal en fonction de seuil pour les crédits budgétaires (5%) et les crédits d'engagement (10%).

Les deux recommandations non réalisées portent notamment sur les domaines suivants :

- La numérisation des factures de la commune a été reportée à 2018, suite à la mise en place d'une nouvelle version de l'outil OPALE par le SIACG ;
- La revue des droits d'accès OPALE, accompagnée de la définition de fonctions type sera prochainement effectuée sur la base d'une situation stabilisée après les migrations informatiques en cours sur l'application OPALE.



No 88 Processus d'achat de la commune de Bernex (audit de légalité et gestion)	Mise en place (selon indications de l'audité)				Suivi par la Cour
Recommandation / Action	Risque	Resp.	Délai au	Fait le	Commentaire
<p><u>Recommandation 1</u> : 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 = Modéré	Secrétariat général	31.12.16 (initial 31.12.16)	31.12.16	<p>Réalisée.</p> <p>Le formulaire relatif à l'analyse des besoins est finalisé. Il a été mis en place parallèlement au module « commandes et engagements » de l'application OPALE.</p>
<p><u>Recommandation 2</u> : 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 = Modéré	Service financier	Janvier 2016	01.01.16	<p>Réalisée.</p> <p>La comptabilité d'engagement a été mise en place. Le processus des achats a été mise à jour en conséquence.</p>
<p><u>Recommandation 3</u> : 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 = Modéré	Service financier	Janvier 2016	01.07.15	<p>Réalisée.</p> <p>Le budget 2016 a tenu compte des dépenses récurrentes en se fondant sur une moyenne des dépenses des quatre dernières années (2011-2014).</p>



No 88 Processus d'achat de la commune de Bernex (audit de légalité et gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Recommandation / Action	Risque	Resp.	Délai au	Fait le	Commentaire
<p><u>Recommandation 4</u> : 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 les dépenses ne soient pas engagées sans qu'un crédit budgétaire soit préalablement voté par le Conseil municipal. 	3 = Significatif	Service financier Se référer à la mise en œuvre sous « observation de la commune »	Fin 2016 (initial 30.06.16)	31.12. 16	<p>Réalisée. Pour les comptes d'investissement, un contrôle mensuel du service financier a été mis en place.</p> <p>Pour les comptes de fonctionnement, les dépassements sont gérés dans le cadre de la saisie des engagements dans OPALE et contrôlés au mois de juin et septembre de chaque année.</p>
<p><u>Recommandation 5</u> : 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.</p>	3 = Significatif	Service financier Sans vote par le Conseil Municipal	30.06.16	30.06. 16	<p>Réalisée. Une directive sur le traitement et la communication des dépassements a été élaborée, avec une entrée en vigueur en juin 2016.</p>
<p><u>Recommandation 6</u> : 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.</p>	2 = Modéré	SSCO	Budgets communes 2017	26.04. 17	<p>Réalisée. Les modifications du règlement d'application de la loi sur l'administration des communes (RAC, B 6 05.01) a été adopté par le Conseil d'Etat le 26 avril 2017. Il entrera en vigueur le premier janvier 2018.</p> <p>Ces modifications introduisent des seuils de dépassements pour une demande de crédit supplémentaire auprès du Conseil municipal en fonction de seuil pour les crédits budgétaires (5%) et les crédits d'engagement (10%).</p>



No 88 Processus d'achat de la commune de Bernex (audit de légalité et gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Recommandation / Action	Risque	Resp.	Délai au	Fait le	Commentaire
<p><u>Recommandation 7</u> : 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.</p>	2 = Modéré	Secrétariat général	01.01.17 (initial Janvier 2016)	31.12. 16	<p>Réalisée. Une mise en concurrence (trois offres) doit être effectuée à partir de 10'000 F et même à partir de 1'000 F pour le service de secrétariat, RH et informatique (à l'exception du matériel de bureau). De plus, un formulaire de comparaison des offres a été établi.</p>
<p><u>Recommandation 8</u> : 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.</p> <p>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).</p>	2 = Modéré	Secrétariat général	30.06.17 (initial Janvier 2016)	01.03. 17	<p>Réalisée. La commune a mandaté un consultant afin d'accompagner les services dans l'identification des marchés publics. Dans ce cadre, une liste des contrats a été établie pour chaque service de la commune. Ceci a permis d'identifier des marchés pour lesquels des appels d'offres, en procédure ouverte ou sur invitation, doivent être effectués.</p>
<p><u>Recommandation 9</u> : 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.</p>	2 = Modéré	Secrétariat général	Courant 2016	01.03. 17	<p>Réalisée. La commune a mandaté un consultant. Ce dernier a délivré une formation théorique qui s'est déroulée au mois de décembre 2016. Des ateliers ont été organisés, durant le premier semestre 2017, visant à confirmer ou infirmer l'existence de marchés publics identifiés par les services suite à la formation précitée.</p>



No 88 Processus d'achat de la commune de Bernex (audit de légalité et gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Recommandation / Action	Risque	Resp.	Délai au	Fait le	Commentaire
<p><u>Recommandation 10</u> : 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.</p>	3 = Significatif	N/A	Réalisée en cours d'audit	27.03. 15	<p>Réalisée. Dans le cadre du processus des achats, chaque achat doit faire l'objet d'un bon de commande à partir de 1'000 F.</p>
<p><u>Recommandation 11</u> : 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 = Modéré	Secrétariat général / Service financier	Janvier 2016 Dans le cadre de com- mandes et engage- ments		<p>Réalisée. Le principe de séparation des tâches a été instauré en tenant compte des ressources de la commune et du principe de proportionnalité (seuil de matérialité fixé à 5'000 F). Un contrôle formalisé des factures a été mis en place afin d'assurer une traçabilité appropriée des étapes de chaque achat (bon de commande, etc.).</p>



No 88 Processus d'achat de la commune de Bernex (audit de légalité et gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Recommandation / Action	Risque	Resp.	Délai au	Fait le	Commentaire
<p><u>Recommandation 12</u>: 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.</p>	1 = Mineur	Service financier	2018 (initial 2017)		<p>Non réalisée. La numérisation des factures de la commune a été reportée à 2018, suite à la mise en place d'une nouvelle version de l'outil OPALE par le SIACG.</p>
<p><u>Recommandation 13</u>: 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.</p>	2 = Modéré	Service financier Voir observations : revue aléatoire seule	De suite	01.05.15	<p>Réalisée. Dans le cadre de la directive applicable au processus des achats de la commune, des seuils de validation ont été définies. De plus, des contrôles aléatoires sont également prévus.</p>
<p><u>Recommandation 14</u>: 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.</p>	2 = Modéré	Service financier Voir observations : revue aléatoire seule	De suite	01.05.15	<p>Réalisée. Dans le cadre de la directive applicable au processus des achats de la commune, le contrôle de l'imputation comptable des factures a été défini. De plus, des contrôles aléatoires sont également prévus.</p>
<p><u>Recommandation 15</u>: 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.).</p>	2 = Modéré	Service financier	09.15	01.09.15	<p>Réalisée. Une revue des factures pré-saisies est formalisée.</p>



No 88 Processus d'achat de la commune de Bernex (audit de légalité et gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Recommandation / Action	Risque	Resp.	Délai au	Fait le	Commentaire
<p><u>Recommandation 16</u> : 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.</p>	2 = Modéré	Service financier	Janvier 2016 Dans le cadre de commandes et engagements	01.01.16	<p>Réalisée. Dans le cadre du processus des achats, la commune a défini les modalités d'entrée en relation avec un nouveau fournisseur. Un formulaire a également été établi.</p>
<p><u>Recommandation 17</u> : 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.</p>	1 = Mineur	Service financier	De suite	01.04.15	<p>Réalisée. Les rapprochements bancaires sont formalisés.</p>
<p><u>Recommandation 18</u> : 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.</p>	2 = Modéré	Secrétariat général / INFO	31.12.17 (initial courant 2016)		<p>Non réalisée. La revue des droits d'accès OPALE, accompagnée de la définition de fonctions type sera prochainement effectuée sur la base d'une situation stabilisée après les migrations informatiques en cours sur l'application OPALE.</p>