



## COUR DES COMPTES

**Communes de  
Carouge  
Lancy  
Meyrin  
Onex  
Thônex  
Vernier**

Rapport

concernant

l'audit de gestion relatif au système de contrôle interne

**Genève, le 4 mars 2010**

**Rapport no 25**



## LA COUR DES COMPTES

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

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

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

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

**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'Etat en contactant la Cour des comptes.**

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

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

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

## **SYNTHESE**

La Cour des comptes s'est intéressée aux systèmes de contrôle interne des communes. En effet, si ces dernières ne sont pas contraintes de suivre à la lettre les prescriptions de la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques, elles doivent néanmoins s'inspirer de ses principes (art. 1 al. 2 LSGAF) qui prévoient la mise en place d'un système de contrôle interne.

Depuis une quinzaine d'années, le système de contrôle interne (SCI) est devenu un élément incontournable de la gestion de toute organisation, entreprise privée ou administration publique. Il concerne l'ensemble des activités et des collaborateurs d'une organisation puisqu'il vise notamment à assurer le respect des normes légales, la gestion efficace des activités, la protection des ressources et du patrimoine, la prévention et la détection des fraudes et des erreurs, la fiabilité de l'information et la rapidité de la communication. Son échelle de mesure définit cinq niveaux de maturité, soit peu fiable, informel, standardisé, maîtrisé et optimisé ; un objectif pertinent pour les communes étant d'atteindre le niveau standardisé compte tenu de la nature de leurs activités.

Parmi les 45 communes genevoises, la Cour a choisi d'évaluer le système de contrôle interne des six communes les plus importantes (hors Ville de Genève), soit Carouge, Lancy, Meyrin, Onex, Thônex et Vernier. En particulier, l'audit a examiné leurs systèmes de contrôle interne relatifs à la gestion financière (débiteurs, trésorerie), ressources humaines (paie, recrutement), achats, subventions (octroi, comptabilisation) et taxe professionnelle.

De manière générale, la Cour relève que plusieurs aspects des systèmes de contrôle interne fonctionnent de manière satisfaisante. Toutefois, selon les communes et les activités, leur niveau de maturité varie entre le niveau peu fiable et standardisé. L'évaluation globale se situe à un niveau informel pour l'ensemble des communes auditées. Afin d'atteindre un niveau standardisé, des améliorations devront porter notamment sur les aspects suivants, et cela avec des efforts d'importance différenciée selon les communes :

- La sécurité informatique du logiciel financier OPALE au niveau de la sécurité des droits d'accès ;
- La gestion du rôle fiscal, notamment au niveau de la phase d'identification de certains types de contribuables ;
- L'élaboration d'outils de pilotage, par exemple pour les objectifs liés aux prestations publiques délivrées par la commune ou pour le suivi des objectifs en termes de ressources humaines, afin de faciliter l'identification et l'analyse des problèmes éventuels puis la prise de mesures correctives ;
- La formalisation d'un catalogue des prestations publiques délivrées par la commune ;
- La formalisation des procédures et des contrôles pour les différents domaines examinés par la Cour ;
- La mise en place d'une charte définissant et mettant en œuvre formellement les règles éthiques ainsi que les valeurs auxquelles souscrit la commune ;
- La mise en œuvre de canaux de communication spécifiques permettant aux collaborateurs d'informer sur les déviations, erreurs ou dysfonctionnements rencontrés dans leurs activités ;
- La mise en œuvre de règles et d'outils de gestion de projet, par exemple dans la mise en œuvre d'une manifestation culturelle ou sportive, afin de faciliter la gestion des risques en termes de coûts, délais et objectifs du projet ;
- La mise en œuvre d'une analyse et d'une gestion des risques généraux au niveau communal.

Partant de la situation actuelle, la Cour recommande à l'ensemble des communes de mettre en œuvre un projet formalisé et spécifique de mise en place du système de contrôle interne. De plus, elle les encourage à développer un échange de bonnes pratiques et à tirer profit des outils et documents déjà mis en place dans certaines des communes auditées. Les différents échanges qui ont eu lieu en fin d'audit entre les secrétaires généraux des communes vont pleinement dans le sens de cette recommandation.

Finalement, la Cour complètera l'audit par une séance de présentation, en collaboration avec l'Association des communes genevoises (ACG), relative à la mise en place d'un système de contrôle interne adapté à la nature des activités communales, et ce à l'attention de l'ensemble des communes genevoises.

## TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets.

A cette fin, la Cour a invité les communes à remplir le "tableau de suivi des recommandations et actions" qui figure au chapitre 5, et qui **synthétise les améliorations à apporter** et indique leur niveau de **priorité**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délai de réalisation**.

L'ensemble des rubriques du tableau a fait l'objet d'un remplissage adéquat par les communes qui ont affiché leur volonté d'apporter les améliorations recommandées.

En outre, la Cour souligne la collaboration constructive des communes dans le cadre de cet audit.

## 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 et recommandations développés par la Cour.

## **TABLE DES MATIERES**

1.	CADRE ET CONTEXTE DE L'ÉVALUATION .....	6
2.	MODALITÉS ET DÉROULEMENT .....	7
3.	CONTEXTE GÉNÉRAL .....	8
3.1	Introduction.....	8
3.1.1	Quelques chiffres clés .....	8
3.1.2	Surveillance du Canton.....	8
3.1.3	Bases légales.....	9
3.2	Le système de contrôle interne (SCI) .....	10
3.2.1	Brève définition .....	10
3.2.2	L'évaluation du système de contrôle interne .....	11
4.	NIVEAU DE MATURITÉ DU SYSTÈME DE CONTRÔLE INTERNE .....	13
4.1	Introduction.....	13
4.2	Résultats des évaluations .....	14
Carouge .....	14	
<i>Recommandations</i> .....	15	
<i>Observations de la commune de Carouge</i> .....	15	
Lancy .....	16	
<i>Recommandations</i> .....	17	
<i>Observations de la commune de Lancy</i> .....	17	
Meyrin .....	18	
<i>Recommandations</i> .....	19	
<i>Observations de la commune de Meyrin</i> .....	19	
Onex .....	21	
<i>Recommandations</i> .....	21	
<i>Observations de la commune d'Onex</i> .....	21	
Thônex .....	22	
<i>Recommandations</i> .....	23	
<i>Observations de la commune de Thônex</i> .....	23	
Vernier .....	24	
<i>Recommandations</i> .....	25	
<i>Observations de la commune de Vernier</i> .....	25	
4.3	Observations communes .....	26
4.4	Recommandations communes.....	28
4.5	Pistes et modalités conclusives .....	29
5.	TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS .....	34
6.	DIVERS.....	40
6.1	Glossaire des risques.....	40
6.2	Remerciements .....	42

## 1. CADRE ET CONTEXTE DE L'ÉVALUATION

La loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière (LSGAF) précise que les communes s'inspirent des principes relatifs au système de contrôle interne (SCI) et à la surveillance de la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève. Bien que n'étant pas une obligation légale pour les communes, le système de contrôle interne est un élément essentiel d'une bonne gestion de toute organisation, entreprise privée ou administration publique. De ce fait, la Cour a décidé d'établir un état des lieux du système de contrôle interne pour les six plus grandes communes du canton (hors Ville de Genève).

Dès lors que l'article 174a al.1 de la Constitution genevoise (A 2 00) précise que « l'administration de l'Etat de Genève et des communes doit être fonctionnelle, efficace et structurée de manière à éviter des lenteurs, des travaux faits à double et, d'une manière générale, des dépenses sans relation avec le résultat recherché », que la Cour doit exercer ses contrôles conformément à cette disposition (art. 8 al. 1 LICC), et qu'il appartient à la Cour notamment de s'assurer du bon emploi des crédits, fonds et valeurs mis à disposition d'entités publiques (« audit de gestion »), la Cour est compétente (art. 1 al. 2 LICC).

Ainsi, par lettres du 4 juin 2009 adressées aux maires des communes de Carouge, Lancy, Meyrin, Onex, Thônex et Vernier, la Cour les a informés de sa décision de procéder à une évaluation du cadre conceptuel du système de contrôle interne de leurs administrations respectives. Cette évaluation permet de répondre à deux objectifs de la Cour :

- Etablir un état des lieux du système de contrôle interne;
- Sensibiliser les communes aux démarches et aux outils disponibles leur permettant de mettre en place, de manière simple et efficace, un système de contrôle interne adapté à leurs activités.

Pour ce faire, la Cour a limité le périmètre de son intervention aux domaines clés suivants :

- Finances (débiteurs, trésorerie);
- Ressources humaines (paie, recrutement);
- Achats;
- Subventions;
- Taxe professionnelle.

Ces domaines sont représentatifs de l'état du système de contrôle interne au vu de l'importance de leurs risques inhérents.

La Cour a exclu du champ du présent audit :

- L'analyse de la gestion (audit de gestion) notamment sur le plan organisationnel et opérationnel de la commune;
- La vérification des états financiers de la commune (audit financier);
- La vérification détaillée des applications informatiques (audit informatique);
- La vérification détaillée des processus des domaines clés précités, de l'implémentation et de l'effectivité de leurs contrôles (tests de détails);
- La surveillance exercée par le Canton de Genève sur les communes.

Ces thèmes pourront faire l'objet d'audits ultérieurs de la Cour.

## 2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT

La Cour a conduit les évaluations du système de contrôle interne sur la base des documents remis par les communes ainsi qu'en menant des entretiens ciblés notamment avec les secrétaires généraux et les divers responsables administratifs des communes.

Les entretiens se sont déroulés entre le 17 juin 2009 et le 2 février 2010.

En outre, la Cour a effectué des contrôles succincts de vraisemblance et de cohérence afin d'évaluer le niveau de maturité du système de contrôle interne de la commune par rapport au modèle COSO<sup>1</sup>.

Comme prévu par sa base légale, la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. De ce fait, la Cour a pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et est à apprécier sous l'angle **du principe de proportionnalité**.

La Cour a conduit son évaluation conformément aux **normes de la profession** 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.

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la **typologie des risques encourus**, risques définis dans le Glossaire qui figure au chapitre 6.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au chapitre 5 un tableau qui **synthétise les améliorations à apporter** et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de **priorité**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délaï de réalisation**.

---

<sup>1</sup> Modèle COSO : *Internal Control – Integrated Framework* (cadre intégré de contrôle interne) publié par le Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) initialement en 1992 aux États-Unis (communément appelé "modèle COSO").

### 3. CONTEXTE GÉNÉRAL

#### 3.1 Introduction

##### 3.1.1 Quelques chiffres clés<sup>2</sup>

Le tableau<sup>3</sup> suivant présente une synthèse de quelques indicateurs clés pour les six communes, comparativement à la Ville de Genève et aux 38 autres communes (chiffres à fin 2008 et en millions pour les charges et revenus de fonctionnement et les dépenses d'investissement) :

En millions	Nb. hab.	(1)	(2)	(3)	(3)	Dépenses d'invest.	Nb. postes occupés	Nb. Collaborateurs	Nb. services
		Nb. cons. adm.	Nb. cons. mun.	Charges fonct.	Revenus fonct.				
Carouge	19'525	3	31	75.8	97.1	12.6	174.6	227	9
Lancy	27'889	3	35	96.2	108.5	18.3	159.5	194	9
Meyrin	21'021	3	31	72.4	88.4	25.0	199.8	235	12
Onex	17'348	3	29	38.5	41.5	6.4	110	165	10
Thônex	13'395	3	27	31.6	31.8	15.8	57	65	10
Vernier	32'515	3	37	83.7	89.3	11.6	286.29*	419*	20
<b>Total 6 communes</b>	<b>131'693</b>	<b>18</b>	<b>190</b>	<b>398.2</b>	<b>456.6</b>	<b>89.6</b>	<b>701</b>	<b>886</b>	<b>70</b>
Genève	188'068	5	80	1'036.6	1'191.7	63.8	2'959	-	45
Autres communes	133678	-	-	402.0	493.7	91.2	-	-	-
<b>Total général</b>	<b>453'439</b>	-	-	<b>1'836.8</b>	<b>2'141.9</b>	<b>244.6</b>	-	-	-

(1) L'article 39 de la LAC fixe le nombre de conseillers administratifs en fonction du nombre d'habitants de la commune

(2) L'article 5 de la LAC fixe le nombre de conseillers municipaux en fonction du nombre d'habitants de la commune

(3) Hors éventuelles imputations internes

(\*) auxiliaires inclus

##### 3.1.2 Surveillance du Canton

Bien que la surveillance des communes par le Conseil d'Etat ne fasse pas partie du champ de cet audit, il est opportun de noter que les 45 communes genevoises sont placées sous la surveillance du Conseil d'Etat (art. 2 de la loi sur l'administration des communes (LAC)).

Selon le règlement d'application de la loi sur l'administration des communes (RAC), le département de l'intérieur et de la mobilité (anciennement département du territoire) est chargé de l'application de la LAC. C'est donc lui qui assure les relations entre le Conseil d'Etat et les autorités municipales par l'intermédiaire du conseil administratif ou du maire.

Le service de surveillance des communes, dépendant du département du territoire, effectue un contrôle général de la légalité des décisions prises par les conseils municipaux. Il surveille également les finances communales.

<sup>2</sup> Données 2008

<sup>3</sup> Source : Communes, site internet du service de surveillance des communes.



Il est à noter que le champ de surveillance du service ne portant pas sur la gestion des communes, il ne contrôle donc pas le système de contrôle interne.

### **3.1.3 Bases légales**

De manière générale, les communes appliquent en priorité les dispositions de la loi sur l'administration des communes et de son règlement d'application.

L'article 4 de la loi sur la gestion administrative et financière (LGAF) stipule à l'alinéa 1 que les communes appliquent les principes de la présente loi sous réserve des dispositions particulières.

La LGAF prévoit, à ses articles 2 et 3 :

- Art. 2 Principes de la gestion administrative
  - 1 L'administration doit agir conformément aux exigences du droit, de la proportionnalité, de l'efficacité et de la rationalité.
  - 2 Le principe de la proportionnalité veut que tout acte administratif soit nécessaire et approprié à la réalisation du but fixé.
  - 3 Le principe de l'efficacité et de la rationalité exige un choix et une organisation des moyens administratifs garantissant la meilleure gestion administrative possible.
- Art. 3 Principes de la gestion financière

Les principes de la gestion financière comprennent les règles de la légalité, de l'emploi judicieux et économique des moyens, de l'équilibre budgétaire, de la non-affectation des impôts principaux, du paiement par l'utilisateur et de la rémunération des avantages économiques.

Les communes s'inspirent des principes des titres I et II de la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière (LSGAF, art. 1, al. 2), laquelle précise à son article 1 « les entités visées à l'article 11 de la présente loi (ci-après : entités) mettent en place un système de contrôle interne adapté à leurs missions et à leur structure [...] ».

Bien que n'étant pas une obligation légale pour les communes, la mise en place d'un système de contrôle interne dans une administration publique est un outil important pour une gestion efficiente, conforme au droit et aux intérêts des habitants de la commune.

## 3.2 Le système de contrôle interne (SCI)

### 3.2.1 Brève définition

Le système de contrôle interne est un système de gestion qui concerne l'ensemble des activités et des collaborateurs d'une administration. Il vise les objectifs suivants<sup>4</sup> :

- 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**.

La mise par écrit (formalisation) du système de contrôle interne permet d'améliorer la gestion de la commune par une meilleure maîtrise et compréhension des activités et la vérification de son bon fonctionnement. Le système de contrôle interne ne doit pas s'ajouter aux activités de la commune, mais doit y être complètement intégré.

Un système de contrôle interne adéquat comprend les 5 composantes interdépendantes suivantes<sup>5</sup> :

- **Environnement de contrôle** : il est constitué des principes et des valeurs qui, sans être toujours exprimés dans des textes formels, influencent, voire orientent l'entité et son fonctionnement.
- **Gestion des risques** : un système de contrôle interne efficace implique une reconnaissance et une évaluation continue des risques importants pouvant nuire à la réalisation des objectifs d'une entité.
- **Activités de contrôle** : il s'agit de l'ensemble des activités et des procédures mises en place pour maîtriser les risques et réaliser les objectifs de l'entité.
- **Information et communication** : essentielle au bon fonctionnement du système de contrôle interne, l'information couvre les aspects financiers et qualitatifs des opérations. Pour être utile, l'information doit être pertinente, communiquée à temps et aux bons destinataires.
- **Suivi** : indispensable pour vérifier le maintien de la qualité du contrôle. Ce suivi doit être effectué de manière permanente par les membres de l'entité dans le cadre de leurs activités quotidiennes. Des interventions ponctuelles, par exemple par l'intermédiaire d'un audit, doivent permettre de s'assurer de l'efficacité et de la qualité des contrôles et procédures.

<sup>4</sup> Source : Manuel du contrôle interne de l'État de Genève.

<sup>5</sup> Source : Manuel du contrôle interne de l'État de Genève.

Ces cinq composantes correspondent au modèle COSO qui est le modèle de référence aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé : Internal Control – Integrated Framework (cadre intégré de contrôle interne) publié par le Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) initialement en 1992 aux États-Unis (communément appelé "modèle COSO").

La mise en place d'un système de contrôle interne dans une administration publique est un outil important pour une gestion efficace, conforme au droit et aux intérêts des habitants de la commune. Ainsi, il est important de se souvenir que : « le contrôle interne est un ensemble de mesures qui constitue un moyen d'arriver à ses fins et pas une fin en soi <sup>6</sup> ».

### **3.2.2 L'évaluation du système de contrôle interne**

Afin d'assurer un contrôle interne harmonisé et coordonné, l'Etat de Genève a créé un questionnaire permettant à ses départements et services d'évaluer leur système de contrôle interne. En partant des principes de base du COSO, l'Etat de Genève a formalisé les différents niveaux de maturité du système de contrôle interne dans sa « marche à suivre succincte pour la mise en place du système de contrôle interne (mai 2007) ». Les cinq niveaux de maturité sont définis comme suit :

« 5. Optimisé : la gestion des risques et le système de contrôle interne représentent un outil intégré qui est communiqué à tous les niveaux de l'entité. Les activités de contrôle sont largement automatisées, documentées et leur traçabilité est aisée. Les ajustements du système sont rapides et efficaces. L'évaluation globale du système représente une tâche continue. »

« 4. Maîtrisé : les contrôles existants sont décrits de manière détaillée dans des manuels de procédures. L'exécution des activités de contrôle est surveillée et documentée. Les activités de contrôle sont adaptées en fonction de l'évolution de l'entité et de la définition de nouveaux risques. Une évaluation globale annuelle est effectuée. »

« 3. Standardisé : les principes de base d'un système de contrôle interne sont définis et communiqués à l'entité. Les procédures sont documentées et à la disposition de tous les employés. La traçabilité des contrôles effectués est assurée. Une formation de base est organisée pour les employés. »

« 2. Informel : les contrôles internes existants ne sont pas documentés, ni effectués de manière régulière. Ils dépendent des individus. La communication et la formation au sujet des contrôles existants font défaut. »

« 1. Peu fiable : les contrôles sont inexistantes ou ceux qui existent sont peu fiables. L'organisation est à risque. »

Un des objectifs visé par l'administration cantonale est de permettre aux services, directions, etc., de l'administration de faire ressortir ses forces et faiblesses en matière de système de contrôle interne.

En règle générale, le niveau standardisé (3) est considéré comme adéquat pour les activités d'une administration communale.

---

<sup>6</sup> Source : Manuel du contrôle interne de l'Etat de Genève.



La Cour a adapté la terminologie du questionnaire développé par l'administration cantonale pour répondre aux besoins de l'évaluation des communes. Cette manière de procéder permet de conserver une cohérence dans l'approche de l'évaluation du système de contrôle interne sur l'ensemble du territoire cantonal.

Le questionnaire, qui comporte une soixantaine de questions, couvre l'ensemble des cinq composantes du SCI. A titre d'illustration, une partie des questions posées dans le cadre de l'évaluation est présentée ci-dessous :

- Existe-t-il un code de conduite ou une charte propre à votre entité permettant de concrétiser la dimension intégrité/éthique dans le fonctionnement de votre entité, si oui comment celui-ci est-il matérialisé ?
- Les entretiens individuels d'évaluation et de développement du personnel sont-ils effectués. Dans l'affirmative, à quelle fréquence et selon quelle méthode ?
- Effectuez-vous une analyse des risques pouvant avoir un impact sur la réalisation de vos objectifs. Si cette évaluation existe, quand est-elle effectuée et avec quels outils ?
- Si vos processus clés sont décrits et formalisés, de quelle manière le sont-ils ?
- Les collaborateurs ont-ils l'habitude de recourir à la documentation (processus, procédures, directives) mise à disposition pour le service ?
- Les activités de contrôle sont-elles formalisées ? Si oui, comment ?

## 4. NIVEAU DE MATURITÉ DU SYSTÈME DE CONTRÔLE INTERNE

### 4.1 Introduction

Le résultat des évaluations du système de contrôle interne est présenté au chapitre 4.2 pour chacune des communes auditées. Ces évaluations ont porté sur les domaines suivants : finances, ressources humaines (recrutement et paie), achats, subventions et taxe professionnelle communale. Le niveau de maturité du système de contrôle interne dans chaque commune a été déterminé sur la base de ces domaines.

Il convient de souligner que l'absence d'un système de contrôle interne adéquat augmente les risques auxquels l'administration doit faire face, que ce soit en termes de risques financiers, de conformité, opérationnels, de contrôle ou de fraude. Mais un niveau non adéquat ne doit pas être assimilé à une mauvaise qualité du travail des cadres et employés des communes.

Comme précisé au chapitre 2, la revue effectuée a notamment inclus la vérification :

- De l'existence du cadre conceptuel et des procédures.
- De l'existence d'une revue périodique de la direction sur les activités courantes.

A cette fin, la Cour a effectué, entre autres, des contrôles succincts de vraisemblance et de cohérence, tels que la vérification :

- De l'existence de documents clés cités.
- De l'existence de double signature.
- De la cohérence de certains contrôles.

En outre, la Cour a regroupé les observations et les recommandations applicables à l'ensemble des communes aux chapitres 4.3 et 4.4.

## 4.2 Résultats des évaluations

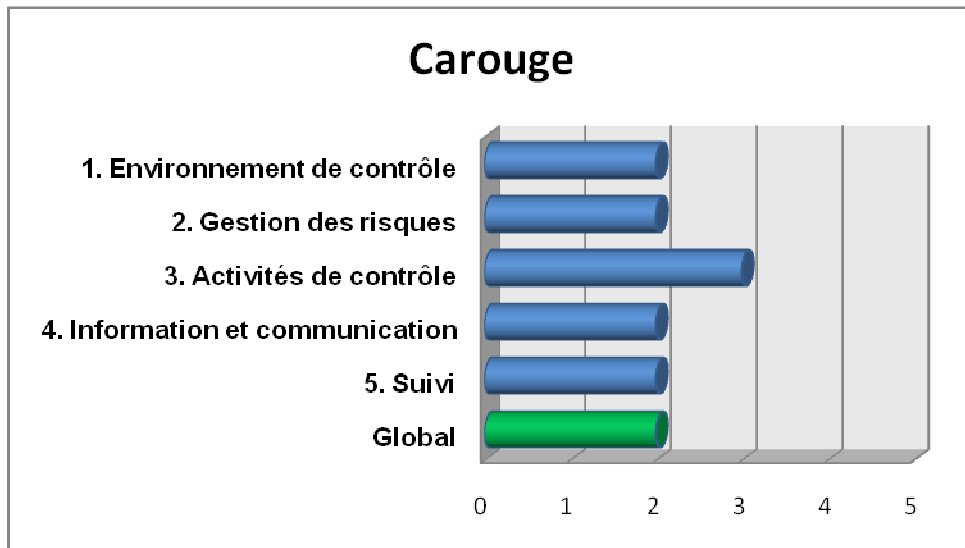
### Carouge

D'une manière générale, les principes de base d'un système de contrôle interne sont définis et communiqués à l'entité. Néanmoins, la formalisation des procédures ainsi que la documentation des contrôles clés sont insuffisantes. Ainsi, le système de contrôle interne de la commune de Carouge est évalué comme étant informel.

Le niveau des **activités de contrôle** relatif aux domaines examinés est standardisé, la traçabilité des contrôles effectués étant assurée.

Néanmoins, certaines activités de contrôle relatives à la trésorerie doivent encore être améliorées notamment en ce qui concerne la formalisation des procédures et contrôles relatifs à l'utilisation des cartes de crédit. En effet, les relevés des cartes de crédit ne sont pas systématiquement signés par deux conseillers administratifs, les justificatifs ne sont pas systématiquement joints et il n'y a pas de règles définies pour l'engagement des dépenses par carte de crédit. L'absence de règle formalisée augmente la difficulté du contrôle et du respect du principe d'équité.

Le tableau ci-dessous résume le niveau de maturité du SCI de la commune :



De nombreux projets sont en cours au sein de la commune qui devraient lui permettre d'atteindre un niveau standardisé sur l'ensemble des éléments du système. A cette fin, les efforts de la commune devront plus particulièrement s'axer sur l'amélioration de la définition et de la formalisation des prestations, des objectifs et des indicateurs afin d'assurer une meilleure gestion et un meilleur pilotage des activités de la commune.

## **Recommandations**

Concernant la mise en place des actions correctives portant sur le niveau de maturité du système de contrôle interne, la Cour a développé des recommandations communes au chapitre 4.4.

Pour les cartes de crédit, la Cour invite la commune de Carouge à mettre en place des règles claires concernant l'engagement des dépenses. En outre, il conviendra d'exiger systématiquement les documents justificatifs ainsi que la double signature pour la validation des relevés.

## **Observations de la commune de Carouge**

### **Cartes de crédit**

*Suite à l'observation orale de la Cour des Comptes émise lors de l'audition du 12 août 2009, la procédure a été modifiée et formalisée. Avant cette remarque, la procédure était identique à celle appliquée à une facture fournisseur.*

*Depuis le mois d'août 2009, après imputation par le Secrétaire général de chaque dépense sur la ligne budgétaire concernée, le décompte bancaire est contresigné par le conseiller administratif délégué aux finances ou, s'il est directement concerné par une dépense, par un autre conseiller administratif. Ainsi, l'exigence de la double signature est, depuis la fin du mois d'août 2009, strictement respectée.*

*Par ailleurs toute facture réglée par carte de crédit est en principe remise au service financier afin de documenter l'écriture.*

### **Droit d'accès OPALE**

*Le chef du service financier a été auditionné par la Cour des Comptes le 12 août 2009. Il a alerté téléphoniquement le S.I.A.G. le lendemain, 13 août, de la situation relative à la capacité du super U de se substituer à un autre utilisateur et le chef du service informatique de la commune a documenté cette information par courriel adressé le 14 août au S.I.A.G. Il s'agit au demeurant d'un problème de logiciel qu'il appartient au S.I.A.G. de régler.*

### **Mise en place d'un SCI**

*Constatant que toutes les communes auditées ont la même recommandation relative à la mise en place d'un SCI (système de contrôle interne), leurs secrétaires généraux respectifs ont décidé de se réunir dans le cadre de leur association afin de définir, sous l'égide de l'A.C.G., un système de contrôle interne applicable à l'ensemble des communes genevoises et adapté à leur taille. La séance d'information organisée sous l'égide de l'A.C.G. le 18 mars 2010 va dans ce sens.*

*Il sied de préciser que le Conseil administratif a engagé depuis l'automne 2007 un processus de formation commun aux cadres supérieurs, puis aux cadres intermédiaires exerçant des fonctions d'encadrement, formation qui a conduit la hiérarchie et l'Exécutif communal à développer, dès le mois de mai 2009, un projet de SCI (tableaux de bords, gestion des risques, analyse des prestations, etc). Ce travail est en cours dans le cadre du projet "Carouge au futur".*

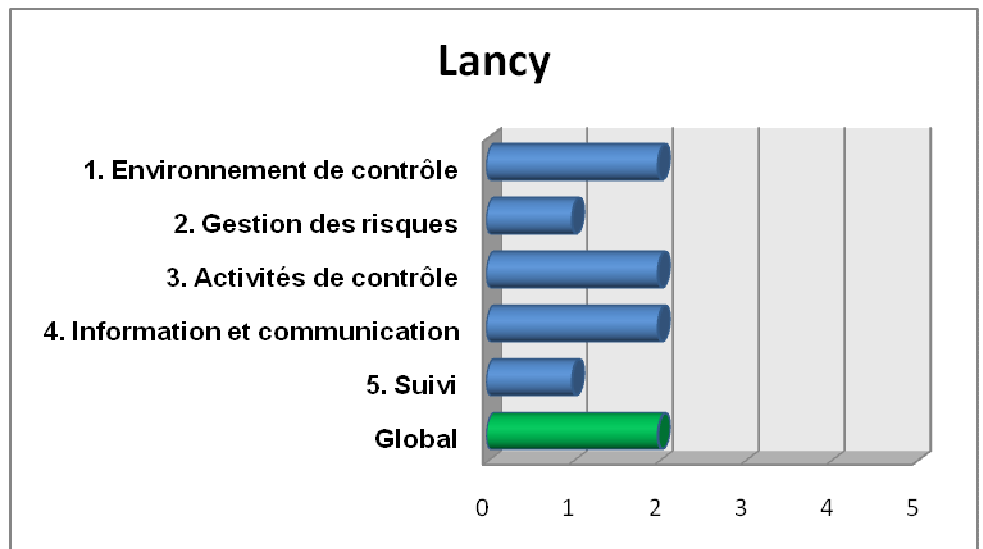
## Lancy

D'une manière générale, les principes de base d'un système de contrôle interne ne sont pas définis et communiqués au sein de la commune. Le niveau de maturité global est évalué comme étant informel.

Le niveau de maturité de la composante **gestion des risques** et de la composante **suivi** doit être considéré comme peu fiable.

Ces deux éléments présentent des faiblesses majeures telles que l'absence d'une première étude des prestations, objectifs et risques de la commune. De plus, d'importantes insuffisances de formalisation des procédures et des contrôles pour les aspects relatifs au recrutement et à la trésorerie sont constatées. Par exemple, lors d'emprunts, la mise en concurrence n'est pas documentée, seule une proposition est présentée au conseiller administratif délégué.

Le tableau ci-dessous résume le niveau de maturité du SCI de la commune :





## **Recommandations**

Concernant la mise en place des actions correctives portant sur le niveau de maturité du système de contrôle interne, la Cour a développé des recommandations communes au chapitre 4.4.

Pour les emprunts, la Cour invite la commune de Lancy à mettre rapidement en place un tableau de bord permettant de documenter et justifier les décisions prises.

## **Observations de la commune de Lancy**

*En préambule, la Ville de Lancy remercie les auditeurs de la Cour des Comptes pour l'analyse effectuée et la synthèse de celle-ci. La Ville de Lancy ne peut qu'appréhender positivement toute remarque ou suggestion destinée à optimiser la gestion des risques. Elle constate cependant, comme le relève la Cour, qu'un système de contrôle interne n'est pas une obligation légale pour une commune mais un outil important pour une gestion efficiente.*

### **Mise en place d'un système de contrôle interne**

*Il convient de relever que de nombreux documents ont été transmis à la Cour durant la période de l'audit, expliquant la marche à suivre, notamment dans les domaines financiers, engagements et recrutement. Cependant, il existe de multiples procédures non écrites, qu'il conviendra effectivement de formaliser. La Ville de Lancy s'y engage, comme elle s'engage d'ailleurs à participer à la création d'un groupe de travail, sous l'égide de l'Association genevoise des secrétaires communaux et en collaboration avec l'Association des communes genevoises, destiné à mettre en place les bases d'un système de contrôle interne qui pourrait être utilisé, non seulement par les six communes auditées, mais par l'ensemble des communes genevoises. Ce système de contrôle serait adapté aux ressources, tailles et besoins spécifiques des communes.*

### **Décisions d'emprunt**

*La Ville de Lancy va suivre la recommandation de la Cour des Comptes.*

### **Taxe professionnelle**

*Le collaborateur chargé de la taxe professionnelle communale a été assermenté par le Conseil administratif le 24 novembre 2009.*

### **Droit d'accès OPALE**

*Un courrier sera adressé au SIACG pour qu'il règle le problème d'accès du «super utilisateur» pouvant se substituer à un autre utilisateur.*

## **Meyrin**

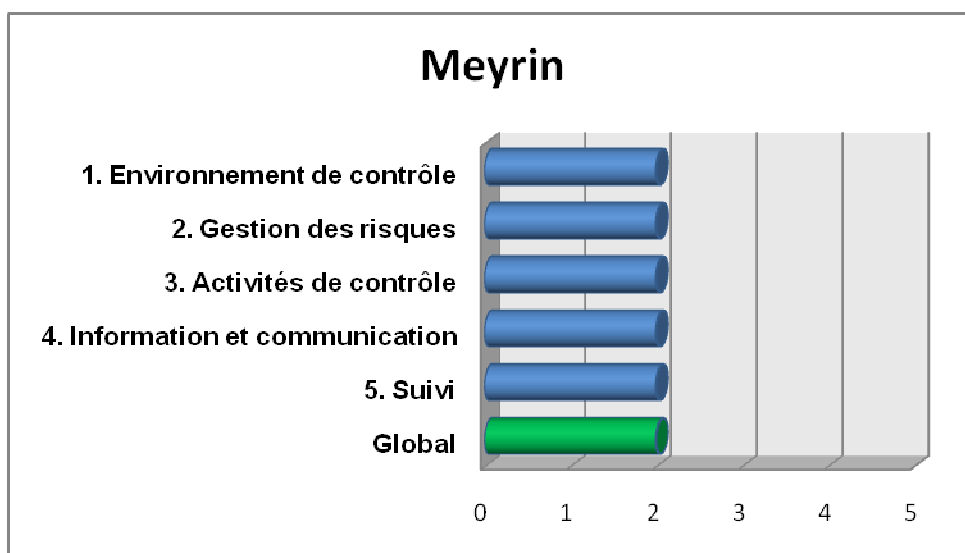
Si les principes de base d'un système de contrôle interne sont définis et communiqués à l'entité, le niveau de maturité atteint est évalué comme étant informel, principalement en raison de la formalisation insuffisante des procédures et des contrôles ainsi que de l'absence de gestion des risques.

Si le niveau de maturité des **activités de contrôle** en général est qualifié d'informel, il convient néanmoins de souligner que celui des activités de contrôle spécifiques au recrutement et aux subventions est standardisé. En effet, la documentation des contrôles effectués est assurée et les procédures sont formalisées.

En revanche, le niveau de maturité des activités de contrôle relatives aux autres cycles examinés doit être qualifié d'informel et de peu fiable en ce qui concerne la taxe professionnelle. Le niveau de maturité de cette dernière pourrait être amélioré par la mise en place de contrôles croisés (revue par un tiers) et par la formalisation des procédures. En outre et à titre d'illustration, le service financier ne vérifie pas s'il est opportun de relancer les actes de défaut de biens qui sont définitivement considérés comme des pertes et ne sont jamais réactivés.

Finalement, bien que le niveau global du système de contrôle interne relatif aux subventions soit qualifié de formalisé, une faiblesse subsiste puisque les comptes présentés par certaines associations subventionnées, sur la base desquelles la commune établit ses subventions et contrôles, sont lacunaires. En outre, la commune n'a pas mis en place une obligation de révision des comptes selon les normes de la profession pour les entités recevant des subventions importantes.

Le tableau ci-dessous résume le niveau de maturité du SCI de la commune :



La Cour souligne qu'un certain nombre de projets sont en cours au niveau de la commune dont « Meyrin qualité ». La mise en œuvre de ces projets devrait permettre d'améliorer certains aspects du système de contrôle interne.

## **Recommandations**

Concernant la mise en place des actions correctives portant sur le niveau de maturité du système de contrôle interne, la Cour a développé des recommandations communes au chapitre 4.4.

De plus, la Cour invite la commune de Meyrin à mettre en place une gestion active en matière de contentieux, notamment et après analyse du rapport coût-bénéfice :

- le suivi des actes de défaut de biens à intervalle régulier et l'éventuelle relance de la procédure pour les créances correspondantes;
- l'éventuelle sous-traitance de la gestion des actes de défaut de biens à une société spécialisée dans le recouvrement de créance, ou la négociation de la vente des actes de défaut de biens à des organismes spécialisés.

En outre, la Cour invite la commune de Meyrin à demander aux associations, pour les subventions d'une certaine importance, une meilleure qualité dans leurs états financiers en leur fournissant un canevas des informations attendues et dans certains cas importants de s'assurer de la révision systématique des comptes par une fiduciaire.

## **Observations de la commune de Meyrin**

### **Gestion du contentieux – suivi des actes de défaut de biens :**

*Jusqu'en 2009, nous ne relançons pas de manière systématique la procédure pour s'enquérir auprès de l'Office des poursuites si la personne revenue à meilleure fortune permettant de recommencer une nouvelle poursuite. Il est vrai que les montants concernés ne sont pas très importants. Dès le 1<sup>er</sup> janvier 2010, les nouvelles modalités de l'application informatique sur la gestion du contentieux nous permettent dorénavant la mise en place d'un échéancier avec rappels automatiques. Nous devons analyser l'opportunité économique d'une éventuelle sous-traitance de cette gestion comme proposé par la Cour des comptes.*

### **Subventions aux associations – états financiers:**

*Les états financiers des associations subventionnées sont systématiquement demandés, réceptionnés et analysés. Il est vrai que la qualité de ces documents n'est pas uniforme. Nous allons élaborer un canevas des informations attendues, comme proposé par la Cour des comptes.*

### **Subventions aux associations – révision par une fiduciaire :**

*L'idée de demander une révision systématique des comptes par une fiduciaire dans certains cas importants sera débattue dans le cadre du projet qui vient de démarrer sur la mise en place d'un contrat de partenariat (ou de prestations) avec les associations. A ce jour, et selon des circonstances très particulières, il arrive déjà que la Commune impose une révision des états financiers par une fiduciaire.*

### **Droit d'accès OPALE :**

*Il s'agit apparemment d'une faille technique du logiciel sous la responsabilité du service informatique de l'association des communes genevoises (SIACG). Contact a d'ores et déjà été pris avec son responsable afin qu'un correctif soit livré aux communes dans les meilleurs délais.*



***Mise en place d'un SCI :***

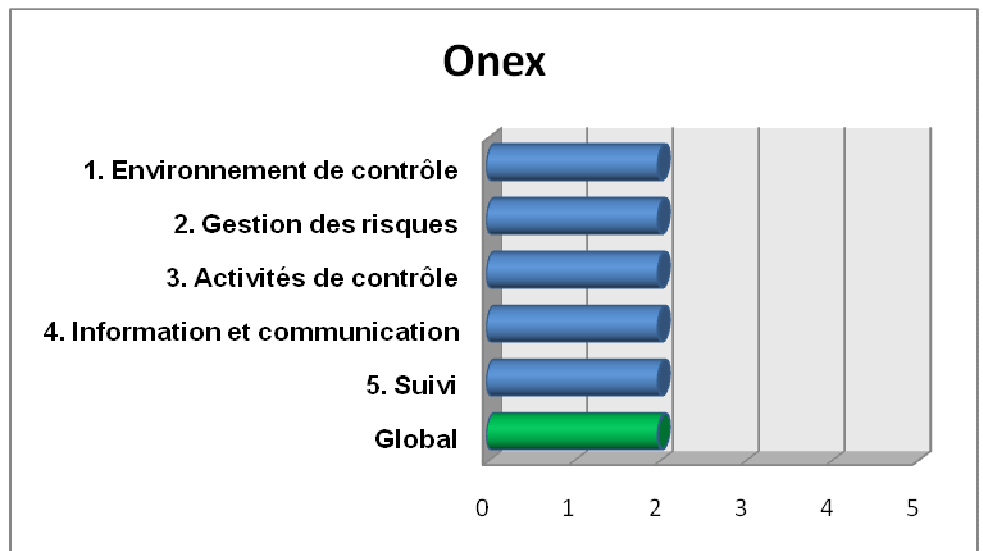
*Constatant que toutes les communes auditées ont la même recommandation relative à la mise en place d'un SCI, leurs secrétaires généraux respectifs ont décidé de se réunir dans le cadre de leur association afin de définir, sous l'égide de l'ACG, un SCI applicable à l'ensemble des communes et adapté à leur taille. La Cour des comptes apportera son expertise dans cette démarche.*

## **Onex**

Les principes de base d'un système de contrôle interne sont définis et communiqués à l'entité. Toutefois, l'absence de certaines procédures ainsi que la formalisation insuffisante des activités de contrôle portent globalement le système de contrôle interne de la commune d'Onex à un niveau informel.

Les contrôles sont effectués par les collaborateurs pour l'ensemble des domaines examinés. Néanmoins, les contrôles relatifs à la taxe professionnelle communale ne sont pas suffisants et sont évalués comme étant peu fiables. Cela est notamment dû à l'absence de contrôles croisés et au manque de formalisation des procédures.

Le tableau ci-dessous résume le niveau de maturité du SCI de la commune :



## ***Recommandations***

Concernant la mise en place des actions correctives portant sur le niveau de maturité du système de contrôle interne, la Cour a développé des recommandations communes au chapitre 4.4.

## ***Observations de la commune d'Onex***

*La Ville d'Onex remercie la Cour des comptes pour l'évaluation de son organisation, en regard du système de contrôle interne. Elle est consciente que certaines procédures doivent être documentées, même si des contrôles sont déjà effectués.*

*Elle désire rappeler cependant que ses moyens financiers sont limités, ce qui rend quelquefois difficile de mettre en place une organisation incluant des autocontrôles, nécessaires pour prévenir des erreurs.*

*Elle apprécie que la Cour des comptes se rende disponible pour la suite du travail (séance d'information déjà fixée) afin que la solution retenue soit la plus adaptée à la dimension des communes et que celle-ci prenne en compte les moyens à leur disposition.*

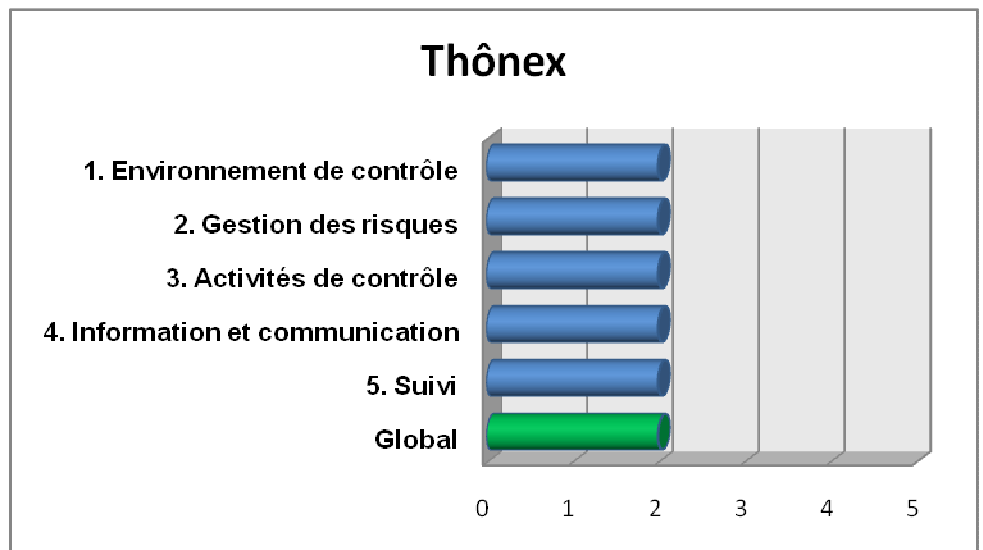
## **Thônex**

De manière générale, les principes de base d'un système de contrôle interne ne sont pas définis et communiqués. Bien que des contrôles soient effectués, ils ne sont pas suffisamment formalisés. Ainsi, le niveau de maturité peut être évalué comme étant informel.

Bien que le niveau de maturité des **activités de contrôle** en général soit informel, celui des activités de contrôle spécifiques à la paie est quant à lui standardisé. En effet, la traçabilité des contrôles effectués est assurée.

En revanche, le niveau de maturité des activités de contrôle relatif aux débiteurs et à la taxe professionnelle communale doit être qualifié de peu fiable. En effet, cette dernière est confiée à un tiers externe qui ne dispose pas de contrat de mandat écrit avec la commune et n'est pas assermenté. Cette personne est rémunérée en fonction des heures prestées. Ces heures ne font pas l'objet d'une facture détaillée ni d'un contrôle formalisé. Finalement, la Cour note que l'activité déployée dans le cadre de ce mandat est réalisée de manière peu efficiente.

Le tableau ci-dessous résume le niveau de maturité du SCI de la commune :



## **Recommandations**

Concernant la mise en place des actions correctives portant sur le niveau de maturité du système de contrôle interne, la Cour a développé des recommandations communes au chapitre 4.4.

Relativement à la taxe professionnelle, la Cour recommande d'évaluer l'opportunité d'internaliser les tâches actuellement confiées au prestataire externe. Si la nécessité de mandater un tiers est confirmée, il conviendra alors d'établir un contrat de mandat formalisé. Par ailleurs, afin de justifier le bien-fondé du travail et des heures facturées par le prestataire externe et d'éviter toute ambiguïté, il s'agira de mettre en place un contrôle formalisé des heures effectuées. Finalement afin de respecter la législation en la matière, la Cour recommande d'assermenter le prestataire externe.

## **Observations de la commune de Thônex**

### **Taxe professionnelle**

*Depuis le début des années 1990, la commune de Thônex a décidé, à l'instar d'autres communes, de confier la gestion de la taxe professionnelle à un prestataire externe spécialisé en la matière. Ce mode de faire a tout de suite eu l'avantage de mettre à jour le rôle des contribuables et d'assurer un suivi régulier des diverses procédures relatives à cette taxe communale. Le Conseil administratif continuera de collaborer avec ce tiers mais, comme recommandé par la Cour des comptes, établira un contrat et demandera que les factures pour l'activité déployée soient détaillées.*

*Le Conseil administratif assermentera les collaborateurs chargés de la taxe professionnelle communale ainsi que l'ensemble du personnel du service financier communal.*

### **Droits d'accès OPALE**

*Le Conseil administratif a pris note de la remarque concernant la suppression de l'option permettant aux utilisateurs bénéficiant d'un profil "super utilisateur" de se substituer à un autre utilisateur et reste dans l'attente de la position du service informatique de l'Association des Communes Genevoises (SIACG) compétent en la matière.*

### **Mise en place d'un système de contrôle interne**

*Le Conseil administratif a pris note de la remarque de la Cour des comptes, remarque qui s'adresse à toutes les communes auditées. Lors d'une assemblée des secrétaires généraux concernés par cet audit il a été décidé de se réunir dans le cadre de leur association afin de définir, sous la direction de l'Association des Communes Genevoises, un système de contrôle interne applicable à l'ensemble des communes genevoises et adapté à leur taille. Entre temps, nous avons appris qu'une séance d'information organisée sous l'égide de l'Association des Communes Genevoises réunira, le 18 mars 2010, l'ensemble des communes genevoises pour une conférence donnée à ce sujet par la Cour des comptes et à la suite de laquelle un plan de travail sera établi entre les deux associations susmentionnées.*

### **Conclusion**

*Le Conseil administratif remercie la Cour des comptes pour cet audit qui permet d'avoir une bonne vision de l'ensemble de l'administration communale et de ses diverses activités.*

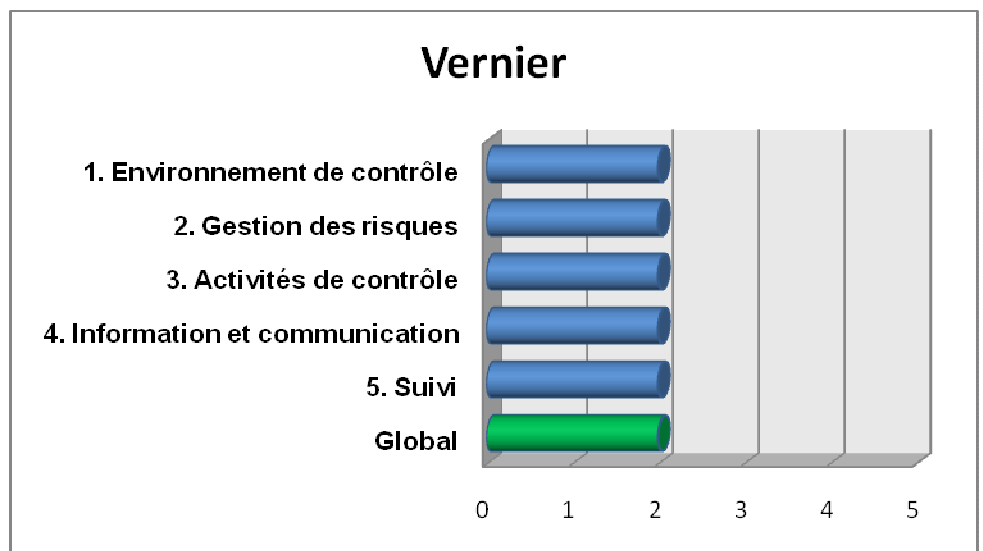
## Vernier

Les principes de base d'un système de contrôle interne sont définis et communiqués à l'entité. Toutefois, l'absence de certaines procédures ainsi que la formalisation insuffisante des **activités de contrôle** portent globalement le système de contrôle interne de la commune à un niveau informel.

Bien que le niveau de maturité des **activités de contrôle** en général soit informel, celui des activités de contrôle spécifiques à la paie et au recrutement est quant à lui standardisé. En effet, la documentation des contrôles effectués est assurée et les procédures sont formalisées.

En revanche, le niveau de maturité des activités de contrôle relatif à la taxe professionnelle doit être qualifié comme peu fiable. Celles-ci présentent des faiblesses importantes telles qu'une absence de contrôles croisés et une formalisation insuffisante des procédures.

Le tableau ci-dessous résume le niveau de maturité du SCI de la commune :





## **Recommandations**

Concernant la mise en place des actions correctives portant sur le niveau de maturité du système de contrôle interne, la Cour a développé des recommandations communes au chapitre 4.4.

### **Observations de la commune de Vernier**

*La commune de Vernier a participé avec intérêt à la démarche d'audit sur le contrôle interne menée par la Cour des Comptes.*

*La recommandation spécifique à la commune (recommandation No 1) relative à l'assermentation des collaborateurs chargés de la taxe professionnelle communale a permis à la commune de corriger une lacune formelle. L'assermentation des personnes concernées a été effectuée par le Conseil administratif lors de la séance ordinaire du 19 janvier 2010.*

*En ce qui concerne les droits d'accès à OPALE, la commune interpellera le SIACG - à l'instar des autres communes - afin que l'identification des utilisateurs soit améliorée.*

*Enfin, constatant que les toutes les communes auditées ont la même recommandation relative à la mise en place d'un SCI (système de contrôle interne), leurs secrétaires généraux respectifs ont décidé de se réunir dans le cadre de leur association afin de définir, sous l'égide de l'ACG, un système de contrôle interne applicable à l'ensemble des communes genevoises et adapté à leur taille.*

*La commune constate avec satisfaction que la Cour des Comptes a relevé qu'à Vernier, " les principes de base d'un système de contrôle interne sont définis et communiqués à l'entité", bien que non standardisés et non formalisés de manière systématique.*

### 4.3 Observations communes

D'une manière générale, les systèmes de contrôle interne des six communes évaluées se situent à un niveau informel (2). Bien que des projets soient en cours et que certains aspects des systèmes de contrôle interne fonctionnent de manière satisfaisante, il apparaît indispensable de les améliorer. Les efforts nécessaires à l'atteinte d'un niveau adéquat (niveau 3 - standardisé pour le système dans sa globalité) ne sont pas les mêmes pour toutes les communes.

Dans le cadre de son évaluation, la Cour a relevé des faiblesses notamment au niveau de :

- L'insuffisance des outils de gestion et de pilotage.
- L'insuffisance de formalisation des procédures et contrôles.
- L'absence de gestion des risques formalisée.
- La gestion de la taxe professionnelle communale : les communes tiennent leur propre registre des entreprises et indépendants (« rôle ») sans avoir accès aux données du rôle fiscal cantonal pour des raisons légales. Cet état de fait génère des inefficiences ainsi que des difficultés dans l'identification de certains types de contribuables. En outre, les processus de taxation, de recouvrement et de mise au contentieux doivent être améliorés, entre autres sur les aspects ayant trait à la formalisation des procédures, des contrôles et au respect des délais. Finalement, les collaborateurs travaillant à la gestion de la taxe professionnelle devraient être assermentés.
- L'application informatique OPALE : bien que ne faisant pas partie du champ de cette évaluation, la Cour a également constaté une faiblesse majeure concernant cette application. En effet, le profil « super utilisateur » de l'application informatique OPALE<sup>7</sup> permet de se connecter au nom d'un autre utilisateur et d'y passer des écritures (ou toutes autres manipulations comptables). Les journaux de contrôle ne peuvent être générés que par les « super utilisateurs ». Cet état de fait n'est pas conforme aux bonnes pratiques en termes de sécurité des applications informatiques et présente un risque financier et de fraude important.

Par ailleurs, une attention particulière doit encore être portée sur les éléments relatifs à l'environnement de contrôle, à la gestion des risques, à l'information et à la communication ainsi qu'au suivi des activités administratives en termes de gestion et de pilotage, notamment par :

- La formalisation d'un catalogue des prestations délivrées par la commune comprenant les objectifs et les indicateurs permettant de les mesurer. L'absence de formalisation des prestations, objectifs et indicateurs a pour conséquence que la commune ne peut pas gérer ses activités de manière adéquate et mesurer l'atteinte des objectifs fixés. Il n'est, par exemple, pas possible de s'assurer de la bonne atteinte des orientations stratégiques données par le conseil administratif.

---

<sup>7</sup> Les communes auditées utilisent toutes le même logiciel financier développé par le Service intercommunal d'informatique (SIACG).



- L'élaboration et la diffusion d'un code de conduite ou d'une charte éthique propre à la commune allant au-delà des statuts et règlements formels de la commune : l'absence d'un tel code augmente, entre autres, la difficulté de mettre en place les valeurs ainsi que les règles éthiques auxquelles souscrit la commune dans ses activités.
- La mise en œuvre d'une analyse et d'une gestion des risques au niveau communal : en l'absence d'une gestion des risques, la commune ne peut pas s'assurer que les bonnes mesures sont prises pour assurer l'atteinte des objectifs fixés. Par ailleurs, elle ne peut également pas assurer que les contrôles mis en place sont efficaces et efficients. La maîtrise des risques inhérents à ses activités n'est ainsi pas garantie avec une assurance raisonnable. Finalement, une gestion adéquate des risques permet de mieux tenir compte du principe de proportionnalité (les coûts ne doivent pas dépasser les avantages attendus).
- La mise en œuvre de canaux de communication spécifiques permettant aux collaborateurs d'informer sur les déviations, erreurs ou dysfonctionnements : l'absence de tels canaux augmente la difficulté de faire remonter rapidement les éventuels problèmes, pouvant ainsi aggraver les conséquences en cas de risque avéré.
- La mise en place d'une procédure de gestion de projet : en l'absence de règles et d'outils de gestion de projet, il n'est pas possible d'assurer un niveau de qualité adéquat, augmentant ainsi les risques au niveau des délais, des coûts et des objectifs du projet.
- L'élaboration et la mise en œuvre d'outils de pilotage prédéfinis tels que des tableaux de bord : en l'absence d'outils de pilotage, il n'est pas possible d'évaluer de manière objective la gestion de la commune en cours d'année, rendant difficiles et tardives l'analyse des écarts et la prise de mesures correctives éventuelles.

Il convient de souligner que l'absence d'un système de contrôle interne adéquat augmente les risques auxquels l'administration doit faire face, que ce soit en termes de risques financiers, de conformité, opérationnels, de contrôle ou de fraude.

#### 4.4 Recommandations communes

Les communes concernées par le présent audit sont vivement encouragées à développer un **échange de bonnes pratiques** en matière de système de contrôle interne. Cet échange, qui contribuerait à augmenter le niveau d'information et de compétences respectives ainsi que l'efficacité de la gestion des communes, pourrait par exemple prendre la forme d'une réunion semestrielle entre les communes intéressées ou avec l'Association des communes genevoises selon les priorités de celle-ci. Les outils et documents mis en place par le service financier de Carouge, l'approche par prestations de la commune de Meyrin ainsi que la comptabilisation des subventions non monétaires mise en place par la commune d'Onex sont autant d'éléments dont il serait opportun de tirer profit. La Cour relève que les contacts pris lors de l'audit par l'Association des secrétaires généraux s'inscrit pleinement dans cette démarche.

Partant de l'évaluation de la situation actuelle et dès le deuxième trimestre 2010, la Cour recommande à l'ensemble des communes de mettre en œuvre un projet formalisé et spécifique de mise en place d'un système de contrôle interne portant au minimum sur les domaines examinés lors de cet audit et basé sur le modèle COSO. La Cour invite les communes à travailler sur la base d'une « approche risque ». Le projet devra être piloté par le conseil administratif. Dans ce cadre, la Cour tiendra une séance de présentation relative à la mise en place d'un système de contrôle interne dans les communes au cours du premier trimestre 2010.

Il est important de signaler qu'un système de contrôle interne doit :

- Être adapté à la taille et à la structure de la commune;
- Prendre en compte les spécificités de la commune (risques, activités, etc.);
- Être maîtrisé par tous les collaborateurs;
- Être vérifiable et documenté;
- Rester en dernier ressort de la responsabilité du conseil administratif;
- Faire l'objet d'une stratégie bien définie et communiquée.

Par ailleurs et en lien avec la journée de présentation proposée par la Cour, celle-ci suggère à l'Association des communes genevoises d'adapter, d'utiliser et de mettre à disposition les outils et guides développés par l'administration cantonale.

Concernant la taxe professionnelle communale et en marge des actions devant être prises sur le processus dans sa globalité, la Cour recommande d'assermenter les collaborateurs chargés de la taxe professionnelle communale afin de respecter la législation en la matière.

En outre, en ce qui concerne l'application informatique OPALE, la Cour recommande à l'ensemble des communes auditées de prendre contact avec le Service intercommunal d'informatique de l'ACG afin de supprimer l'option permettant aux utilisateurs bénéficiant d'un profil « super utilisateur » de se substituer à un autre utilisateur.

## 4.5 Pistes et modalités conclusives

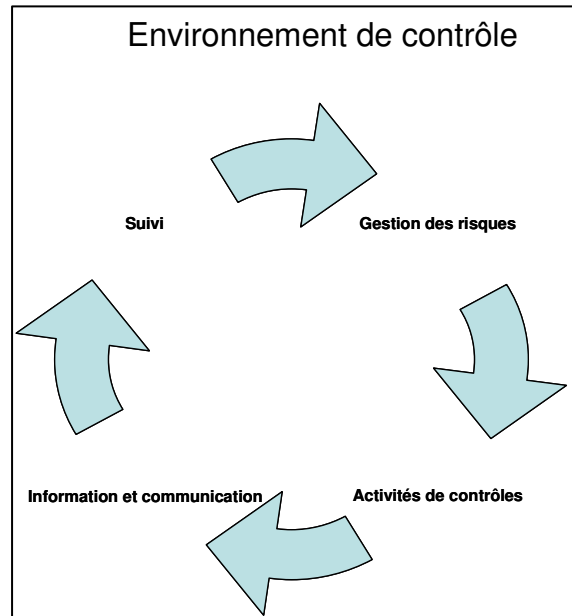
Il existe, bien sûr, diverses méthodologies et outils permettant la mise place d'un système de contrôle interne. Quelle que soit la méthode employée, le bon sens doit primer. Il s'agit notamment lors de la mise en place d'un SCI de combiner de manière simple, efficace et harmonieuse les différentes mesures réglementaires (loi, règlements, statuts), organisationnelles (organigrammes, processus, directives) et techniques (informatique et communication).

La Cour présente ci-dessous, à titre d'exemple, une trame générale de mise en œuvre basée sur les bonnes pratiques reconnues.

La mise en œuvre d'un système de contrôle interne passe généralement par les étapes suivantes :

1. **Évaluation du niveau de maturité** des 5 composantes (étape effectuée par la Cour pour les 6 communes lors du présent audit).
2. **Définition d'un plan de projet** (objectifs, délais, etc.). Le plan de projet est essentiel, car il permet de s'assurer de la mise en place structurée et par étapes du système de contrôle interne. C'est à cette étape que le modèle conceptuel et le périmètre sont également définis. La Cour recommande aux communes de se baser sur le modèle COSO.
3. **Sélection des processus et contrôles clés** sur la base d'une analyse des risques. Cette étape permet de déterminer le périmètre de la mise en place du système de contrôle interne par rapport aux principaux risques de la commune. Les mesures de contrôles devront d'abord porter sur des contrôles ayant une influence sur l'ensemble de la commune puis sur les contrôles spécifiques à chaque processus. Par exemple, la mise en place d'un code de déontologie influera sur l'ensemble de la commune, alors que la mise en place d'une procédure concernant l'identification des entités soumises à la taxe professionnelle influera sur le bon fonctionnement d'un processus particulier.
4. **Analyse détaillée et formalisation** des différents documents et outils pertinents, tels que processus, procédures et contrôles. L'objectif est de ne formaliser que ce qui est utile et nécessaire. Dans le cadre de la formalisation du système de contrôle interne, la Cour souligne que l'ensemble des documents pertinents à l'exécution des tâches devrait être disponible sur un outil centralisé et facile d'accès pour les collaborateurs comme par exemple un intranet. En outre, chaque document devrait avoir un responsable clairement défini. La date d'entrée en vigueur, la version, les personnes concernées, l'objet du document sont les éléments minimaux qui devraient y figurer.
5. **Vérification de la réalité des contrôles.**
6. **Mesures d'améliorations** à prendre pour faire suite à l'étape précédente.

Cette mise en place passe par un certain nombre d'analyses et d'actions qui font partie d'une démarche d'amélioration continue. Elles sont résumées dans le schéma<sup>8</sup> ci-dessous :



### **1. Environnement de contrôle :**

La mise en place d'un environnement de contrôle est la première étape de l'établissement d'un système de contrôle interne. Elle constitue un élément de base indispensable à la création et au maintien d'un SCI efficace.

Ainsi, il est indispensable de mettre en place un certain nombre d'instruments tels que :

- le concept général de contrôle interne,
- un code d'éthique,
- des descriptions de postes,
- une réglementation des délégations de compétences et des compétences de signatures.

### **2. Gestion des risques :**

Un système de contrôle interne adéquat passe nécessairement par une saine gestion des risques.

Il est donc nécessaire de disposer de méthodes permettant d'identifier et de maîtriser les risques.

Il convient de distinguer l'analyse des risques générale (effectuée par rapport aux objectifs de la commune) et l'analyse des risques liée aux processus spécifiques (p.ex. achats, trésorerie, débiteurs, etc.). Ces deux analyses sont nécessaires et complémentaires.

<sup>8</sup> Schéma adapté sur la base de la marche à suivre de l'Etat (mai 2007)

La mise en place de l'analyse des risques générale devrait suivre les étapes suivantes :

- Définir les objectifs de performance, déterminer quelles sont les cibles que l'on souhaite atteindre en termes quantitatifs et qualitatifs. Les objectifs doivent donc être quantifiables et mesurables.
- Déterminer les indicateurs liés aux objectifs. Il convient ensuite de déterminer pour chaque indicateur des valeurs cibles à atteindre, en s'assurant que toutes les conditions sont réunies pour qu'elles soient raisonnablement atteignables avec un effort jugé acceptable.

Tout indicateur doit donc être lié à un objectif et à une valeur cible. Sans cela, ce n'est pas un indicateur mais une mesure ou une statistique, ce qui est insuffisant.

- Identifier les risques, leur probabilité et leur impact par rapport aux objectifs de performance.

Concernant l'analyse des risques liée aux processus, il convient d'évaluer les risques principaux pouvant influencer de manière importante les flux financiers des domaines clés suivants :

- Finances (débiteurs, trésorerie);
- Ressources humaines (paie, recrutement);
- Achats;
- Subventions;
- Taxe professionnelle.

### **3. Activités de contrôle :**

Une fois les risques clés évalués, il s'agit de diminuer la survenance et/ou l'impact des risques qui demeurent trop importants dus à l'absence ou à l'inadéquation des activités de contrôle dans les processus concernés. Ceci est effectué par la mise en place ou la modification d'activités de contrôles. L'attention doit particulièrement être portée sur les contrôles clés.

Les activités de contrôle peuvent se définir comme l'intégration et l'application de contrôles dans les processus, afin de contribuer à garantir la mise en œuvre des orientations prises par la commune.

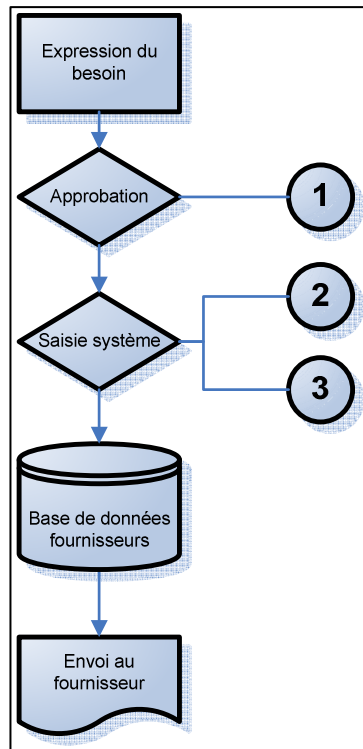
Pour mémoire, on considère qu'un contrôle est clé lorsqu'il a une influence décisive sur la bonne marche du processus.

Pour ce faire, il est essentiel de distinguer entre les activités qui permettent d'effectuer les différentes étapes d'un processus et les contrôles les concernant. Par exemple, payer les salaires est une activité. Vérifier que les données sont correctes et expliquer les différences est un contrôle.

A titre d'illustration, la Cour reprend le processus des achats. Ce dernier comprend l'ensemble des activités de la commune lui permettant de commander, de gérer les factures, et de payer tous les biens et services nécessaires. Chacune de ces activités correspond à un sous-processus, soit :

- la commande ;
- la gestion des factures reçues ;
- le paiement des factures.

Le sous-processus de commande standard devrait, selon les bonnes pratiques reconnues du domaine, comprendre au minimum les points de contrôle suivants :



1. Approbation des commandes par une personne autorisée avec double signature. Cette approbation peut par exemple être matérialisée par la validation électronique de la commande.
2. Vérification par une tierce personne de la saisie correcte de la commande. Cette vérification peut par exemple être matérialisée par le même visa que ci-dessus. La personne autorisant la commande, par sa signature, matérialise le contrôle.
3. Vérification que toutes les commandes sont enregistrées. Ce contrôle peut-être matérialisé par la vérification de la numérotation séquentielle des commandes.

Le respect de ces points de contrôle permet de s'assurer que seules les commandes valides sont envoyées à des fournisseurs et que la documentation nécessaire au suivi de ces commandes existe. Ces solutions permettent une maîtrise adéquate des risques correspondants.

Les questions ci-dessous, tirées de la marche à suivre de l'Etat de Genève, peuvent faciliter la réflexion dans la mise en place des activités de contrôle :

- Est-ce que les contrôles sont en phase avec les objectifs et avec les risques identifiés ?
- Tous les contrôles sont-ils réellement utiles ? A quoi sert tel contrôle ? Qu'est ce que j'atteste lorsque je signe ?
- Est-ce que je respecte le principe de séparation des tâches (une même personne ne peut effectuer deux tâches normalement séparées; par exemple un même employé ne doit pas être à la fois guichetier et comptable, afin de réduire les risques d'erreur et de rendre la fraude plus difficile) ?
- Si je n'ai pas assez de ressources comment puis-je me réorganiser ? Est-ce que je peux abandonner certaines tâches que j'effectue dans le processus ?

A toutes fins utiles, la marche à suivre de l'Etat rappelle également que :

- Un processus est une succession d'étapes contribuant à la réalisation d'un résultat final, défini à l'avance pour répondre au besoin du « destinataire » interne ou externe.



- Une procédure vient préciser une ou plusieurs étapes d'un processus en décrivant :
  - ce qui doit être fait;
  - qui doit le faire;
  - quand, où, comment cela doit être fait;
  - quels moyens doivent être utilisés;
  - comment cela doit être enregistré et maîtrisé.

#### **4. Information et communication :**

La direction doit transmettre un message très clair à l'ensemble du personnel sur les responsabilités de chacun en matière de contrôle. Les employés doivent comprendre le rôle qu'ils sont appelés à jouer dans le système de contrôle interne, ainsi que la relation existant entre leurs propres activités et celles des autres membres du personnel. Ils doivent être en mesure de faire remonter les informations importantes.

Un concept de gestion de l'information ainsi que des outils comme les propositions d'amélioration ou la mise en place d'une instance chargée de recueillir des informations sur d'éventuelles irrégularités peuvent permettre d'améliorer l'efficacité d'un système de contrôle interne.

La Cour suggère aux communes de répondre aux questions suivantes afin d'analyser la circulation de l'information :

- Quelle information ?
- Pour quel destinataire ?
- Par quel canal (courriel, intranet, procès-verbal, séance, etc.) ?
- A quelle fréquence ?
- Pourquoi (quelle est l'utilité de l'information) ?

#### **5. Suivi :**

Un système de contrôle interne n'est pas un instrument que l'on met en place une fois pour toutes, car de nombreux changements dans l'environnement peuvent rendre certains aspects du système de contrôle interne inadaptés.

En outre, le système de contrôle interne doit non seulement être adéquat sur « le papier » mais également dans son application. La hiérarchie doit donc vérifier que les activités de contrôles clés fonctionnent de manière satisfaisante. Les audits contribueront également au suivi adéquat du système de contrôle interne.

Finalement et afin de répondre aux besoins d'une bonne gestion, il convient de mettre en place des outils tels qu'un tableau de bord comprenant des informations financières et non financières. L'objectif est de pouvoir mesurer les écarts éventuels, de faire des prévisions et de faciliter le pilotage « proactif » de la commune dans un souci d'amélioration permanente. Un tableau de bord adéquat contribue par ailleurs à réduire l'incertitude et facilite la prise de risque inhérente à toute décision.

## 5. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Priorité 1 = Fort 2 = Moyen 3 = Faible	Resp.	Délai au	Fait le
	<b>Commune de Carouge</b>				
4.2	<b><u>Cartes de crédit :</u></b> Mise en place de règles claires concernant l'engagement des dépenses par carte de crédit. En outre, il conviendra d'exiger systématiquement les documents justificatifs ainsi que la double signature pour la validation des relevés.	1	CA – SG – Chef du service financier	Réalisé. Voir Observations de la commune en page 15	Réalisé
4.4	<b><u>Droit d'accès OPALE :</u></b> Prendre contact avec le SIACG afin de supprimer l'option permettant aux utilisateurs bénéficiant d'un profil « super utilisateur » de se substituer à un autre utilisateur.	1	SIAG – SG – Chefs des services Informatique & Logistique et financier	?	13 août 2009
4.4	<b><u>Mise en place d'un SCI :</u></b> Mettre en œuvre un projet formalisé et spécifique de mise en place d'un système de contrôle interne portant au minimum sur les domaines examinés lors de cet audit et basé sur le modèle COSO.	1	CA – SG – Association des Secrétaires généraux & ACG	Fin 2010. Voir remarque page 15 au sujet d'un SCI respectant le principe de la proportionnalité	Après la séance du 18 mars 2010

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Priorité 1 = Fort 2 = Moyen 3= Faible	Resp.	Délai au	Fait le
	<b>Commune de Lancy</b>				
4.2	<b><u>Décisions d'emprunt :</u></b> Mise en place d'un tableau de bord permettant de documenter et justifier les décisions d'emprunt.	1	Cheffe du Service financier et de l'informatique	Fin 2010	
4.4	<b><u>Taxe professionnelle :</u></b> Afin de respecter la législation en la matière, assermenter les collaborateurs chargés de la taxe professionnelle communale.	3			24.11.09
4.4	<b><u>Droit d'accès OPALE :</u></b> Prendre contact avec le SIACG afin de supprimer l'option permettant aux utilisateurs bénéficiant d'un profil « super utilisateur » de se substituer à un autre utilisateur.	1	Secrétaire générale	De suite	
4.4	<b><u>Mise en place d'un SCI :</u></b> Mettre en œuvre un projet formalisé et spécifique de mise en place d'un système de contrôle interne portant au minimum sur les domaines examinés lors de cet audit et basé sur le modèle COSO.	1	Secrétaire générale et Cheffe du service financier et de l'informatique (AGSC + ACG)	Définition fin 2010 Mise en place dès que possible	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Priorité 1 = Fort 2 = Moyen 3 = Faible	Resp.	Délai au	Fait le
	<b>Commune de Meyrin</b>				
4.2	<p><b><u>Gestion du contentieux :</u></b> Mise en place d'une gestion active en matière de contentieux, notamment par :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>le suivi des actes de défaut de biens à intervalle régulier et l'éventuelle relance de la procédure pour les poursuites correspondantes;</li> <li>la sous-traitance de la gestion des actes de défaut de biens à une société spécialisée dans le recouvrement de créance, ou la négociation de la vente des actes de défaut de biens à des organismes spécialisés.</li> </ol>	3	Resp. du service des finances	31.03.2010  31.12.2010	
4.2	<p><b><u>Subventions :</u></b> Demander aux associations, pour les subventions d'une certaine importance, une meilleure qualité dans leurs états financiers en leur fournissant un canevas des informations attendues et dans certains cas importants de s'assurer de la révision systématique des comptes par un fiduciaire</p>	2  2	Resp. du service des finances  Secrétaire général (groupe de projet contrat de partenariat)	30.06.2010  31.12.2010	
4.4	<p><b><u>Droit d'accès OPALE :</u></b> Prendre contact avec le SIACG afin de supprimer l'option permettant aux utilisateurs bénéficiant d'un profil « super utilisateur » de se substituer à un autre utilisateur.</p>	1	Secrétaire général - SIACG	Au plus vite – voir SIACG (correction)	
4.4	<p><b><u>Mise en place d'un SCI :</u></b> Mettre en œuvre un projet formalisé et spécifique de mise en place d'un système de contrôle interne portant au minimum sur les domaines examinés lors de cet audit et basé sur le modèle COSO.</p>	1	Secrétaire général – Association des secrétaires généraux - ACG	Fin 2010 (Définition du système)	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Priorité 1 = Fort 2 = Moyen 3= Faible	Resp.	Délai au	Fait le
	<b>Commune d'Onex</b>				
4.4	<b><u>Taxe professionnelle :</u></b> Afin de respecter la législation en la matière, assermenter les collaborateurs chargés de la taxe professionnelle communale.	1	Conseil administratif	28.02.2010	
4.4	<b><u>Droit d'accès OPALE :</u></b> Prendre contact avec le SIACG afin de supprimer l'option permettant aux utilisateurs bénéficiant d'un profil « super utilisateur » de se substituer à un autre utilisateur.	1	Secrétaire général	28.02.2010	
4.4	<b><u>Mise en place d'un SCI :</u></b> Mettre en œuvre un projet formalisé et spécifique de mise en place d'un système de contrôle interne portant au minimum sur les domaines examinés lors de cet audit et basé sur le modèle COSO.	1	Secrétaire général	31.12.2010	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Priorité 1 = Fort 2 = Moyen 3= Faible	Resp.	Délai au	Fait le
	<b>Commune de Thônex</b>				
4.2	<b><u>Taxe professionnelle</u></b> : Evaluer l'opportunité d'internaliser les tâches actuellement confiées au prestataire externe. Si la nécessité de mandater un tiers est confirmée, il conviendra alors d'établir un contrat de mandat formalisé. Par ailleurs, afin de justifier le bien-fondé du travail et des heures facturées par le prestataire externe et d'éviter toute ambiguïté, il s'agira de mettre en place un contrôle formalisé des heures effectuées.	1	Conseil administratif Secrétaire général Secrétaire général adjoint administratif	Fin février 2010	
4.4	<b><u>Taxe professionnelle</u></b> : Afin de respecter la législation en la matière, assermenter les collaborateurs chargés de la taxe professionnelle communale.	1	Conseil administratif Secrétaire général	Courant février	
4.4	<b><u>Droit d'accès OPALÉ</u></b> : Prendre contact avec le SIACG afin de supprimer l'option permettant aux utilisateurs bénéficiant d'un profil « super utilisateur » de se substituer à un autre utilisateur.	1	SIACG Secrétaire général adjoint administratif	A déterminer avec le SIACG	
4.4	<b><u>Mise en place d'un SCI</u></b> : Mettre en œuvre un projet formalisé et spécifique de mise en place d'un système de contrôle interne portant au minimum sur les domaines examinés lors de cet audit et basé sur le modèle COSO.	1	Conseil administratif Secrétaire général AGSC ACG	A déterminer après la séance du 18 mars 2010	



Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Priorité 1 = Fort 2 = Moyen 3= Faible	Resp.	Délai au	Fait le
	<b>Commune de Vernier</b>				
4.4	<b><u>Taxe professionnelle :</u></b> Afin de respecter la législation en la matière, assermenter les collaborateurs chargés de la taxe professionnelle communale.	1	Secrétaire général	31.01.2010	19.01.2010
4.4	<b><u>Droit d'accès OPALE :</u></b> Prendre contact avec le SIACG afin de supprimer l'option permettant aux utilisateurs bénéficiant d'un profil « super utilisateur » de se substituer à un autre utilisateur.	1	Secrétaire général	31.01.2010	
4.4	<b><u>Mise en place d'un SCI :</u></b> Mettre en œuvre un projet formalisé et spécifique de mise en place d'un système de contrôle interne portant au minimum sur les domaines examinés lors de cet audit et basé sur le modèle COSO.	1	Secrétaire général	Définition: 31.12.2010 Mise en œuvre : Dès que possible	

## 6. DIVERS

### 6.1 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'Etat 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 ». La Cour identifie deux catégories de risques majeurs, à savoir le **risque opérationnel (1)** et le **risque financier (2)**. Ces deux risques majeurs recouvrent plusieurs autres risques selon leur nature et leur origine, qui se déclinent notamment en risques de **contrôle (3)**, de **fraude (4)**, de **conformité (5)** et **d'image (6)**.

**1) Le risque opérationnel** relève de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'Etat 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) Le risque financier** relève de constatations qui touchent aux flux financiers gérés par l'Etat 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'Etat en cas de survenance du risque mal couvert;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa rentabilité entraînant l'acceptation du projet.

**3) 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, et qui peuvent avoir des conséquences sur le plan juridique, financier et opérationnel.



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.

**4) Le risque de fraude** relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

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 comme 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.

**5) Le risque de conformité** (« compliance ») relève 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;

**6) Le risque d'image** (également connu sous « risque de réputation ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'Etat et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- absence de contrôle sur les bénéficiaires de prestations de l'Etat;
- 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.



## **6.2 Remerciements**

La Cour remercie les conseillers administratifs ainsi que l'ensemble des collaborateurs des communes qui lui ont consacré du temps.

Le rapport complet a été transmis aux communes dont les observations remises entre le 18 janvier et le 2 février 2010 ont été dûment reproduites dans le rapport.

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

Genève, le 4 mars 2010

Stéphane Geiger  
Président

Antoinette Stalder  
Magistrat titulaire

Stanislas Zuin  
Magistrat titulaire