

COUR DES COMPTES

RAPPORT N° 70

SEPTEMBRE 2013

AUDIT DE GESTION FINANCIERE

COMMUNE D'HERMANCE

LA COUR DES COMPTES

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

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

Sont soumis au contrôle de la Cour des comptes :

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

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

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

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

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

Contactez la Cour par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

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

SYNTHÈSE

Compte tenu des faiblesses et non conformités constatées à Genthod, la Cour a décidé d'auditer d'autres communes sur la thématique de la gestion financière. Pour 2013, elle a notamment porté son choix sur la commune d'Hermance.

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

- S'assurer que les procédures et directives de la commune d'Hermance respectent la législation et la réglementation en vigueur, notamment en matière de budget de fonctionnement, crédits d'engagement et bouclage des comptes.
- S'assurer que la commune d'Hermance respecte le cadre légal et réglementaire en matière de tenue des comptes et de présentation du budget, par exemple en ce qui concerne la classification des dépenses de fonctionnement ou d'investissement, le traitement des dépenses et des recettes comptabilisées au bilan sans être affectées à un projet, le respect de la délimitation périodique.
- S'assurer que l'organisation de la commune permette de gérer et de suivre le processus budgétaire et comptable de manière efficace et efficiente et que ce processus réponde au principe de bon emploi des fonds publics.

Il ressort de l'audit de la Cour que la gestion administrative et financière de la commune est basée sur des pratiques informelles qui relèvent d'une mauvaise application des dispositions légales par les autorités communales. Il en résulte de nombreuses lacunes, faiblesses et non-conformités.

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

- La commune n'a pas édicté de directives ou de procédures concernant l'établissement, la présentation et l'approbation des documents financiers, le suivi des comptes et des budgets, les modalités d'engagements financiers ou encore les dépenses engendrées par l'Exécutif et le Conseil municipal.
- L'élaboration du budget est perfectible, en ce sens qu'elle ne prend pas suffisamment en compte les dépassements importants, voire parfois récurrents depuis plusieurs années.
- Les séances de l'Exécutif ne font pas l'objet d'un procès-verbal.
- La commune ne dispose pas d'outils de gestion, de suivi et de contrôle, notamment ceux permettant d'anticiper les dépassements budgétaires des comptes de fonctionnement.
- Il n'y a pas de responsable de la gestion de la taxe professionnelle, avec pour conséquences que l'année 2012 n'a pas été taxée et que les soldes des comptes à fin 2011 ne peuvent être expliqués.

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

- Les dépassements de crédits budgétaires (budget de fonctionnement) ne font pas l'objet de demandes de crédit supplémentaires, sauf à de très rares exceptions.
- Des dépenses d'investissements ont été effectuées sans qu'un crédit d'engagement n'ait au préalable été voté par le Conseil municipal.
- Il n'y a aucun suivi formalisé des travaux commandés, des devis signés et des factures à recevoir, avec pour conséquence que des factures reçues après le bouclage des comptes ne soient pas comptabilisées dans l'exercice comptable approprié.
- Un amortissement complémentaire de 204'186 F, non justifié économiquement, a été comptabilisé sur l'exercice 2011.
- Les comptes annuels 2012 ont été présentés au Conseil municipal moins de deux semaines avant la séance de délibération.

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

- Aucune procédure ouverte n'a été effectuée par la commune pour des dépenses dépassant les valeurs-seuils prescrites, à savoir la levée des ordures et un crédit d'investissement concernant les collecteurs.

- Les procédures sur invitation réalisées hors AIMP ne sont pas conformes aux pratiques de la commune car les offres et/ou devis ne sont pas conservés, ce qui empêche de contrôler qu'une mise en concurrence a bien eu lieu.

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

- Plusieurs écritures n'ont pas été imputées sur la nature ou la fonction exigée par le plan comptable des communes.
- La délimitation périodique n'a été respectée ni pour le compte de fonctionnement 2012 ni pour le compte d'investissement 2012.
- La provision pour frais de voyage du Conseil municipal de 57'750 F n'a pas lieu d'être étant donné qu'aucun engagement n'a été pris à cet égard.
- Le tableau des amortissements pour l'exercice 2012 n'est pas complet.

En matière de **choix des mandataires**, la Cour relève que les prestations fournies par le comptable et l'organe de révision n'ont pas permis d'identifier les nombreuses erreurs relevées dans le présent rapport. Ces manquements ont fait l'objet d'un courrier de la Cour des comptes adressé au mandataire avec copie à la commune et au SSCO.

Face à ces nombreux constats, la Cour a émis 17 recommandations qui tendent notamment à ce que soient respectées les dispositions légales et réglementaires de même que les bonnes pratiques soient mises en place en matière de gouvernance, de processus budgétaire et financier, de tenue et de présentation des comptes, de marchés publics et d'octroi de mandats.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets. A cette fin, elle a invité les audités à remplir le « tableau de suivi des recommandations et actions » qui figure au chapitre 10, et qui synthétise les améliorations à apporter et indique leur niveau de risque, le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

Les 17 recommandations de la Cour ont fait l'objet d'un remplissage adéquat du tableau, indiquant une adhésion complète aux recommandations de la Cour.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

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

TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées	6
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	7
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT	9
3. CONTEXTE GÉNÉRAL	11
3.1. Présentation de la commune d'Hermance	11
3.2. Chiffres clés	13
3.3. Bases légales et réglementaires	14
3.4. Surveillance des communes par le canton	16
3.5. Système d'information et de communication	16
3.6. Système de contrôle interne et guide des communes genevoises	16
4. ANALYSE – GOUVERNANCE	18
4.1. Contexte	18
4.2. Constats	19
4.3. Risques découlant des constats	22
4.4. Recommandations	23
4.5. <i>Observations de la commune d'Hermance</i>	24
5. ANALYSE – RESPECT DES DISPOSITIONS LÉGALES (LAC) ET RÉGLEMENTAIRES (RAC) RELATIVES AUX ASPECTS BUDGÉTAIRES ET FINANCIERS	25
5.1. Contexte	25
5.2. Constats	27
5.3. Risques découlant des constats	30
5.4. Recommandations	30
5.5. <i>Observations de la commune d'Hermance</i>	31
6. ANALYSE – RESPECT DES DISPOSITIONS RELATIVES AUX MARCHES PUBLICS	32
6.1. Contexte	32
6.2. Constats	33
6.3. Risques découlant des constats	34
6.4. Recommandations	34
6.5. <i>Observations de la commune d'Hermance</i>	34
7. ANALYSE – ERREURS COMPTABLES ET DE PRÉSENTATION DES COMPTES	35
7.1. Contexte	35
7.2. Constats	35
7.3. Risques découlant des constats	36
7.4. Recommandations	37
7.5. <i>Observations de la commune d'Hermance</i>	37
7.6. <i>Observations du DIME</i>	37
8. ANALYSE – MANDATAIRES	38
8.1. Contexte	38
8.2. Constats	39
8.3. Risques découlant des constats	39
8.4. Recommandations	40
8.5. <i>Observations de la commune d'Hermance</i>	40
8.6. <i>Observations du DIME</i>	41
9. RECOMMANDATIONS CONCLUSIVES	43
9.1. <i>Observations de la commune d'Hermance</i>	44
10. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	45
11. DIVERS	50
11.1. Glossaire des risques	50
11.2. Remerciements	52

Liste des principales abréviations utilisées

ACG	Association des communes genevoises
AIMP	Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP, L 6 05)
AMP	Accord sur les marchés publics
DIME	Département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement
FAO	Feuille d'avis officielle
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
LAC	Loi sur l'administration des communes (LAC, B 6 05)
L-AIMP	Loi autorisant le Conseil d'État à adhérer à l'accord intercantonal sur les marchés publics (L-AIMP, L 6 05.0)
LCP	Loi générale sur les contributions publiques (D 3 05)
LGAF	Loi sur la gestion administrative et financière de l'État de Genève (LGAF, D 1 05)
LSGAF	Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (LSGAF, D 1 10)
MCH	Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes
PGEE	Plan général d'évacuation des eaux
RAC	Règlement d'application de la loi sur l'administration des communes (RAC, B 6 05.01)
RMP	Règlement sur la passation des marchés publics (RMP, L 6 05.01)
SCI	Système de contrôle interne
SIACG	Service intercommunal d'informatique de l'ACG
SSCO	Service de surveillance des communes genevoises

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

En date du 4 octobre 2012, la Cour des comptes a publié un rapport sur l'audit de la commune de Genthod. Ce rapport faisait état de nombreuses lacunes en matière de gouvernance et de respect des dispositions légales. Il était relevé également des erreurs significatives dans la comptabilisation et la présentation des comptes, ainsi que des traitements comptables d'opérations spécifiques qui ne répondaient pas aux normes et pratiques en la matière. Enfin, il mettait en évidence des prestations insuffisantes de certains mandataires.

Compte tenu des résultats de cette mission, la Cour des comptes a pris la décision de procéder à des audits auprès d'autres communes sur cette même thématique. Pour 2013, elle a porté son choix sur les communes d'Hermance et de Corsier.

Dès lors qu'il appartient à la Cour de s'assurer notamment de la légalité des activités et des opérations, de la régularité des comptes, ainsi que du bon emploi des crédits, fonds et valeurs mis à disposition d'entités publiques et d'entités privées subventionnées, la Cour est compétente (article 1 al. 2 LICC).

Ainsi, par lettre adressée le 22 mai 2013 à M. Bernard Laperrouzaz, maire de la commune d'Hermance, la Cour l'a informé de sa décision de procéder à un audit de la gestion financière de la commune d'Hermance pour les exercices 2010, 2011 et surtout 2012. La Cour a choisi de concentrer ses tests sur les exercices 2011 et 2012 soit ceux coïncidant avec la législature actuelle (2011-2015). Elle a également tenu compte des opérations qui se sont déroulées en 2013, plus précisément jusqu'à mi-juin date du début de son audit.

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

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

La Cour a notamment exclu du champ de son analyse :

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

De plus, il faut relever que la Cour des comptes n'a pas eu pour objectif de refaire tout ou partie du travail de révision des comptes de la commune d'Hermance, ceux-ci étant révisés par une société fiduciaire.

Ce nonobstant, lorsque, dans le périmètre de son audit, la Cour a identifié des écritures comptables erronées ou des opérations réalisées non conformément à des dispositions légales, elle les a analysées et, en cas d'erreurs significatives, les a reportées dans le présent rapport.

Outre le cadre légal et réglementaire applicable aux communes (LGAF¹, LAC², RAC³, directives du département⁴, etc.), la Cour a également pris en compte les bonnes pratiques ressortant par exemple du « guide du système de contrôle interne des communes genevoises »⁵.

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

S'agissant des problèmes et traitements comptables liés au cadre légal et réglementaire, la Cour fait les mêmes constats que ceux relevés dans le rapport no 58 « Audit de légalité, financier et de gestion de la commune de Genthod » (chapitre 8) et formulerait les mêmes recommandations à destination du service de surveillance des communes (SSCO). En 2012, le SSCO a pris, à ce sujet, une position qui concerne l'ensemble des communes. En conséquence, la Cour a choisi de ne pas reprendre ces constats et recommandations dans le présent rapport.

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

² Loi sur l'administration des communes (LAC, B 6 05).

³ Règlement d'application de la loi sur l'administration des communes (RAC, B 6 05.01).

⁴ Directives comptables du 25 octobre 1989, directives aux organes de contrôle fiduciaire des communes, plan comptable des communes genevoises de 2011.

⁵ En date du 4 mars 2010, la Cour des comptes a rendu un rapport relatif au système de contrôle interne (SCI) dans plusieurs communes genevoises. Ce rapport concluait notamment que l'évaluation globale du niveau de maturité en matière de SCI des communes auditées se situait à un niveau informel. Elle recommandait un certain nombre d'améliorations afin d'atteindre le niveau standardisé. Suite à ce rapport, sous l'égide de l'association des communes genevoises (ACG), un projet visant à mettre en place un manuel de contrôle interne a été lancé courant 2010. Le comité de pilotage a rendu le résultat de ses travaux en automne 2011 (voir le « guide du système de contrôle interne des communes genevoises (version septembre 2011) » comprenant 8 processus).

2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

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

- le maire ;
- la secrétaire générale de la commune ;
- le comptable externe de la commune (société fiduciaire mandatée) ;
- le directeur et la cheffe du secteur des finances communales du service de surveillance des communes genevoises (SSCO) ;
- les signataires du rapport de l'organe de révision portant sur les comptes annuels 2012 de la commune.

La réunion d'ouverture avec la secrétaire générale et le comptable externe de la commune d'Hermance a eu lieu le 24 juin 2013, et les réunions subséquentes se sont tenues jusqu'au 29 août 2013.

Pour effectuer son travail, la Cour a obtenu les données comptables et financières (grand-livre, rapports de révision, délibérations du Conseil municipal, etc.) de la commune d'Hermance pour les exercices 2011, 2012 et début 2013 (jusqu'au 31 mai). À partir de ces documents, elle a sélectionné de manière aléatoire un échantillon de dépenses (factures) de fonctionnement et d'investissement sur lesquelles différents tests de procédures et de détail ont été effectués.

L'échantillon a été réalisé sur des achats comptabilisés dans le compte de fonctionnement, ainsi que dans le compte d'investissements, au cours de la période allant du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2012. Compte tenu du fait que les comptes 2012 n'ont pas encore été approuvés par le département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement (DIME), la Cour a considéré qu'elle devait mettre l'accent sur cette période afin d'identifier d'éventuelles écritures correctives.

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

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

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

1^{ère} phase : Planification

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

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

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

3^{ème} phase : Récolte d'informations

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

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

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

5^{ème} phase : Proposition de recommandations

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

6^{ème} phase : Rédaction du rapport

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

7^{ème} phase : Validation du rapport

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

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

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la **typologie des risques encourus**, telle que définie dans le Glossaire qui figure au [chapitre 11](#).

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au [chapitre 10](#) un tableau qui **synthétise les améliorations à apporter** et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délai de réalisation**.

3. CONTEXTE GÉNÉRAL

3.1. Présentation de la commune d'Hermance

D'une superficie de 143 hectares, la commune d'Hermance comptait 974 habitants au 31 décembre 2012.

L'Exécutif de la commune se compose du maire et de deux adjoints⁶ élus et entrés en fonction pour quatre ans en juin 2011. Chaque membre de l'Exécutif est en charge de plusieurs politiques publiques (dicastères) qui sont par exemple les finances et la taxe professionnelle, la police et le service du feu, l'État civil, l'école, l'entretien des routes, l'entretien des bâtiments, le service social, la culture, le sport, etc. En outre, le maire est en charge de l'administration générale et de la gestion du personnel communal.

Selon les membres de l'Exécutif, leur activité dévolue à la conduite des affaires de la commune représente environ 1 jour par semaine. Elle comprend, entre autres activités, les séances de l'Exécutif et les présences aux séances du Conseil municipal.

Le Conseil municipal est formé de 13 membres⁷, élus et entrés en fonction pour quatre ans en juin 2011, qui sont également membres des différentes commissions du Conseil municipal (entre 3 et 5 membres pour chacune des 11 commissions) :

- communication ;
- culture et manifestation ;
- bâtiments ;
- finances ;
- réclamations ;
- sites et aménagement ;
- électorale ;
- environnement et agriculture ;
- jeunesse et sports ;
- routes, canalisations et voirie ;
- scolaire et sociale.

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

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

⁶ Selon l'article 141 alinéa 2 lettre c de la Constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE, A 2 00).

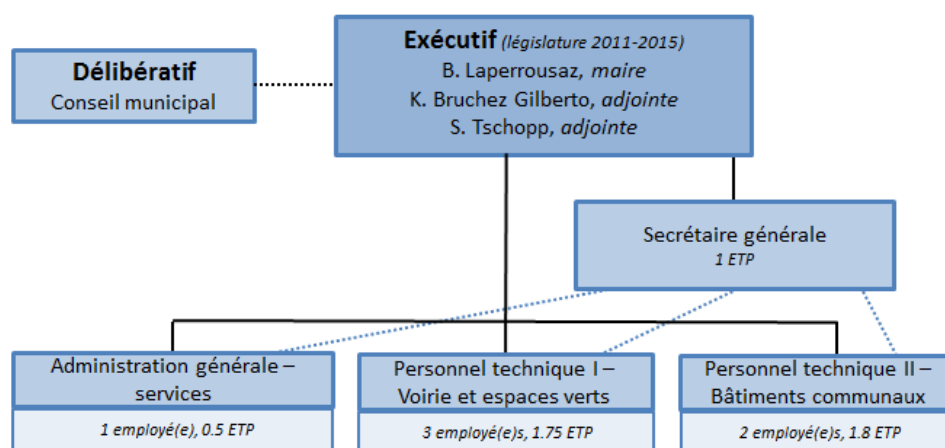
⁷ Selon l'article 5 chiffre 3 de la LAC.

L'organisation et le fonctionnement du Conseil municipal sont précisés dans un règlement communal⁸. Le Conseil municipal se réunit en moyenne une fois par mois sauf pendant les vacances scolaires.

La commune d'Hermance fait partie de la Conférence intercommunale CoHerAn, dont la charte a été adoptée en 2006-2007, et qui regroupe les conseillers municipaux représentatifs – en fonction du nombre d'habitants par commune – des trois communes de Corsier, d'Hermance et d'Anières (2 sièges pour les conseillers municipaux d'Hermance). Les neuf maires et adjoints complètent cette représentativité. CoHerAn résulte d'une volonté des autorités politiques locales de se regrouper pour gérer rationnellement les tâches communales. L'objectif est de mettre en œuvre des collaborations intercommunales telles que par exemple la mise en commun de services, l'élaboration de conventions, la coordination des marchés publics ou la création de fondations ou de groupements intercommunaux.

Au 31 décembre 2012, l'administration de la commune d'Hermance employait 7 personnes (hors Exécutif) soit 5.15 équivalents temps plein (ETP).

L'organigramme hiérarchique est le suivant :



Source : commune d'Hermance.

Pour la tenue de la comptabilité et l'établissement des clôtures annuelles, la commune d'Hermance a mandaté depuis le 1^{er} juillet 2012 un comptable indépendant qui vient travailler environ 2-3 jours par mois à la mairie (auparavant la commune avait un autre mandataire). D'autre part, la commune est à la recherche d'un mandataire pour la gestion de sa taxe professionnelle communale.

En ce qui concerne les comptes annuels de la commune d'Hermance, un nouvel organe de révision a été mandaté pour la révision de l'exercice 2012 ; l'organe de révision précédent a effectué l'audit des comptes des exercices 2008 à 2011.

⁸ Règlement du Conseil municipal de la commune d'Hermance, entré en vigueur le 22 octobre 2003 (LC 25 111).



3.2. Chiffres clés

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

- du bilan ; et
- du compte administratif, qui comprend le compte de fonctionnement et le compte d'investissement⁹.

Selon les rapports de l'organe de révision sur les comptes annuels arrêtés respectivement au 31 décembre 2010, 2011 et 2012 de la commune d'Hermance, le bilan de la commune se présentait comme suit :

COMPTE DE BILAN (en francs)				
Nature	Libellé	31.12.2010	31.12.2011	31.12.2012
ACTIF				
10	Liquidités	4'180'630	3'913'172	3'573'456
11	Avoirs	2'360'263	2'539'521	2'707'440
12	Placements	9'403'049	9'434'436	9'620'936
14	Investissements	8'815'710	8'546'704	8'962'431
15	Prêts & participations permanentes	580'282	588'782	577'282
	Total des actifs	25'339'934	25'022'615	25'441'545
PASSIF				
20	Engagements courants	288'912	231'471	450'673
22	Dettes à moyen et long termes	5'314'936	4'905'225	4'494'697
24	Provisions	2'466'821	2'164'688	2'455'905
25	Passifs transitoires	-	-	3'097
28	Engagements env.financ.spéciaux	1'446'912	1'591'576	1'606'153
29	Fortune nette	15'822'353	16'129'655	16'431'020
	Total des passifs	25'339'934	25'022'615	25'441'545

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

COMPTE D'INVESTISSEMENTS (en francs)				
Nature	Libellé	31.12.2010	31.12.2011	31.12.2012
DEPENSES (INVESTISSEMENTS BRUTS)				
50	Investissements propres	468'108	417'801	848'984
52	Prêts et participations permanentes	-	20'000	-
	Total des dépenses (investissements bruts)	468'108	437'801	848'984
RECETTES				
62	Remb. de prêts & participations permanentes	11'500	11'500	11'500
64	Remboursements de subventions accordées	-	60'000	-
	Total des recettes	11'500	71'500	11'500
	Total des investissements nets de l'année	456'608	366'301	837'484

⁹ Le détail du contenu du compte de fonctionnement et du compte d'investissement est décrit aux articles 45 et 46 du RAC.

Selon le rapport de l'organe de révision au Conseil municipal sur les comptes annuels arrêtés au 31 décembre 2012 de la commune d'Hermance, les revenus se sont élevés à 3.79 millions F tandis que les charges ont atteint 3.48 millions F, laissant apparaître un excédent de produits de 0.30 million F. L'évolution du compte de fonctionnement depuis 2010 se présente comme suit :

COMPTES DE FONCTIONNEMENT (en francs)		2010			2011			2012		
Nature	Libellé	Budget	Réalisé	Delta	Budget	Réalisé	Delta	Budget	Réalisé	Delta
CHARGES										
30	Charges de personnel	623'000	620'888	-2'112	648'600	671'272	22'672	692'000	812'671	120'671
31	Biens, services et marchandises	1'169'100	1'349'598	180'498	1'177'500	1'108'957	-68'543	1'202'650	1'139'556	-63'094
32	Intérêts passifs	35'000	3'994	-31'006	136'000	104'389	-31'611	105'000	94'930	-10'070
33	Amortissements	451'372	-636'576	-1'087'948	497'622	349'550	-148'072	520'392	695'950	175'558
34	Contrib. à d'autres collectivités	395'000	394'411	-589	293'500	293'386	-114	130'000	130'006	6
35	Dédomm. à collectivités publiques	412'500	397'935	-14'565	449'500	427'149	-22'351	369'500	419'453	49'953
36	Subventions accordées	185'500	148'827	-36'673	192'500	176'500	-16'000	201'500	190'513	-10'987
38	Attrib. aux financ. spéciaux	-	-	-	-	-	-	-	1'032	1'032
	Total des charges	3'271'472	2'279'077	-992'395	3'395'222	3'131'203	-264'019	3'221'042	3'484'111	263'069
REVENUS										
40	Impôts	3'099'000	3'364'256	265'256	3'219'700	3'139'532	-80'168	3'035'000	3'405'782	370'782
42	Revenus des biens	165'100	205'209	40'109	165'500	198'439	32'939	174'500	328'117	153'617
43	Revenus divers	10'500	84'878	74'378	10'500	68'835	58'335	11'700	30'188	18'488
44	Parts à rec. & contrib. sans affect.	100	7'453	7'353	100	7'778	7'678	100	8'280	8'180
45	Dédommagement de collect. publiques	-	-	-	-	20'617	20'617	-	12'000	12'000
46	Subventions et allocations	-	-	-	-	3'304	3'304	-	1'109	1'109
	Total des revenus	3'274'700	3'661'796	387'096	3'395'800	3'438'505	42'705	3'221'300	3'785'476	564'176
	Excédent de revenus (charges)	3'228	1'382'719	1'379'491	578	307'302	306'724	258	301'365	301'107

3.3. Bases légales et réglementaires

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

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

La LGAF prévoit notamment à ses articles 2 et 3 :

- « Article 2 Principes de la gestion administrative
 - 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.
- Article 3 Principes de la gestion financière
Les principes de la gestion financière comprennent les règles de la légalité, de l'emploi judicieux et économique des moyens, de l'équilibre budgétaire, de la non-affectation des impôts principaux, du paiement par l'utilisateur et de la rémunération des avantages économiques ».

Selon l'article 1 alinéa 3 de la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (LSGAF, D 1 10), « les communes s'inspirent des principes des titres I et II de la présente loi ».

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

Au moment de l'audit, il existe une directive relative à la gestion de la caisse de la commune¹⁰.

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

- Le « Manuel de comptabilité harmonisé (MCH1) » : approuvé dans sa deuxième version par le comité de la Conférence des directeurs cantonaux des finances en 1981, ce document vise notamment à harmoniser le droit budgétaire cantonal et communal, à subdiviser le compte administratif en un compte de fonctionnement et un compte des investissements, et à définir de manière uniforme la dépense dans le compte administratif.
- Le « Plan comptable des communes genevoises » : établi par le SSCO et basé sur le MCH1, ce document définit la liste des comptes à utiliser selon une double classification, selon les tâches ou fonctions (administration générale, sécurité publique, enseignement et formation, culture et loisirs, prévoyance sociale, trafic, protection et aménagement de l'environnement et finances et impôts) et selon la nature (charges de personnel, biens, services et marchandises, intérêts passifs, amortissements, contributions à d'autres collectivités publiques, dédommagements à des collectivités publiques, subventions accordées, subventions redistribuées, attributions aux financements spéciaux, imputations internes, impôts, revenus des biens, revenus divers, parts à des recettes et contributions sans affectations, dédommagements de collectivités publiques, subventions à redistribuer, prélèvements sur les financements spéciaux, imputations internes).
- Les « Directives comptables » : émises par le département du territoire et entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1990, elles mentionnent les principes de la gestion financière, les prescriptions pour la tenue de la comptabilité, définissent les modalités d'un crédit d'engagement, décrivent le contenu de l'actif et du passif, établissent les principes d'évaluation de ces derniers et indiquent les informations supplémentaires à fournir au département de tutelle.
- Les « Directives aux organes de contrôle fiduciaire des communes » : émises par le département du territoire et entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1990. Elles décrivent les contrôles qui doivent être réalisés par l'organe de contrôle dans le cadre de l'application de la LAC et des directives comptables ainsi qu'elles indiquent les informations qui doivent être reportées dans le rapport de révision.

¹⁰ Directive entrée en vigueur le 8 mars 2013.

3.4. Surveillance des communes par le canton

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

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

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

3.5. Système d'information et de communication

Dans le cadre de l'association des communes genevoises (ACG), le service intercommunal d'informatique (SIACG), qui rassemble actuellement 43 communes du canton, a pour but de créer, développer et exploiter un environnement informatique global.

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

Cette application dispose de plusieurs modules. La commune d'Hermance utilise depuis le deuxième semestre 2012 ceux relatifs à la « Comptabilité générale » et aux « Fournisseurs ». En outre, elle projette d'utiliser d'ici fin 2013 le module « Gestion des salaires ».

3.6. Système de contrôle interne et guide des communes genevoises

Le système de contrôle interne est un système de gestion qui concerne l'ensemble des activités et des collaborateurs d'une administration. Il vise les objectifs suivants¹¹ :

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

¹¹ Source : Manuel de contrôle interne de l'État de Genève.

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

Le « guide du système de contrôle interne des communes genevoises », présenté à l'automne 2011, est en cours de mise en place au sein des communes genevoises¹². Ce guide traite de 8 processus, retenus comme étant indispensables et prioritaires (en raison des risques financiers) à mettre en place dans les communes. Il s'agit des processus suivants :

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

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

4. ANALYSE – GOUVERNANCE

4.1. Contexte

La gouvernance désigne¹³ « l'ensemble des mesures, des règles, des organes de décision, d'information et de surveillance qui permettent d'assurer le bon fonctionnement et le contrôle d'un État, d'une institution ou d'une organisation qu'elle soit publique ou privée, régionale, nationale ou internationale ».

L'analyse de la Cour en matière de gouvernance a porté principalement sur le système de contrôle interne, la gestion des droits d'accès à l'application OPALE et la taxe professionnelle communale qui font l'objet de constats.

Système de contrôle interne des communes¹⁴

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

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

En outre, l'article 48 de la LAC précise que « le Conseil administratif, le maire, après consultation de ses adjoints ou un adjoint dans le cadre de ses fonctions déléguées au sens de l'article 44, sont chargés, dans les limites de la constitution et des lois :

- Lettre v : « d'édicter les règlements municipaux dans les domaines où le Conseil municipal n'a pas fait usage de la prérogative que lui accorde l'article 30 alinéa 2, à l'exclusion des domaines où les lois donnent cette compétence au Conseil municipal » ;
- Lettre w : « d'édicter les dispositions d'application des règlements municipaux adoptés par le Conseil municipal ».

Gestion des droits d'accès à l'application OPALE

OPALE étant l'application comptable utilisée depuis septembre 2012 dans le cadre du processus de paiement des achats, la gestion de ses droits d'accès revêt une grande importance dans le cadre de la mise en place d'un système de contrôle interne.

Au sein de la commune d'Hermance, c'est le SIACG qui est chargé, sur demande de la secrétaire générale, de « gérer » les droits des utilisateurs (gestion et attribution des droits d'accès de cette application). Il définit ces droits en rattachant chaque collaborateur de la commune à un profil déterminé.

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

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

En août 2013, la commune d'Hermance disposait de 3 profils d'utilisateurs différents pour l'application OPALE (par exemple : consultation uniquement de certains modules, création, modification, annulation et consultation d'autres modules, etc.).

Taxe professionnelle communale

Conformément à l'article 301 de la loi générale sur les contributions publiques (D 3 05 LCP), les communes peuvent prélever une taxe annuelle, appelée taxe professionnelle communale, auprès des personnes physiques qui exercent dans le canton une activité lucrative indépendante ou y exploitent une entreprise commerciale, ou auprès des sociétés qui ont dans le canton leur siège ou un établissement stable et qui exercent une activité lucrative.

La taxe professionnelle de chaque contribuable est établie sur la base de coefficients applicables à son chiffre d'affaires annuel, au loyer qu'il paie pour les locaux qu'il occupe et à l'effectif des personnes employées dans son entreprise.

L'article 308 LCP prévoit que les communes peuvent concéder des dégrèvements annuels, sous réserve de l'approbation du Conseil d'Etat. Toutefois, la taxation doit être établie dans tous les cas, y compris avec un taux de dégrèvement de 100%.

Enfin, l'article 309 LCP indique que le rôle des contribuables doit être tenu et mis à jour par l'autorité communale de taxation.

4.2. Constats

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

Contrairement à ce qui est préconisé aux titres I et II LSGAF, ainsi qu'à l'article 48 lettres v et w de la LAC, la commune d'Hermance n'a établi aucune réglementation interne autre qu'une directive relative à la gestion de la caisse entrée en vigueur le 8 mars 2013. À titre d'illustration, compte tenu de la taille de la commune et sur la base notamment des bonnes pratiques, les sujets suivants devraient être régis par un(e) procédure, directive ou règlement interne :

- l'établissement, la présentation et l'approbation des documents financiers (budget, comptes annuels, rapport annuel et annexes, etc.) ;
- le suivi des comptes et des budgets ;
- les modalités d'engagements financiers de la commune ;
- la conclusion des contrats par la commune ;
- le processus d'achats et des fournisseurs ;
- le processus relatif aux factures et aux paiements ;
- le traitement des demandes et l'octroi des subventions ;
- les fonds spéciaux (legs avec des buts très spécifiques) de la commune.

C'est sans doute parce que ces règles n'existent pas que les problèmes et les manquements relevés aux chapitres 5 à 8 du présent rapport n'ont pu être détectés avant l'intervention de la Cour.

2 En pratique, et pour autant qu'il existe un crédit budgétaire annuel y afférant, il est accordé à deux employés des services communaux une compétence jusqu'à concurrence d'environ 1'000 F pour l'achat de petit matériel et/ou marchandises. Toutefois, cette délégation de compétences n'a pas été formalisée.

- 3 La commune d'Hermance n'a pas établi de directives réglementant les dépenses relatives au « train de vie » (indemnités effectives ou forfaitaires, etc.) des autorités communales (Exécutif et Conseil municipal).

En l'absence de réglementation (fixant notamment le montant maximum admis par participant et les indications nécessaires à la justification de la facture), les remboursements relatifs à certains frais ne peuvent pas faire l'objet de contrôles formalisés ou de validations quant à leur correcte imputation. Ainsi en va-t-il de certaines factures de repas sans indication de nombre de participants, de leur nom ou de leur fonction.

- 4 Le budget de fonctionnement annuel, en tant que dispositif essentiel de structuration et de pilotage des finances publiques, permet aux élus d'en contrôler les recettes et les dépenses. Dès lors, il consiste en un outil essentiel de bonne gestion des deniers publics.

La Cour a constaté que l'élaboration du budget annuel de fonctionnement de la commune d'Hermance mérite d'être améliorée. En effet, les dépassements peuvent être importants et récurrents depuis plusieurs années sur des mêmes lignes budgétaires (voir pour plus de détail le constat n°1 du chapitre 5). À titre d'illustration, les comptes annuels de 2010 à 2012 présentaient une moyenne de 16 % de dépassements budgétaires par rapport aux charges de fonctionnement budgétées :

Charges de fonctionnement	2010	2011	2012
Crédit budgétaire annuel voté (en F)	3'271'472	3'395'222	3'221'042
Dépassements budgétaires (en F)	465'735	499'908	640'768
Dépassements budgétaires (en %)	14%	15%	20%
Nombre de comptes en dépassements	56	49	65

La Cour a également relevé d'autres problèmes relatifs à la construction du budget de fonctionnement de 2012. Par exemple :

- la rente payée à une retraitée pour un budget d'environ 20'000 F par année, qui est payée mensuellement depuis de nombreuses années, n'a pas été budgétée en 2012, suite à un oubli ;
- le budget de fonctionnement de la crèche intercommunale à charge de la commune d'Hermance passe de 140'000 F en 2011 à 80'000 F en 2012, alors que les dépenses effectives restent relativement constantes (dépenses en 2011 de 147'703 F et de 138'823 F en 2012).

Ces deux erreurs, pourtant connues de l'Exécutif, n'ont pas fait l'objet en cours d'exercice d'une demande de crédit complémentaire auprès du Conseil municipal (voir à ce propos le constat n°1 du chapitre 5.2).

- 5 La directive relative à la gestion de la caisse de la commune d'Hermance, entrée en vigueur le 8 mars 2013, prévoit notamment à son article 6 alinéa 5 que « pour toute somme supérieure à CHF 1'000, le paiement ne peut se faire que par virement bancaire ou postal ». Toutefois, la Cour a identifié, sur la base des mouvements du grand livre du bilan entre le 8 mars et le 31 mai 2013, six versements supérieurs à 1'000 F, exécutés après l'entrée en vigueur de la directive, et payés par la caisse. Il s'agit des cas suivants :
- deux repas restaurants pour un total de 2'620 F ;
 - trois paiements du salaire mensuel d'employés pour un total de 11'162 F ;
 - un paiement d'allocation de retraite de 1'700 F.

Dès lors, bien qu'ayant établi une directive interne relative à la gestion de la caisse, la commune ne la respecte pas.

- 6 Les séances de l'Exécutif ne font pas l'objet d'un procès-verbal, ce qui prive ce dernier d'un outil important. En outre, cela consiste en un non-respect de l'article 43 de la LAC qui stipule qu'« *il est tenu un procès-verbal des séances mentionnant, en particulier, les décisions prises* ».
- 7 La Cour relève une absence d'outils de gestion, de suivi et de contrôle. Par exemple, relativement :

- **À la validation des factures**

La pratique informelle de la commune d'Hermance relative à la validation des factures veut que celles-ci soient, avant paiement, visées par la secrétaire générale, ainsi que généralement par le maire et/ou au moins une des deux adjointes.

Outre la non-formalisation de cette pratique dans une procédure interne, la Cour a constaté qu'un tiers des paiements de l'échantillon testé, ont été effectués sans les visas exigés.

Ce manquement n'a pas été identifié par l'organe de révision, alors que conformément à l'article 6 lettre a des directives aux organes de contrôle fiduciaire des communes, « *l'organe de contrôle fiduciaire procède par sondage à des contrôles formels de la régularité de la gestion administrative, soit notamment si les visas exigés figurent sur les pièces* ».

- **Au contrôle de caisse**

Jusqu'à fin 2012, aucune prise de caisse n'a été formalisée. Début 2013, la prise de caisse réalisée a permis de constater une différence entre l'inventaire (5'765 F) et la comptabilité (9'704 F), qui a directement été saisie en perte sans recherche préalable pour en identifier la cause.

La Cour a pris note du fait que la commune d'Hermance a pris depuis lors des mesures correctrices et effectue régulièrement des prises de caisse.

- **Aux dépassements budgétaires des comptes de fonctionnement**

La commune a mis en place les *reportings* suivants :

- depuis le deuxième semestre 2012, le maire reçoit mensuellement la liste de tous les dépassements ;
- en début d'année, l'Exécutif reçoit une synthèse de l'ensemble des dépassements de l'année précédente ;
- en parallèle, le Conseil municipal reçoit une autre synthèse, mais qui présente uniquement des dépassements supérieurs à 3'000 F.

Malgré la mise en place de ces *reportings*, le travail d'analyse des dépassements sur les comptes de fonctionnement consiste uniquement en un recensement de ces derniers. En effet, l'analyse ne permet pas d'anticiper les dépassements. Il en résulte que les comptes de fonctionnement dont le budget va être dépassé avant la fin de l'année ne sont pas identifiés. Cette information n'est fournie aux autorités qu'au moment de la délibération sur les comptes annuels du Conseil municipal, soit au mois de mai de l'année suivante. Il en résulte un non-respect des prescriptions légales en matière de demandes de crédits complémentaires (voir chapitre 5.2).

De plus, l'information ainsi fournie n'est pas complète (pas de reprise de l'intégralité des comptes en dépassement, pas de prise en compte d'un budget amendé ou mauvaise prise en compte de montant de budget).

- 8 Suite au départ du précédent taxateur, la commune était au moment de l'audit de la Cour à la recherche d'un mandataire pour la gestion de sa taxe professionnelle communale. Ainsi, la commune d'Hermance n'a pas encore taxé l'année 2012 et est dans l'incapacité de justifier les comptes ouverts et à recevoir relatifs à la taxation 2011. Ces manquements ne respectent pas les exigences de l'article 310 alinéa 3 de la loi générale sur les contributions publiques (LCP, D 3 05) qui prévoit une notification annuelle.

Ce manquement n'a pas été identifié par l'organe de révision, alors que conformément à l'article 6 lettre e des directives aux organes de contrôle fiduciaire des communes, « *l'organe de contrôle fiduciaire procède par sondage à des contrôles formels de la régularité de la gestion administrative, soit notamment [...] si le rôle des contribuables de la taxe professionnelle communale est tenu à jour, si la taxation est correctement effectuée et, pour les communes qui procèdent directement à l'encaissement, si les procédures sont normalement suivies* ».

- 9 Relativement à la gestion des liquidités, la Cour a constaté qu'un compte bancaire n'est pas utilisé et génère des frais annuels, sans que la commune ne puisse dire si ces fonds sont libres d'utilisation ou non. Dès lors, le solde de ce compte diminue année après année, ce qui ne correspond pas à une bonne gestion des deniers publics.
- 10 L'application OPALE est utilisée par la commune d'Hermance depuis septembre 2012. Les profils ne sont pas gérés par la commune d'Hermance, mais par le SIACG (sur demande de la secrétaire générale). Au moment de l'audit, sept noms sont présents sur la liste des utilisateurs, correspondant à trois types de profils différents (secrétaire général, comptabilité et super-user).

Concernant ce point, la Cour a constaté que :

- la commune ne dispose pas de codes d'accès pour le profil super-user (compte d'administrateur/générique). De plus, elle n'effectue pas de contrôle afin d'identifier si une utilisation inadéquate et non autorisée a été effectuée à partir de ces derniers ;
- un employé de la mairie dispose d'un profil « comptable », dont il ne devrait pas disposer ;
- dès lors, sur les sept noms présents sur la liste des utilisateurs, trois au moins nécessitent d'être revus (un comptable et deux super-user), car ils disposent d'accès trop larges ou sont a priori non nécessaires.

4.3. Risques découlant des constats

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

Le **risque financier** tient au prélèvement de frais bancaires, et à la non-taxation de revenus.

Le **risque de contrôle** est avéré par l'absence d'un environnement de contrôle adapté à la nature et au volume des opérations de la commune. Cela pourrait conduire à la non-détection d'opérations irrégulières.

Le **risque de conformité** est avéré par le non-respect des dispositions légales qui prévalent en matière de formalisation des séances de l'Exécutif et de taxation professionnelle communale. En outre, il tient aussi au non-respect de la directive interne relative à la gestion de la caisse de la commune.

4.4. Recommandations

[cf. constats 1 à 4] De manière générale, la Cour recommande à l'Exécutif la mise en place d'un SCI adapté à la nature et au volume des opérations de la commune. Pour ce faire, la Cour recommande notamment :

- d'instituer des règles concernant les sujets suivants :
 - établissement, présentation et approbation des documents financiers (budget, comptes annuels, rapport annuel et annexes, etc.) ;
 - suivi des comptes et des budgets ;
 - modalités d'engagements financiers de la commune ;
 - conclusion des contrats par la commune ;
 - achats et fournisseurs ;
 - factures et paiements ;
 - traitement des demandes et octroi de subventions ;
 - gestion des fonds spéciaux (legs avec des buts très spécifiques) de la commune d'Hermance ;
 - mettre en place sous la forme de directives/procédures ad hoc, en indiquant les acteurs et les activités de contrôles devant être effectuées ;
- d'établir et de formaliser une règle relative aux dépenses autorisées du Conseil municipal et de l'Exécutif. Celle-ci devra au moins traiter de l'ensemble des indemnités, des frais de repas, de réception ou de voyages remboursés par la commune, et préciser notamment le montant maximum par repas ou par voyage. Des activités de contrôle devront également être prévues afin d'assurer le respect du cadre défini.

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

[cf. constats 1 à 5] La Cour invite les autorités communales d'Hermance à prendre toutes les mesures afin de s'assurer du respect de la directive actuelle et des directives futures, notamment au travers de la mise en place de contrôles réguliers et formalisés.

[cf. constat 6] La Cour recommande aux autorités communales d'Hermance de respecter la législation en vigueur et de rédiger à chacune de leurs séances, un procès-verbal mentionnant au minimum les décisions prises.

[cf. constat 7] La Cour invite les autorités communales d'Hermance à mettre en place des outils de suivi du budget de fonctionnement et des crédits d'investissements, tels que des tableaux de bord. Il faudra également définir la périodicité d'établissement de tels documents, les destinataires (Exécutif, Conseil municipal, commissions, secrétaire générale) ainsi que les actions attendues de ces derniers.

[cf. constat 8] La Cour recommande aux autorités communales d'Hermance de désigner une personne responsable ou d'engager un mandataire pour la gestion de sa taxe professionnelle communale afin de combler les manquements et de respecter la législation en matière de taxation.

[cf. constat 9] La Cour recommande aux autorités communales d'Hermance de s'assurer que les fonds conservés sur les comptes bancaires sont bien libres de toute contrainte (par exemple, d'obtenir la confirmation qu'il ne s'agit pas d'un fonds spécial) et, dans l'affirmative, de procéder au transfert du solde et à la clôture du compte afin de limiter le prélèvement de frais bancaires.

[cf. constat 10] La Cour invite les autorités communales d'Hermance à :

- revoir les droits d'accès OPALE, notamment en s'assurant que chaque nom et chaque profil disposent uniquement des accès qui sont utiles au regard de la fonction occupée ;
- mettre en place des contrôles réguliers afin de s'assurer que l'utilisation de chaque profil, et plus spécifiquement des profils super-user, est adéquate.

4.5. Observations de la commune d'Hermance

La commune accepte les recommandations de la Cour et entreprendra toutes les démarches nécessaires à l'établissement d'un système de contrôle interne adapté à la taille et au fonctionnement de l'administration (1.5 ETP).

4.2.8 La Commune est à la recherche d'un taxateur depuis le début de l'année 2013, des contacts ont déjà été pris avec un éventuel prestataire afin de régulariser la situation pendante.

4.2.10 La Commune a déjà avisé le SIACG des changements à effectuer sur les droits d'accès.

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

5.1. Contexte

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

Crédit budgétaire (budget de fonctionnement)

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

Ce dernier article précise les éléments suivants :

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

Dans la pratique, alors que le SSCO exige que le budget de fonctionnement annuel d'une commune soit voté par le Conseil municipal au minimum à un niveau en 2 positions¹⁵ pour les fonctions¹⁶ et en 3 positions pour les natures¹⁷, la commune d'Hermance va plus loin, en approuvant son budget au niveau le plus fin (compte par compte). Cela a pour effet que les dépassements de budget peuvent être plus nombreux que dans la configuration exigée par le SSCO, car ils ne sont pas compensés par les réserves de budget au sein d'un même groupe de comptes.

¹⁵ Les positions permettent de représenter la « hiérarchie » des natures et des fonctions (voir définitions ci-après). Par exemple, la nature à une position 3 « charges » regroupe les natures à 2 positions 30 « charges de personnel », 31 « biens, services et marchandises », etc. qui regroupent elles-mêmes les natures à 3 positions 310 « fournitures de bureau, imprimés, publicité », 311 « mobilier, machines, véhicules, matériel », etc. et ainsi de suite jusqu'à 6 positions.

¹⁶ Les fonctions représentent les grands « domaines d'actions » des communes. Par exemple, la fonction 11 représente la « sécurité municipale ».

¹⁷ Les natures qualifient les actifs et passifs, charges et revenus, dépenses et recettes. Par exemple, la nature 318 correspond aux charges « honoraires et prestations de service ».

Crédit d'engagement (budget d'investissement)

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

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

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

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

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

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

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

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

- « *tout crédit d'engagement pour des dépenses d'investissements doit prévoir la durée et la période d'amortissement [...]* » (alinéa 1) ;
- « *des amortissements complémentaires restent possibles, à condition qu'ils figurent au budget de fonctionnement et soient expressément mentionnés dans la délibération du conseil municipal approuvant le budget* » (alinéa 7 lettre b).

5.2. Constats

Crédit budgétaire (budget de fonctionnement) et compte de fonctionnement

- 1 Pour les années 2010, 2011 et 2012, les dépassements budgétaires¹⁸ du compte de fonctionnement (crédits budgétaires) sur l'ensemble des charges annuelles de la commune d'Hermance se sont globalement élevés à respectivement 14 %, 15 % et 20 % des achats initialement budgétés :

Charges de fonctionnement	2010	2011	2012
Crédit budgétaire annuel voté (en F)	3'271'472	3'395'222	3'221'042
Dépassements budgétaires (en F)	465'735	499'908	640'768
Dépassements budgétaires (en %)	14%	15%	20%
Nombre de comptes en dépassements	56	49	65

Ces dépassements globaux représentent respectivement 56, 49 et 65 dépassements individuels (comptes présentés avec une nature à 6 positions), allant de quelques francs à 204'186 F.

A l'exception d'un cas en décembre 2012, aucun crédit supplémentaire n'a été formellement demandé en cours d'année avant d'engager la dépense pour ces dépassements ; sous réserve des éventuels cas qui entreraient dans le cadre de l'article 29 du RAC (caractère d'urgence), cette situation constitue une irrégularité par rapport aux articles 19 et 28 du RAC. En pratique, les dépassements sont « régularisés après coup », et pour l'ensemble du compte de fonctionnement, lors de la délibération du Conseil municipal sur les comptes annuels qui se tient généralement au mois de mai de l'année suivante.

Afin d'illustrer ce constat, la Cour présente ci-après trois exemples de dépassements budgétaires (crédit de fonctionnement) pour les années 2010, 2011 ou 2012, qui n'ont pas fait l'objet de demandes de crédits supplémentaires en cours d'année, et dont les dépenses ne pouvaient être considérées comme « urgentes » au sens de l'article 29 du RAC :

(a) *Fête du 1^{er} août (n°30.00.318.5)*

Fête du 1er août (n°30.00.318.5)	2010	2011	2012
Crédit budgétaire annuel voté (en F)	6'500	8'500	12'000
Dépassements budgétaires (en F)	11'935	13'113	12'720
Dépassements budgétaires (en %)	184%	154%	106%
Mois de dépassement du budget		août	août

(b) *Activités culturelles (n°30.00.363.0)*

Activités culturelles (n°30.00.363.0)	2010	2011	2012
Crédit budgétaire annuel voté (en F)	6'000	10'000	15'000
Dépassements budgétaires (en F)	6'472	8'558	9'000
Dépassements budgétaires (en %)	108%	86%	60%
Mois de dépassement du budget		juin	juillet

Ce poste concerne essentiellement la subvention relative à la fête « Jazz sur la plage ».

¹⁸ Soit l'écart entre le réel et le budget voté au niveau le plus fin (compte par compte) pour les comptes de charges (sans tenir compte des écarts sur les comptes de revenus).

(c) Entretien des immeubles par des tiers (n°21.00.314.0)

Entretien des immeubles par tiers (n°21.00.314.0)	2010	2011	2012
Crédit budgétaire annuel voté (en F)	15'000	15'000	25'000
Dépassements budgétaires (en F)	21'549	24'058	20'481
Dépassements budgétaires (en %)	144%	160%	82%
Mois de dépassement du budget		juin	août

Les dépenses comptabilisées après le dépassement du budget annuel de fonctionnement concernent principalement des frais d'entretien courant ainsi que de petits travaux.

En ce qui concerne l'année 2013, sur la base de la situation du grand livre du compte de fonctionnement au 31 mai 2013, la situation est similaire à celle des exercices précédents (à savoir un non-respect des articles 19 et 28 du RAC), dans la mesure où :

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

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

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

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

La Cour a identifié des factures de fonctionnement qui n'ont pas été comptabilisées sur le bon exercice comptable, par rapport à l'origine effective des droits et des obligations. Plusieurs dépenses ont été comptabilisées en 2013 au lieu d'être saisies à charge de l'exercice 2012. Les principales sont :

- une facture d'un montant d'environ 8'000 F reçue en décembre 2012 par la commune d'Hermance relative à l'ensemble des commandes de fleurs effectuées courant 2012 ;
- le décompte définitif de 6'099 F de l'assurance-accidents pour l'année 2012 daté du 8 mars 2013 ;
- le paiement de l'indemnité de 1'100 F pour l'utilisation d'un tracteur d'un privé payée le 9 janvier 2013 par la caisse.

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

- 3 Des investissements ont été opérés sans qu'un crédit d'engagement y afférent n'ait au préalable été délibéré et voté par le Conseil municipal ; cette pratique constitue un manquement par rapport aux exigences ressortant de l'article 19 du RAC. Sur les sept crédits d'investissements dont la délibération a été votée par le Conseil municipal en 2011 et 2012, quatre avaient déjà été en partie dépensés avant la délibération.

- 4 Au sein de la commune d'Hermance, il n'y a pas de suivi formalisé des travaux commandés, devis signés, factures à recevoir, etc. Par conséquent, aucun montant n'est comptabilisé comme dépense dans le compte d'investissements si la facture n'a pas été reçue avant le bouclage annuel des comptes.

Il en résulte un non-respect du principe de tenue de la comptabilité tel qu'énoncé à l'article 20 lettre d du RAC : « *les opérations doivent être comptabilisées au moment de l'origine effective des droits et des obligations* » (principe de délimitation périodique). La Cour a par exemple identifié une facture de 2011 de 39'668 F restée impayée dont le rappel reçu en 2012 a été saisi en 2012 et non en 2011.

Autres dispositions légales et réglementaires

- 5 Un amortissement complémentaire de 204'185.90 F sur le patrimoine administratif a été comptabilisé en 2011, suite à la délibération par le Conseil municipal du 15 novembre 2011. Ce montant correspond au solde au bilan au 31 décembre 2010 d'un crédit d'investissement de 280'000 F voté par le Conseil municipal le 4 décembre 2007, ainsi que d'un crédit complémentaire de 8'185.90 F voté le 11 mai 2010, relatifs aux travaux de transformation de la mairie et des locaux administratifs. Les deux crédits votés prévoient un amortissement sur dix ans à charge des exercices 2009 à 2018.

Cet amortissement complémentaire de 204'185.90 F n'a pas été justifié par des raisons économiques, ce qui ne respecte pas les exigences émises à l'article 45 du RAC concernant le contenu du compte de fonctionnement.

- 6 L'article 48 lettre d de la LAC prescrit que les comptes annuels doivent être présentés au Conseil municipal au moins deux semaines avant la délibération (leur approbation). Les comptes 2012 de la commune d'Hermance ont été approuvés le 23 avril 2013 ; dès lors, ils auraient dû être présentés au plus tard au Conseil municipal le 9 avril 2013. Or, les comptes annuels ont été transmis aux conseillers municipaux le 16 avril 2013, ce qui ne respecte pas le délai légal de deux semaines. De plus, le rapport de l'organe de révision au Conseil municipal est daté du 1^{er} mai 2013, soit après la date d'approbation des comptes annuels par le Conseil municipal.

- 7 Les articles 24 alinéa 5 et 43 lettre f du RAC exigent que les budgets et les comptes annuels des groupements intercommunaux soient présentés pour information conjointement à ceux de la commune. La commune d'Hermance est partie prenante dans plusieurs groupements intercommunaux (Organisation Régionale de Protection Civile (ORPC) Lac, crèche intercommunale l'île aux mômes, etc.), mais n'en gère directement aucun.

Relativement aux comptes annuels et aux budgets des groupements intercommunaux, seules des communications orales par l'Exécutif sont transmises aux conseillers municipaux lors des séances du Conseil. La Commission des finances du Conseil municipal est pour sa part informée des montants à inscrire dans le budget, et des dépenses enregistrées dans les comptes annuels de la commune (qui seront par la suite votés par le Conseil).

Dès lors, les budgets et les comptes des groupements intercommunaux n'ont pas fait l'objet d'une information adéquate, comme le demande le RAC.

5.3. Risques découlant des constats

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

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

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

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

5.4. Recommandations

[cf. constats 1 à 4, 6 et 7] La Cour invite la commune d'Hermance à respecter les dispositions légales en matière de droit budgétaire et de comptes annuels, à savoir à :

- soumettre les dépassements de budgets de fonctionnement et d'investissements au Conseil municipal avant leur survenance ;
- s'assurer que les dépenses d'investissements sont prévues par un crédit de même nature ;
- s'assurer de présenter les comptes annuels au Conseil municipal dans le délai légal, soit au moins deux semaines avant la délibération ;
- s'assurer de présenter conjointement aux budgets et comptes annuels de la commune ceux des groupements intercommunaux.

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

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

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

De plus, afin de réduire le nombre de comptes en dépassement budgétaire, la Cour recommande à l'Exécutif de faire voter le budget annuel selon la structure minimale admise par le SSCO (voir chapitre 5.1). Cela permettrait de diminuer le nombre de délibérations à présenter au Conseil municipal. La présentation actuelle du budget peut, en revanche, être conservée pour des raisons de transparence vis-à-vis du Conseil municipal.



[cf. constats 2 et 4] La Cour invite la commune d'Hermance à se conformer aux dispositions légales en matière de comptabilité et, notamment, à respecter les principes de délimitation périodique des exercices et de comptabilité d'engagement.

[cf. constat 5]: La Cour recommande à la commune d'Hermance de s'assurer que toutes les délibérations présentées au Conseil municipal respectent les dispositions légales.

5.5. Observations de la commune d'Hermance

La Commune accepte les recommandations

5.2.1 Avec l'engagement d'un nouveau mandataire en charge de la comptabilité en septembre 2012, la commune a revu son processus budgétaire avec l'ambition d'arriver à une situation stabilisée pour l'élaboration du budget 2014.

5.2.5 Les amortissements complémentaires permettent d'échelonner des charges d'amortissements dans le temps, ils sont utiles aux petites communes qui doivent faire face soudainement à un investissement conséquent. Ils ne sont donc pas comptabilisés pour constater une dépréciation d'objets.

6. ANALYSE – RESPECT DES DISPOSITIONS RELATIVES AUX MARCHES PUBLICS

6.1. Contexte

La mise en concurrence des fournisseurs (demande de plusieurs offres) fait partie des bonnes pratiques en matière de gestion, notamment afin d'assurer que les prix et qualités proposés soient les meilleurs possibles (recherche de la meilleure offre).

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

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

- les marchés de construction ;
- les marchés de fournitures ;
- les marchés de services¹⁹.

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

- la procédure ouverte ;
- la procédure sélective ;
- la procédure sur invitation ;
- la procédure de gré à gré²⁰.

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

¹⁹ Les **marchés de construction** sont des réalisations de travaux de construction de bâtiments ou de génie civil ; on différencie le gros œuvre (tous les travaux nécessaires à la structure porteuse d'une construction) du second-œuvre (tous les autres travaux). Les **marchés de fournitures** concernent l'acquisition de biens mobiliers notamment sous forme d'achat, crédit-bail, leasing, bail à loyer, bail à ferme ou location-vente. Enfin, les **marchés de services** concernent tous les marchés qui n'entrent pas dans la définition des marchés de construction et de fournitures.

²⁰ Dans le cadre d'une **procédure ouverte**, l'autorité adjudicatrice lance un appel d'offres public pour le marché prévu ; chaque intéressé peut participer (soumissionner) en présentant une offre. Les offres sont évaluées en fonction de critères d'aptitude (capacité sur les plans financiers, économique, technique, etc.) et de critères d'adjudication (prix, qualité, délais, adéquation aux besoins, etc.).

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

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

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

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

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

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

(1) : Valeur totale de l'ouvrage.

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

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

6.2. Constats

- 1 La commune d'Hermance n'a pas formalisé de procédure fixant les critères et seuils à partir desquels elle demande plusieurs offres/devis. En pratique, dans le cas où plusieurs offres/devis ont tout de même été demandés, ceux des entreprises qui n'ont pas été choisies ne sont pas conservés, tout comme le devis sélectionné n'est pas gardé une fois la facture reçue.

Dès lors, il n'y a pas de documentation démontrant que des mises en concurrence aient été systématiquement réalisées au sein de la commune d'Hermance, qu'il s'agisse de dépenses de fonctionnement (par exemple, en cas de mandats de service récurrents en dessous du seuil de 150'000 F) ou d'investissements. De plus, dans le cas où les montants dépassent le seuil requis pour une procédure sur invitation, la commune d'Hermance ne peut pas démontrer qu'elle a respecté la réglementation en matière de marchés publics. La Cour a identifié quatre mandats concernés par ce type de procédure, pour lesquels le respect des AIMP ne peut être établi.

- 2 Les dépenses suivantes, qui auraient dû faire l'objet d'une procédure ouverte compte tenu des montants comptabilisés (dépassement des valeurs-seuils du RMP), n'ont pas fait l'objet d'un appel d'offres adéquat :

- crédit d'investissement de 1.1 million F concernant les collecteurs, qui comprend des dépenses auprès d'une même entreprise en 2012 à hauteur de 685'000 F (dépassement du seuil applicable au marché des constructions) ;
- gestion des déchets – levée des ordures : montant approximativement de 325'000 F sur 48 mois (dépassement du seuil applicable au marché des services).

6.3. Risques découlant des constats

Les **risques de contrôle et de conformité** sont avérés de par le fait que des marchés n'ont pas été attribués selon les dispositions des marchés publics.

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

6.4. Recommandations

[cf. constat 1] À des fins de contrôles, la Cour invite la commune d'Hermance à conserver tant les offres/devis non retenus, que ceux retenus, pour démontrer en tout temps qu'elle respecte la mise en concurrence des fournisseurs.

[cf. constats 1 et 2] La Cour invite la commune d'Hermance à se conformer à la réglementation en matière de marchés publics. Pour ce faire, il sera notamment nécessaire de :

- prendre des mesures permettant d'identifier et de justifier systématiquement la procédure devant être réalisée (procédure de gré à gré, sur invitation ou ouverte) ; à cet effet déterminer notamment la taille du marché ;
- s'assurer que les collaborateurs en charge des achats et acquisitions de travaux, fournitures et services soient formés en matière de réglementation des marchés publics.

6.5. Observations de la commune d'Hermance

Les recommandations de la Cour sont acceptées.

6.2.1 La commune précise que n'ayant les ressources nécessaires à l'interne, elle externalise l'organisation et la gestion des concours et appels d'offres. Dans le cadre de la réfection des collecteurs, un bureau d'Ingénieurs Conseils de la place n'a manifestement pas rempli son mandat avec toute la sollicitude attendue.

7. ANALYSE – ERREURS COMPTABLES ET DE PRÉSENTATION DES COMPTES

7.1. Contexte

Le présent chapitre traite des erreurs comptables et de présentation des comptes annuels relevées par la Cour dans le cadre de sa mission. Il est rappelé que le présent audit n'a pas pour objectif de procéder à un audit des comptes annuels, cela étant du ressort de l'organe de révision. Dès lors, les erreurs découvertes et mentionnées ci-dessous ne sont pas nécessairement exhaustives.

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

En pratique, le SSCO se fixe un délai au 15 octobre pour obtenir l'approbation de la conseillère d'État en charge du DIME de tous les comptes des communes genevoises.

7.2. Constats

- 1 Relativement au compte de fonctionnement 2012, la Cour a identifié plusieurs erreurs d'imputations comptables (problèmes de classification, sans incidence sur le résultat), qui ont pour conséquences, d'une part, un non-respect du plan comptable des communes et, d'autre part, un impact sur le suivi budgétaire des comptes concernés :
 - un montant de 20'000 F versé par la commune d'Hermance pour l'entretien du terrain de football, dont elle n'est pas propriétaire, a été saisi dans un compte relatif à l'entretien des installations sportives (nature n°314), au lieu du compte des subventions (nature n°365) ;
 - deux montants pour un total de 27'300 F relatifs à des travaux de rénovation effectués dans un appartement locatif, de même que des honoraires de gérance pour 3'861 F, ont été saisis sur la fonction n°8 – mairie, en lieu et place de la fonction n°95 – patrimoine financier ;
 - un achat de matériel pour 5'454 F a été enregistré sous la dénomination « mairie », en lieu et place d'« immeuble du patrimoine administratif » ;
 - deux montants pour un total de 5'000 F ont été saisis par erreur dans les natures « cadeaux divers » et « indemnités sapeurs-pompiers » en lieu et place des « subventions ».
- 2 En ce qui concerne les erreurs de délimitations périodiques relevées (soit environ 15'000 F sur le compte de fonctionnement 2012 et 40'000 F sur le compte d'investissement 2012), la Cour renvoie au détail présenté aux constats n°2 et 4 du chapitre 5.2.
- 3 Au compte de fonctionnement, il est enregistré une charge annuelle de 13'000 F chaque année afin de couvrir les frais de voyage du Conseil municipal. Ce montant, qui correspond au budget annuel voté, vient alimenter un compte au bilan de « provision course du Conseil municipal ».



Cette provision est par la suite utilisée pour financer les frais effectifs relatifs au voyage bisannuel du Conseil municipal. En outre, ce compte a également été doté en 2011 par une attribution budgétaire de fonctionnement non utilisée de 11'530 F sur un compte de frais de déplacement de l'Exécutif.

Le montant de la provision s'élève à 57'753 F fin 2012, alors que les frais effectifs du dernier voyage bisannuel du Conseil municipal en 2012 se sont élevés à 18'228 F.

Cette manière de procéder n'est pas conforme au plan comptable des communes genevoises ; cette provision n'a pas lieu d'être étant donné qu'aucun engagement y afférent n'existe.

- 4 Les revenus des capitaux du patrimoine financier de 75'580 F en 2012 correspondent à un intérêt calculatoire de 2 % sur les montants investis par la commune dans trois immeubles locatifs. Ce revenu a été comptabilisé pour la première fois en 2012 et correspond au chiffre 422 du plan comptable des communes, qui autorise la comptabilisation « *d'un rendement des fonds propres investis dans la construction d'immeubles locatifs* ».

La comptabilisation de ce revenu est conforme au plan comptable des communes. Cela étant, le changement de méthode ne fait l'objet d'aucune information dans les comptes annuels (changement de principe comptable/d'évaluation, ni d'aucune indication dans le rapport annuel).

- 5 Le rapport sur les comptes annuels de l'exercice 2012 de la commune d'Hermance présente en annexe un document intitulé « tableau des amortissements », qui détaille les amortissements ainsi que les dépenses et recettes présentées par crédit d'engagement (« tableau des investissements »), tels que demandés par le SSCO²¹.

Après analyse, la Cour a relevé les erreurs suivantes au niveau de ce tableau :

- un prêt octroyé au Rugby Club (RC) d'Hermance de 20'000 F est indiqué avoir été octroyé le 10 juin 2011, alors que le vote par le Conseil municipal a eu lieu le 11 décembre 2012 ;
- le tableau ne mentionne pas le plus important crédit d'engagement voté par le Conseil municipal le 17 avril 2012. Il s'agit de l'investissement du patrimoine financier relatif à la transformation de la maison Bossart pour un montant de 3'650'000 F. Cette omission ne permet pas de garantir le respect de l'article 35 du RAC quant au bouclage des crédits d'engagement qui n'ont pas fait l'objet d'un dépassement.

7.3. Risques découlant des constats

Le **risque de conformité** tient au fait que si les erreurs comptables ne devaient pas être rectifiées dans la comptabilité 2012, cette dernière ne donnerait pas une situation claire, complète et véridique des comptes, des patrimoines et des dettes communales comme le prescrit l'article 2 alinéa 1 des directives comptables du DIME.

²¹ Article 5 des directives comptables du 25 octobre 1989.

7.4. Recommandations

[cf. constats 1 à 5] La Cour des comptes invite le SSCO à faire passer les écritures correctives et modifier la présentation des comptes annuels.

7.5. Observations de la commune d'Hermance

Les recommandations de la Cour sont acceptées

7.2.1 Les frais de rénovation et les honoraires de régie concernant l'appartement loué sis dans l'immeuble de la mairie ne peuvent pas être comptabilisés dans la fonction N° 95 car il ne s'agit pas d'un bien figurant pour lui-même dans le patrimoine financier, mais d'un appartement faisant partie intégrante de l'objet « Château mairie » affecté au patrimoine administratif.

7.2.5 La transformation de la maison Bossart étant un investissement du patrimoine financier il ne fait pas partie des biens référencés sur le tableau des amortissements du patrimoine administratif ; en revanche une annexe intitulée Immeubles du patrimoine financier contenant ce crédit d'engagement de CHF 3'650'000 sera établie dès l'exercice 2013 afin de respecter l'article 35 du RAC.

7.6. Observations du DIME

Le service de surveillance des communes (SSCO) va demander à la commune de procéder aux écritures correctives mentionnées par la Cour des comptes dans les comptes 2012, ainsi qu'à la correction des tableaux d'investissement.

A cet effet, la délibération suivante devra être présentée au Conseil municipal de la commune avant le 31 octobre 2013 :

- Vote des comptes modifiés 2012 (avec correction des tableaux faisant partie du compte rendu financier).

8. ANALYSE – MANDATAIRES

8.1. Contexte

Dans le présent chapitre, la Cour revient sur les prestations des mandataires de la commune d'Hermance actifs dans les domaines comptable et financier, à savoir la tenue de comptes et le mandat de révision des comptes.

Tenue de la comptabilité et préparation des comptes annuels

Depuis plusieurs années, la commune d'Hermance mandate une fiduciaire pour la tenue de sa comptabilité et pour l'établissement des comptes annuels. Elle a changé de mandataire comptable au 1^{er} juillet 2012. Le comptable actuel se rend deux à trois jours par mois dans les locaux de la commune pour effectuer son travail.

L'offre du mandataire pour la tenue de la comptabilité de la commune d'Hermance datée du 5 juin 2012 indique de manière résumée les prestations suivantes :

- imputations des pièces justificatives, enregistrement et corrections des écritures ;
- bouclage annuel des comptes, y compris les séances avec la mairie, et établissement des tableaux demandés par le DIME ;
- préparation de l'exercice budgétaire annuel, y compris les séances avec la mairie ;
- préparation des délibérations relatives à l'approbation des comptes et des crédits budgétaires supplémentaires, ainsi que de celles ayant des incidences financières et comptables ;
- établissement de divers formulaires ou listes annuels (déclaration des salaires, récupération de l'impôt anticipé, déclaration fiscale relative aux impôts immobiliers, etc.).

Pour ce mandat, les honoraires prévus sont d'environ 30'000 F par année (hors TVA) et ne comprennent pas d'éventuels travaux qui sortiraient du cadre précité.

Mandat de révision des comptes

Conformément aux dispositions légales (article 56 du RAC), la commune doit faire réviser ses comptes annuels par un organe de contrôle fiduciaire désigné par le maire.

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

La directive aux organes de contrôle fiduciaire des communes du 25 octobre 1989 indique à son article 7 que : « L'organe de contrôle fiduciaire établit un rapport comprenant notamment :

- a) la liste des vérifications effectuées;
- b) l'analyse du bilan sur la base des bilans comparés au 31 décembre de l'exercice précédent et de l'exercice en cours, avec le résumé des variations observées, y compris pour les engagements conditionnels et les fonds spéciaux;
- c) les conclusions;

- d) *les annexes éventuelles pour autant qu'elles ne fassent pas déjà partie du rapport financier, par exemple les comptes de fonctionnement et d'investissement, les tableaux demandés par le département, les comptes d'exploitation des immeubles locatifs, etc. »*

L'article 73 alinéa 3 de la LAC précise que « *Les comptes des communes de plus de 3'000 habitants doivent être contrôlés par une fiduciaire agréée par le département* ». Dans ce cadre, le SSCO met à disposition de l'ensemble des communes une liste des organes de révision agréés.

Conformément au Code des obligations, les comptes annuels des entreprises privées dépassant certains seuils (chiffre d'affaires, total de bilan et nombre d'employés) sont soumis à un contrôle ordinaire (qui fait état d'une assurance d'audit positive de l'organe de révision). Les autres sont soumis à un contrôle restreint (qui fait état d'une assurance d'audit négative de l'organe de révision)²², voire à aucun contrôle (opting out).

L'organe de révision de la commune d'Hermance a été changé pour l'exercice 2012, le précédent ayant fonctionné pour les exercices 2008 à 2011. L'offre du mandataire datée du 28 janvier 2013 pour la révision (contrôle restreint) des comptes annuels 2012 de la commune d'Hermance prévoit des honoraires de 6'000 F (hors TVA).

8.2. Constats

Au cours de l'audit, la Cour a relevé des manquements concernant les travaux réalisés, dans le cadre des mandats qui leur ont été confiés, par :

1. le mandataire comptable ;
2. l'organe de révision.

En raison de l'article 9 alinéa 4 de la LICC²³, ces manquements ne sont pas détaillés dans le présent chapitre, mais ont fait l'objet d'un courrier adressé par la Cour à l'organe de révision avec copie à la commune d'Hermance et au SSCO.

8.3. Risques découlant des constats

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

Le **risque de contrôle** est avéré au vu de l'ensemble des erreurs relevées, et non communiquées aux autorités communales.

²² Ce type de contrôle est défini par le Code des obligations (articles 727 et ss) et s'applique en priorité aux petites et moyennes entreprises privées. Il restreint fortement la nature et l'étendue des vérifications détaillées, ce qui a pour conséquence que le type d'assurance fourni est limité et conduit l'auditeur à délivrer une opinion négative libellée de la manière suivante : « [...] Lors de notre contrôle, nous n'avons pas rencontré d'élément nous permettant de conclure que les comptes annuels ainsi que la proposition concernant l'emploi du bénéfice au bilan ne sont pas conformes à la loi et aux statuts ».

²³ Loi instituant une Cour des comptes (LICC, D 1 12).

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

8.4. Recommandations

Recommandation à l'attention de la commune d'Hermance

[cf. constats 1 et 2] Lors de la désignation des mandataires actifs dans les domaines comptable et financier, la Cour invite les autorités communales à s'assurer que les personnes en charge de la révision des comptes :

- ont une connaissance appropriée des dispositions propres au droit budgétaire et des marchés publics, notamment parce qu'elles ont déjà effectué des missions auprès de collectivités publiques ;
- sont conscientes des travaux particuliers engendrés par les dispositions relatives aux collectivités publiques ;
- ont établi un budget d'honoraires en relation avec le volume du travail nécessaire.

Recommandations à l'attention du SSCO

[cf. constats 1 et 2] Par le truchement du SSCO, le DIME est invité à soumettre aux communes genevoises des modèles standards de documents à utiliser (par exemple, tableau des investissements, annexe des comptes annuels, check-list détaillée des vérifications à effectuer par l'organe de révision, etc.). Ceci pourrait se matérialiser par un complément aux directives d'application du département telles que prévues à l'article 21 alinéa 1 du RAC.

[cf. constat 2] La Cour recommande au DIME, par le truchement du SSCO, de revoir la notion d'agrément applicable aux organes de révision et d'en définir les critères, conditions et exigences. Un prérequis sous la forme d'une formation relative aux spécificités du droit applicable aux communes genevoises ainsi qu'une formation continue pourraient être considérés. Par ailleurs, les exigences relatives à l'agrément devraient être étendues aux organes de révision de toutes les communes (et non pas uniquement celles de plus de 3'000 habitants, comme actuellement requis par l'article 73 alinéa 3 de la LAC). Cas échéant, les dispositions légales applicables devraient être modifiées.

Il est également souhaitable que le SSCO se détermine officiellement relativement au type de contrôle devant être effectué par l'organe de révision (assurance positive ou négative).

8.5. Observations de la commune d'Hermance

Les recommandations de la Cour sont acceptées.

Suite au constat de la cour en matière de révision, la commune reverra son association avec le mandataire actuel.

8.6. Observations du DIME

Le SSCO fournit, d'ores et déjà dans le cadre de sa circulaire des comptes, les tableaux à compléter pour les communes dans le cadre de l'approbation des comptes ainsi que des modèles de délibérations. Il s'agit des documents suivants :

- Le tableau des emprunts destinés au financement des investissements du patrimoine administratif;*
- Le tableau des emprunts destinés au financement des placements du patrimoine financier, dont les intérêts sont portés aux comptes de fonctionnement;*
- Le tableau des emprunts destinés au financement des immeubles locatifs, dont les intérêts sont portés aux comptes d'exploitation des immeubles locatifs;*
- Le tableau des amortissements économiques pour les crédits d'engagement bouclés avant 2012;*
- Le tableau des dépenses, des recettes et des amortissements économiques pour les crédits d'engagement bouclés au cours de l'exercice 2012;*
- Le tableau des dépenses, des recettes et des amortissements économiques pour les crédits d'engagement en cours au 31 décembre 2012;*
- Le tableau des fonds spéciaux;*
- Le tableau de boucllement;*
- Le tableau sur la taxe professionnelle communale pour l'exercice 2012;*
- Le modèle de délibération pour l'approbation du compte de fonctionnement, du compte d'investissement, du financement des investissements, du compte de variation de la fortune et du bilan;*
- Le modèle de délibération pour l'approbation des crédits budgétaires supplémentaires et les moyens de les couvrir;*
- Le modèle de délibération pour le vote des crédits complémentaires relatifs aux crédits d'engagement bouclés au cours de l'exercice 2012 et les moyens de les couvrir.*

Par ailleurs, les vérifications à effectuer par les organes de contrôle sont mentionnées dans la directive aux organes de contrôle fiduciaire des communes du DIME. Il s'agit d'un contrôle ad hoc (assurance positive), qui ne peut être assimilé au contrôle restreint ou au contrôle ordinaire prévu par le Code des Obligations.

Selon l'article 56 RAC, les organes de contrôle doivent être membres de la Chambre fiduciaire ou des fiduciaires qui, au vu de leurs activités antérieures dans le domaine de la révision des comptabilités communales, sont autorisées par le DIME à fonctionner comme organe de contrôle. Ce dernier cas concerne trois fiduciaires. Pour précision, la révision des comptes de la Ville de Genève est du ressort du service du contrôle financier de la Ville de Genève.



Une formation pour les organes de contrôle est en discussion dans le cadre de la mise en place du MCH2. Par ailleurs, des modalités quant aux contrôles à effectuer, au contenu des rapports, aux exigences de qualification et à la durée des mandats font également partie de ces discussions et feront l'objet de modifications légales. Pour précision, la forme de cette formation est encore à l'étude tout en sachant que le SSCO ne dispose que de 1.8 ETP traitant les finances communales.

9. RECOMMANDATIONS CONCLUSIVES

La Cour relève que la gestion financière de la commune d'Hermance doit être améliorée pour être conforme à la loi et aux bonnes pratiques en vigueur au sein des communes genevoises.

La commune d'Hermance se base trop souvent sur des pratiques informelles qui relèvent d'une mauvaise application des dispositions légales par les autorités communales. En particulier, des manquements ont notamment été constatés dans les domaines suivants :

- **processus budgétaire** : des dépenses de fonctionnement et d'investissement ont été engagées par la commune sans approbation préalable formelle du Conseil municipal (vote d'un crédit budgétaire supplémentaire ou d'un crédit d'engagement). Cette situation constitue une irrégularité par rapport aux dispositions prévues par la LAC et son règlement d'application ;
- **mise en concurrence des fournisseurs** : pour plusieurs dépenses, la réglementation en matière de marchés publics n'a pas été respectée ou n'a pas été suffisamment considérée (marchés attribués de gré à gré en lieu et place d'une procédure ouverte, absence d'analyse transversale permettant d'identifier les marchés à soumettre à la réglementation sur les marchés publics, etc.) ;
- **comptabilisation des factures** : plusieurs dépenses n'ont pas été comptabilisées de manière adéquate (mauvaise imputation au niveau de la nature de la prestation ou de la période comptable) ;
- **non-respect des délais** en matière de présentation des comptes annuels par l'Exécutif au Conseil municipal.

Les constats relevés par la Cour devraient conduire les autorités communales à prendre des mesures concrètes et rapides afin de se conformer aux dispositions légales et de disposer des informations lui permettant de s'assurer du bon emploi des fonds qui lui sont confiés.

Ces mesures comprennent notamment les domaines suivants :

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

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

- déterminer quelle personne va conduire ces projets (chef de projet) ; la Cour considère que la secrétaire générale serait la mieux à même de remplir cette fonction de par sa connaissance de la commune et de sa relation de proximité avec les autorités communales ;
- définir, avec le chef de projet, si la commune d'Hermance dispose des compétences au sein de l'administration communale ou, dans le cas contraire, si elle doit faire appel à des compétences externes.

- Dans ce dernier cas, l'avantage est de pouvoir disposer d'une compétence dévolue entièrement à cette activité alors qu'en prenant une personne de l'administration, celle-ci devra arbitrer entre ses diverses tâches.

Pour s'assurer de l'application des mesures mises en place, il est nécessaire que les autorités communales :

- approuvent formellement les documents établis et en endossent la responsabilité ;
- s'assurent que des contrôles soient réalisés de manière régulière sur le respect, par elles-mêmes et par le personnel de l'administration communale, des directives et procédures approuvées.

9.1. Observations de la commune d'Hermance

La commune a pris bonne note de l'ensemble des recommandations énoncées dans le présent rapport et remercie la Cour pour son travail qui ne pourra qu'améliorer le fonctionnement de l'administration communale.

Bien que consciente du travail à effectuer, la commune doit aussi composer avec des ressources limitées (personnel et financier) qui ne lui permettent pas d'initier des changements aussi rapidement qu'elle – ou d'autres institutions – le souhaiteraient.

Si une organisation structurée et rigide est nécessaire dans des administrations de grandes tailles, les petites administrations comme la nôtre (1,5 ETP) ne peuvent fonctionner de la même manière et doivent garder une certaine marge de manœuvre nécessaire à la bonne marche de l'action administrative et politique, le tout dans le respect des lois.

En ce sens, la commune initiera un travail sur la mise en place d'un système de contrôle interne en adéquation avec la structure de l'administration et son fonctionnement.

10. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			Fait le
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	
4.4	<p>Recommandation n°1</p> <p>De manière générale, la Cour recommande à l'Exécutif la mise en place d'un SCI adapté à la nature et au volume des opérations de la commune. Pour ce faire, la Cour recommande notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> • d'instituer des règles concernant les sujets suivants : <ul style="list-style-type: none"> - établissement, présentation et approbation des documents financiers (budget, comptes annuels, rapport annuel et annexes, etc.) ; - suivi des comptes et des budgets ; - modalités d'engagements financiers de la commune ; - conclusion des contrats par la commune ; - achats et fournisseurs ; - factures et paiements ; - traitement des demandes et octroi de subventions ; - gestion des fonds spéciaux (legs avec des buts très spécifiques) de la commune d'Hermance ; - mettre en place sous la forme de directives/procédures ad hoc, en indiquant les acteurs et les activités de contrôles devant être effectuées ; • d'établir et de formaliser une règle relative aux dépenses autorisées du Conseil municipal et de l'Exécutif. Celle-ci devra au moins traiter de l'ensemble des indemnités, des frais de repas, de réception ou de voyages remboursés par la commune, et préciser notamment le montant maximum par repas ou par voyage. Des activités de contrôle devront également être prévues afin d'assurer le respect du cadre défini. <p>Pour ce faire, la Cour encourage la commune à s'inspirer du « guide du système de contrôle interne des communes genevoises », qui propose des modèles de documents.</p>	3	Ex + SG	30.06.14	
		1	Ex + CM	30.01.14	
4.4	<p>Recommandation n°2</p> <p>La Cour invite les autorités communales d'Hermance à prendre toutes les mesures afin de s'assurer du respect de la directive actuelle et des directives futures, notamment au travers de la mise en place de contrôles réguliers et formalisés.</p>	2	Ex	31.12.14	
4.4	<p>Recommandation n°3</p> <p>La Cour recommande aux autorités communales d'Hermance de respecter la législation en vigueur et de rédiger à chacune de leurs séances, un procès-verbal mentionnant au minimum les décisions prises.</p>	2	Ex + SG	Immédiat	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.4	Recommandation n°4 La Cour invite les autorités communales d'Hermance à mettre en place des outils de suivi du budget de fonctionnement et des crédits d'investissements, tels que des tableaux de bord. Il faudra également définir la périodicité d'établissement de tels documents, les destinataires (Exécutif, Conseil municipal, commissions, secrétaire générale) ainsi que les actions attendues de ces derniers.	3	Ex + SG + Compta	31.12.13	
4.4	Recommandation n°5 La Cour recommande aux autorités communales d'Hermance de désigner une personne responsable ou d'engager un mandataire pour la gestion de sa taxe professionnelle communale afin de combler les manquements et de respecter la législation en matière de taxation.	3	Maire	immédiat	
4.4	Recommandation n°6 La Cour recommande aux autorités communales d'Hermance de s'assurer que les fonds conservés sur les comptes bancaires sont bien libres de toute contrainte (par exemple, d'obtenir la confirmation qu'il ne s'agit pas d'un fonds spécial) et, dans l'affirmative, de procéder au transfert du solde et à la clôture du compte afin de limiter le prélèvement de frais bancaires.	2	Maire	Immédiat	
4.4	Recommandation n°7 La Cour invite les autorités communales d'Hermance à : <ul style="list-style-type: none"> • revoir les droits d'accès OPALÉ, notamment en s'assurant que chaque nom et chaque profil disposent uniquement des accès qui sont utiles au regard de la fonction occupée ; • mettre en place des contrôles réguliers afin de s'assurer que l'utilisation de chaque profil, et plus spécifiquement des profils super-user, est adéquate. 	2	SG	30.11.13	
5.4	Recommandation n°8 La Cour invite la commune d'Hermance à respecter les dispositions légales en matière de droit budgétaire et de comptes annuels, à savoir à : <ul style="list-style-type: none"> • soumettre les dépassements de budgets de fonctionnement et d'investissements au Conseil municipal avant leur survenance ; • s'assurer que les dépenses d'investissements sont prévues par un crédit de même nature ; • s'assurer de présenter les comptes annuels au Conseil municipal dans le délai légal, soit au moins deux semaines avant la délibération ; • s'assurer de présenter conjointement aux budgets et comptes annuels de la commune ceux des groupements intercommunaux. 	2	EX	Immédiat	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	<p>A cet effet, la Cour recommande à la commune d'Hermance, dans le cadre de la mise en place de son futur système de contrôle interne, d'inclure une étape de contrôle budgétaire validant :</p> <ul style="list-style-type: none"> pour les comptes de fonctionnement : que la dépense est incluse dans le budget voté par le Conseil municipal. Dans le cas contraire, un crédit budgétaire supplémentaire devrait être demandé au Conseil municipal ; pour les comptes d'investissement : que la dépense est incluse dans le périmètre du crédit d'engagement et que ce dernier a bien été voté par le Conseil municipal. <p>Pour ce faire, l'Exécutif doit disposer de l'information et doter son administration d'outils de suivi tels que déjà constaté et recommandé au chapitre 4.</p> <p>De plus, afin de réduire le nombre de comptes en dépassement budgétaire, la Cour recommande à l'Exécutif de faire voter le budget annuel selon la structure minimale admise par le SSCO. Cela permettrait de diminuer le nombre de délibérations à présenter au Conseil municipal. La présentation actuelle du budget peut, en revanche, être conservée pour des raisons de transparence vis-à-vis du Conseil municipal.</p>	3	Ex + SG	31.12.14	
		2	Ex	Immédiat	
5.4	<p>Recommandation n°9</p> <p>La Cour invite la commune d'Hermance à se conformer aux dispositions légales en matière de comptabilité et, notamment, à respecter les principes de délimitation périodique des exercices et de comptabilité d'engagement.</p>	3	Ex	31.12.13	
5.4	<p>Recommandation n°10</p> <p>La Cour recommande à la commune d'Hermance de s'assurer que toutes les délibérations présentées au Conseil municipal respectent les dispositions légales.</p>	3	Ex	Immédiat	
6.4	<p>Recommandation n°11</p> <p>À des fins de contrôles, la Cour invite la commune d'Hermance à conserver tant les offres/devis non retenus, que ceux retenus, pour démontrer en tout temps qu'elle respecte la mise en concurrence des fournisseurs.</p>	2	Ex + SG	Immédiat	
6.4	<p>Recommandation n°12</p> <p>La Cour invite la commune d'Hermance à se conformer à la réglementation en matière de marchés publics. Pour ce faire, il sera notamment nécessaire de :</p> <ul style="list-style-type: none"> prendre des mesures permettant d'identifier et de justifier systématiquement la procédure devant être réalisée (procédure de gré à gré, sur invitation ou ouverte) ; à cet effet déterminer notamment la taille du marché ; 	3	Ex	Immédiat	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	<ul style="list-style-type: none"> s'assurer que les collaborateurs en charge des achats et acquisitions de travaux, fournitures et services soient formés en matière de réglementation des marchés publics. 	3	Ex	Immédiat	
7.4	Recommandation n°13 La Cour des comptes invite le SSCO à faire passer les écritures correctives et modifier la présentation des comptes annuels.	3	SSCO	Immédiat	
8.4	Recommandation n°14 Lors de la désignation des mandataires actifs dans les domaines comptable et financier, la Cour invite les autorités communales à s'assurer que les personnes en charge de la révision des comptes : <ul style="list-style-type: none"> ont une connaissance appropriée des dispositions propres au droit budgétaire et des marchés publics, notamment parce qu'elles ont déjà effectué des missions auprès de collectivités publiques ; sont conscientes des travaux particuliers engendrés par les dispositions relatives aux collectivités publiques ; ont établi un budget d'honoraires en relation avec le volume du travail nécessaire. 	2	Ex	31.12.13	
8.4	Recommandation n°15 Par le truchement du SSCO, le DIME est invité à soumettre aux communes genevoises des modèles standards de documents à utiliser (par exemple, tableau des investissements, annexe des comptes annuels, checklist détaillée des vérifications à effectuer par l'organe de révision, etc.). Ceci pourrait se matérialiser par un complément aux directives d'application du département telles que prévues à l'article 21 alinéa 1 du RAC.	2	SSCO	Ces documents existent déjà et sont fournis aux communes. Ceux-ci seront toutefois modifiés avec le passage au MCH2	
8.4	Recommandation n°16 La Cour recommande au DIME, par le truchement du SSCO, de revoir la notion d'agrément applicable aux organes de révision et d'en définir les critères, conditions et exigences. Un prérequis sous la forme d'une formation relative aux spécificités du droit applicable aux communes genevoises ainsi qu'une formation continue pourraient être considérés. Par ailleurs, les exigences relatives à l'agrément devraient être étendues aux organes de révision de toutes les communes (et non pas uniquement celles de plus de 3'000 habitants, comme actuellement requis par l'article 73 alinéa 3 de la LAC). Cas échéant, les dispositions légales applicables devraient être modifiées.	2	SSCO	Lors du passage au MCH2, une formation sera obligatoire.	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	Il est également souhaitable que le SSCO se détermine officiellement relativement au type de contrôle devant être effectué par l'organe de révision (assurance positive ou négative).				
9	<p>Recommandation n°17</p> <p>Pour initier et conduire la mise en place de ces mesures, les autorités communales doivent au préalable :</p> <ul style="list-style-type: none"> déterminer quelle personne va conduire ces projets (chef de projet) ; la Cour considère que la secrétaire générale serait la mieux à même de remplir cette fonction de par sa connaissance de la commune et de sa relation de proximité avec les autorités communales ; définir, avec le chef de projet, si la commune d'Hermance dispose des compétences au sein de l'administration communale ou, dans le cas contraire, si elle doit faire appel à des compétences externes. Dans ce dernier cas, l'avantage est de pouvoir disposer d'une compétence dévolue entièrement à cette activité alors qu'en prenant une personne de l'administration, celle-ci devra arbitrer entre ses diverses tâches. <p>Pour s'assurer de l'application des mesures mises en place, il est nécessaire que les autorités communales :</p> <ul style="list-style-type: none"> approuvent formellement les documents établis et en endossent la responsabilité ; s'assurent que des contrôles soient réalisés de manière régulière sur le respect, par elles-mêmes et par le personnel de l'administration communale, des directives et procédures approuvées. 	2	Ex	31.12.13	
		3	Ex	31.12.13	

11. DIVERS

11.1. Glossaire des risques

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

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

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

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

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

11.2. Remerciements

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

L'audit a été terminé le 29 août 2013. Le rapport complet a été transmis à la commune d'Hermance et au DIME le 4 septembre 2013. Les observations de la commune d'Hermance et du DIME ont été finalisées entre le 23 et le 25 septembre 2013 et dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations.

Genève, le 30 septembre 2013

Stanislas Zuin
Magistrat titulaire

Isabelle Terrier
Magistrate titulaire

Myriam Nicolazzi
Magistrat suppléant

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

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

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

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

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



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