

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°52

AVRIL 2012

AUDIT DE LEGALITE ET DE GESTION

VILLE D'ONEX

PROCESSUS D'ACHATS

LA COUR DES COMPTES

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

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

Sont soumis au contrôle de la Cour des comptes :

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

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

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

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

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

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

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

SYNTHÈSE

Le Conseil municipal de la Ville d'Onex a saisi la Cour d'une demande d'analyse « *des procédures d'engagement financier* » de la commune. Cette demande faisait suite à une résolution votée par le Conseil municipal en réaction à l'acquisition par la commune de poubelles de tri pour les écoles qui n'était pas prévue au budget. Le Conseil municipal souhaitait ainsi que la Cour lui fasse « *des propositions afin qu'un cas pareil ne puisse se reproduire* ».

La Cour a entrepris un contrôle du processus d'achats de la commune sous l'angle de la conformité avec la législation et les directives en vigueur (légalité) et du bon emploi des fonds gérés par la commune (gestion). La vérification effectuée porte sur la période allant du 1^{er} janvier 2010 au 30 novembre 2011 et fait ressortir un certain nombre de faiblesses qui illustrent le manque de rigueur dans la gestion de la commune qui se base encore trop souvent sur des pratiques informelles. En conséquence, la Cour a émis **13 recommandations** permettant d'améliorer la situation.

Relativement à l'**engagement de dépenses sans disponibilité budgétaire**, la Cour observe que 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). Ainsi, à titre d'exemple, les dépassements relatifs aux dépenses de fonctionnement pour l'année 2010 se sont globalement élevés à 11% des achats initialement budgétés. Plusieurs de ces cas constituent une irrégularité à la réglementation applicable aux communes. Dès lors, la Cour invite notamment la commune à s'assurer qu'aucune dépense ne puisse être engagée sans couverture budgétaire, en incluant une étape de contrôle budgétaire validant, pour les comptes de fonctionnement, que la dépense est incluse dans le budget voté par le Conseil municipal ou qu'un crédit budgétaire supplémentaire lui est demandé ; 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.

Relativement à l'**analyse des besoins**, la Cour relève qu'en l'absence de documentation quant à la prestation publique concernée, le cercle des bénéficiaires et la nécessité de l'achat en question, l'efficacité de plusieurs dépenses de montant significatif ne peut être démontrée.

Relativement à la **mise en concurrence des fournisseurs**, la Cour constate que l'attribution des marchés n'est pas systématiquement conforme à la législation en matière de marchés publics (marchés attribués de gré à gré en lieu et place d'une procédure ouverte, etc.). De plus, la documentation démontrant que des mises en concurrence sont systématiquement réalisées pour les achats de montant significatif fait parfois défaut. En conséquence, la Cour a notamment recommandé une mise en concurrence obligatoire des fournisseurs et l'identification systématique des marchés publics.

Relativement à l'**engagement de dépenses**, la Cour note que les dépenses ne sont pas systématiquement engagées avec une approbation formelle des signataires autorisés ou un bon de commande et, quant à **la comptabilisation des factures**, que les dépenses ne sont pas systématiquement comptabilisées de manière adéquate (mauvaise imputation au niveau de la nature de la prestation ou de la période comptable). Dès lors, la Cour recommande notamment de rendre obligatoire l'établissement d'un bon de commande pour les dépenses de montant significatif.

Relativement à **la réalisation des prestations et à l'enregistrement des factures**, pour l'ensemble des dépenses analysées, le rapprochement entre le bon de commande (ou contrat), le bon de livraison et la facture n'est pas formalisé. Dans un cas, la Cour a d'ailleurs relevé que ce contrôle n'avait pas été effectué de manière adéquate, ne permettant pas à la commune d'identifier un cas de facturation à double de la part d'un fournisseur, pour un montant de 6'000 F. Par ailleurs, plusieurs dépenses analysées par la Cour ont été comptabilisées dans le compte de fonctionnement alors qu'elles concernaient de l'investissement et plusieurs dépenses relatives à des frais de réceptions et de repas sont supérieures aux normes admises pour les repas professionnels. En conséquence, la Cour a notamment recommandé d'établir une procédure fixant les seuils à partir desquels les dépenses doivent être activées (comptabilisation en dépenses d'investissement et non en charge de fonctionnement) ainsi qu'une directive relative à l'ensemble des frais de repas et de réceptions.

Relativement aux **contrôles généraux des fournisseurs**, la Cour constate que les rapprochements bancaires et les contrôles effectués sur l'existence des fournisseurs ne sont pas formalisés et ne sont donc pas revus par un supérieur hiérarchique. En outre, la Cour a identifié quatre fournisseurs dont l'affiliation à une caisse de compensation en qualité d'assuré de condition indépendante n'a pu être démontrée, avec le risque que la commune puisse devenir responsable du prélèvement des charges sociales. Par ailleurs, la base fournisseurs ainsi que les droits d'accès au système comptable OPALÉ n'ont jamais fait l'objet d'une revue formalisée. Dès lors, la Cour a notamment recommandé d'établir un processus d'entrée en relation avec un nouveau fournisseur précisant l'ensemble des documents à obtenir avant son intégration dans la base fournisseurs OPALÉ (y compris le contrôle de l'affiliation à une caisse de compensation pour les indépendants).

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 la Ville d'Onex à remplir le "tableau de suivi des recommandations et actions" qui figure au chapitre 6, 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.

La Cour souligne la collaboration constructive de la Ville d'Onex dans le cadre de cet audit, de même que son adhésion aux 13 recommandations. L'ensemble des rubriques du tableau a fait l'objet d'un remplissage adéquat par la Ville d'Onex qui a affiché sa volonté d'apporter les améliorations recommandées.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

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

TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées	6
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	7
2. MODALITES ET DEROULEMENT DE L'AUDIT	9
3. CONTEXTE GENERAL	11
3.1. Présentation de la Ville d'Onex	11
3.2. Chiffres clés relatifs à la nature 31 « biens, services et marchandises » et aux dépenses d'investissements	13
3.3. Bases légales et réglementaires et surveillance du canton	15
3.4. Système d'information et de communication.....	17
3.5. Système de contrôle interne et processus d'achats.....	17
4. ANALYSE – PROCESSUS D'ACHATS	19
4.1. Expression du besoin et disponibilité budgétaire	19
4.1.1. Contexte	19
4.1.2. Constats.....	20
4.1.3. Risques découlant des constats.....	23
4.1.4. Recommandations.....	23
4.1.5. <i>Observations de la Ville d'Onex</i>	24
4.2. Mise en concurrence des fournisseurs, établissement et validation des commandes	26
4.2.1. Contexte	26
4.2.2. Constats.....	28
4.2.3. Risques découlant des constats.....	30
4.2.4. Recommandations.....	30
4.2.5. <i>Observations de la Ville d'Onex</i>	31
4.3. Réalisation des prestations et enregistrement des factures	32
4.3.1. Contexte	32
4.3.2. Constats.....	33
4.3.3. Risques découlant des constats.....	36
4.3.4. Recommandations.....	36
4.3.5. <i>Observations de la Ville d'Onex</i>	37
4.4. Contrôles généraux relatifs aux fournisseurs	38
4.4.1. Contexte	38
4.4.2. Constats.....	39
4.4.3. Risques découlant des constats.....	39
4.4.4. Recommandations.....	40
4.4.5. <i>Observations de la Ville d'Onex</i>	40
5. CONCLUSION.....	41
6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS.....	43
7. DIVERS	48
7.1. Glossaire des risques	48
7.2. Remerciements	50

Liste des principales abréviations utilisées

ACG	Association des communes genevoises
AIMP	Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP, L 6 05)
DG	Directives générales
DIM	Département de l'intérieur et de la mobilité
FAO	Feuille d'avis officielle
FOSC	Feuille officielle suisse du commerce
LAC	Loi sur l'administration des communes (LAC, B 6 05)
L-AIMP	Loi autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à l'accord intercantonal sur les marchés publics (L-AIMP, L 6 05.0)
LGAF	Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat 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)
MCH2	Manuel comptable harmonisé pour les cantons et les communes
RAC	Règlement d'application de la loi sur l'administration des communes (RAC, B 6 05.01)
RMP	Règlement sur la passation des marchés publics (RMP, L 6 05.01)
SCI	Système de contrôle interne
SIACG	Service intercommunal d'informatique de l'association des communes genevoises
SSCO	Service de surveillance des communes genevoises

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Le 7 novembre 2011, le conseil municipal de la Ville d'Onex a saisi la Cour des comptes d'une demande d'analyse « *des procédures d'engagement financier* » de la commune. Cette communication faisait suite à la résolution R/156 « *engagement d'une dépense sans couverture budgétaire* », votée par le conseil municipal en date du 4 octobre 2011 et relative à l'acquisition par la commune de poubelles de tri pour les écoles qui n'était pas prévue au budget. Le conseil municipal souhaitait ainsi que la Cour des comptes lui fasse « *des propositions afin qu'un cas pareil ne puisse se reproduire* ».

D'une manière générale, les engagements financiers, et en particulier ceux relatifs à l'acquisition de biens, services et marchandises, présentent les principaux risques suivants :

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

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

Ainsi, par lettre du 7 décembre 2011 adressée à Madame Carole-Anne Kast, Maire de la Ville d'Onex, la Cour a accepté d'entrer en matière et l'a informée de sa décision d'entreprendre un audit de gestion portant sur le **processus d'achats** de la Ville d'Onex.

Cet audit a pour objectif d'analyser le processus d'achats de la Ville d'Onex sous l'angle de la conformité avec la législation et les directives en vigueur (légalité) et du bon emploi des fonds gérés par la commune (gestion). Pour ce faire, la Cour a examiné les bonnes pratiques en matière d'achats (à titre d'illustration, ce processus est notamment décrit dans le « guide du système de contrôle interne des communes genevoises »¹). Plus précisément, le périmètre de l'audit comprend les achats de la Ville d'Onex pour la période allant du 1^{er} janvier 2010 au 30 novembre 2011² comptabilisés :

- sur la nature 31 « biens, services et marchandises » du compte de fonctionnement, représentant environ 16.4 millions de F sur la période considérée (23 mois) ;

¹ En date du 4 mars 2010, la Cour des comptes a rendu un rapport relatif au système de contrôle interne dans plusieurs communes genevoises. Ce rapport concluait notamment que l'évaluation globale du niveau de maturité en matière de SCI des communes auditées se situait à un niveau informel. Elle recommandait dès lors un certain nombre d'améliorations afin d'atteindre le niveau standardisé. 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, dans lequel siégeait un représentant de la Ville d'Onex, a rendu le résultat de ses travaux en automne 2011 (cf. « guide du système de contrôle interne des communes genevoises » comprenant 8 processus, dont le processus d'achats).

² Données comptables en date du 16 décembre 2011.

- dans le compte d'investissement, soit environ 13.8 millions de F sur la période considérée.

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

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

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations l'ensemble des rapports d'audits préalables effectués par des tiers, tant internes qu'externes portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Dans ce cadre, la Cour a pris connaissance des deux documents suivants établis au cours du deuxième semestre 2011 par une fiduciaire privée, mandatée par l'Exécutif de la Ville d'Onex, entré en fonction en juin 2011 :

- rapport du 20 septembre 2011 intitulé « *état des lieux de la gestion budgétaire, comptable et financière* » ;
- projet de rapport du 1^{er} décembre 2011 intitulé « *système de contrôle interne (SCI) de la Ville d'Onex* ».

2. MODALITES ET DEROULEMENT DE L'AUDIT

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

- le secrétaire général de la commune ;
- le chef de service comptabilité/informatique, ainsi que le comptable de la commune ;
- le chef de service des infrastructures publiques et environnement ;
- la responsable de la gestion des déchets ;
- le chef de service des relations communales, de la communication et du développement durable ;
- le chef de service des bâtiments et locations.

La réunion d'ouverture avec le secrétaire général de la Ville d'Onex a eu lieu le 9 janvier 2012 et les séances subséquentes se sont tenues jusqu'au mois de mars 2012.

Pour effectuer son travail, la Cour a par ailleurs sélectionné de manière aléatoire un échantillon de dépenses de fonctionnement et d'investissement, réalisées entre le 1^{er} janvier 2010 et le 30 novembre 2011 sur les natures mentionnées au chapitre 1. Cette sélection a été réalisée sur la base d'extractions informatiques de l'application OPALE (voir le chapitre 3.4).

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

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

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

1^{ère} phase : Planification

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

2e phase : Préparation de l'audit

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

3^{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^e 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.

Ainsi, 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'audit.

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la **typologie des risques encourus**, risques définis dans le Glossaire qui figure au [chapitre 7](#).

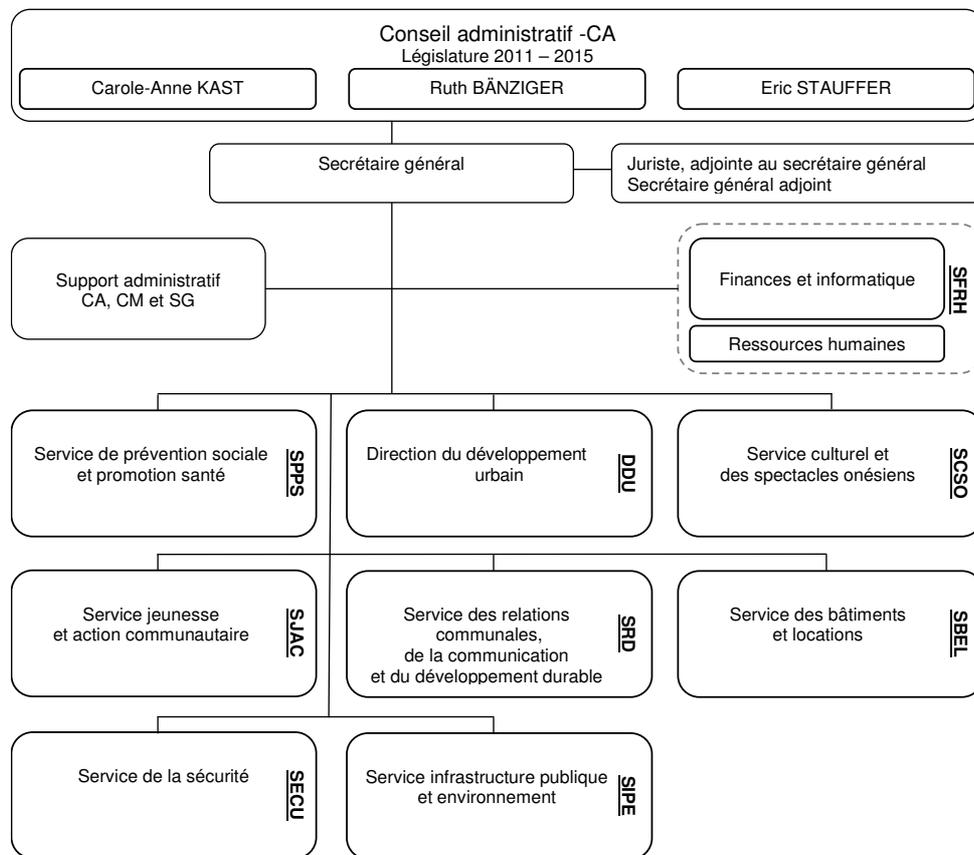
Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au [chapitre 6](#) un tableau qui **synthétise les améliorations à apporter** et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **déla**i de réalisation.

3. CONTEXTE GENERAL

3.1. Présentation de la Ville d'Onex

D'une superficie de 281 hectares, la Ville d'Onex est la 6^{ème} commune du canton de Genève en termes de nombre d'habitants (17'714 au 31 décembre 2010).

L'administration de la Ville d'Onex emploie environ 160 personnes (hors Conseil administratif) au 31 décembre 2011. Son organigramme hiérarchique est le suivant :



Source : Ville d'Onex

Pour l'année 2010, selon le compte rendu financier 2010 de la Ville d'Onex, les revenus se sont élevés à 45.5 millions tandis que les charges ont atteint 41.4 millions, laissant apparaître un excédent de revenus de 4.1 millions :

Compte de fonctionnement		Budget 2010	Compte 2010	Ecart
Nature	Libellé			
Revenus				
40	Impôts	29'116'000	33'834'480	4'718'480
42	Revenus des biens	1'745'280	1'691'712	-53'568
43	Revenus divers	2'143'670	2'356'852	213'182
44	Part à des recettes et contributions sans affectation	6'606'000	6'715'990	109'990
45	Dédommagements de collectivités publiques	163'000	171'005	8'005
46	Subventions et allocations	244'380	226'556	-17'824
49	Imputations internes	500'000	500'000	-
	Total des revenus	40'518'330	45'496'594	4'978'264
Charges				
30	Charges de personnel	15'734'360	16'092'938	358'578
31	Biens, services et marchandises	8'469'208	9'213'112	743'904
32	Intérêts passifs	1'767'740	1'496'270	-271'470
33	Amortissements	4'658'119	4'973'990	315'871
34	Contributions à d'autres collectivités publiques	173'000	254'382	81'382
35	Dédommagements à des collectivités publiques	4'214'310	4'018'075	-196'236
36	Subventions accordées	4'949'650	4'812'294	-137'357
39	Imputations internes	500'000	500'000	-
	Total des charges	40'466'387	41'361'059	894'672
	Excédent de revenus (-charges)	51'943	4'135'535	4'083'592

Par fonction (grands « domaines d'actions »), la répartition des charges et des revenus 2010 est la suivante :

Compte de fonctionnement par fonction		Revenus 2010	Charges 2010	Ecart
	Libellé			
Fonctions				
0	Administration générale	1'215'892	8'249'195	-7'033'303
1	Sécurité publique	640'550	3'372'724	-2'732'174
2	Enseignement et formation	295'328	4'080'705	-3'785'377
3	Culture et loisirs	1'126'832	8'036'375	-6'909'543
5	Prévoyance sociale	1'022'400	9'233'474	-8'211'074
6	Trafic	95'275	1'131'135	-1'035'860
7	Protection et aménagement de l'environnement	303'679	3'591'366	-3'287'687
9	Finances et impôts	40'796'638	3'666'085	37'130'553
	Total	45'496'594	41'361'059	4'135'535

Par ailleurs, les investissements bruts de la commune se sont élevés à 9.2 millions. Déduction faite des financements de tiers, les investissements nets se sont montés à 7.1 millions.

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

Les achats de « biens, services et marchandises » (nature 31) de la commune se sont élevés à 9.2 millions en 2010 (soit 22 % du total des charges) selon le détail suivant :

Compte de fonctionnement		2010
Libellé		
Nature 31 "Biens, services et marchandises"		
310 Fournitures de bureau, imprimés, publicité		484'303
311 Mobilier, machines, véhicules, matériel		491'773
312 Eau, énergie, combustibles		1'257'596
313 Achats de fournitures et de marchandises		543'942
314 Entretien des immeubles par des tiers		1'250'011
315 Entretien d'objets mobiliers par des tiers		210'785
316 Loyers, fermages et redevances d'utilisation		375'359
317 Dédommagements		332'472
318 Honoraires et prestations de service		4'080'409
319 Frais divers		186'464
Total nature 31		9'213'112

Quant aux dépenses d'investissement, elles se sont élevées à environ 9.2 millions en 2010 selon la répartition suivante :

Compte des investissements par fonction			
	Dépenses 2010	Recettes 2010	Investissements nets
Fonction			
Administration générale	262'279	1'900	260'379
<i>Administration générale</i>	65'200	-	65'200
<i>Immeubles patrimoine administratif</i>	197'079	1'900	195'179
Sécurité publique	1'132'914	-	1'132'914
<i>Sécurité municipale</i>	34'719	-	34'719
<i>Incendie et secours</i>	1'098'195	-	1'098'195
Enseignement et formation	464'565	1'163'290	-698'725
<i>Ecoles publiques</i>	464'565	1'163'290	-698'725
Cultures et loisirs	343'243	150'000	193'243
<i>Parcs et promenades</i>	437	-	437
<i>Sports</i>	319'224	150'000	169'224
<i>Autres loisirs</i>	23'582	-	23'582
Prévoyance sociale	4'639'382	-	4'639'382
<i>Institutions pour la jeunesse</i>	4'639'382	-	4'639'382
Trafic	1'010'305	-	1'010'305
<i>Routes communales</i>	1'010'305	-	1'010'305
Protection et aménagement de l'environnement	1'329'977	734'310	595'667
<i>Protection des eaux</i>	432'318	734'310	-301'992
<i>Traitement des déchets</i>	871'159	-	871'159
<i>Aménagement du territoire</i>	26'500	-	26'500
Total	9'182'665	2'049'500	7'133'165

A fin novembre 2011³ (soit 11 mois), les dépenses de fonctionnement s'élevaient quant à elles à 7.2 millions et les dépenses d'investissements à environ 4.7 millions. Le tableau ci-après met en évidence le détail des dépenses de fonctionnement :

Compte de fonctionnement	11 mois
Libellé	2011*
Nature 31 "Biens, services et marchandises"	
310 Fournitures de bureau, imprimés, publicité	400'870
311 Mobilier, machines, véhicules, matériel	395'974
312 Eau, énergie, combustibles	953'109
313 Achats de fournitures et de marchandises	481'832
314 Entretien des immeubles par des tiers	935'002
315 Entretien d'objets mobiliers par des tiers	248'510
316 Loyers, fermages et redevances d'utilisation	311'975
317 Dédommagements	237'572
318 Honoraires et prestations de service	3'103'978
319 Frais divers	162'179
Total nature 31	7'231'001

* Données à fin novembre 2011 (en date du 16 décembre 2011)

3.3. Bases légales et réglementaires et surveillance du canton

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 à l'alinéa 1 que les communes appliquent les principes de la LGAF sous réserve de dispositions particulières.

La LGAF prévoit, à ses articles 2 et 3 :

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

³ Données comptables en date du 16 décembre 2011.

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

Les communes s'inspirent des principes des titres I et II de la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière (LSGAF, D 1 10, art. 1, al. 2), laquelle précise à son article 1 « *les entités visées à l'article 11 de la présente loi (ci-après : entités) mettent en place un système de contrôle interne adapté à leurs missions et à leur structure [...] »*. Bien que n'étant pas une obligation légale pour les communes, la mise en place d'un système de contrôle interne dans une administration publique est un outil important pour une gestion efficiente, conforme au droit et aux intérêts des habitants de la commune.

En complément aux bases légales mentionnées ci-dessus, la Ville d'Onex a également mis en place des directives générales (DG). Celles-ci sont constituées par toutes les instructions du conseil administratif, du secrétaire général, des chefs de service ou des responsables, édictées dans le cadre de leurs compétences, fixant les règles à caractère obligatoire s'appliquant à l'ensemble de l'administration municipale. En particulier, la finance et la comptabilité constituent un des domaines traités. Ces directives, approuvées par le conseil administratif, sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2000 et sont mises à jour selon une procédure ad hoc. Elles ont été distribuées dans tous les services et accessibles à l'ensemble du personnel.

Surveillance du canton

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

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

Le service de surveillance des communes, dépendant du DIM, effectue un contrôle général de la légalité des décisions prises par les conseils municipaux. Il surveille également les finances communales. A ce titre, deux directives d'application entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1990 ont été établies par le DIM : « directives comptables » et « directives aux organes de contrôle fiduciaire des communes ».

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

3.4. Système d'information et de communication

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

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

Cette application dispose de cinq modules, dont trois intervenants dans le cadre du processus d'achats :

- comptabilité générale ;
- fournisseurs ;
- engagements.

3.5. Système de contrôle interne et processus d'achats

Le système de contrôle interne est un système de gestion qui concerne l'ensemble des activités et des collaborateurs d'une administration. Il vise les objectifs suivants⁴ :

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

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

⁴ Source : manuel de contrôle interne de l'Etat de Genève.

Comme mentionné précédemment, le « guide du système de contrôle interne des communes genevoises », présenté à l'automne 2011, est en cours de mise en place au sein des communes genevoises et en particulier au sein de la Ville d'Onex. Ce guide comprend 8 processus, dont le processus d'achats. De manière résumée, le processus d'achats couvre quatre grands « sous-processus » auxquels sont rattachées les activités suivantes :

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

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

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

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

4. ANALYSE – PROCESSUS D’ACHATS

Le périmètre de l’audit comprend les achats de la Ville d’Onex pour la période allant du 1^{er} janvier 2010 au 30 novembre 2011⁵ comptabilisés :

- sur la nature 31 « biens, services et marchandises » du compte de fonctionnement, représentant environ 16.4 millions de F sur la période considérée (23 mois) ;
- dans le compte d’investissement, soit environ 13.8 millions de F sur la période considérée.

4.1. Expression du besoin et disponibilité budgétaire

4.1.1. Contexte

Expression des besoins

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

Contrôle de la disponibilité budgétaire

Une fois les besoins exprimés, il convient de s’assurer qu’un crédit budgétaire (budget de fonctionnement) ou un crédit d’engagement (budget d’investissement) est disponible afin de permettre le financement des besoins.

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

Ce dernier article précise les éléments suivants :

¹ « si l’engagement d’une dépense, non prévue au budget de fonctionnement ou dépassant la somme budgétisée revêt un caractère d’urgence et est commandé par les intérêts de la commune, le conseil administratif, le maire ou un adjoint dans le cadre de ses fonctions déléguées au sens de l’article 44 de la loi, peut autoriser l’utilisation anticipée d’un crédit.

² Les charges liées qui doivent être engagées jusqu’à la décision du conseil municipal ne nécessitent pas de crédit supplémentaire ; il en est de même pour toute charge découlant, durant la même année, d’un revenu correspondant.

³ L’utilisation anticipée d’un crédit et les dépassements de crédits doivent être justifiés dans le compte annuel et approuvés par le conseil municipal ».

Par ailleurs, l’article 30 du RAC définit un **crédit d’engagement** comme une « une autorisation d’investir dans un but précis un montant fixé qui ne figure pas au budget de fonctionnement.

⁵ Données comptables en date du 16 décembre 2011.

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 » [...]*

La directive générale (DG) 04.001 de la Ville d'Onex, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2007, reprend de manière résumée ces principes légaux en indiquant qu' « *un chef de service ne doit engager aucune charge sans que sa couverture financière ne soit assurée, soit par le budget de fonctionnement, soit par un crédit supplémentaire voté par le conseil municipal* ».

Dans la pratique, le budget de fonctionnement annuel de la Ville d'Onex est voté par le conseil municipal en 2 positions⁶ pour les fonctions⁷ et en 3 positions pour les natures⁸.

4.1.2. Constats

Expression des besoins

- 1 En contradiction avec les bonnes pratiques, pour l'ensemble des factures sélectionnées, l'analyse des besoins (précisant les différents choix possibles, la quantité nécessaire, l'estimation du coût, etc.) n'est pas formalisée. En conséquence, l'efficacité de certaines dépenses ne peut pas être démontrée.

Contrôle de la disponibilité budgétaire⁹

- 2 Pour l'année 2010, **les dépassements budgétaires¹⁰** du compte de fonctionnement (crédits budgétaires) sur la nature 31 « biens, services et marchandises » se sont globalement élevés à plus d'un million, soit 11% des achats initialement budgétés. Ce dépassement global représente près de 90 dépassements individuels allant de quelques francs à près de 200'000 F. De manière schématique, les 20 dépassements les plus significatifs représentent près de 80 % du total des dépassements en valeur.

⁶ 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.

⁷ Les fonctions représentent les grands « domaines d'actions » des communes. Par exemple, la fonction 11 représente la « sécurité municipale ».

⁸ Les natures « qualifiant » les actifs et passifs, charges et revenus, dépenses et recettes. Par exemple, la nature 318 représente les charges d'honoraires et de prestations de service.».

⁹ La question des dépassements de crédit étant une problématique générale concernant l'ensemble des communes genevoises, la Cour traitera de ce point d'une manière globale lors d'un futur audit.

¹⁰ Ecart entre le réel et le budget voté en 2 positions pour les fonctions et en 3 positions pour les natures.

Selon les informations communiquées par la commune, aucun crédit supplémentaire n'a été formellement demandé 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 à l'article 28 du RAC. En pratique, les dépassements sont donc « régularisés après coup » et pour l'ensemble du compte de fonctionnement, au cours du premier semestre de l'année suivante, par délibération du conseil municipal.

- 3 Pour l'année 2011 (comparaison entre le budget et le réel sur 11 mois à fin novembre¹¹), **les dépassements budgétaires** s'élevaient à environ 515'000 F (environ 60 dépassements individuels de quelques francs à plus de 75'000 F). Au moment de l'audit, selon les informations communiquées par la commune, seules trois demandes de crédit supplémentaire avaient été adressées en cours d'année au conseil municipal pour un montant global de 90'600 F. Sous la même réserve que celle mentionnée au constat n°2, les dépassements n'ayant pas fait l'objet d'une demande de crédit supplémentaire constituent une irrégularité par rapport à l'article 28 du RAC.
- 4 Afin d'illustrer les deux constats précédents, la Cour présente ci-après trois cas de **dépassements budgétaires**¹² (crédit de fonctionnement) significatifs pour les années 2010 et 2011 qui n'ont pas fait l'objet de demande de crédit supplémentaire en cours d'année et dont les dépenses ne pouvaient être considérées comme « urgentes » au sens de l'article 29 du RAC :

Fonction	Libellé fonction	Nature	Libellé nature	Année	Budget*	Réalisé*	Ecart Réalisé - Budget	%
21	Ecole	314	Entretien des immeubles par des tiers	2010	380'400	513'419	133'019	35% (1)
72	Traitement des déchets	316	Loyers, fermages et redevances d'utilisation	2011	36'667	112'264	75'598	206% (2)
08	Immeubles patrimoine administratif	311	Mobilier, machines, véhicules, matériel	2011	24'750	87'255	62'506	253% (3)

* Pour l'année 2010, le budget et le réel sont présentés sur 12 mois. Pour l'année 2011, le budget et le réel sont présentés sur 11 mois (données à fin novembre 2011).

- (1) Le dépassement global de 133'019 F pour l'année 2010 s'explique notamment par des travaux effectués pour la rénovation de l'appartement du concierge de l'école du Bosson pour un montant d'environ 54'550 F, suite au départ de l'ancien concierge. Ces travaux n'étaient pas prévus au budget et n'ont pas fait l'objet d'une demande de crédit supplémentaire en cours d'année alors que des engagements avec des fournisseurs en lien avec ces travaux ont été pris en tous les cas dès septembre 2010. Par ailleurs, l'urgence de la situation ne peut être mise en avant, sachant que le remplacement des employés actifs sur le site de l'école et leurs conséquences sur le logement étaient connus bien avant l'engagement de la dépense.

¹¹ En début d'audit, seules les données comptables à fin novembre 2011 étaient intégralement disponibles dans le système comptable.

¹² L'achat des poubelles de tri à l'origine de la demande du conseil municipal faite à la Cour n'est pas repris dans le tableau ci-dessus. Cette dépense a été comptabilisée seulement au cours du mois de décembre 2011 et n'était donc pas présente dans l'extraction comptable du compte de fonctionnement au 30 novembre 2011.

- (2) Le dépassement global de 75'598 F s'explique par la location d'un camion de voirie dont le budget 2011 a été sous-estimé. La commune escomptait en effet acquérir un camion en 2011 et avait de ce fait réduit le budget consacré à la location. Finalement, le camion n'a pu être acquis en 2011 (la livraison a été reportée pour avril 2012). Cette situation de sous-évaluation du budget étant connue en cours d'année, une demande de dépassement aurait dû être adressée au conseil municipal.
- (3) Le dépassement global de 62'506 F s'explique en grande partie par l'achat de « matériel lumière » pour la salle communale d'Onex pour au moins 48'000 F, suite à une réorganisation globale du concept de gestion de la salle. Ces achats n'étaient pas prévus au budget et n'ont pas fait l'objet d'une demande de crédit supplémentaire en cours d'année alors que des contacts avec des fournisseurs en lien avec cette dépense ont été pris en tous les cas dès février 2011 et que le nouveau concept de gestion de la salle était connu dès juin 2010.
- 5 La Cour a aussi identifié un cas de dépassement relevé lors de l'analyse de certains comptes de bilan de la commune, relatif à la nature 36 « subventions accordées ». Un montant de 135'000 F a été versé en décembre 2011 à la crèche Rondin-Picotin pour financer son activité 2011. Or, cette dépense n'a pas été comptabilisée dans le compte de fonctionnement en 2011 mais a uniquement transité par le bilan sous la forme d'une avance de trésorerie ou d'un prêt. Cette dépense étant destinée à financer l'activité de 2011, elle aurait dû être comptabilisée dans le compte de fonctionnement et faire l'objet d'une demande de crédit supplémentaire (le budget accordé à la crèche pour l'année 2011 sous forme de subventions étant en effet entièrement consommé). Afin de respecter strictement la LAC, les demandes de crédit budgétaire supplémentaire auraient dû être effectuées dès l'année 2009 (50'000 F en 2009, 50'000 F en 2010 et 35'000 F en 2011).
- 6 Concernant les **dépenses d'investissement**, la Cour a relevé plusieurs dépenses qui ont été engagées avant le vote d'un crédit d'engagement ad hoc, en contradiction avec l'article 30 du RAC. Plusieurs exemples sont présentés ci-après portant sur les années 2010 et 2011 :

Dépenses d'investissement engagées avant le vote d'un crédit d'engagement

Projet concerné	Date de la facture	Montant des factures analysées par la Cour
Maison des Jardiniers (n° 1973)	29.11.2010	37'660 (1)
Collecteurs Pré-Longet et Longe l'Aire (n°1957 et 1958)	2010 et 2011*	69'197
Container et fosse déchetterie route de Chancy	29.06.2011	54'500 (2)
Quartier Pralée - collecteurs (n°1946)	22.02.2011	89'189
	27.04.2011	
Secetur des deux églises (n°1928)	13.07.2010	23'250
Jardin Robinson (n°1907)	2010*	23'417

* Plusieurs factures identifiées par la Cour

A l'initiative du Conseil administratif, les deux projets ci-dessous ont été portés à la connaissance du conseil municipal, au cours du deuxième semestre 2011, afin de régulariser des dépenses non-autorisées et déjà effectuées :

- (1) Le projet de délibération relatif à cette dépense a été refusé par le conseil municipal en date du 13 décembre 2011. En date du 28 février 2012, le DIM a décidé d'ouvrir au Conseil administratif un crédit budgétaire supplémentaire pour cette dépense. Dans un courrier joint à la décision et adressé à la commune, la conseillère d'Etat en charge du DIM attirait l'attention de la commune de façon insistante sur la nécessité d'observer les dispositions du RAC, en précisant que « *toute autre façon de procéder est de nature à provoquer des débats difficiles devant le conseil municipal, pouvant aboutir à un refus du budget, de crédits budgétaires supplémentaires ou de crédits complémentaires, ce qui entraîne une intervention du département* ». (cas identique à celui des poubelles de tri, voir le chapitre 1).
- (2) Le projet de délibération relatif au crédit d'engagement n°1968 « *bennes à ordures ménagères enterrées – 2e étape* » a été refusé par le conseil municipal début 2012. Lors de la séance du 24 janvier 2012, le Conseil administratif a pris la décision d'imputer cette dépense sur le crédit d'engagement n°1886 relatif aux « *points de récupération des déchets – bennes enterrées – nouveau et modernisation* » voté le 8 septembre 2009. Bien que la nature de la dépense soit similaire à celle prévue dans le crédit n°1886, la Cour relève que le périmètre initial du crédit n°1886 ne comprenait néanmoins pas cette dépense. Un crédit spécifique aurait donc dû être demandé pour cette dépense.

4.1.3. Risques découlant des constats

Les faiblesses relevées dans le cadre de l'expression des besoins induisent des **risques opérationnel, financier et d'image**.

Les irrégularités relevées dans le cadre du contrôle du disponible budgétaire (budget de fonctionnement et d'investissement) induisent un **risque avéré de conformité**.

4.1.4. Recommandations

[cf. constat 1] Pour l'ensemble des dépenses de montant significatif (par exemple au-dessus de 5'000 F), la Cour recommande à la Ville d'Onex de formaliser l'analyse de ses besoins en rendant obligatoire l'établissement de la « *check-list de l'analyse des besoins* » mentionnée au chapitre 6.5 du guide du système de contrôle interne des communes genevoises. Cette check-list doit notamment permettre de répondre aux questions suivantes :

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

La check-list devrait être jointe au bon de commande afin d'être validée par le conseiller administratif délégué.

[cf. constats 2 à 6] De manière à s'assurer qu'aucune dépense ne puisse être engagée sans couverture budgétaire, la Cour recommande à la Ville d'Onex, 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.

Ce contrôle du disponible devrait être également joint au bon de commande pour validation par le conseiller administratif délégué.

Par ailleurs, un système d'alerte devrait être mis en place au sein de l'application OPALE visant à faciliter la gestion rigoureuse du processus de comptabilisation des dépenses. A ce titre, la Cour recommande à la commune de se rapprocher du SIACG.

4.1.5. Observations de la Ville d'Onex

La Ville d'Onex a débuté un processus d'analyse parallèlement aux travaux de rédaction de l'ACG du « Guide du système de contrôle interne des communes genevoises ». Elle a notamment attribué un mandat d'étude spécifique afin de mettre en place un tel dispositif.

La Ville d'Onex note qu'il existe des contrôles qui doivent être cependant renforcés et formalisés dans un guide et des directives.

4.1.2 2 : la Ville d'Onex précise que la prestation « Spectacles onésiens » peut amener le Conseil administratif à engager des charges supplémentaires, notamment lorsqu'un spectacle joue à guichets fermés et donc nécessite des représentations supplémentaires. Dans un tels cas, un dépassement des charges peut apparaître mais est compensé par des revenus supplémentaires, bien que cette pratique n'est pas conforme vis-à-vis des dispositions légales et réglementaires. En ce sens, cette illustration montre qu'une réflexion sur une adaptation de la loi serait souhaitable par rapport aux contraintes de gestion de certaines prestations.

4.1.2 4 : en ce qui concerne l'acquisition du matériel technique pour la salle communale, le Conseil administratif avait donné son accord pour cette charge car des spectacles étaient programmés dans les jours suivants. Il y avait donc urgence à ces acquisitions indispensables pour éviter l'annulation de représentations. Cependant, cette situation particulière est due à une défaillance d'anticipation.

4.1.2. 6 : le Conseil administratif a fait une communication au conseil municipal en décembre 2011, laquelle annonce n'a pas donné lieu à une opposition formelle. Le Conseil administratif s'est engagé à cette occasion à prendre les mesures correctives dès 2012 par rapport à cette décision.

S'agissant des dépassements en relation avec les collecteurs, la Ville d'Onex tient à compléter et expliquer la situation concernant les collecteurs Pré-Longet : il s'agit de la mise en œuvre du PLQ 29'473 ayant fait l'objet d'une approbation du conseil municipal le 11.12.2007 (D-1811A). Dans ce cadre, la commune doit organiser des travaux d'aménagement qui lui seront par la suite remboursés par les promoteurs. Afin d'établir un coût estimatif suffisamment fiable, un montant de Fr. 25'653,10 a effectivement été dépensé pour évaluer le coût total de Fr. 645'000,-. La Ville d'Onex regrette aujourd'hui de ne pas avoir plus de moyens afin d'inscrire une ligne globale pour les études dans son compte de fonctionnement.

4.1.4. : à fin 2011, dans le cadre des mesures prises par la Ville d'Onex pour la mise en œuvre du SCI, le Conseil administratif a demandé au SIACG de modifier le module de gestion des engagements.

La finalité poursuivie portait sur un blocage automatique par l'application OPALE des engagements en cas de non couverture par une ligne budgétaire.

A ce jour, le SIACG n'a pas les moyens de mettre en œuvre de nouvelles mesures en mode automatique.

Pour l'heure, la Ville d'Onex est contrainte d'utiliser OPALE. Il reviendra à l'ACG afin de l'inciter à débloquer les crédits nécessaires à l'amélioration et la modernisation de l'outil de gestion.

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

4.2.1. Contexte

Mise en concurrence des fournisseurs

La mise en concurrence des fournisseurs (demande de plusieurs offres) fait partie des bonnes pratiques en matière de gestion, notamment afin de s'assurer que les prix et qualités proposés sont les meilleurs possible (recherche de la meilleure offre). Dans le cas de la Ville d'Onex, selon les pratiques en vigueur, une mise en concurrence est effectuée pour tous les achats supérieurs à 10'000 F.

Le processus de mise en concurrence doit également être appréhendé en lien avec le respect de la réglementation en matière de marchés publics. Dans le canton de Genève, ce domaine est actuellement régi par la loi autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à l'accord intercantonal sur les marchés publics (L-AIMP, L 6 05.0), ainsi que par le règlement sur la passation des marchés publics (RMP, L 6 05.01). Selon l'article 7 de ce règlement, les communes genevoises font partie des autorités adjudicatrices.

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

- les marchés de construction ;
- les marchés de fournitures ;
- les marchés de services¹³.

De plus, il met également en évidence 4 types de procédure :

- la procédure ouverte ;
- la procédure sélective ;
- la procédure sur invitation ;
- la procédure de gré à gré¹⁴.

¹³ 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).

Le marché de fournitures sous-entend l'acquisition de biens mobiliers notamment sous forme d'achat, de crédit-bail, de leasing, de bail à loyer, de bail à ferme ou de location-vente.

Enfin, les marchés de services concernent tous les marchés qui n'entrent pas dans la définition des marchés de construction et de fournitures.

¹⁴ 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.

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

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 présentés précédemment, les procédures applicables en fonction de la valeur estimée du marché (en francs, hors TVA)¹⁵ :

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

Dans les faits, la Ville d'Onex applique la réglementation relative aux marchés publics pour l'ensemble des grands projets de développement faisant l'objet d'un crédit d'investissement (achats supérieurs à 100'000 F). Concernant les comptes de fonctionnement, seul le marché des assurances (personnes physiques et bâtiments) a fait l'objet d'une procédure sur invitation ou ouverte, conformément à la réglementation.

Etablissement et validation des commandes

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

Dans le cas de la Ville d'Onex, selon la directive générale (DG) 04.001 entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2007, « *les chefs de service et responsables de budget peuvent engager la Ville d'Onex jusqu'à un montant de 5'000 F. Au-dessus de cette somme, le visa du conseiller administratif délégué est requis* ». Par ailleurs, la DG 04.001 précise que « *sauf exception, toutes les commandes de marchandises ou de prestations doivent être faites par écrit* ».

Dans la pratique, la commune a défini les seuils d'engagement complémentaires suivants en fonction du niveau de responsabilité des collaborateurs :

- pour des achats jusqu'à 2'000 F, le chef de section peut valider seul un bon de commande ;
- pour des achats compris entre 2'000 et 5'000 F, la validation du bon de commande s'effectue par le chef de section et le chef de service ;
- enfin, au-delà de 5'000 F, la validation s'effectue par le chef de section, le chef de service et le conseiller administratif délégué (voir ci-dessus).

Par ailleurs, en règle générale, seuls les achats supérieurs à 2'000 F font l'objet d'un suivi d'engagement dans le système d'information OPALE. Pour les montants inférieurs, les services ont la possibilité d'effectuer un suivi manuel en dehors du système.

¹⁵ Les valeurs de ce tableau s'appliquent aux marchés non soumis aux traités internationaux. Au-delà de 8'700'000 F pour la construction (valeur totale de l'ouvrage) et de 350'000 F pour les services et les fournitures, les marchés listés aux annexes 3 et 4 du RMP sont soumis aux traités internationaux.

4.2.2. Constats

Mise en concurrence des fournisseurs

- 1 La Cour n'a pu obtenir de documentation démontrant que des mises en concurrence étaient systématiquement réalisées pour plusieurs dépenses supérieures à 10'000 F, en contradiction avec les règles en vigueur au sein de la commune. Ce constat concerne aussi bien des dépenses de fonctionnement que des dépenses d'investissement. Le tableau ci-après met en évidence quelques exemples :

Absence de documentation relative à la mise en concurrence

Type de dépense	Date de la facture	Nature de la prestation	Montant de la facture
Fonctionnement	17.05.2011	Travaux relatifs au centre social	51'200
Fonctionnement	13.04.2011	Parc matériel lumière pour la salle communale	48'247
Fonctionnement	29.07.2011	Prestations de conseil	10'260
Investissement	24.06.2011	Réfection des toitures de l'école des Bossons	304'433
Investissement	31.03.2010	Réaménagement du chemin du Pont du Centenaire	265'824

Dans un cas, la Cour a par ailleurs relevé que la commune a confié un second mandat à un fournisseur sans mise en concurrence alors que le premier mandat réalisé par le même fournisseur ne répondait pas aux objectifs fixés dans le mandat initial par la commune.

- 2 Des marchés relatifs à des travaux d'aménagement/réfections et à l'acquisition de véhicules (dépenses d'investissement) ont été attribués de gré à gré alors qu'ils auraient dû faire l'objet d'une procédure ouverte afin de respecter la réglementation en matière de marchés publics. Les montants totaux de ces marchés varient entre 500'000 et plus d'un million de francs.
- 3 Concernant les marchés de services, la Cour a identifié ci-après, sur la base des données financières qui lui ont été transmises par la commune, des types de charges dont la valeur globale en comptabilité extrapolée sur quatre années pourrait être supérieure aux valeurs-seuils définies par le règlement sur les marchés publics :
 - Gestion des déchets (points de récupération, traitements et destructions, location de véhicule pour la levée des ordures) ;
 - Nettoyage et entretien ;
 - Assurances ;
 - Impression ;
 - Entretien électrique ;
 - Sécurité/Surveillance ;
 - Téléphonie ;
 - Affichage ;
 - Transports d'élèves.

Sur ces types de charges et comme indiqué au chapitre 4.2.1, la commune a indiqué à la Cour que seules les assurances ont fait l'objet d'une procédure sur invitation ou ouverte. Les autres natures n'ont pas fait l'objet d'analyse formalisée de la part de la commune permettant de déterminer s'il y avait lieu d'effectuer une procédure ouverte. En particulier concernant la gestion des déchets, la Cour relève que, compte tenu des montants en jeu et de la nature des prestations réalisées (marchés « homogènes »), une procédure ouverte devrait très vraisemblablement s'appliquer.

Par ailleurs, un mandat relatif au suivi, à l'optimisation énergétique et à l'entretien des installations techniques de la Ville d'Onex a été attribué selon une procédure sur invitation alors qu'il aurait dû faire l'objet d'une procédure ouverte (le montant total du marché s'élevant à plus de 320'000 F sur deux ans).

Enfin, dans le cadre de l'adjudication du site internet de la Ville d'Onex, aucune grille de sélection n'a été réalisée détaillant les offres reçues et leur attribuant une note pour chacun des critères mentionnés dans l'appel d'offre. Aucun critère objectif et documenté ne permet donc de comprendre le choix de la Ville (sélection d'un fournisseur plutôt qu'un autre). Par ailleurs, le fournisseur retenu était le seul à proposer une solution non conforme au cahier des charges de l'appel d'offre. Enfin, ce fournisseur a été le seul à avoir été invité à présenter son offre à la Ville d'Onex alors qu'il avait décidé de ne pas participer à l'appel d'offre au motif qu'il ne répondait pas à une des principales conditions (utilisation d'un logiciel libre désigné). A noter que ce n'était, par ailleurs, pas l'offre la moins onéreuse.

Etablissement et validation des bons de commande

- 4 En contradiction avec la directive et les pratiques en vigueur au sein de la commune :
- pour plusieurs dépenses, un bon de commande ou un contrat n'a pu être remis à la Cour ;
 - plusieurs dépenses ont fait l'objet de bon de commande sans signature ou ne comprenant pas toutes les signatures nécessaires.

Ces constats concernent aussi bien des dépenses de fonctionnement que des dépenses d'investissement. Les tableaux ci-après mettent en évidence quelques exemples :

Absence de bon de commande ou de contrat

Type de dépense	Date de la facture	Nature de la prestation	Montant de la facture
Fonctionnement	05.01.2010	Réalisation de publicités et diffusion sur Canal Onex	17'216
Fonctionnement	01.02.2011	Parcomètre Onex Parc	13'981
Fonctionnement	15.09.2011	Container déchetterie chemin de la Calle	20'752

Bon de commande ou contrat sans signature ou ne comprenant pas toutes les signatures nécessaires

Type de dépense	Date de la facture	Nature de la prestation	Montant de la facture
Fonctionnement	20.07.2011	Poubelles de tri	62'333
Investissement	08.08.2011	Achat de matériel pour véhicules	124'200
Fonctionnement	06.05.2011	Mobilier école Onex Parc	17'773
Fonctionnement	17.05.2011	Travaux relatifs au centre social	51'200
Fonctionnement	28.07.2011	Aménagement de salles de classes école d'Onex parc	42'000
Fonctionnement	15.02.2011	Mise en conformité du réseau (collecteurs)	17'431

4.2.3. Risques découlant des constats

Les faiblesses relevées dans le cadre de la mise en concurrence des fournisseurs induisent des **risques opérationnel, financier et d'image**.

Les irrégularités relevées dans le cadre de l'établissement et la validation des bons de commandes induisent également des risques opérationnel, financier et d'image.

4.2.4. Recommandations

[cf. constat 1] Pour l'ensemble des dépenses de montant significatif (par exemple au-dessus de 10'000 F compte tenu de la pratique actuellement en vigueur), la Cour recommande à la Ville d'Onex, dans le cadre de la mise en place de son futur système de contrôle interne, d'inclure une étape de mise en concurrence obligatoire des fournisseurs. La documentation relative à cette mise en concurrence devra être jointe au bon de commande pour validation par le conseiller administratif délégué.

[cf. constats 2 et 3] La Cour recommande à la Ville d'Onex de se conformer à la réglementation en matière de marchés publics. En particulier, la Cour l'invite à formaliser une procédure qui permette l'identification systématique des marchés publics. Afin d'atteindre cet objectif, cette procédure pourrait inclure, d'une part, d'effectuer une revue de l'ensemble des contrats conclus avec les fournisseurs, et d'autre part, d'analyser les montants totaux dépensés sur certaines natures de charges (voir notamment les marchés de services mentionnés au constat n°3).

[cf. constat 4] La Cour recommande à la Ville d'Onex, dans le cadre de la mise en place de son futur système de contrôle interne, d'inclure une étape visant à rendre obligatoire l'établissement d'un bon de commande pour les dépenses de montant significatif (par exemple 5'000 F). La validation de ce dernier devra s'effectuer par la ou les personnes autorisées en fonction du montant engagé.

Dans ce cadre, la Cour encourage également la Ville d'Onex à comptabiliser les engagements significatifs dans l'application OPALE (module « engagements »), ceci afin de pouvoir contrôler en tout temps le disponible sur chaque rubrique budgétaire (voir également les recommandations au chapitre 4.1.4).

4.2.5. Observations de la Ville d'Onex

4.2.2. 1 : La Ville d'Onex reconnaît qu'il n'y a pas de documentation, cependant les responsables de services ont garantis que les mises en concurrence ont été effectuées mais non matérialisées. La Ville d'Onex a pris toutes dispositions afin que ces formalisations soient effectuées à l'avenir.

Seul le mandat d'audit portant sur la description des processus a été attribué sur décision du nouveau Conseil administratif pour raisons de compétences et de travaux prioritaires relatifs à la mise en place d'un système de contrôle interne.

4.2.2. 4 : dans le cadre des travaux initiés par le Conseil administratif entré en fonction en juin 2011, une note de service, entrée en vigueur au 13 décembre 2011, a été émise fixant les règles internes concernant les engagements et la question d'éventuels dépassements.

Les responsables ne peuvent s'engager pour des montants supérieurs à Fr. 5'000,-. Si ce montant est plus important, la signature du magistrat est requise.

Si la couverture budgétaire est insuffisante, le Conseiller administratif délégué peut autoriser cet engagement jusqu'à Fr. 10'000,-.

Dès que le montant de dépassement excède Fr. 10'000,-, le Conseil administratif in corpore doit être informé.

La Ville d'Onex est consciente que cette note de service n'est pas conforme aux dispositions légales et réglementaires et appelle les mêmes remarques que celles évoquées sous l'observation de l'audit au chapitre 4.1.5.

4.3. Réalisation des prestations et enregistrement des factures

4.3.1. Contexte

Réalisation des prestations

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

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

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

Enregistrement des factures

La directive générale intitulée « Fournisseurs : traitement et circulation des factures » (DG 04.008), entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2007 et mise à jour le 1^{er} avril 2011, décrit le processus de circulation de la facture au sein de l'administration de la Ville d'Onex.

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

- délivrer une étiquette sur chaque facture comportant une référence (notamment avec l'année civile) et un code barre ;
- pré-saisir les factures et les scanner dans le module fournisseur de l'application OPALE ;
- attribuer les factures aux services concernés pour validation.

A réception de la facture, le chef de service vérifie qu'elle a bien été adressée à la mairie d'Onex. Les factures sont donc contrôlées, imputées (indication de la fonction et de la nature de la prestation), et visées par le chef de service ainsi que par le conseiller administratif délégué.

Au retour des factures au service de la comptabilité, celles-ci sont saisies dans le module fournisseur de l'application OPALE, après contrôle des imputations comptables. Les factures sont enfin re-scannées avec les imputations comptables et visas des personnes autorisées.

Chaque service est responsable de ses engagements. Périodiquement le service financier contrôle les factures pré-saisies qui n'ont pas été retournées par les services et relance ces derniers. Cette liste est usuellement transmise pour analyse aux chefs de service tous les quinze jours.

Signatures autorisées

Une directive générale, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2007, a également été établie concernant les « signatures autorisées » (DG 04.004). Cette directive précise que toute facture doit être validée par deux signatures autorisées et indique que « la signature apposée sur les factures atteste de l'exécution des principales vérifications suivantes :

- conformité à la commande (quantité, qualité, prix, imputation) ;
- exactitude des calculs ;
- application des meilleures conditions de paiement ;
- contrôle de la TVA facturée ».

Les signatures autorisées sont notamment celles des trois conseillers administratifs, du secrétaire général et des chefs de service.

Crédit d'engagement

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

4.3.2. Constats

Contrôle des bons de commande, bons de livraison et factures

- 1 Pour plusieurs dépenses, la Cour n'a pu obtenir le bon de livraison relatif aux achats reçus en contradiction avec les bonnes pratiques. Ce constat concerne aussi bien des dépenses de fonctionnement que des dépenses d'investissement. Le tableau ci-après met en évidence quelques exemples :

Absence de bon de livraison

Type de dépense	Date de la facture	Nature de la prestation	Montant de la facture
Fonctionnement	20.07.2011	Poubelles de tri	62'333
Fonctionnement	13.04.2011	Parc matériel lumière pour la salle communale	48'247
Fonctionnement	06.05.2011	Mobilier école Onex Parc	17'773
Fonctionnement	06.07.2010	Achat de matériel cuisine pour la maison Rochette	20'900
Investissement	08.08.2011	Achat de matériel pour véhicules	124'200

- 2 En contradiction avec les bonnes pratiques, pour l'ensemble des factures sélectionnées, le rapprochement entre le bon de commande (ou contrat), le bon de livraison et la facture n'est pas formalisé. Dans un cas, la Cour a d'ailleurs relevé que ce contrôle n'avait pas été effectué de manière adéquate, ne permettant pas à la commune d'identifier des facturations à double de la part d'un fournisseur (pour un montant d'environ 6'000 F au cours de l'année 2011 pour les factures analysées par la Cour). En outre, la Cour note qu'un rapport établi suite à un mandat conclu par la commune a été payé d'avance et ne présentait pas toutes les caractéristiques requises.

Il ne permettait notamment pas de répondre à l'ensemble des objectifs du mandat. Cet état de fait a été confirmé par l'administration onésienne au moment de l'audit.

- 3 Dans deux cas identifiés par la Cour, le collaborateur de la commune ayant effectué et signé le bon de commande a également réceptionné la marchandise. Cette situation est contraire aux bonnes pratiques en matière de séparation des tâches. Le tableau ci-après met en évidence ces deux cas :

Absence de séparation des fonctions entre le bon de commande et la réception de la marchandise

Type de dépense	Date de la facture	Nature de la prestation	Montant de la facture
Fonctionnement	06.05.2010	Achat de matériel informatique	9'439
Fonctionnement	25.06.2011	Achat de matériel informatique	2'054

- 4 Dans le cadre de son échantillon, la Cour a sélectionné plusieurs dépenses relatives à des frais de réceptions et de repas (repas de services, repas de fin d'année, etc.). Elle relève que seules les règles relatives aux remboursements des frais de repas lors de déplacements professionnels ont été définies dans la directive DG 03.321 (le montant remboursé a été fixé à 30 F par repas). Le montant des remboursements relatifs notamment aux repas de services et repas de fin d'année n'a en effet pas été défini et ne fait donc pas l'objet de contrôles formalisés. Le tableau ci-après présente certains cas identifiés par la Cour :

Absence de directive concernant les frais de repas de services, de repas avec des fournisseurs

Type de dépense	Nature de la prestation	Date de la facture	Montant de la facture	Nombre de personnes	Prix moyen par personne
Fonctionnement	Banquet de la compagnie des sapeurs pompiers	31.01.2011	3'885	37	105
Fonctionnement	Repas de fin d'année de la commune	30.10.2010	13'143	125	105

Validation des factures

- 5 En contradiction avec la DG 04.004, la Cour a identifié une facture d'un montant de 16'300 F qui n'a pas été visée par le conseiller administratif délégué (signature uniquement par le chef de service). La Cour relève toutefois que cette facturation découle d'un contrat qui a quant à lui été signé par le conseiller administratif délégué de l'époque.

Imputation comptable des factures (nature et période comptable)

- 6 Plusieurs dépenses analysées par la Cour ont été comptabilisées dans le compte de fonctionnement alors qu'elles concernaient des prestations dont la durée de vie économique était supérieure à une année. Le tableau ci-après met en évidence quelques exemples :

Enregistrement en compte de fonctionnement de prestations dont la durée de vie économique est supérieure à un an

Type de dépense	Date de la facture	Nature de la prestation	Montant de la facture
Fonctionnement	20.07.2011	Poubelles de tri	62'333
Fonctionnement	17.05.2011	Travaux relatifs au centre social	51'200
Fonctionnement	13.04.2011	Parc matériel lumière pour la salle communale	48'247
Fonctionnement	28.07.2011	Aménagement de salles de classes école d'Onex parc	42'000
Fonctionnement	15.09.2011	Container déchetterie chemin de la Calle	20'752

Bien que ne constituant pas une irrégularité au sens du RAC (possibilité d'enregistrer une dépense de moins de 100'000 F ayant un caractère d'investissement soit dans le compte de fonctionnement, soit dans le compte d'investissement), la Cour relève que ces principes de comptabilisation s'avèrent depuis plusieurs années contraires aux bonnes pratiques en matière comptable (cf. à titre d'exemple, le manuel MCH2¹⁶ qu'il est prévu d'appliquer à l'avenir aux communes). Par ailleurs, la Cour relève que rien n'interdisait à la commune de comptabiliser ces dépenses dans le compte d'investissement à l'instar de ce qui est fait de manière systématique pour les véhicules (y compris pour des montants inférieurs à 100'000 F) et de ce qui a été fait par exemple pour le site internet (montant d'environ 82'000 F)

Considérant que cette question est une problématique générale concernant l'ensemble des communes genevoises, la Cour traitera de ce point lors d'un futur audit.

- 7 Dans un cas identifié par la Cour, une facture d'un montant de 2'054 F a été imputée dans un compte de fonctionnement incorrect par rapport à la nature de la prestation. Cette facture a été enregistrée dans une nature de compte « 319.900 Frais divers » alors qu'elle concernait des achats de matériels informatiques qui auraient donc dû être comptabilisés dans le compte « 311.399 Achats de matériel divers ».

¹⁶ Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes. La recommandation n° 12 de ce manuel relative aux « biens d'investissement/comptabilité des immobilisations » indique en effet qu'une « immobilisation doit être inscrite à l'actif lorsqu'elle atteint la limite de l'inscription à l'actif fixé par la collectivité pour la catégorie de placements correspondante. Sinon, elle doit être directement amortie par le compte de résultats ». « S'agissant des limites d'inscription à l'actif, le critère de l'importance s'applique et aucune limite fixe d'inscription à l'actif n'est définie. Les limites d'inscription à l'actif doivent donc être fixées par les collectivités, indépendamment de la taille de la collectivité et de ses autres conditions particulières ». A titre d'exemple, à l'Etat de Genève, un seuil de 20'000 F a été fixé pour le domaine des bâtiments et du génie civil et un seuil de 3'000 F pour les équipements et mobiliers (art. 11 du règlement sur les investissements (RInvest, D 1 05.06)).

- 8 Dans un cas identifié par la Cour, une facture a été imputée pour un montant incorrect par rapport au montant indiqué sur la facture. Cela concerne une facture de travaux d'aménagements et de réfection qui a été comptabilisée pour un montant de 42'000 F alors que la facture précise un montant à payer de 40'000 F (une note de crédit a été demandée par la commune au moment de l'audit) .
- 9 La Cour a également identifié trois factures qui n'ont pas été comptabilisées sur le bon exercice comptable par rapport à la date de réalisation de la prestation. Il s'agit :
- d'une facture d'un montant de 17'216 F adressée à la mairie d'Onex le du 5 janvier 2010. Cette facture concerne la réalisation de trois spots publicitaires effectués au cours de l'année 2009. Or, elle a été comptabilisée sur l'exercice 2010 alors que l'exercice 2009 n'était pas encore bouclé ;
 - d'un mandat d'étude attribué le 7 octobre 2005, dans le cadre d'aménagements routiers sur la commune, pour un montant de 21'197.20 F. Cette étude ayant par la suite été réalisée seulement de manière partielle, la mairie d'Onex a donc reçu le 5 mars 2007 une facture d'un montant de 19'811 F. Le montant estimé ayant été jugé trop élevé par le chef de service, ce dernier a entrepris une négociation afin d'obtenir une facture reflétant uniquement les travaux réalisés. Cela a débouché sur une facture datée du 7 avril 2011 et validée le 19 du même mois pour un montant de 17'262 F. Toutefois, aucun montant n'ayant été provisionné dans les années 2005 et 2006 (date de réalisation des prestations), la facture a donc été comptabilisée en charge au cours de l'année 2011 ;
 - d'une facture concernant une prestation de frais d'annonce publicitaire comptabilisée depuis l'année 2008 avec un décalage d'une année. En conséquence, la prestation réalisée sur l'année 2010 a été comptabilisée sur l'année 2011.

4.3.3. Risques découlant des constats

Les faiblesses relevées dans le cadre du rapprochement entre le bon de commande, le bon de livraison et la facture induisent des **risques opérationnel, financier et d'image**.

Les irrégularités relevées dans l'imputation comptable des factures induisent un **risque avéré de conformité**.

4.3.4. Recommandations

[cf. constats 1 à 3] Pour l'ensemble des dépenses de montant significatif (par exemple 5'000 F), la Cour recommande à la Ville d'Onex, dans le cadre de la mise en place de son futur système de contrôle interne, d'inclure une étape visant à s'assurer qu'un rapprochement entre le bon de commande, le bon de livraison et la facture soit systématiquement établi par le chef de service. Dans ce cadre, une activité de contrôle devra être mise en place au sein du service comptabilité/informatique afin de s'assurer du respect :

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

[cf. constat 4] La Cour encourage la Ville d'Onex à mettre en place une directive relative à l'ensemble des frais de repas et de réceptions remboursés par la commune. Cette directive devra notamment préciser le montant maximum par repas pris en charge par la commune en particulier pour les « types » de repas suivants :

- repas de services ;
- repas de chefs de service ou conseiller administratif avec des fournisseurs ;
- repas de fin d'année ;
- etc.

[cf. constat 5] La Cour recommande à la Ville d'Onex, dans le cadre de la mise en place de son futur système de contrôle interne, d'inclure une étape de contrôle visant à s'assurer que chaque facture soit signée par les personnes autorisées, avant imputation comptable et paiement. Cette activité de contrôle pourrait être réalisée au sein du service financier.

[cf. constat 6] Au regard de la pratique déjà effectuée pour l'acquisition de véhicules, la Cour recommande à la Ville d'Onex, dans le cadre de la mise en place de son futur système de contrôle interne, de se doter d'une procédure fixant les seuils à partir desquels les dépenses doivent être activées (comptabilisation en dépenses d'investissement et non en charge de fonctionnement). Cette directive devrait tenir compte des bonnes pratiques en matière comptable, notamment en matière de durée de vie économique de l'acquisition concernée.

[cf. constats 7 à 9] La Cour recommande à la Ville d'Onex, dans le cadre de la mise en place de son futur système de contrôle interne, d'inclure une étape visant à contrôler l'imputation comptable des factures. Ce contrôle, qui pourrait être effectué par sondage, devra être défini dans une directive spécifique.

4.3.5. Observations de la Ville d'Onex

4.3.2. 3 : compte tenu du budget très limité de la commune, le personnel assure une réelle polyvalence. Il n'est pas toujours possible de mettre en œuvre un double contrôle dans la cadre de son organisation. Il arrive dès lors que des tâches successives soient assurées par les mêmes personnes.

Dans le cas pris en exemple sous ce point, il est relevé que le Service concerné est composé de trois employés représentant 2,9 ETP.

La Ville d'Onex tient à rappeler d'une manière générale que ces moyens s'élèvent à Fr. 28.65 par habitant par centime produit en 2010. A Genève, la moyenne des communes se situe à Fr. 68.23 par habitant (source : statistiques fiscalité, service de surveillance des communes).

Ces moyens particulièrement limités ne permettent que difficilement d'assurer une organisation optimale. Il est vrai qu'un budget avec des moyens plus importants génèrent certainement moins de dépassement.

Le Conseil administratif envisage néanmoins de renforcer le pôle de compétences au niveau des finances communales.

4.4. Contrôles généraux relatifs aux fournisseurs

4.4.1. Contexte

Etat de rapprochement bancaire

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

Gestion de la base fournisseurs

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

- les nouveaux fournisseurs avec lesquels les services de la commune souhaitent travailler. Dans ce cas, une demande émanant du service désirant travailler avec ce fournisseur doit être adressée au service financier et doit comporter les éléments suivants :
 - o la vérification du statut juridique : l'inscription au registre du commerce, statut de la société ou de l'association ;
 - o la remise d'une attestation de son affiliation à une caisse de compensation AVS ;
- les modifications pouvant intervenir au cours du cycle de vie de la collaboration avec un fournisseur. Les services travaillant avec les fournisseurs présents dans la base doivent informer le service financier de toute information dont ils ont connaissance ;
- la revue de la base fournisseurs peut être effectuée par les contrôles suivants :
 - o revue des publications officielles, notamment pour les mises en faillite (FAO¹⁷, FOSC¹⁸, etc.) ;
 - o revue des modifications effectuées sur la base fournisseurs.

Au sein de la Ville d'Onex, seuls trois collaborateurs du service financier peuvent créer des comptes fournisseurs dans la base de données fournisseurs.

Gestion des droits d'accès à l'application OPALE

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

Au sein de la Ville d'Onex, deux collaborateurs du service financier sont en charge de la gestion et de l'attribution des droits d'accès de cette application. Ils définissent ces droits en rattachant chaque collaborateur de la commune à un profil déterminé.

A fin novembre 2011, la Ville d'Onex disposait de 23 profils d'utilisateurs différents pour la gestion des droits d'accès de son application OPALE (ex : super utilisateur, comptable, chef de service, etc.).

¹⁷ FAO : Feuille d'avis officielle.

¹⁸ FOSC : Feuille officielle suisse du commerce.

4.4.2. Constats

- 1 Au sein du service financier de la Ville d'Onex, les rapprochements bancaires sont effectués tous les mois à réception de ces derniers. Cependant, ce contrôle n'est pas formalisé et n'est donc pas revu par un supérieur hiérarchique.
- 2 Les contrôles réalisés par les collaborateurs du service financier, au niveau de l'existence du fournisseur avant sa création au sein de la base de données, ne sont pas formalisés et ne sont donc pas revus par un supérieur hiérarchique.
- 3 La base fournisseurs n'a jamais fait l'objet d'une revue formalisée (annuelle, trimestrielle, etc.). Outre le risque de maintenir une relation commerciale avec un fournisseur pouvant rencontrer des difficultés quant à la poursuite de son activité, cette revue de la base des fournisseurs doit également permettre d'inactiver les fournisseurs ne travaillant plus avec la Ville d'Onex afin de limiter le risque de fraude y relatif.
- 4 Dans le cadre de son échantillon, la Cour a identifié quatre fournisseurs personnes physiques dont l'affiliation à une caisse de compensation en qualité d'assuré de condition indépendante n'a pu être démontrée. Dans le cas où le fournisseur n'est pas une personne morale ou affiliée à une caisse de compensation en qualité d'assuré de condition indépendante, il doit être considéré comme dépendant. La Ville d'Onex pourrait alors devenir responsable du prélèvement des charges sociales.
- 5 Bien que gérée initialement au travers de profils utilisateurs prédéterminés, une modification des droits d'accès définis pour chaque profil générique a été réalisée au cas par cas par la commune afin de supprimer certains accès et fonctionnalités. Ceci a pour conséquence une impossibilité technique de pouvoir analyser de façon précise l'ensemble des droits d'accès de chaque collaborateur. En effet, il est possible de connaître les droits génériques définis pour un profil donné mais pas les droits réels d'un utilisateur donné. A titre d'exemple, la Cour a relevé qu'une secrétaire-réceptionniste avait un profil « au maximum » de chef de service sans qu'il ne soit possible d'identifier avec précision les « ajustements » de droits d'accès effectués pour cette utilisatrice (suppression de certains droits).

4.4.3. Risques découlant des constats

Les faiblesses relevées dans le cadre des états de rapprochement bancaire induisent des **risques opérationnel, financier et de fraude**.

Les irrégularités relevées dans la gestion de la base fournisseurs induisent des **risques opérationnel, financier et de conformité**.

4.4.4. Recommandations

[cf. constat 1] La Cour recommande à la Ville d'Onex de formaliser les états de rapprochements bancaires. Ce contrôle doit être opéré au minimum mensuellement sur l'ensemble des comptes bancaires et postaux de la commune. Dans ce cadre, lors de la mise en place de son futur système de contrôle interne, une activité de contrôle devra être mise en place au sein du secrétariat général afin de s'assurer du respect de la procédure.

[cf. constats 2 à 4] La Cour recommande à la Ville d'Onex de compléter la directive générale « fournisseurs » déjà existante afin de définir formellement :

- le processus d'entrée en relation avec un nouveau fournisseur précisant l'ensemble des documents à obtenir avant son intégration dans la base fournisseurs OPALE (y compris le contrôle de l'affiliation à une caisse de compensation pour les indépendants) ;
- les contrôles périodiques à mettre en place, permettant une mise à jour de la base fournisseurs (ex : revue des faillites des sociétés, etc.) ;
- les contrôles sur les modifications intervenues sur cette base fournisseurs.

[cf. constat 5] Lors de la mise en place de son futur système de contrôle interne, la Cour recommande à la Ville d'Onex de développer et mettre en œuvre une procédure de gestion des droits d'accès de l'application OPALE. Ces droits d'accès devraient être redéfinis autour d'utilisateurs type. Ceci permettra à la commune d'effectuer des revues ponctuelles des accès délivrés à l'ensemble de ses collaborateurs et de s'assurer d'une meilleure maîtrise de ces derniers.

4.4.5. Observations de la Ville d'Onex

La Ville d'Onex va mettre en place un contrôle par sondage de sa base de données « fournisseurs ».

5. CONCLUSION

Au terme de son analyse, par rapport aux bonnes pratiques et bases légales en vigueur au sein des communes genevoises, la Cour relève de nombreuses faiblesses dans le processus conduisant la Ville d'Onex à acquérir des biens, services et marchandises (ci-après « processus d'achats »). Ces faiblesses, qui ont été identifiées entre le 1^{er} janvier 2010 et le 30 novembre 2011, illustrent le manque de rigueur dans la gestion de la commune qui se base encore trop souvent sur des pratiques informelles. En particulier, des manquements ont notamment été constatés dans les domaines suivants :

- **disponibilité budgétaire** : plusieurs 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 législation en matière de marchés publics n'a pas été respectée ou n'a pas été suffisamment considérée (marchés attribués de gré à gré en lieu et place d'une procédure ouverte, absence d'analyse transversale permettant d'identifier les marchés à soumettre à la réglementation sur les marchés publics, etc.) ;
- **engagement des dépenses** : plusieurs dépenses ont été engagées sans approbation formelle par les signataires autorisés ;
- **comptabilisation des factures** : plusieurs dépenses n'ont pas été comptabilisées de manière adéquate (mauvaise imputation au niveau de la nature de la prestation ou de la période comptable).

Par ailleurs, la Cour a relevé des manquements concernant la **formalisation des contrôles** liés aux processus ou sous-processus suivants :

- **analyse des besoins** : en l'absence de documentation relative à l'analyse des besoins, l'efficacité de plusieurs dépenses de montant significatif n'a pu être démontrée ;
- **mise en concurrence des fournisseurs** : la documentation démontrant que des mises en concurrence étaient systématiquement réalisées pour les achats de montant significatif faisait parfois défaut ;
- **réalisation des prestations et enregistrement des factures** : pour l'ensemble des dépenses analysées, le rapprochement entre le bon de commande (ou contrat), le bon de livraison et la facture n'est pas formalisé. Dans un cas, la Cour a d'ailleurs relevé que ce contrôle n'avait pas été effectué de manière adéquate, ne permettant pas à la commune d'identifier des facturations à double de la part d'un fournisseur ;
- **contrôles généraux relatifs aux fournisseurs** : les rapprochements bancaires et les contrôles effectués sur l'existence des fournisseurs ne sont pas formalisés et ne sont donc pas revus par un supérieur hiérarchique. Par ailleurs, la base fournisseurs ainsi que les droits d'accès au système comptable OPAL n'ont jamais fait l'objet d'une revue formalisée.

Sur la base du guide du système de contrôle interne des communes genevoises (voir le chapitre 1 et le début du chapitre 4), la Ville d'Onex a entamé des travaux courant 2011 visant notamment à formaliser ses processus, dont le processus achats. La Cour l'encourage à poursuivre ses efforts tout en intégrant les recommandations émises au chapitre 4 et notamment les outils et contrôles clés mentionnés dans le guide (check-list « analyse des besoins », matrice contrôles clés des achats, etc.). En particulier concernant la disponibilité budgétaire, la Cour recommande l'utilisation systématique du module « engagements » de l'application OPALÉ et la mise en place de « blocages » au sein de cette application.

6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.1.4	<p>Expression du besoin et disponibilité budgétaire [cf. constat 1] Pour l'ensemble des dépenses de montant significatif (par exemple au-dessus de 5'000 F), la Cour recommande à la Ville d'Onex de formaliser l'analyse de ses besoins en rendant obligatoire l'établissement de la « <i>check-list de l'analyse des besoins</i> » mentionnée au chapitre 6.5 du guide du système de contrôle interne des communes genevoises. Cette check-list doit notamment permettre de répondre aux questions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - cette prestation relève-t-elle du service public ? ; - le cercle des bénéficiaires de cette prestation est-il défini et suffisant ? ; - est-ce que l'achat est l'action la plus efficiente à réaliser pour satisfaire le besoin ?, etc. <p>La check-list devrait être jointe au bon de commande afin d'être validée par le conseiller administratif délégué.</p>	2	Secrétaire général adjoint	30.06.2012	
4.1.4	<p>Expression du besoin et disponibilité budgétaire [cf. constats 2 à 6] De manière à s'assurer qu'aucune dépense ne puisse être engagée sans couverture budgétaire, la Cour recommande à la Ville d'Onex, 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>Ce contrôle du disponible devrait être également joint au bon de commande pour validation par le conseiller administratif délégué.</p>	3	Secrétaire général	31.12.2012	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	Par ailleurs, un système d'alerte devrait être mis en place au sein de l'application OPALE visant à faciliter la gestion rigoureuse du processus de comptabilisation des dépenses. A ce titre, la Cour recommande à la commune de se rapprocher du SIACG.	3	SIACG	Délai soumis à l'acceptation du développement à charge des communes membres du SIACG	
4.2.4	Mise en concurrence des fournisseurs, établissement et validation des commandes [cf. constat 1] Pour l'ensemble des dépenses de montant significatif (par exemple au-dessus de 10'000 F compte tenu de la pratique actuellement en vigueur), la Cour recommande à la Ville d'Onex, dans le cadre de la mise en place de son futur système de contrôle interne, d'inclure une étape de mise en concurrence obligatoire des fournisseurs. La documentation relative à cette mise en concurrence devra être jointe au bon de commande pour validation par le conseiller administratif délégué.	2	Secrétaire général adjoint	30.06.2012	
4.2.4	Mise en concurrence des fournisseurs, établissement et validation des commandes [cf. constats 2 et 3] La Cour recommande à la Ville d'Onex de se conformer à la réglementation en matière de marchés publics. En particulier, la Cour l'invite à formaliser une procédure qui permette l'identification systématique des marchés publics. Afin d'atteindre cet objectif, cette procédure pourrait inclure, d'une part, d'effectuer une revue de l'ensemble des contrats conclus avec les fournisseurs, et d'autre part, d'analyser les montants totaux dépensés sur certaines natures de charges (voir notamment les marchés de services mentionnés au constat n°3).	4	Juriste, Adjointe au Secrétaire général	31.12.2012	
4.2.4	Mise en concurrence des fournisseurs, établissement et validation des commandes [cf. constat 4] La Cour recommande à la Ville d'Onex, dans le cadre de la mise en place de son futur système de contrôle interne, d'inclure une étape visant à rendre obligatoire l'établissement d'un bon de commande pour les dépenses de montant significatif (par exemple 5'000 F). La validation de ce dernier devra s'effectuer par la ou les personnes autorisées en fonction du montant engagé.	2	Secrétaire général adjoint	30.06.2012	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	Dans ce cadre, la Cour encourage également la Ville d'Onex à comptabiliser les engagements significatifs dans l'application OPALE (module « engagements »), ceci afin de pouvoir contrôler en tout temps le disponible sur chaque rubrique budgétaire (voir également les recommandations au chapitre 4.1.4).	2	Responsable comptabilité et informatique	30.06.2012	
4.3.4	<p>Réalisation des prestations et enregistrement des factures [cf. constats 1 à 3] Pour l'ensemble des dépenses de montant significatif (par exemple 5'000 F), la Cour recommande à la Ville d'Onex, dans le cadre de la mise en place de son futur système de contrôle interne, d'inclure une étape visant à s'assurer qu'un rapprochement entre le bon de commande, le bon de livraison et la facture soit systématiquement établi par le chef de service. Dans ce cadre, une activité de contrôle devra être mise en place au sein du service comptabilité/informatique afin de s'assurer du respect :</p> <ul style="list-style-type: none"> - du principe de séparation des tâches (entre la personne effectuant le bon de commande et la personne en charge de la réception de la marchandise ou de l'exécution des travaux/services) ; - des quantités entre le bon de commande, le bon de livraison et la facture ; - du prix facturé entre le bon de commande et la facture. 	2	Responsable comptabilité et informatique	31.12.2012	
4.3.4	<p>Réalisation des prestations et enregistrement des factures [cf. constat 4] La Cour encourage la Ville d'Onex à mettre en place une directive relative à l'ensemble des frais de repas et de réceptions remboursés par la commune. Cette directive devra notamment préciser le montant maximum par repas pris en charge par la commune en particulier pour les « types » de repas suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - repas de services ; - repas de chefs de service ou conseiller administratif avec des fournisseurs ; - repas de fin d'année ; - etc. 	2	Secrétaire général adjoint	30.06.2012	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.3.4	Réalisation des prestations et enregistrement des factures [cf. constat 5] La Cour recommande à la Ville d'Onex, dans le cadre de la mise en place de son futur système de contrôle interne, d'inclure une étape de contrôle visant à s'assurer que chaque facture soit signée par les personnes autorisées, avant imputation comptable et paiement. Cette activité de contrôle pourrait être réalisée au sein du service financier.	3	Secrétaire général adjoint	30.06.2012	
4.3.4	Réalisation des prestations et enregistrement des factures [cf. constat 6] Au regard de la pratique déjà effectuée pour l'acquisition de véhicules, la Cour recommande à la Ville d'Onex, dans le cadre de la mise en place de son futur système de contrôle interne, de se doter d'une procédure fixant les seuils à partir desquels les dépenses doivent être activées (comptabilisation en dépenses d'investissement et non en charge de fonctionnement). Cette directive devrait tenir compte des bonnes pratiques en matière comptable, notamment en matière de durée de vie économique de l'acquisition concernée.	2	Secrétaire général	31.12.2012	
4.3.4	Réalisation des prestations et enregistrement des factures [cf. constats 7 à 9] La Cour recommande à la Ville d'Onex, dans le cadre de la mise en place de son futur système de contrôle interne, d'inclure une étape visant à contrôler l'imputation comptable des factures. Ce contrôle, qui pourrait être effectué par sondage, devra être défini dans une directive spécifique.	2	Secrétaire général	31.12.2012	
4.4.4	Contrôles généraux relatifs aux fournisseurs [cf. constat 1] La Cour recommande à la Ville d'Onex de formaliser les états de rapprochements bancaires. Ce contrôle doit être opéré au minimum mensuellement sur l'ensemble des comptes bancaires et postaux de la commune. Dans ce cadre, lors de la mise en place de son futur système de contrôle interne, une activité de contrôle devra être mise en place au sein du secrétariat général afin de s'assurer du respect de la procédure.	2	Secrétaire général	31.12.2012	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.4.4	<p>Contrôles généraux relatifs aux fournisseurs [cf. constats 2 à 4] La Cour recommande à la Ville d'Onex, de compléter la directive générale « fournisseurs » déjà existante afin de définir formellement :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le processus d'entrée en relation avec un nouveau fournisseur précisant l'ensemble des documents à obtenir avant son intégration dans la base fournisseurs OPALE (y compris le contrôle sur l'affiliation à une caisse de compensation pour les indépendants) ; - les contrôles périodiques à mettre en place, permettant une mise à jour de la base fournisseurs (ex : revue des faillites des sociétés, etc.) ; - les contrôles sur les modifications intervenues sur cette base fournisseurs. 	3	Responsable comptabilité et informatique	31.12.2012	
4.4.4	<p>Contrôles généraux relatifs aux fournisseurs [cf. constat 5] Lors de la mise en place de son futur système de contrôle interne, la Cour recommande à la Ville d'Onex de développer et mettre en œuvre une procédure de gestion des droits d'accès de l'application OPALE. Ces droits d'accès devraient être redéfinis autour d'utilisateur type. Ceci permettra à la commune d'effectuer des revues ponctuelles des accès délivrés à l'ensemble de ses collaborateurs et de s'assurer d'une meilleure maîtrise de ces derniers.</p>	3	Responsable comptabilité et informatique	31.12.2012	

7. DIVERS

7.1. Glossaire des risques

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

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « possibilité qu'un événement survienne et nuise à l'atteinte d'objectifs ». 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'Etat et de ses services ou entités, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies, sur l'activité courante, voire sur la poursuite de son activité.

Exemples :

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

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

Exemples :

- insuffisance de couverture d'assurance entraînant un décaissement de l'Etat en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa rentabilité entraînant l'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'Etat 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'Etat ;
- bonne ou mauvaise réputation des acheteurs et impact sur les prix,
- porter à la connaissance du public la mauvaise utilisation de fonds entraînant la possible réduction ou la suppression de subventions et donations.

7.2. Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs de la Ville d'Onex qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé le 28 février 2012. Le rapport complet a été transmis à la Ville d'Onex le 21 mars 2012 dont les observations remises le 18 avril 2012 ont été dûment reproduites dans le rapport.

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

Genève, le 23 avril 2012

Stanislas Zuin
Président

Stéphane Geiger
Magistrat titulaire

Daniel Devaud
Magistrat titulaire



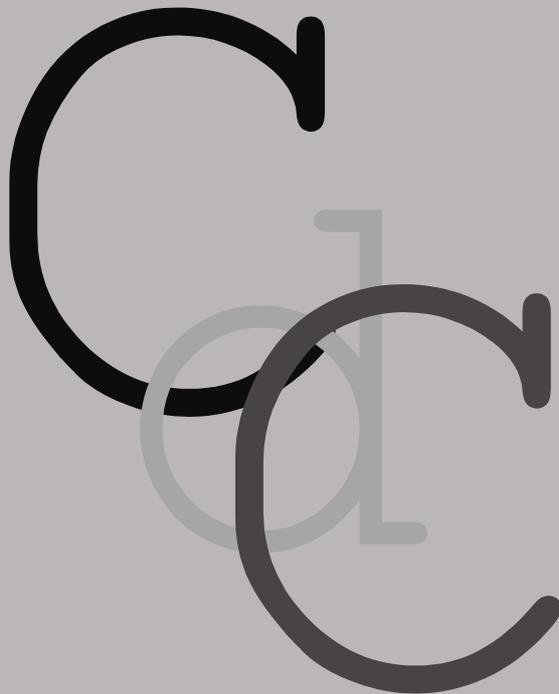
Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'Etat en contactant la Cour des comptes.

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

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.ge.ch/cdc>



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.ge.ch/cdc>