

## **Recommandations à la surveillance des finances communales du 9 juin 2017**

Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales

### **I. Situation initiale**

Il y a quelques années, la Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales s'est penchée de manière approfondie sur l'activité des autorités cantonales de surveillance. Une enquête écrite de la Conférence a posé principalement des questions sur les thèmes suivants :

- bases juridiques de la surveillance des finances communales ;
- dispositions légales relatives au contrôle des comptes ;
- organisme au sein du canton qui s'occupe de la surveillance ;
- collectivités soumises à cette surveillance - actes de contrôle de la surveillance cantonale et contenu du contrôle (données passées, décisions en cours, données futures) ;
- mesures prudentielles prises par les cantons en cas d'irrégularités ;
- évaluations statistiques.

Les résultats de l'enquête initiale de 1999 ont été résumés dans une publication spéciale (Info n° 7/21.06.1999). Elle a montré que pratiquement tous les cantons disposaient de dispositions pour une surveillance efficace des communes et qu'un service cantonal était chargé d'assumer cette tâche.

L'assouplissement de la surveillance au cours des dernières années vers une plus grande responsabilité des communes (moins de contrôles, intervalles de contrôle plus longs) a incité la Conférence à lancer une nouvelle enquête en 2016 (publication du 10 juin 2016). Sur la base des résultats, les exigences minimales en matière de surveillance financière cantonale ont été revues et, si nécessaire, adaptées.

### **II Objectifs de la surveillance**

La surveillance financière cantonale des collectivités de droit communal doit poursuivre les objectifs suivants :

- une activité de gestion et d'administration conforme aux règles ;
- une gestion financière saine ;
- une gestion rigoureuse des fonds publics ;
- une présentation transparente de la situation financière des collectivités (True and Fair View) ;
- le respect des délégations de compétences (dispositions relatives au droit de crédit) ;
- la comparabilité entre les communes.

### **III Effets de la surveillance**

La surveillance administrative des activités des collectivités de droit communal doit servir à s'assurer du respect des bases légales (Constitution, lois, ordonnances) ainsi que de l'adéquation et de l'économicité des tâches déléguées aux collectivités de droit communal. La surveillance administrative doit être exercée dans le respect du principe de proportionnalité entre les mesures prises par l'autorité de surveillance et l'importance des intérêts à protéger.

Les activités proposées doivent permettre aux collectivités locales de bénéficier d'une sécurité juridique, d'éviter autant que possible les erreurs et les développements indésirables, ainsi que de contribuer à maintenir la qualité de la gestion budgétaire, du budget, de la comptabilité et de la présentation des comptes. La situation financière des collectivités locales doit être rendue publique. Toutefois, la surveillance financière cantonale ne peut pas garantir à elle seule qu'une collectivité locale ne commettra pas d'erreurs ou d'abus. L'autonomie communale s'applique en principe et, dans ce sens, ce sont les collectivités de droit communal qui sont les premières responsables d'elles-mêmes.

#### **IV. Recommandations pour la surveillance financière cantonale**

Le canton

1. règle la surveillance cantonale des finances communales ;
2. édicte des prescriptions sur la gestion budgétaire et comptable des collectivités de droit communal ;
3. émet des directives/recommandations visant à réduire les risques financiers (système de contrôle interne)
4. édicte des dispositions relatives à la vérification des comptes et à la révision ;
5. crée des offres de formation et de perfectionnement pour le personnel administratif et les autorités ;
6. rend public le travail de la surveillance cantonale des finances communales ;
7. publie une statistique sur les finances communales ;
8. évalue et approuve les dispositions financières des règlements communaux.

#### **V. Commentaires sur les différentes recommandations**

##### **1. Régler la surveillance cantonale des finances communales**

Il s'agit de réglementer les tâches, les compétences, les moyens d'intervention, les principes de procédure et les voies de recours. En outre, les compétences des directions, des unités administratives centrales ou décentralisées doivent être clairement définies. L'organisation de la surveillance doit, dans la mesure du possible, être conçue de manière à ce que l'activité de surveillance puisse être exercée de manière centralisée. L'organisation, les tâches et les opérations de contrôle de la surveillance doivent être axées sur les exigences de légalité, de régularité et de légitimité. L'autonomie des communes doit également être prise en compte. Les raisons et les procédures pour une prise en charge temporaire de la gestion communale ou d'une partie de celle-ci par les organes de surveillance doivent être réglées.

Pour éviter les évolutions indésirables dans la gestion budgétaire et comptable, les budgets et/ou les comptes annuels des collectivités locales doivent par exemple être approuvés par les organes de surveillance ou, au moins, être exigés, avec les plans financiers et les plans de tâches, sans procédure d'approbation formelle. Il est également envisageable que les collectivités déclarent elles-mêmes des éléments pertinents pour la surveillance.

Il s'agit notamment de vérifier :

- a) l'exactitude formelle et l'exhaustivité des budgets, des comptes annuels ainsi que des plans financiers et des plans de tâches ;
- b) l'existence de toutes les décisions et de tous les rapports de contrôle nécessaires ;
- c) le respect de l'équilibre budgétaire annuel ou à moyen terme ;
- d) le respect des règles de gestion budgétaire et comptable ;
- e) la couverture des coûts des domaines financés par les taxes ;
- f) l'évolution du résultat annuel, des investissements et de l'endettement, de manière effective ou sur la base de chiffres clés ;

En règle générale, les autorités de contrôle ne peuvent vérifier que les opérations achevées (contrôle répressif, par exemple contrôle des comptes annuels). Il est possible d'en tirer des recommandations pour l'avenir, mais si l'on veut anticiper les évolutions négatives, le contrôle des budgets et des plans financiers et de tâches doit jouer un rôle plus central (contrôle préventif, p. ex. système de détection précoce basé sur le plan financier et de tâches). Le soutien, la formation et le conseil à tous les organes des collectivités publiques constituent également un moyen efficace de prévention.

Si des visites de contrôle périodiques sont prévues, la gestion budgétaire, l'organisation de l'administration communale, la structure et le fonctionnement du système de contrôle interne, les inventaires et l'exécution des tâches de l'organe de contrôle doivent être examinés, par exemple en consultant les rapports de contrôle (rapport complet et/ou rapport succinct).

L'intervention des organes de surveillance (Conseil-exécutif et Conseil cantonal) en cas d'évolutions indésirables d'une commune doit être définie. Il est également recommandé de régler les circonstances dans lesquelles le canton édicte un budget ou une quotité de l'impôt (coefficient d'impôt) de substitution pour une collectivité de droit communal et comment se déroule l'approbation des comptes annuels, le cas échéant du budget, ainsi que du plan financier et du plan des tâches. Il convient également de définir la possibilité pour l'organe de surveillance de prendre des mesures de remplacement (par exemple le recours à une mise sous contrôle ou à une mise sous administration extraordinaire)

Si des erreurs ont été causées par la faute d'une personne responsable (actes malveillants ou autres), la responsabilité disciplinaire, pénale et financière doit être examinée sans délai.

## **2. Edicter des règles relatives à la gestion budgétaire et comptable des collectivités locales**

Les règles budgétaires, comptables et de présentation des comptes assurent la transparence et garantissent la régularité et la légalité de la gestion budgétaire et comptable. Elles règlent le type et l'étendue de la gestion budgétaire, de la comptabilité et de la présentation des comptes, ainsi que l'étendue du budget, des comptes annuels, y compris les annexes, et de la planification financière et des tâches. Elles veillent à la publication des liens de la commune avec d'autres collectivités de droit public, des fondations ou des sociétés de droit privé.

## **3. Emettre des directives/recommandations pour réduire les risques financiers (système de contrôle interne)**

Les risques financiers doivent être réduits au maximum. Les collectivités de droit communal doivent être tenues par l'autorité de surveillance cantonale de contrôler en permanence leur organisation en ce qui concerne les risques financiers et de prendre de leur propre initiative les mesures nécessaires pour les améliorer.

## **4. Edicter des prescriptions sur l'audit et la révision des comptes**

Les prescriptions règlent les tâches et les compétences des commissions de vérification des comptes, éventuellement les exigences professionnelles pour siéger dans la commission de vérification des comptes et/ou pour la présidence, ainsi que l'agrément d'autres organes de contrôle disposant de compétences professionnelles suffisantes. La vérification des comptes doit être assurée par un organe indépendant de l'autorité et de l'administration communales, qui dispose de connaissances suffisantes en matière de finances communales, de comptabilité et de révision des comptes communaux.

## **5. Créer des offres de formation et de perfectionnement pour le personnel administratif et les autorités ;**

La formation initiale et continue comprend le conseil, la formation, le soutien et l'information active de toutes les autorités, personnes, organismes et organes de contrôle impliqués. En outre, le canton doit participer activement au développement de la comptabilité des collectivités publiques.

## **6. Rendre public le travail de la surveillance cantonale des finances communales**

Tous les organes de surveillance généraux ou sectoriels au sein du canton s'informent mutuellement des incidents, des constatations, des résultats des contrôles et des dispositions prises en matière de surveillance. L'autorité cantonale de surveillance établit en outre un rapport public sur ses activités.

## **7. Publier des statistiques sur les finances des communes**

Le canton doit publier et analyser une sélection de données relatives aux finances communales, mais au moins les données des communes politiques et des autres collectivités financées par l'impôt. Il est recommandé de publier au moins les ratios financiers harmonisés, le résultat des comptes et l'état du capital propre et des dettes ainsi que la quotité de l'impôt, toujours en comparaison pluriannuelle. Les données sont largement commentées. La pertinence des publications de statistiques financières communales présuppose bien entendu que toutes les collectivités de droit communal appliquent le modèle comptable harmonisé de la Conférence des directeurs cantonaux des finances (MCH1 ou MCH2).

## **8. Evaluer et approuver les dispositions financières des règlements communaux**

Un moyen préventif important est le conseil et l'assistance lors de l'élaboration des règlements communaux, des statuts des associations à but déterminé et des contrats de collaboration, ainsi que leur évaluation. Dans ce cadre, il convient également de veiller à une réglementation appropriée des compétences financières.

## **VI Conclusion**

La surveillance des finances communales évolue d'un contrôle matériel rétrospectif vers un contrôle du respect des bases légales avec un regard plus prospectif. Les communes gèrent leur budget de manière autonome, la surveillance cantonale se limitant à l'examen de données de référence, à la publication d'évaluations statistiques et à l'intervention subsidiaire lorsque la commune ne peut pas remplir elle-même ses tâches.

Commission de la Conférence des autorités cantonales de  
Surveillance des finances communales