

**3<sup>ème</sup> séance : Procédures d'audit pour l'analyse de la situation financière des collectivités locales dans le cadre du contrôle de leurs comptes annuels**



**La surveillance et le contrôle des communes, le modèle valaisan**

*Inspection des finances du Canton du Valais (Suisse)*

*Séminaire EURORAI du 4 avril 2014*

*Tenerife*

*Alexandre BERCLAZ*

*Expert-comptable diplômé  
Expert-réviseur agréé*

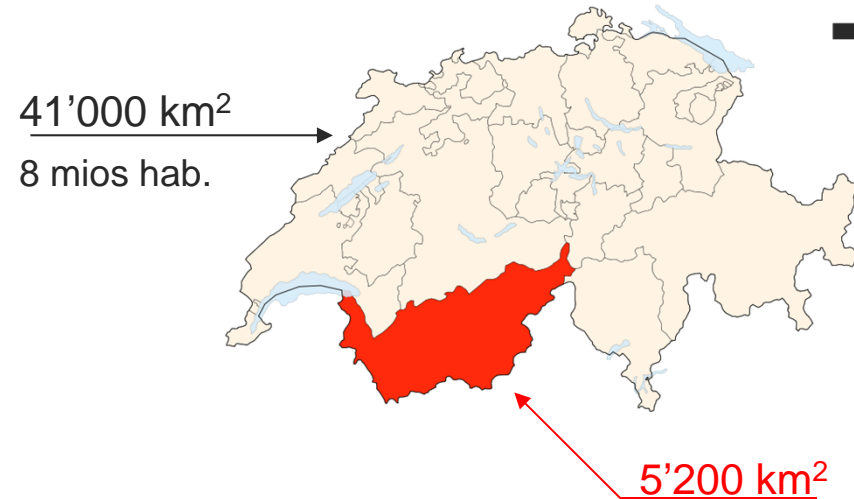
# **Fil rouge**

- 1. Introduction**
- 2. Bases légales**
- 3. Surveillance réalisée par le Département cantonal en charge des finances**
- 4. Contrôles effectués par l'Inspection des finances**
- 5. Conclusions**

# 1. Introduction (1)

## ■ *La Suisse*

- Structures fédérales
- 26 cantons
  - de 16'000 à 1'300'000 habitants par canton
  - **Canton du Valais (320'000 habitants)**
- 2'400 communes (**Valais 143**)



# 1. Introduction (2)

- ***Le Canton du Valais***

- Région touristique
- Nécessité d'investissements importants



- ***Autonomie communale***



- ***Affaire «Leukerbad» fin des années 90***

- Cas présenté au séminaire EURORAI de Rostov (octobre 2011)
- Repris lors d'un séminaire pour les collectivités locales de Hongrie à Budapest (avril 2012)



# 1. Introduction (3)

## ■ *Affaire «Leukerbad» fin des années 90*

- Dette 160 mios € (88'000 € par habitant)
- 1998 : mise sous régie partielle de la commune par le canton
- Commission d'enquête parlementaire
- Mesures prises concernant cette commune
  - contrat d'assainissement, création d'une société chargée de réaliser les mesures décidées
- Mesures prises pour l'ensemble des communes
  - modification de la législation
  - et du cadre de surveillance

## 2. Bases légales (1)

- *Loi sur les communes et ordonnance sur la gestion financière des communes de 2004*
- *Autonomie communale renforcée ... avec instauration de directives légales plus exigeantes*
- *Rôle du canton : surveillance des communes / mise en place d'outils dans ce sens*
- *Principes relatifs à l'autonomie communale*
  - La commune a la responsabilité de la gestion et du contrôle des finances communales
  - Le conseil municipal est responsable de la gestion financière de la commune
  - Le conseil municipal prend les dispositions nécessaires à l'instauration d'un SCI efficace et adapté à l'importance des affaires

## 2. Bases légales (2)

- *Directives légales plus exigeantes, portant notamment sur*
  - Discipline budgétaire accrue
    - **équilibre budgétaire** : un excédent de charges admis seulement si, après prise en compte des amortissements, il ne résulte pas de découvert au bilan
    - établissement d'une planification financière pluriannuelle (4 ans au moins)
    - exigence d'un taux d'amortissement minimum (10%)
    - adoption du budget par le législatif (assemblée primaire ou conseil général), ce qui n'était pas le cas auparavant
    - le législatif est seul compétent pour toute nouvelle dépense non obligatoire dont le montant > 5% des recettes brutes du dernier exercice

## 2. Bases légales (3)

- *Directives légales plus exigeantes, portant notamment sur*
  - Politique de transparence et d'information en matière gestion et d'évolution des finances communales
    - Le Département cantonal en charge des finances édicte un guide qui règle le contenu et la structure du compte et du budget (**harmonisation**)
    - Le **plan financier** se compose du message introductif, du tableau des résultats de la planification financière et du programme des investissements
    - La commune doit publier **cinq critères d'évaluation** de sa situation financière avec l'appréciation du niveau obtenu



# 3. Département cantonal des finances (1)

- *Principal acteur et répondant vis-à-vis des communes*
  
- *Tâches*
  - **Conseiller et surveiller** les communes dans le domaine de la gestion financière
  
  - **Mise en place d'outils pour effectuer cette surveillance**
  
  - Édicter des instructions complémentaires à l'ordonnance, portant notamment sur
    - les modèles de comptes
    - les consolidations comptables
    - la vérification des comptes annuels

## 3. Département cantonal des finances (2)

### ■ *Outils dans le cadre de la surveillance*

- Suivi de **5 indicateurs financiers** et rapport annuel sur l'évolution constatée pour l'ensemble des communes
- Les indicateurs définis
  - degré d'autofinancement
  - capacité d'autofinancement
  - taux des amortissements ordinaires et taux global
  - endettement net par habitant
  - taux de volume de la dette brute
- Développement d'un fichier permettant le **calcul automatique et standardisé** des indicateurs

## 3. Département cantonal des finances (3)

### ■ *Commune de Sierre*

○ 16'000 habitants

○ Compte 2012

○ marge d'autofinancement : 13'000'000 €

○ investissements nets : 20'700'000 €

○ fortune nette : 156'600'000 €

### 3. Département cantonal des finances (4)

- Exemple : Commune de Sierre (comptes publiés 2012)

**Degré d'autofinancement** : autofinancement en % de l'investissement net

1. Degré d'autofinancement (I1)	2011	2012	Moyenne
(Autofinancement en pour cent de l'investissement net)	90.2%	62.4%	75.0%

Valeurs indicatives

$I1 \geq 100\%$	5 - très bien
$80\% \leq I1 < 100\%$	4 - bien
$60\% \leq I1 < 80\%$	3 - satisfaisant (à court terme)
$0\% \leq I1 < 60\%$	2 - insuffisant
$I1 < 0\%$	1 - très mauvais

### 3. Département cantonal des finances (5)

- Exemple : Commune de Sierre (comptes publiés 2012)

**Capacité d'autofinancement : autofinancement en % des revenus financiers**

2. Capacité d'autofinancement (I2)	2011	2012	Moyenne
(Autofinancement en pour cent des revenus financiers)	14.8%	13.5%	14.2%

Valeurs indicatives

$I2 \geq 20\%$	5 - très bien
$15\% \leq I2 < 20\%$	4 - bien
$8\% \leq I2 < 15\%$	3 - satisfaisant
$0\% \leq I2 < 8\%$	2 - insuffisant
$I2 < 0\%$	1 - très mauvais

### 3. Département cantonal des finances (6)

- Exemple : Commune de Sierre (comptes publiés 2012)

**Taux des amortissements ordinaires : amortissements en % du patrimoine administratif à amortir**

3. Taux des amortissements ordinaires (I3)	2011	2012	Moyenne
(Amortissements ordinaires en % du PA à amortir)	10.0%	10.0%	10.0%

Valeurs indicatives

$I3 \geq 10\%$	5 - amort. suffisants
$8\% \leq I3 < 10\%$	4 - amort. moyens (à court terme)
$5\% \leq I3 < 8\%$	3 - amort. faibles
$2\% \leq I3 < 5\%$	2 - amort. insuffisants
$I3 < 2\%$	1 - amort. nettement insuffisants

### 3. Département cantonal des finances (7)

- ***Suivi des indicateurs financiers – valeurs indicatives (4<sup>ème</sup> critère)***

- Endettement net par habitant (dette brute moins patrimoine financier réalisable par habitant)

- plus de 7'200 € : endettement excessif
- de 5'600 à 7'200 € : endettement très important
- de 4'000 à 5'600 € : endettement important
- de 2'400 à 5'600 € : endettement mesuré
- moins de 2'400 € : endettement faible

### 3. Département cantonal des finances (8)

- Exemple : Commune de Sierre (comptes publiés 2012)

#### Endettement net par habitant

4. Endettement net par habitant (I4)	2011	2012	Moyenne
(Dette brute moins PF réalisable par habitant)	-1385	-925	-1153

#### Valeurs indicatives

I4 < 3'000	5 - endettement faible
3'000 ≤ I4 < 5'000	4 - endettement mesuré
5'000 ≤ I4 < 7'000	3 - endettement important
7'000 ≤ I4 < 9'000	2 - endettement très important
I4 ≥ 9'000	1 - endettement excessif



### 3. Département cantonal des finances (9)

- Exemple : Commune de Sierre (comptes publiés 2012)

**Taux du volume de la dette brute : dette brute en % des revenus financiers**

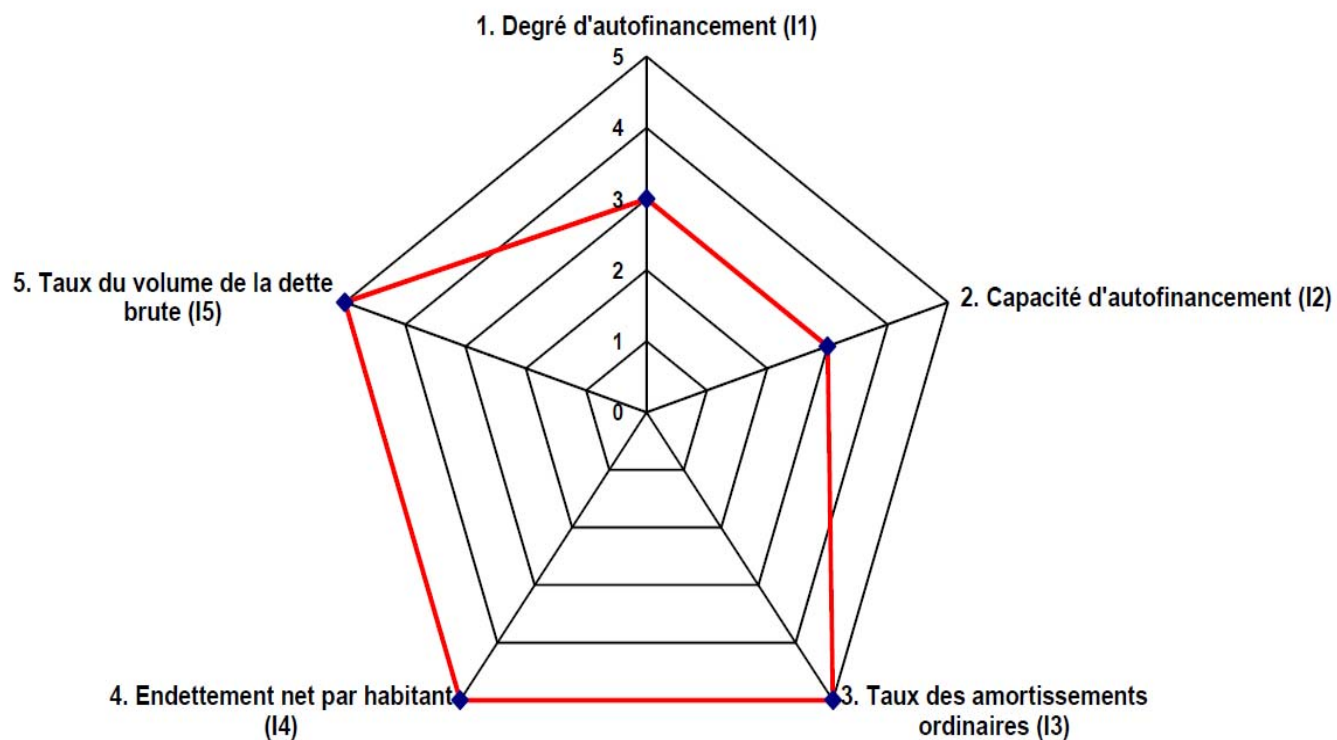
5. Taux du volume de la dette brute (I5)	2011	2012	Moyenne
(Dette brute en % des revenus financiers)	60.1%	77.8%	68.5%

Valeurs indicatives

I5 < 150%	5 - très bien
150% ≤ I5 < 200%	4 - bien
200% ≤ I5 < 250%	3 - satisfaisant
250% ≤ I5 < 300%	2 - insuffisant
I5 ≥ 300%	1 - mauvais

### 3. Département cantonal des finances (10)

Graphique des indicateurs - moyenne des années 2011 et 2012



## 3. Département cantonal des finances (11)

### ■ *Autres outils*

- Prise de connaissance du rapport succinct de **l'organe de révision** qui fait partie intégrante du compte annuel
  - qualification : entreprise de révision et réviseur responsable soumis à l'agrément de la Confédération selon la loi suisse sur la surveillance de la révision
  - les réviseurs nommés pour 4 ans doivent être indépendants des autorités communales
- Exemple du rapport succinct relatif aux comptes 2012 de la Commune de Sierre

### 3. Département cantonal des finances (12)

#### *Opinion d'audit*

Selon notre appréciation, le compte annuel, pour l'exercice arrêté au 31 décembre 2012 est conforme aux prescriptions légales (LCo et Ofinco) et aux règlements y relatifs.

#### **Autres constats**

Nous attestons que nous remplissons les exigences légales et réglementaires de qualification et d'indépendance conformément aux prescriptions de l'art. 83 de la LCo, des art. 72 et 73 de l'Ofinco et qu'il n'existe aucun fait incompatible avec notre indépendance.

En outre nous constatons que dans le cadre de notre révision


- l'évaluation des participations et des autres éléments de la fortune financière est appropriée ;
- le niveau des amortissements comptables est conforme aux dispositions de l'Ofinco ;
- l'endettement net de la Municipalité est nul ;
- selon notre appréciation, la Municipalité est en mesure de faire face à ses engagements ;
- l'entretien final avec le Conseil Municipal a eu lieu ;

Nous recommandons d'approuver le compte annuel qui vous est soumis.

### 3. Département cantonal des finances (13)

- **Autres outils**

- Suivi par commune du budget et du compte à l'aide d'une check-list

 <b>Commune municipale Valaisia no OFS 000 – comptes 2013</b>				
<b>Bases légales:</b>				
<a href="#">175.1 Loi sur les communes (LCo) du 5 février 2004</a>				
<a href="#">611.102 Ordonnance (Ofinco) sur la gestion financière des communes du 16 juin 2004</a>				
1	Exigences liées aux délais et à la mise à disposition	oui	non	Remarque no
1.100	Les comptes ont-ils été approuvés par l'assemblée primaire ou le conseil général avant le 30 juin ? (art. 7 al. 1 LCo)			
1.2	Si les comptes sont refusés une première fois, est-ce que la seconde assemblée primaire s'est réunie dans le délai de 60 jours ? (art. 7, al. 2 LCo)			
	<i>Les comptes ont-ils été transmis ? (art. 15 al.3 LCo)</i>			
1.3	en deux exemplaires ?			
1.4	au département (SAIC – Section des finances communales) ?			
1.5	dans les 60 jours dès l'expiration du délai de dépôt ?			
2	Exigences liées au contenu et à la structure			
2.1	Le compte contient-il le message introductif ? (art. 30 al. 2 litt. a Ofinco)			

### 3. Département cantonal des finances (14)

4 Comptes indicateurs				
4.1	Est-ce que l'application comptes indicateurs a été transmise à la section des finances communales ? (art. 61, al. 1 Ofinco)			
4.2	Est-ce que l'application comptes indicateurs a été complètement remplie ?			
4.3	Est-ce que la/les différence/s de la feuille de validation a/ont été justifiée/s ?			

5 Exigences liées à la vérification des comptes				
	<i>Est que le rapport de révision fait part des conclusions des réviseurs relatives à : (art. 85, al. 1, LCo)</i>			
5.1	l'évolution de l'endettement			
5.2	l'équilibre financier à terme			
	<i>Est-ce que le rapport succinct atteste ? (art. 75, al 3 Ofinco)</i>			
5.3	la qualification et l'indépendance du vérificateur ? (litt. a)			

### 3. Département cantonal des finances (15)

- *Exercice de la surveillance en se basant sur les différentes informations à disposition (indicateurs, rapport de l'organe de révision, check-list, etc.)*
- *Proposition d'éventuelles mesures à arrêter par le Gouvernement cantonal vis-à-vis d'une commune, notamment*
  - en cas de **découvert** à amortir
  - lorsque l'organe de révision **ne recommande pas l'approbation** des comptes
  - exemple de décision ci-après

### 3. Département cantonal des finances (16)

#### LE CONSEIL D'ETAT, = Gouvernement cantonal

Vu l'article 159 alinéa 1 de la loi sur les communes du 5 février 2004 qui prévoit qu'en cas de découvert au bilan lors de l'entrée en vigueur de la loi, soit le 1<sup>er</sup> juillet 2004, la commune adopte un plan financier prévoyant des mesures d'assainissement ainsi que l'amortissement du découvert dans un délai de dix ans ; ...

#### *d é c i d e :*

1. l'amortissement annuel du découvert inscrit au bilan de la commune de [ ] est accepté tel que proposé et arrêté comme suit :
  - Année 2005 : 1'702'260 francs (comptabilisé dans les comptes 2005)
  - Année 2006 : 229'000 francs c.r.
  - Année 2007 : 247'500 francs c.r....
4. les éventuels excédents de revenus supplémentaires du compte de fonctionnement sont obligatoirement affectés à l'amortissement du découvert au bilan;
5. le Département des Finances, des Institutions et de la Sécurité, représenté par l'Administration cantonale des finances est chargé de notifier la présente décision ;
6. [le contrôle et le suivi de la présente décision incombent à l'Inspection des finances.]



## 3. Département cantonal des finances (17)

- *Elaboration d'un rapport annuel sur les finances communales*



- Transparence : publication sur le site internet du canton

[http://www.vs.ch/NavigData/DS\\_23/M22458/fr/Rapport%20sur%20les%20finances%20communales%202011.pdf](http://www.vs.ch/NavigData/DS_23/M22458/fr/Rapport%20sur%20les%20finances%20communales%202011.pdf)

- Suivi de l'évolution annuelle

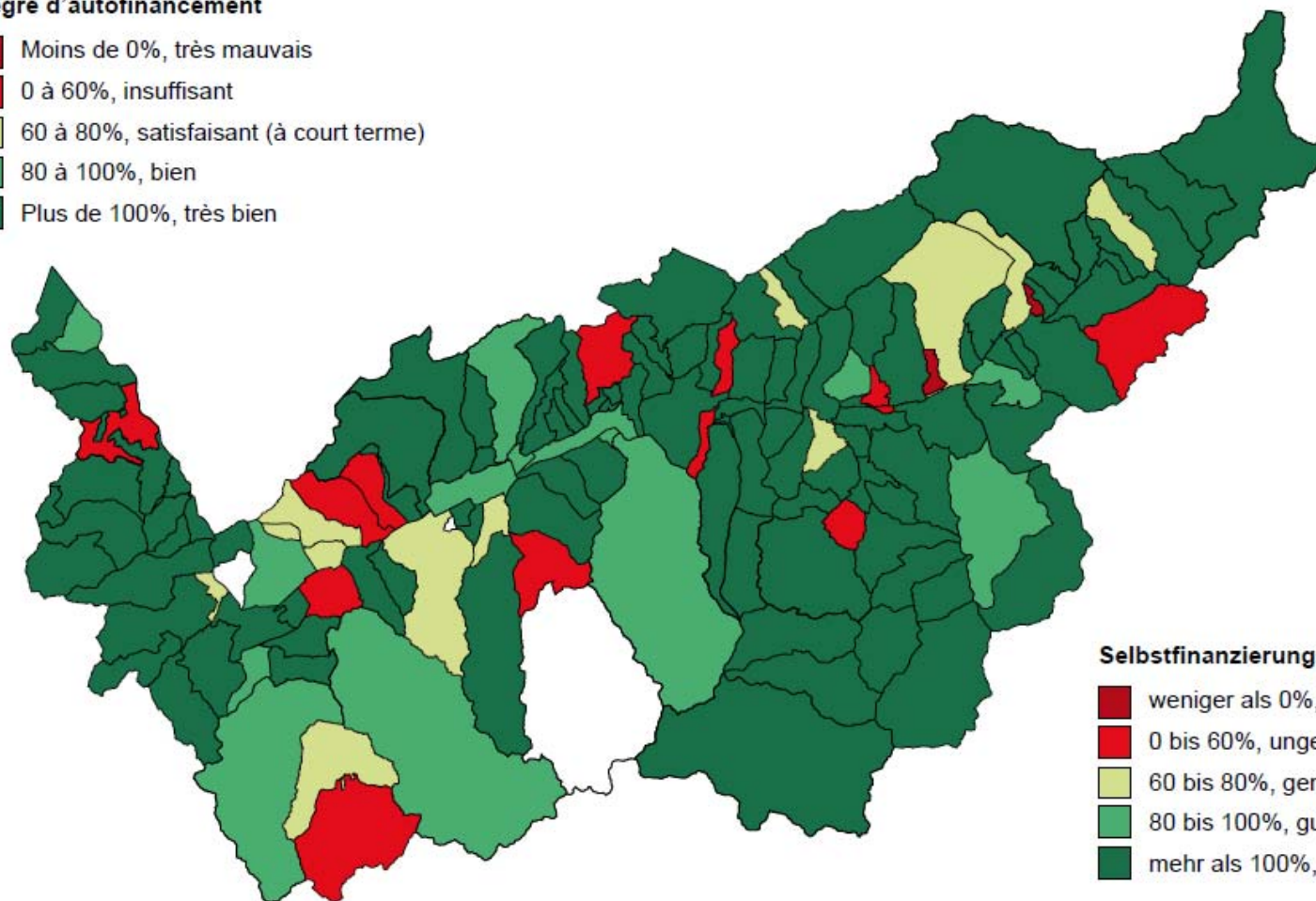
### 3. Département cantonal des finances (18)

Carte: degré d'autofinancement 2011.

Karte: Selbstfinanzierungsgrad 2011

**Degré d'autofinancement**

- Moins de 0%, très mauvais
- 0 à 60%, insuffisant
- 60 à 80%, satisfaisant (à court terme)
- 80 à 100%, bien
- Plus de 100%, très bien



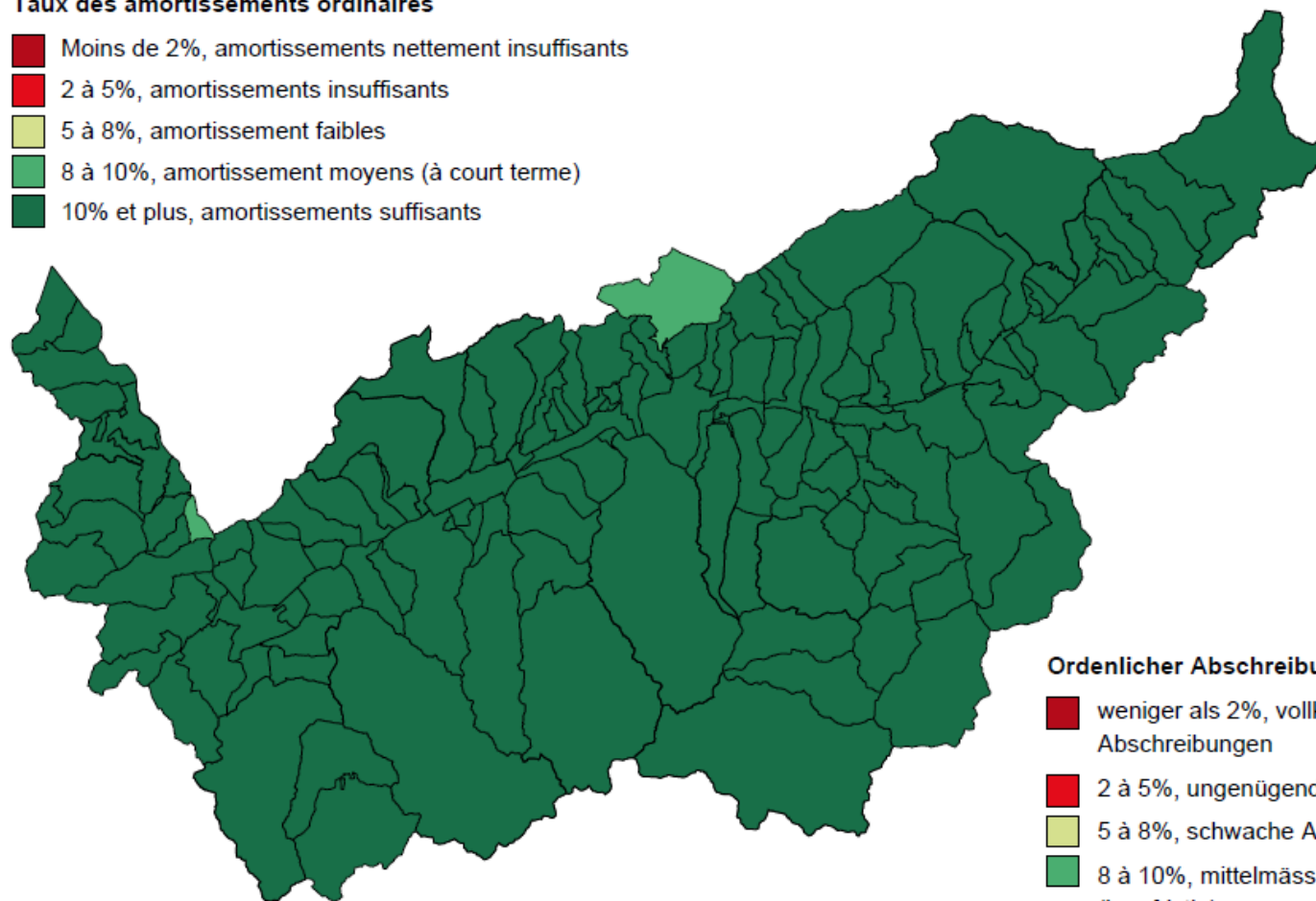
**Selbstfinanzierungsgrad**

- weniger als 0%, sehr schlecht
- 0 bis 60%, ungenügend
- 60 bis 80%, genügend (kurzfristig)
- 80 bis 100%, gut
- mehr als 100%, sehr gut

### 3. Département cantonal des finances (19)

#### Taux des amortissements ordinaires

- Moins de 2%, amortissements nettement insuffisants
- 2 à 5%, amortissements insuffisants
- 5 à 8%, amortissement faibles
- 8 à 10%, amortissement moyens (à court terme)
- 10% et plus, amortissements suffisants



#### Ordenerlicher Abschreibungssatz

- weniger als 2%, vollkommen ungenügende Abschreibungen
- 2 à 5%, ungenügende Abschreibungen
- 5 à 8%, schwache Abschreibungen
- 8 à 10%, mittelmässige Abschreibungen (kurzfristig)
- 10% und mehr, genügende Abschreibungen

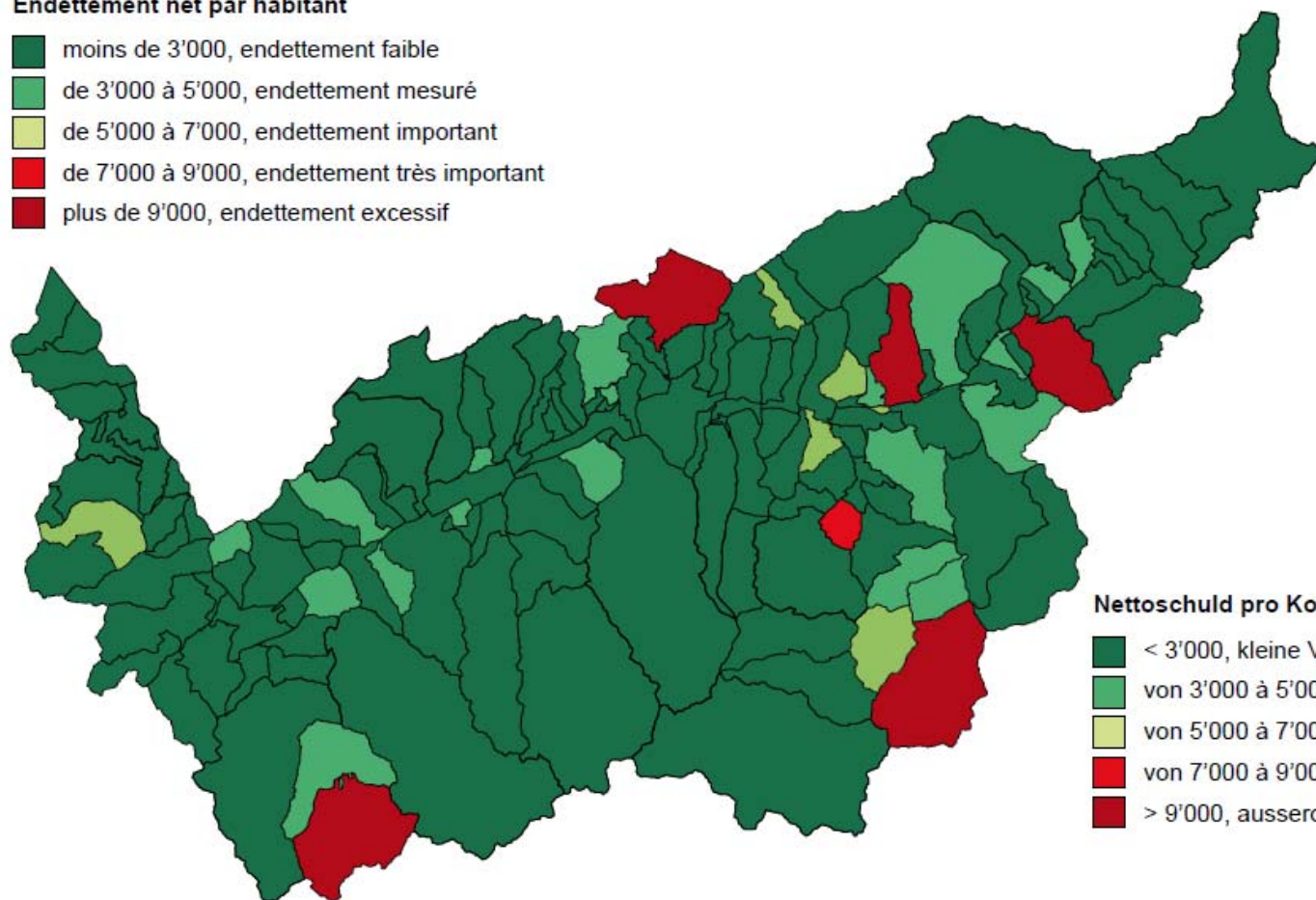
# 3. Département cantonal des finances (20)

Carte: endettement net par habitant 2011

Karte: Nettoschuld pro Kopf 2011

## Endettement net par habitant

- moins de 3'000, endettement faible
- de 3'000 à 5'000, endettement mesuré
- de 5'000 à 7'000, endettement important
- de 7'000 à 9'000, endettement très important
- plus de 9'000, endettement excessif



## Nettoschuld pro Kopf

- < 3'000, kleine Verschuldung
- von 3'000 à 5'000, angemessene Verschuldung
- von 5'000 à 7'000, grosse Verschuldung
- von 7'000 à 9'000, sehr grosse Verschuldung
- > 9'000, ausserordentlich grosse Verschuldung

## 4. Inspection des finances (1)

- *Seconde le Département en charge des finances dans sa mission de surveillance*
- *Ne se substitue pas à la mission de l'organe de révision*
- *Assume le contrôle et le suivi des mesures prises par le Conseil d'Etat ou le département*
  - Décisions du Conseil d'Etat en 2005 et 2006 pour 15 communes avec un découvert au bilan
  - Fin 2011, 2 communes n'ont pas encore totalement absorbé leur découvert

## 4. Inspection des finances (2)

- ***Organe de révision de la SA chargée de l'assainissement de la Commune de Leukerbad / situation à fin 2012 :***
  - Tous les créanciers ont adhéré au concept d'assainissement
  - L'assainissement se déroule en adéquation avec les décisions prises
  - Les dettes cautionnées par l'Etat du Valais se montent à Fr. 14.9 mios contre Fr. 24 mios à fin 2003

## 4. Inspection des finances (3)

- ***Contrôles réalisés auprès de toutes les communes sur 4 ans***
  - Fiscalité – notification des impôts communaux (taxation par le canton) / équité de traitement du contribuable
    - erreurs de notifications (tendance à la baisse due à davantage de reprises automatiques des données pour les personnes physiques / pas le cas des personnes morales)
    - corrections exigées dans les 2 sens (également en faveur du contribuable)
  - Fiscalité – gestion du contentieux / équité de traitement
    - en général bon mais le suivi des débiteurs est réalisé de manière plus stricte au canton / problèmes isolés
  - Enregistrement des paiements effectués par l'Etat

## 5. Conclusions (1)

- *Décision de tirer les leçons d'une débâcle financière d'une commune pour l'ensemble des municipalités du canton*
- *Volonté de préserver et de renforcer l'autonomie communale*
- *Renforcement des exigences et de la transparence demandées aux communes*
- *Professionnalisation des structures internes instaurée, notamment par la mise en place et/ou la formalisation d'un SCI*
- *Suivi régulier (budget / compte) effectué et prise en compte de l'évolution annuelle des indicateurs*



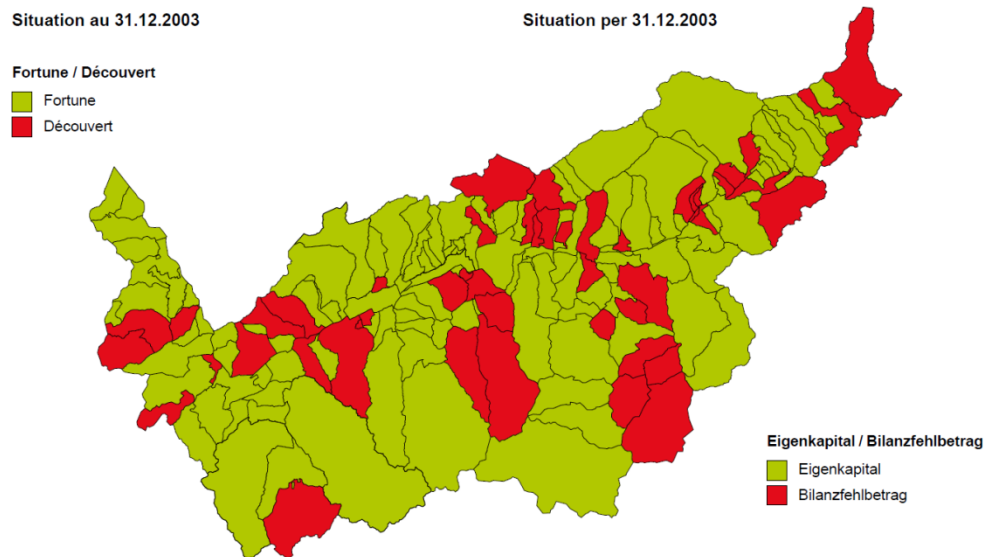
## 5. Conclusions (2)

- *Comparaison annuelle de la situation de toutes les communes*
- *Professionnalisation de l'organe de révision*
- *Cas échéant, mesures arrêtées par le Gouvernement cantonal*
- *Esprit de soutien du canton envers les communes et les acteurs devant appliquer les dispositions légales*
- *Amélioration continue de la situation globale des communes valaisannes*

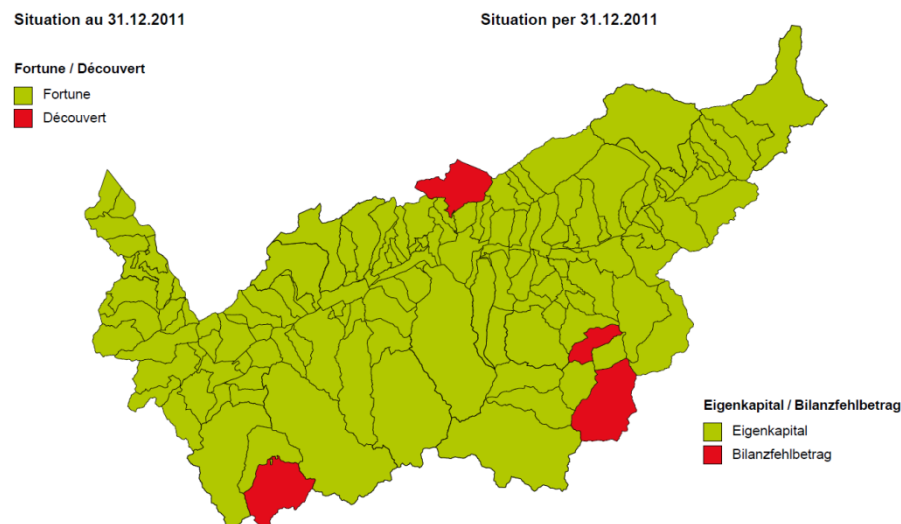
## 5. Conclusions (3)

### Situation fortune / découvert

○ à fin 2003 :



○ à fin 2011 :



**Pour terminer...**

**L'adoption de règles uniformes et claires,  
la surveillance régulière ainsi qu'un  
contrôle professionnel et indépendant  
sont les garants d'une situation saine  
des communes valaisannes**

# ***Merci de votre attention***

