

EXPERTISES ET RÉVISION -
CONSEILS JURIDIQUES ET FISCAUX

NEWSLETTER

Gérer la dette, évaluer la capacité d'investissement

LA GESTION DE LA DETTE ET L'ÉVALUATION DE LA CAPACITÉ D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES

De tout temps, les hommes n'ont cessé d'appréhender la richesse de leur nation. Ils ont développé de nombreux modèles qui font appel à toutes les subtilités de l'économétrie.

POUR UNE BONNE GESTION ET UN CONTRÔLE DE LA DETTE PUBLIQUE

Tandis que la Confédération et les cantons ont longtemps écrit des déficits, les communes ont enregistré un surplus de recettes. Les dettes consolidées des trois échelons ont atteint un montant de 32'000 francs par habitant.

SURVEILLANCE DES COMMUNES

Sauvegarder l'autonomie de la commune tout en fixant le cadre légal approprié: bien plus qu'un seul choix politique.

EDITO

La gestion de la dette publique et l'évaluation de la capacité d'investissement font partie des missions des collectivités locales. Elles sous-tendent des choix politiques et conduisent à la prise de décisions économiques et financières dont les effets se prolongent bien au-delà de l'exercice annuel. Est-il judicieux d'augmenter la dette publique? Quelle est notre marge d'autofinancement? Peut-on encore investir? Autant de questions que se posent régulièrement les décideurs communaux.

Dans l'absolu, l'exercice de l'autorité communale voudrait qu'une telle problématique ne regarde que les élus locaux. Toutefois, pour des questions d'intérêt public, le cadre légal cantonal impose aux décideurs des limites strictes à l'endettement communal: d'une part, en excluant le recours à l'emprunt pour couvrir un déficit du compte de fonctionnement et, d'autre part, en prescrivant que le service de la dette soit régulièrement assuré par le budget de fonctionnement.

Les systèmes et modèles d'analyse mis en place par le Service des communes pour mesurer l'endettement et la capacité financière des collectivités locales n'ont pas pour unique avantage celui de la clarté et de l'homogénéité des informations qu'ils fournissent; ils permettent la présentation d'une palette d'indicateurs financiers et constituent, à cet égard, un outil précieux d'aide à la décision en matière de gestion communale.

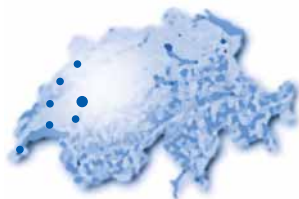
Tels sont les enseignements majeurs qu'il convient de retirer du deuxième cycle de conférences initiées par notre fiduciaire et axées sur la fonction publique. Le modèle d'analyse financière à disposition des communes fribourgeoises paraît dès lors parfaitement adapté pour assurer l'orientation des choix budgétaires. De surcroît, en complétant le contrôle politique exercé par le citoyen, il remplit une fonction essentielle, celle de prévenir durablement toute dégradation des finances publiques communales.

Patrick Vez, Président de la direction



IMPLANTATION

Un centre décisionnel à Fribourg et des sociétés affiliées dans les villes de Bulle, Lausanne, Yverdon-les-Bains, Genève, La Chaux-de-Fonds et Saignelégier.



FIDUCONSULT est un acteur reconnu dans le secteur de la fiduciaire en Suisse romande. Spécialisé dans tous les domaines - comptabilité, révision, conseil et gestion d'entreprise, restructuration et assainissement, conseils juridiques et fiscaux - FIDUCONSULT, par son expérience, est devenu une référence dans la branche professionnelle.

LA GESTION DE LA DETTE ET L'EVALUATION DE LA CAPACITE D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITES PUBLIQUES

Gérald Mutrux

Chef du Service des communes

De tout temps, en tous lieux, les hommes n'ont cessé d'appréhender la richesse de leur nation. Ils ont pour ce faire développé de nombreux modèles, certains très sophistiqués, qui font appel à toutes les subtilités de l'économétrie, avec souvent des résultats très contrastés.

Les collectivités publiques ont souvent été les parents pauvres de la recherche économique.

Plus près de chez nous, en Suisse, la même tendance a existé, mais les collectivités publiques ont souvent été les parents pauvres de la

«Les modèles de comptabilité publique ont mis beaucoup de temps à être appliqués uniformément.»

recherche économique. Les modèles de comptabilité publique ont mis également beaucoup de temps à être appliqués uniformément. L'uniformité est d'ailleurs toute relative et chaque canton pratique encore des règles particulières qui rendent difficiles les comparaisons intercantionales. Un rattrapage s'est toutefois opéré ces 20 dernières années. Dans le canton de Fribourg, un modèle d'analyse financière a ainsi été développé à l'attention des communes. A l'origine, il s'agissait de répondre à une exigence de la loi fédérale du 28 juin 1974 sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne, qui prévoyait que les régions devaient se doter d'un concept de développement régional. Ce programme de développement dépendait directement des ressources communales, d'où la nécessité de disposer d'un instrument d'analyse.

La législation fribourgeoise sur les communes fixe deux limites à l'endettement communal.

Depuis de nombreuses années, les communes fribourgeoises disposent donc d'une méthode d'analyse qui leur permet de déterminer leur marge nette d'autofinancement ainsi que leur capacité d'investissement. Il faut tout d'abord rappeler que la législation fribourgeoise sur les communes fixe deux limites à l'endettement communal. La première limite est celle de l'exigence de l'équilibre budgétaire qui doit s'appliquer sur le budget de fonctionnement. Cette disposition exclut le recours à l'emprunt pour couvrir un déficit du compte de fonctionnement. La deuxième limite légale fixe un amortissement financier minimal. Comme l'amortissement minimal annuel correspond à un remboursement de dette et que cette dépense doit être incluse dans le budget de fonctionnement, la capacité d'assumer le service de la dette joue un rôle déterminant sur la capacité d'emprunt. Il doit également exister une correspondance entre la durée de vie des projets financés par emprunt, et la charge du service de la dette. La durée de



l'amortissement doit correspondre à la durée de vie de l'investissement financé par emprunt. C'est la limite économique de l'endettement. Pour ce faire, la commune dispose d'informations fournies par l'autorité de surveillance et qui permettent de comparer l'endettement net de la commune, c'est-à-dire sa dette nette réelle au 31 décembre, à la limite de crédits autorisés, soit l'endettement autorisé par ladite autorité. La législation fribourgeoise sur les communes applique ce principe depuis 1982.

«Le modèle d'analyse financière propose un véritable tableau de bord qui doit servir de guide pour la gestion de la commune.»

Ces contraintes ne suffisent cependant pas nécessairement à préserver la commune d'un endettement excessif. D'autres critères doivent intervenir afin d'éviter que le poids des intérêts passifs et des amortissements ne place la commune dans une situation inconfortable ou même insupportable en réduisant exagérément la part du budget destiné à financer d'autres tâches.

Le modèle de calcul de la marge nette d'autofinancement inclut par conséquent les exigences en matière d'amortissements obligatoires tout en élargissant l'analyse à d'autres paramètres. Il retient les cinq dernières années du compte de fonctionnement et opère un certain nombre de corrections afin d'éliminer les phénomènes conjoncturels. Ces corrections portent essentiellement sur le rendement fiscal, les amortissements ainsi que sur les domaines qui sont financés par le prélèvement de contributions causales.

Le modèle d'analyse financière propose un véritable tableau de bord pour la gestion de la commune.

Au-delà de ces avantages, le modèle d'analyse financière propose un véritable tableau de bord qui doit servir de guide pour la gestion de la commune. Ce tableau de bord est constitué d'une dizaine d'indicateurs, fournissant chacun de précieuses informations. Les résultats présentés par chaque indicateur peuvent être interprétés grâce à une clé de lecture.

Les exécutifs des communes fribourgeoises disposent ainsi d'un véritable instrument de gestion. Ils peuvent prévoir leurs dépenses

POUR UNE BONNE GESTION ET UN CONTRÔLE DE LA DETTE PUBLIQUE

Urs Schwaller

Conseiller aux Etats et membre du CA Fiduconsult SA

Il y a quelques jours, nous avons pris connaissance des comptes consolidés 2004 de la Confédération, des cantons et des communes. Tandis que la Confédération et les cantons ont longtemps écrit des déficits de 3,7 milliards voire de 980 millions de francs, les communes ont enregistré un surplus de recettes de 535 millions. Les dettes consolidées des trois échelons ont atteint un montant de 32'000 francs par habitant.

Pour 2006 et 2007, nous attendons de meilleurs résultats. Cette amélioration est le fruit d'une politique financière plus restrictive ainsi que de deux programmes d'allègements ou d'économie.

Mais le compte financier n'est qu'un revers de la médaille. En effet, malgré des comptes positifs, l'endettement de la Suisse s'accroît de jour en jour. Cela tient à des tâches et des dépenses non inscrites dans le compte financier, mais ayant des incidences considérables sur l'endettement. Je pense notamment à l'assainissement de caisses de pension, à des travaux d'infrastructure et à l'AI.

... « malgré des comptes positifs, l'endettement de la Suisse s'accroît de jour en jour. Il va de soi que nous ne pouvons continuer ainsi. »

Il va de soi que nous ne pouvons continuer ainsi. Par plusieurs interventions parlementaires, nous avons donc demandé au Conseil fédéral de présenter enfin une vue d'ensemble de toutes les dettes de la Confédération. Seule cette vue d'ensemble permettra une véritable gestion et l'amortissement réel de la dette ainsi que la détermination de la capacité d'investissement et d'endettement aussi au niveau fédéral.

Depuis plusieurs années, tous ces instruments financiers font partie des outils de gestion de notre canton, ce qui nous a permis de garder la maîtrise aussi des finances communales. Dans ce contexte et en complément de l'excellent travail fourni par les Conseils communaux, par les commissions de finances et par les boursiers, il nous semble important, pour les communes, de s'adresser ponctuellement et pour certains travaux de révision à des spécialistes extérieurs au système communal.

Les spécialistes de Fiduconsult SA connaissent leur métier et ils ont acquis une longue expérience en matière de finances publiques. Nous nous réjouissons donc de collaborer encore davantage avec les communes et leurs associations.

« Un tel instrument répond aux exigences d'un Etat moderne. Les communes se doivent d'appliquer une gestion financière rigoureuse. »

s'agira de décider d'un investissement ou de voter le budget. Leur tâche en sera facilitée.

On peut finalement relever qu'un tel instrument répond aux exigences d'un Etat moderne. Les communes, qui contribuent pour une part importante aux dépenses des collectivités publiques et qui sont confrontées à des exigences de plus en plus nombreuses et complexes se doivent d'appliquer une gestion financière rigoureuse. Cet instrument est un moyen d'y parvenir.

et leurs investissements en tenant compte des moyens réellement disponibles. Quant aux législatifs et plus spécialement aux commissions financières, ils trouveront un instrument qui facilitera leur appréciation lorsqu'il

LE SERVICE DES COMMUNES

Dans le canton de Fribourg, le Service des communes (SCom) est une unité administrative de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF). Son activité couvre principalement les domaines de la surveillance financière et administrative sur les communes et associations intercommunales, ceci en collaboration avec les préfectures. Dans ce cadre, il prête également conseil aux collectivités locales et émet des recommandations et des directives. En ce qui concerne les projets actuels, le SCom est chargé notamment des travaux préparatoires de la révision de la péréquation financière intercommunale, de l'accompagnement du processus de mise en route de l'agglomération et de la mise en œuvre de la dernière révision de la loi sur les communes.

> www.admin.fr.ch/scom

SURVEILLANCE DES COMMUNES

Philippe Menoud
Expert-comptable diplômé
Fiduconsult SA, Bulle, Fribourg

La question de la surveillance qui doit s'exercer sur la commune est d'une vive actualité. La difficulté consiste à sauvegarder l'autonomie de la commune tout, en fixant le cadre légal approprié.

Trois catégories de contrôle s'articulent autour de cette notion de surveillance:

A. Le contrôle politique

Le contrôle politique s'exerce notamment par le vote des citoyens, la sanction. De plus, les organes de la commune devront communiquer, justifier, expliquer leurs choix envers ces mêmes citoyens.

B. Le contrôle juridique

Il s'agit d'examiner la conformité des actes des collectivités publiques locales avec le cadre normatif légal. Le fonctionnement de la commune est-il défendable aux yeux de la loi? Les membres des organes de la commune ont à démontrer qu'ils engagent leur responsabilité par leurs actes.

C. Le contrôle financier

Cet examen s'exerce principalement par le contrôle financier et l'audit. Il s'exerce également par l'Autorité de surveillance dans le cadre de la politique budgétaire d'investissement et d'endettement suivie par la commune.

Dans ce dernier contexte, il convient de relever que le contrôle exercé par l'Etat ne s'apparente pas à un véritable audit. Cela n'a jamais été voulu comme tel. De récentes décisions judiciaires ont confirmé cette orientation.

L'analyse du Service des communes est avant tout un examen formel des comptes qui touche notamment au respect des règles sur l'équilibre financier.

Ceci explique bien que la tenue des comptes incombe au Conseil communal, alors que leur vérification incombait jusqu'ici à la Commission financière.

La dernière révision de la loi sur les communes a introduit la désignation d'un organe de révision externe, dans le but de décharger la Commission financière et, il faut l'admettre, de renforcer le contenu des contrôles.

«La qualification de réviseur agréé devra être démontrée.»



Les tâches de ce nouvel organe sont précisées dans le nouveau règlement d'exécution de la loi sur les Communes. Outre les tâches ordinaires de contrôle, l'organe de révision aura également à examiner, entre autres:

- . l'organisation du travail et l'efficacité des mesures préventives en matière de sécurité financière;
- . les sécurités liées aux systèmes comptables informatisés.

C'est dire que ce rôle de révision doit être compris dans un sens moderne d'analyse. Il n'est dès lors pas surprenant que seules les personnes physiques ou entreprises agréées en qualité de réviseurs au sens de la nouvelle loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs du 16 décembre 2005 soient exclusivement reconnues pour être désignées comme organe de révision.

La qualification de réviseur agréé devra être démontrée; elle devra correspondre à un haut niveau de connaissances et de pratique que seules les entreprises reconnues de la branche, dotées des compétences en la matière, pourront offrir.

DANS LA LOI SUR LES COMMUNES

Art. 87al.3 - Budget

Le budget de fonctionnement doit être équilibré. Lorsque les charges dépassent les produits de plus de 5%, la commune doit hausser les taux de ses impôts.

Art. 93 - Amortissements

Le Conseil d'Etat fixe les taux minimaux d'amortissement des dettes communales et des cautionnements pour des investissements effectués par des tiers, à l'exception de ceux des établissements communaux de droit public et des associations de communes.

DANS LE RÈGLEMENT D'EXÉCUTION DE LA LOI SUR LES COMMUNES

Art. 52al.1 - Amortissements

Le taux d'amortissement d'un emprunt doit correspondre au moins à la durée de vie présumée de l'investissement qu'il concerne. (...)