



Message du Conseil communal au Conseil général

Séance du 21 septembre 2020

Règlement communal des finances (RFin) rapport explicatif

1. Contexte

La loi du 22 mars 2018 sur les finances communales (LFCo ; ROF 2018_021) et l'ordonnance du 14 octobre 2019 sur les finances communales (OFCo ; ROF 2019_080) entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2021 et mettront en œuvre la réforme du modèle comptable harmonisé, appelé communément MCH 2.

Suite à divers retards pris en lien avec la crise sanitaire (COVID-19), le Conseil d'Etat a donné aux communes la possibilité de reporter la mise en application des nouvelles dispositions. Au vu des travaux préparatoires déjà effectués et afin d'éviter de devoir « jongler » entre deux modèles pour la planification financière, le Conseil communal a décidé que le budget 2021 sera déjà établi selon le nouveau modèle comptable. Or si la commune veut effectivement travailler selon les nouvelles dispositions à partir du 1^{er} janvier 2021, elle doit, d'ici la fin de l'année, adopter un règlement des finances communales (RFin) et un règlement d'exécution des finances (REFin).

2. Contenu du règlement proposé

Les différentes dispositions légales se suivent « en cascade » : sur certains points, la LFCo requiert des précisions. Celles-ci relèvent du Conseil d'Etat et font l'objet d'une ordonnance, à savoir l'OFCo. L'ordonnance ne couvre donc pas l'ensemble de la matière mais se limite aux points qui nécessitent des précisions. Le même principe est appliqué pour les dispositions au niveau communal. Le RFin (de la compétence du Conseil général) ne comporte que les points qui doivent être réglés au niveau communal et le REFin (qui est de la compétence du Conseil communal) se limitera aux dispositions d'exécution encore à régler à ce niveau. Cette manière de faire rend, certes, la lecture des dispositions parfois un peu difficile mais elle correspond à la doctrine législative.

Les éléments à définir dans le règlement communal des finances (RFin) se trouvent dans plusieurs articles de la LFCo. L'art.33 de l'ordonnance (OFCo) réunit les éléments minimaux dans une seule énumération qui en constitue en même temps le contenu essentiel. Ainsi, le RFin doit régir au moins les domaines suivants :

- Les compétences financières du Conseil communal pour les dépenses nouvelles, pour les crédits additionnels et pour les crédits supplémentaires ;
- La limite d'activation des investissements
- Le seuil au-delà duquel une dépense nouvelle est soumise au référendum

Le règlement présenté se base sur le règlement-type établi par le service des communes. Il a été adapté en fonction des propositions faites par notre organe de révision et des modifications demandées par les services de l'Etat lors de l'examen préalable. Les propositions et remarques émanant des groupes politiques ont, dans la mesure du possible, également été intégrées.

Les différentes propositions de valeurs-limites ou de seuils ne reprennent pas forcément les valeurs « par défaut » fixées par le Conseil d'Etat dans l'OFCo car le Conseil communal souhaite les adapter à la situation financière de la commune.

Il faut aussi se souvenir que les seuils définis dans le RFin sont fixes et contraignants et que tout changement ultérieur devra faire l'objet d'une modification en bonne et due forme du règlement avec des procédures (de préavis, de décision du Conseil général et d'approbation par le canton) qui peuvent prendre du temps.

3. Compétences financières du Conseil communal

Ces dispositions fixent le seuil en-dessous duquel une dépense nouvelle, un crédit additionnel ou un crédit supplémentaire peut être engagé par l'exécutif sans devoir attendre une décision formelle du législatif.

Leur objectif principal est d'octroyer une certaine marge de manœuvre au Conseil communal et d'alléger la procédure de décision pour engager ses dépenses.

Le Conseil communal estime que sa compétence financière doit être mise en relation avec la capacité financière de la commune (notre indice du potentiel fiscal ou IPF est de 130.93), le budget annuel (en 2019, près de 12 mio de revenus et 11.2 mio de charges) et les dépenses liées (considérables : en 2019 par exemple 581'415.- francs comme contribution à la péréquation des ressources dans le cadre de la péréquation financière intercommunale, 786'280.- francs pour le CO ou encore 496'351.- francs pour les homes médicalisés), dépenses que la commune « subit » sans pouvoir s'y opposer.

Il y a donc lieu de fixer des seuils qui reflètent les besoins de la commune et accordent au Conseil communal une certaine souplesse dans l'exécution des tâches, notamment lorsque le report jusqu'à une décision formelle du législatif pourrait mettre en difficulté son fonctionnement.

3.1. Compétence financière du Conseil communal pour les dépenses nouvelles (art. 6 RFin)

Les dépenses nouvelles sont les dépenses pour lesquelles la commune dispose d'une certaine liberté d'action quant au montant et au moment de la dépense. On distingue entre les dépenses nouvelles uniques et les dépenses nouvelles périodiques (si la commune s'engage envers des tiers sur plusieurs années). A défaut de connaître la durée temporelle de cet engagement, la dépense annuelle est prise en compte sur une période de 10 ans.

Le Conseil communal propose au Conseil général de lui accorder la compétence d'engager des dépenses nouvelles inférieures à 50'000.- francs.

Exemples illustratifs pour une compétence financière de 50'000.- (et une limite d'activation de 50'000.-)

Type de dépense	Montant	Procédure de décision
Dépense nouvelle unique		
Débardage après ouragan	49'000.-	Budget des résultats Décision budgétaire générale

Achat de mobilier classe supplémentaire	52'000.-	Budget des investissements Message à l'organe législatif Décision sur crédit Décision budgétaire générale
	37'000.-	Budget des résultats Décision budgétaire générale
Dépense nouvelle périodique (dépense annuelle x10)		
Subvention annuelle à « Opéra »	5'500.-	Budget des résultats Message à l'exécutif Décision sur crédit d'engagement Décision budgétaire générale
Subvention annuelle « Théâtre »	2'500.-	Budget des résultats Décision budgétaire générale

3.2. Compétence financière du Conseil communal pour les dépenses liées (art. 7 RFin)

Une dépense est liée si, pour ce qui est de son montant, de la date à laquelle elle sera engagée ou d'autres modalités, la commune ne dispose d'aucune liberté d'action. Tel est le cas lorsque les réponses aux questions de savoir "si" une dépense doit être consentie, "comment" la tâche doit être accomplie et "quand" l'objet doit être exécuté ne lui laissent aucune possibilité de choix. Puisqu'il n'a pas la possibilité de les refuser, il serait inopportun de soumettre de telles dépenses au Conseil général. Pour cette raison, l'engagement des dépenses liées relève de la compétence du Conseil communal.

Il faut toutefois distinguer entre les dépenses qui ne sont pas maîtrisées par la commune pour des raisons légales (participation à une dépense d'une autre collectivité publique basée sur une loi, une convention intercommunale ou tout autre forme d'accord, dépenses décidées par une autorité de rang supérieur à la commune comme la Confédération, le canton ou une association de communes) et celles dictées par l'urgence de leur réalisation. Pour ces dernières, les nouvelles dispositions légales prévoient qu'il appartient à la commission financière de se prononcer sur le caractère effectivement lié des dépenses présentées comme telles par l'exécutif si le montant dépasse le seuil de compétence financière fixé à l'article 6.

3.3. Crédits additionnels (art. 8 RFin)

Le crédit additionnel complète un crédit d'engagement voté par le Conseil général mais qui s'avère insuffisant : c'est la différence entre le crédit d'engagement voté et le décompte final constaté.

Le Conseil communal doit toutefois sans délai demander un tel crédit s'il se révèle, avant la réalisation d'un projet ou au cours de celle-ci, que le crédit d'engagement accordé sera dépassé.

Le seuil de compétence pour un crédit additionnel énumère deux conditions qui se cumulent : le dépassement en pourcent et le dépassement en francs du crédit d'engagement initial. Cela signifie que le montant le plus bas est déterminant pour la compétence financière octroyée au Conseil communal. Ainsi, même si le dépassement en pourcent est inférieur au seuil fixé mais que le seuil en francs y est supérieur (ou

inversement), le seuil de compétence est dépassé. Le Conseil communal propose de retenir les seuils de 20% du crédit d'engagement mais au maximum 50'000.- francs.

Au-delà des valeurs-seuil, la procédure décisionnelle est la même que pour un crédit d'engagement (décision individuelle par objet, message et décision du Conseil général).

Exemples illustratifs

Type de dépense	Montant	Procédure de décision
Rénovation bâtiment (crédit d'engagement voté)	400'000.-	
Montant définitif Dépassement inférieur à 20% et à 50'000.-	425'000.-	Information au législatif lors du décompte final
Montant définitif Dépassement inférieur à 50'000.- mais supérieur à 20%	445'000.-	Décision du législatif sur crédit additionnel
Montant définitif Dépassement supérieur à 50'000.- et à 20%	500'000.-	Décision du législatif sur crédit additionnel.
Nouvelle remorque pour éditité (crédit voté)	60'000.-	
Montant définitif Dépassement inférieur à 20%	65'000.-	Information au législatif lors du décompte final
Montant définitif Dépassement supérieur à 20%	72'500.-	Décision du législatif sur crédit additionnel

Ces exemples montrent le « danger » d'un pourcentage trop petit pour les investissements relativement peu coûteux: on pourrait se retrouver à demander des crédits additionnels avec message au Conseil général pour des montants relativement modestes.

3.4. Crédits supplémentaires (art. 9 RFin)

Le crédit supplémentaire corrige un crédit budgétaire jugé insuffisant. Les conditions fixées, en pourcent et en francs sont également cumulatives. Mais la procédure décisionnelle en cas de dépassement du seuil de compétence est simplifiée : l'exécutif établit la liste exhaustive et motivée des dépassements budgétaires supérieurs au seuil fixé en pourcent et/ou en francs et la soumet au Conseil général pour une décision globale. Cela se fait en principe lors de la présentation des comptes.

Le Conseil communal propose de lui attribuer les mêmes compétences financières que pour les crédits additionnels et de fixer les seuils à 20% du crédit budgétaire mais au maximum à 50'000.- francs.

Exemple illustratif

Type de dépense	Montant	Procédure de décision
Achat mobilier pour espaces verts	100'000.-	
Montant définitif Dépassement inférieur à 20% et à 50'000.-)	115'000.-	Information au législatif lors de la présentation des comptes (mais pas de liste)
Montant définitif Dépassement inférieur à 50'000.- mais supérieur à 20%	125'000.-	Décision globale du législatif sur la liste des dépassements supérieurs à 20% mais inférieurs à 50'000.- (motivation non nécessaire)
Montant définitif Dépassement supérieur à 50'000.- et à 20%	155'000.-	Décision globale du législatif sur la liste (motivée) de tous les dépassements supérieurs aux seuils.

4. Limite d'activation des investissements (art. 3 RFin)

La limite d'activation définit le montant à partir duquel un investissement (un bien dont l'utilisation excède une année) est inscrit au bilan et qu'il est soumis à l'amortissement au taux fixé par l'OFCo.

Cette limite est fixe et ne laisse pas de flexibilité quant à la comptabilisation de l'objet : en dessous du seuil fixé, l'objet passe par le compte de résultats (anciennement compte de fonctionnement) et est amorti entièrement la première année ; si le montant-seuil est dépassé, l'objet passe obligatoirement par le compte des investissements et sera activé dans le bilan.

Le Conseil communal propose de fixer ce seuil à 50'000.- francs. Cela permettra d'éviter un nombre considérable de « petits » investissements à faire figurer au bilan.

5. Référendum (art. 12 RFin)

La législation cantonale sur les communes prévoit le référendum facultatif contre certaines décisions du Conseil général (par exemple concernant des dépenses qui ne peuvent pas être couvertes en un seul exercice) si le dixième des citoyens actifs de la commune en font la demande écrite.

Selon l'art. 33 al. 1 lit. c de l'ordonnance sur les finances communales, le règlement communal des finances des communes dotées d'un Conseil général doit fixer le seuil au-delà duquel une dépense nouvelle est soumise au référendum.

A défaut de définir un seuil à partir duquel un tel référendum peut être demandée, la commune s'expose au risque de devoir organiser des scrutins pour des montants et objets pour lesquels une telle procédure semble disproportionnée.

Le Conseil communal propose de fixer ce seuil à 50'000.- francs.

Il propose également de renoncer à la possibilité (donnée aux communes) d'introduire le référendum financier obligatoire.

6. Autres dispositions

Outre ces dispositions qui doivent obligatoirement figurer dans le RFin, le service des communes invite les communes à introduire des dispositions facultatives relatives aux imputations internes et aux comptes de régularisation.

6.1. Imputations internes (art. 4 RFin)

Il est dans l'intérêt de la commune de pouvoir déterminer la charge réelle d'une tâche ou d'un domaine en prenant en compte tous les éléments qui sont censés la/le composer. Les imputations internes sont notamment indispensables dans la détermination des charges effectives des tâches autofinancées pour le calcul des taxes. Le service des communes recommande toutefois de fixer dans le RFin un seuil raisonnable et financièrement pertinent pour de telles opérations comptables complexes.

Le Conseil communal propose de fixer ce seuil à 5'000.- francs.

6.2 Comptes de régularisation (art. 5 RFin)

Les actifs/passifs de régularisation ou actifs/passifs transitoires permettent de rattacher un montant à l'exercice auquel il se rapporte vraiment. C'est par exemple le cas pour des montants déjà encaissés mais qui concernent l'exercice suivant.

Le service des communes recommande de fixer un seuil minimal pour ces opérations comptables réalisées lors de la clôture des comptes.

Le Conseil communal propose de le fixer à 5'000.- francs.

7. Procédure

Le présent projet de règlement sera préavisé par la commission financière et fera l'objet de délibérations au Conseil général lors de la séance du 21 septembre 2020. Après son adoption, il sera soumis pour approbation à la DIAF.