



CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

Département des finances, des institutions et de la santé
Service des affaires intérieures et communales
Section des finances communales

Departement für Finanzen, Institutionen und Gesundheit
Dienststelle für innere und kommunale Angelegenheiten
Sektion Gemeindefinanzen

Lettre d'information No 21M/2012

Aux communes municipales

Notre réf. FG/fg

Date 1er octobre 2012

Etablissement du budget et de la planification financière - Généralités

Madame la Présidente, Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Afin de vous accompagner dans le processus budgétaire 2013, nous avons le plaisir de vous transmettre certaines informations destinées à vous conseiller et soutenir dans l'établissement du budget de votre commune. Les modifications significatives apportées par rapport au contenu de notre lettre du 19 septembre 2011 en relation avec le budget 2012 sont mises en évidence par une bordure.

1. Bases légales

La Loi sur les communes du 5 février 2004 – LCo – RSVS 175.1.
L'Ordonnance sur la gestion financière des communes du 16 juin 2004 – Ofinco – RSVS 611.102.

2. Modification de l'Ofinco

Après quelques années de pratique, certains défauts ou faiblesses de l'Ofinco ont été constatés. Il a paru opportun au Conseil d'Etat de tirer un bilan de l'application de l'ordonnance et de procéder à une révision de celle-ci afin de tenir compte des expériences faites et des problèmes rencontrés. Ainsi, le gouvernement a décidé, en séance du 2 juin 2010, « de constituer un groupe de travail chargé de réexaminer l'ordonnance sur la gestion financière des communes et de lui préparer un projet de modifications ». Ce groupe de travail est composé comme suit :

- M. CHEVRIER Maurice, chef du Service des affaires intérieures et communales, président,
- M. BENEY Olivier, délégué aux finances et réformes communales, Département des finances, des institutions et de la santé,
- M. BOVIER Régis, président d'Hérémente, délégué par la Fédération des communes valaisannes,
- M. GASSER Francis, chef de la Section des finances communales, Service des affaires intérieures et communales,
- M. JACQUOD Pierre, adjoint au Service des affaires intérieures et communales,
- Mme MICHEL Elsbeth, juriste au Service des affaires intérieures et communales,
- M. PETOUD Thierry, caissier de la commune de Martigny, délégué par l'Association des secrétaires communaux du Valais romand,



- M. ROTEN Michel, responsable du secteur II auprès de l'Inspection des finances,
- M. RITZ Helmut, chef de section à l'Administration cantonale des finances.

Il n'a pas été jugé utile de revoir la systématique de l'Ofinco, qui donne satisfaction.

Le groupe de travail a réexaminé l'ordonnance avec pour objectif de simplifier et préciser le texte légal. Dans ce sens, il a procédé à diverses corrections pour clarifier ou faciliter la compréhension du texte (p. ex. art. 64, anciennement 63 ; les art. 69bis à 69quinquies qui précisent les autorités compétentes pour décider des crédits complémentaires ou supplémentaires); des précisions ont été apportées pour lever des ambiguïtés. L'Ofinco a aussi été adaptée pour tenir compte des modifications récentes du droit fédéral quant à la notion d'expert-réviseur (cf. motion No 1.057).

Outre ce souci de clarifier et préciser le texte légal, de supprimer les ambiguïtés, le groupe a voulu régler les difficultés rencontrées jusqu'à ce jour et tenir compte des expériences faites, des remarques des collectivités publiques, des réviseurs et de celles formulées dans les interventions parlementaires. A titre d'exemples, on peut citer :

L'ordonnance s'applique aux communes municipales et aux communes bourgeoises; il est prévu des règles moins contraignantes pour les collectivités publiques qui ont un volume financier faible (il n'y a guère de sens à appliquer les mêmes règles de gestion financière à la bourgeoisie de Sion et à celle de Mex). Dans ce sens, il est prévu des exceptions ou des exigences allégées pour les « petites collectivités publiques » notamment en matière de plan financier, de budget, de comptes et de révision.

Les modifications entrent en vigueur au jour de la publication au bulletin officiel.

3. Planification financière |

« Le conseil communal établit, pour une durée de quatre ans au moins, une planification financière qu'il porte à la connaissance de l'assemblée primaire ou du conseil général. Cette planification financière donne une vue d'ensemble sur l'évolution prévisible des recettes et des dépenses courantes, des investissements, ainsi que de la fortune et de l'endettement ». (art. 79 LCo).

L'art. 18, al. 3 et 4 Ofinco précise que le plan financier est actualisé annuellement et qu'il doit être porté à la connaissance de l'assemblée primaire ou du conseil général en même temps que le budget.

Sur la base de la moyenne des comptes 2010 et 2011, sources comptes indicateurs, nous constatons que seule la commune municipale de Martisberg peut bénéficier de l'exception de l'art. 20 Ofinco.

Les communes (art. 20 Ofinco) dont : « |

- a) le bilan ne comptabilise aucun découvert et;
- b) le total du bilan est inférieur à deux millions de francs et;
- c) les recettes brutes de fonctionnement (sans les imputations internes) sont inférieures à deux cent mille francs, les seuils sont calculés sur la base de la moyenne des deux derniers exercices clos et;
- d) aucun investissement relevant de la compétence du législatif communal n'est planifié dans les quatre prochaines années »

bénéficient de l'exception et satisfont à l'obligation d'élaborer le plan financier par une attestation dans le budget.

Exemple : « La commune municipale de Valaisia atteste qu'elle remplit cumulativement les conditions de l'art. 20 Ofinco et qu'elle bénéficie ainsi de l'exception. La présente attestation satisfait donc à l'obligation d'élaborer un plan financier ».

Le contenu et les objectifs du plan financier sont décrits à l'art. 19, al. 2 et 3 Ofinco :

« ²Le plan financier se compose du message introductif, du tableau des résultats de la planification financière, du programme des investissements et des bases de calcul.

³Il informe notamment sur :

- a) l'évolution probable des charges et des revenus de fonctionnement;
- b) les dépenses et les recettes des investissements prévus, l'effet des investissements sur l'équilibre budgétaire, soit une estimation justifiant que les charges induites, y compris les amortissements comptables, seront supportables, ainsi que le mode de financement prévu des investissements;
- c) l'évolution prévisible de la fortune et de l'endettement ».

4. Budget

« Le budget est établi pour le compte de fonctionnement et le compte des investissements. La présentation est identique à celle du compte annuel et sa structure est celle préconisée par le modèle comptable harmonisé (MCH) ». (art. 22 Ofinco)

L'art. 25 Ofinco exige qu'en regard des données du nouveau budget, figurent les données du budget précédent ainsi que celles du dernier compte. Le budget est élaboré pour la prochaine année civile, soit du 1er janvier au 31 décembre.

Le contenu du budget est décrit à l'art. 24 Ofinco :

- « a) le message introductif commentant le résultat du budget, l'évolution probable des engagements (fonds de tiers) et celle de la fortune nette, les principales modifications par rapport au budget précédent et au dernier compte annuel;
- b) l'aperçu du budget du compte de fonctionnement et du compte des investissements;
- c) le budget du compte de fonctionnement et du compte des investissements détaillés ».

Nous nous permettons de vous rendre attentifs aux trois articles suivants :

Art. 10 Ofinco :

« *Transparence financière lors de la prise de décision*

L'organe appelé à prendre une décision générant immédiatement ou ultérieurement des charges ou des revenus pour la commune doit être informé des coûts, des coûts induits, du financement et des répercussions sur l'équilibre des finances ».

Art. 80, al.1 LCo :

« 1 Afin d'assurer l'équilibre des finances communales, un excédent de charges est admis tant qu'après prise en compte des amortissements, il ne résulte pas un découvert au bilan ».

Art. 27 Ofinco :

« 1 Le budget est établi de manière à ce que les finances de la commune soient équilibrées.

2 Un excédent de charges ne peut être budgétisé que s'il est couvert par la fortune nette ».

Par contre, une commune disposant d'une fortune peut budgéter un excédent de charges au compte de fonctionnement tout en visant l'équilibre budgétaire à terme. Les mesures envisagées pour rétablir l'équilibre budgétaire à terme doivent se refléter dans le plan financier.

Les découverts au bilan lors de l'entrée en vigueur de la LCo le 1er juillet 2004 ont été résorbés à l'exception de deux cas qui sont suivis via le plan financier prévoyant des mesures d'assainissement et l'amortissement du découvert initial dans un délai de 10 ans (commune de Loèche-les-Bains non comprise). Les deux communes municipales sont en avance par rapport aux planifications financières acceptées par le Conseil d'Etat.

Pour le cas où les comptes 2011 ont générés un nouveau découvert, en application de l'art. 81 LCo, la commune élabore un plan financier assorti de mesures d'assainissements qui seront portées à la connaissance de l'assemblée primaire ou du conseil général et du département cantonal compétent.

L'art. 21 Ofinco précise :

«1 En cas de découvert au bilan, la commune élabore un plan financier assorti de mesures d'assainissement au sens de l'article 81 de la loi sur les communes.

2 Un plan financier assorti de mesures d'assainissement est réputé suffisant s'il indique les modalités et les mesures permettant d'amortir le découvert dans un délai maximum de quatre ans à compter de sa première inscription au bilan, et se fonde sur des hypothèses et des prévisions réalistes.

3 Le plan financier assorti de mesures d'assainissement doit être porté à la connaissance de l'assemblée primaire ou du conseil général préalablement à l'adoption du budget puis au département ».

5. Approbation du budget par l'assemblée primaire (Service des affaires intérieures - informations budget 2009 du 19 septembre 2008)

Selon l'art. 7 al. 1 LCo, l'assemblée primaire adopte globalement le budget avant le 20 décembre. L'approbation est globale, ce qui signifie que l'assemblée primaire approuve (ou refuse) le budget en bloc, mais qu'elle n'a pas la possibilité de l'amender.

Lorsque l'assemblée primaire refuse le budget, la procédure à suivre est identique à celle prévue en cas de refus des comptes. En cas de refus du budget, celui-ci est renvoyé au conseil municipal pour un nouvel examen; une seconde assemblée primaire doit être réunie dans les 60 jours afin de se prononcer à nouveau; en cas de deuxième refus, le Conseil d'Etat tranche dans les 60 jours (art. 7 al. 2 LCo).

L'art. 26 Ofinco doit être appliqué en cas de refus du budget, soit :

« Si le budget n'est pas entré en force, seuls les engagements indispensables à la bonne marche de l'administration peuvent être consentis, en particulier pour les dépenses liées ».

Comme déjà indiqué aux communes (cf. lettre d'information du Chef du DFIS aux communes d'octobre 2005), il faut rappeler que l'approbation du budget par l'assemblée primaire ne signifie pas que celle-ci autorise, par ce vote, toutes les dépenses prévues et inscrites au budget. L'adoption du budget ne dispense pas la municipalité de soumettre à l'approbation de l'assemblée primaire les actes mentionnés à l'article 17 LCo, quand bien même ils sont inscrits au budget.

En d'autres termes, un objet ou une dépense qui relève de la compétence de l'assemblée primaire (art. 17 LCo) doit faire l'objet d'une décision particulière des citoyens; l'inscription de cet objet ou de cette dépense dans le budget (approuvé) n'est pas suffisante.

Concrètement, si la commune prévoit une nouvelle dépense non obligatoire supérieure à 5 % des recettes brutes du dernier exercice (p. ex. dépense pour la construction d'une piscine, d'une salle communale, etc.), l'assemblée primaire doit être consultée sur cet objet, mais de manière séparée du budget et, si possible, par un vote précédent celui du budget.

- Lorsque les citoyens doivent se prononcer lors de la même assemblée sur le budget et sur des dépenses particulières au sens de l'art. 17 LCo, les votes sur celles-ci doivent intervenir avant le vote sur le budget.

- Les décisions sur ces dépenses peuvent aussi intervenir lors d'une assemblée primaire antérieure à celle où doit être voté le budget. Dans ce cas, les dépenses admises par l'assemblée primaire sont intégrées dans le budget de l'année suivante (l'assemblée primaire n'a pas à se prononcer une nouvelle fois sur ces dépenses au moment du vote du budget). Cette manière de faire présente l'avantage qu'au moment d'établir son budget, le conseil municipal sait si ces dépenses ont été approuvées ou non par l'assemblée primaire; il peut donc en tenir compte dans l'élaboration du budget.

Nous rappellerons que l'ordre du jour de l'assemblée doit mentionner avec précision tous les objets sur lesquels les citoyens doivent se prononcer (p. ex. dépense liée à la construction d'une piscine ou d'une salle communale, approbation du budget, etc.); selon l'art. 10 al. 2 LCo, l'assemblée primaire ne peut se prononcer valablement que sur les objets prévus à l'ordre du jour.

6. Amortissements légaux

En application de l'article 51 alinéa 1 Ofinco, le patrimoine administratif doit être amorti à raison de 10% de sa valeur résiduelle. A la lueur du contrôle des budgets et des constats effectués, nous nous permettons d'insister sur quelques points :

- les amortissements ordinaires doivent être considérés comme des charges de fonctionnement et non seulement être intégrés dans la présentation du résultat final;

- les amortissements doivent être comptabilisés individuellement pour les tâches financées par les recettes fiscales et pour chaque financement spécial, exemple avec les services de l'approvisionnement et de l'alimentation en eau potable (MCH 70), de l'assainissement des eaux usées (71) et du traitement des déchets (72);

- les amortissements ordinaires doivent se monter à 10% de la valeur résiduelle du patrimoine administratif sans tenir compte des amortissements complémentaires.

A ce jour, aucune dérogation au taux d'amortissement de 10% n'a été octroyée à une commune municipale.

Le débat autour des règles d'amortissement a ressurgi en 2011 par le dépôt du groupe PLR, par le député René Constantin de la motion sur le taux d'amortissement exigé par l'Etat concernant les réalisations communales, allègement souhaité.

Le parlement a rejeté la motion par 68 voix contre 48 lors de la session du mois de mai 2011. Nous la joignons à la présente en extrayant du document le paragraphe suivant :

« En effet, l'objectif du Modèle Comptable Harmonisé (MCH) qui sert de référence pour les communes valaisannes (Art. 75,3 LCo) est une contrainte de la politique financière puisque «... la charge d'amortissement s'accroît dans une mesure particulièrement sensible dès la réalisation d'un projet; ainsi, l'obligation de couvrir les dépenses peut exercer des effets immédiats sur le taux de l'impôt... et l'endettement du secteur public se maintient dès lors dans un cadre économiquement supportable ; elle garantit un degré d'autofinancement des investissements conforme à la conjoncture...». (Extraits du Manuel de comptabilité publique, tome 1).

Le groupe de travail ad hoc chargé du réexamen de l'Ofinco a confirmé les dispositions actuelles en matière d'amortissements.

7. Budget et plan financier indicateur (actualisé)

Pour l'élaboration du budget et de la planification financière, nous avons développé un fichier dénommé « Fincom – Budget - Modèle – Budget et plan financier indicateur », fichier que vous pouvez télécharger depuis notre site Internet à l'adresse : www.vs.ch < Accès direct < Finances communales < Informations pour l'établissement des budgets communaux et plans financiers - Outils. La nouvelle version pour le budget 2013 porte le numéro 212.09.07 et est immédiatement disponible.

La construction de la base de données se rapproche de celle déjà connue du fichier comptes indicateurs. Nous insistons particulièrement ici sur le fait que ce fichier est un outil d'aide et que vous ne devez pas le transmettre à la section des finances communales. Le mode d'emploi est également disponible sur le site de la SFC. (VS_BP_Aide_F.pdf)

Nous voyons dans l'utilisation de ce fichier les avantages suivants pour les communes :

- répond aux exigences des art. 24 et 30 de l'Ordonnance sur la gestion financière (Ofinco) des communes en relation avec la présentation du budget en générant :
 - aperçu du budget du compte administratif
 - aperçu du budget du compte de fonctionnement selon les tâches
 - aperçu du budget du compte de fonctionnement selon les natures
 - aperçu du budget du compte des investissements selon les tâches
 - aperçu du budget du compte des investissements selon les natures
- le calcul et le contrôle du respect du taux de 10% pour les amortissements ordinaires (Ofinco 51)
- le calcul et le contrôle du respect de la règle de l'équilibre budgétaire (Ofinco 27)
- l'établissement d'un plan financier roulant sur 4 ans
- une harmonisation de la présentation du budget avec celle des comptes.

Nous vous rappelons que la palette des outils mis à disposition a été complétée par Fincom - Analyse financière_modèle_fr_V-20100722 ". Ce fichier vous permet de visualiser des informations financières sur le passé, le présent et l'avenir, avec la possibilité d'introduire des données sur 10 ans (ex : 5 comptes - 2 budgets - 3 plans financiers). Le 1er onglet fait office de guide. Cet outil se trouve dans le même répertoire que l'outil " budget et plan financier indicateurs ".

8. Délai et transmission (actualisé)

L'assemblée primaire devrait adopter le budget 2013 avant le 20 décembre 2012. Année électorale oblige, l'art. 7, al. 3 LCo permet de différer l'approbation du budget de 60 jours, soit jusqu'au 1^{er} mars 2013.

Une fois adopté le budget dont le contenu est précisé à l'art. 24 Ofinco doit être transmis sans délai, en deux exemplaires, à l'adresse :

Etat du Valais
Section des finances communales
Case postale 478
1951 Sion

Nous vous rappelons que dans l'impossibilité de respecter les délais pour l'approbation du budget, le conseil municipal doit informer le département de la procédure qu'il entend suivre (art. 23 al. 2 Ofinco). La demande y relative doit parvenir en original au Service des Affaires Intérieures et Communales avec une copie à la section des finances communales (SFC).

9. Sous quelles conditions précises le canton intervient-il ?

Le canton respecte l'autonomie des communes. Il appartient en premier lieu aux communes de mettre à profit leur propre liberté d'action et d'agir sous leur responsabilité pour résoudre leurs problèmes financiers en prenant les mesures propres à rétablir leur équilibre financier. Le canton intervient au niveau du budget notamment dans les situations précisées à l'art. 28 Ofinco à savoir :

« 1 Si l'équilibre à terme des finances communales n'est pas respecté au sens des articles 80 et 81 de la loi sur les communes, le Conseil d'Etat nomme, aux frais de la commune et après l'avoir entendue, un préposé chargé d'établir un plan financier et de présenter des mesures d'assainissement.

2 Le Conseil d'Etat intervient et nomme un préposé :

a) lorsqu'une commune avec un découvert au bilan ne présente aucun plan financier assorti de mesures d'assainissement ou que le plan établi est insuffisant;

b) lorsqu'une commune avec un découvert au bilan a élaboré un plan financier assorti de mesures d'assainissement correctes, mais qu'elle prend des décisions contraires à l'objectif de l'assainissement ».

La section des finances communales reste bien entendu à votre entière disposition pour tous renseignements ou informations complémentaires que vous souhaiteriez obtenir. Nous vous renvoyons également aux check-list à vous notifiées et relatives aux contrôles formels et matériels des budgets antérieurs.

Vous recevrez également une lettre d'information « Actualité » précisant des éléments financiers et comptables dont vous devrez tenir compte dans l'élaboration du prochain budget.

En vous remerciant d'ores et déjà de votre précieuse collaboration, nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, nos respectueuses salutations.

Francis Gasser
Chef de section

Copie à Service des affaires intérieures et communales
Délégué aux finances et réformes communales
Inspection des finances
Fédération des communes valaisannes
Aux organes de révision