Rapport explicatif  
accompagnant l’avant-projet  
d’ordonnance sur les  
finances communales (OFCo)

[1 Mise en œuvre de la loi sur les finances communales (LFCo) 1](#_Toc536168662)

[2 Pré-consultation de l’automne 2018 1](#_Toc536168663)

[3 But de l’avant-projet d’ordonnance sur les finances communales (OFCo) 2](#_Toc536168664)

[4 Échéances importantes du calendrier prévu 2](#_Toc536168665)

[5 Commentaire des articles 2](#_Toc536168666)

[6 Conséquences du projet 9](#_Toc536168667)

[6.1 Conséquences pour l’Etat 9](#_Toc536168668)

[6.1.1 Conséquences financières pour l’Etat 9](#_Toc536168669)

[6.1.2 Autres conséquences pour l’Etat 9](#_Toc536168670)

[6.2 Conséquences pour les communes et les autres collectivités publiques locales 10](#_Toc536168671)

[6.2.1 Conséquences financières 10](#_Toc536168672)

[6.2.2 Autres conséquences 10](#_Toc536168673)

[7 Conformité du projet au droit supérieur 10](#_Toc536168674)

[8 Répartition des tâches entre l’Etat et les communes 10](#_Toc536168675)

[9 Appréciation sous l’angle du développement durable 10](#_Toc536168676)

[10 Abréviations 11](#_Toc536168677)

# Mise en œuvre de la loi sur les finances communales (LFCo)

La loi sur les finances communales (LFCo, ROF 2018\_021) a été adoptée par le Grand Conseil le 22 mars 2018. Aucune demande de referendum n’ayant été déposée, le Conseil d’Etat a promulgué la LFCo et a fixé son entrée en vigueur au 1er janvier 2021. Hormis l’ordonnance sur les finances communales (OFCo), la nouvelle loi implique différentes démarches de mise en œuvre, dont notamment des cours de formation et des adaptations de logiciels (cf. pt 6 ci-dessous). Le présent rapport est consacré à l’avant-projet OFCo.

# Pré-consultation de l’automne 2018

Afin d’avoir un premier retour d’information de la part des personnes expertes du Groupe de projet technique MCH2 (GP MCH2), lequel avait pour mission d’examiner les recommandations de la réforme du modèle de compte, une version primaire de l’avant-projet OFCo a fait l’objet d’une pré-consultation entre octobre et novembre 2018.

Les instances suivantes étaient représentées au sein du GP MCH2 : l’Association des communes fribourgeoises, la commune pilote (Morat), l’Association des secrétaires et caissiers communaux, la Vereinigung der Verwaltungsangestellten der Gemeinden des Sensebezirks, les Chambres fiduciaires fribourgeoises, l’Administration des finances et le Service des communes (SCom), ce dernier en assumant également la présidence et le secrétariat.

Les observations transmises durant cette pré-consultation ont dans la mesure du possible été prises en compte pour la version qui fait l’objet de la présente consultation publique. Pour autant que besoin, le commentaire des articles fait état de certaines remarques reçues durant la pré-consultation et de la suite qui leur a été donnée.

# But de l’avant-projet d’ordonnance sur les finances communales (OFCo)

L’avant-projet OFCo suit la structure de la LFCo et contient des dispositions d’exécution de cette dernière. Dès lors, l’OFCo ne couvre pas l’ensemble de la matière, mais elle se limite aux points qui nécessitent des précisions. Le commentaire des articles OFCo proposés fait l’objet du chapitre 5 du présent rapport.

# Échéances importantes du calendrier prévu

Le calendrier de l’avant-projet a subi des adaptations au fur et à mesure de l’avancement des travaux. En l’état, les échéances importantes envisagées figurent dans le tableau figurant ci-après.

|  |  |
| --- | --- |
| Procédure de consultation relative au projet OFCo, adoption de l’OFCo par le Conseil d’Etat et élaboration des directives MCH2 par le SCom | 2019 |
| Formation des administrateurs/administratrices des finances communales | Fin 2019, début 2020 |
| Adoption du règlement communal des finances par les législatifs des collectivités publiques locales et approbation de celui-ci par la DIAF  Détermination et réévaluation du patrimoine | 2020 |
| Etablissement du budget 2021, premier budget MCH2, par les collectivités locales | Automne 2020 |
| Présentation des comptes 2021, premiers comptes MCH2 | Printemps 2022 |

# Commentaire des articles

#### Art. 1 Champ d’application

Quand bien même le but d’harmonisation voulu par MCH2 ne peut être atteint que partiellement en Suisse, il convient de réaliser l’harmonisation à tout le moins aux collectivités publiques locales fribourgeoises sauf si une raison impérieuse commande de prévoir une dérogation, ce qui est le cas pour les règles qui présupposent la levée de l’impôt, qui n’est propre qu’aux communes politiques.

#### Art. 2 Patrimoines financier et administratif

En ce qui concerne la distinction entre le patrimoine financier et le patrimoine administratif, il convient de rappeler que la notion du patrimoine financier est assez restrictive. Dès qu’une politique publique est poursuivie, le bien fait partie du patrimoine administratif. Cela équivaut tant pour les biens matériels (immeubles) que pour les participations sous forme d’actions ou autres.

Ainsi par exemple, les immeubles locatifs servant un but d’aide au logement, même si cette tâche n’est pas imposée par l’Etat, font partie du patrimoine administratif et non du patrimoine financier. Une auberge communale qui est détenue par la commune pour conserver un lieu de rencontre pour la population locale (but social) fait également partie du patrimoine administratif.

Exceptionnellement, un bien peut appartenir aux deux patrimoines. L’alinéa 3 prévoit pour ces cas rares une répartition et une comptabilisation proportionnelle dans les deux patrimoines selon le critère de la surface utile.

Les directives du SCom préciseront ces notions et les modalités de comptabilisation des biens mixtes.

#### Art. 3 Dépenses

Les notions de dépense et de recette sont plus générales que celles spécifiques utilisées dans la présentation du compte des investissements. Par exemple, la dépense est à mettre en relation avec la notion de placement, dont les buts sont différents :

* Les dépenses sont des opérations en argent et des transferts comptables à charge du compte de résultats et du compte des investissements ; elles servent à l'accomplissement des tâches publiques.
* Les placements sont par contre des opérations qui ne touchent que le patrimoine financier (p. ex. l’achat d’actions cotées en bourse dans le seul but de rendement).

Pour la dépense, l’élément caractéristique est l’engagement. Dès lors, il existe un certain nombre d’opérations qui impliquent un engagement au même titre qu’une transaction financière directe. Ces opérations sont dès lors assimilées aux dépenses pour déterminer l’organe compétent.

En matière de cautionnements ou autres fournitures de sûretés, l’engagement n’est pas contracté au moment où le paiement est dû, mais bien au moment où la commune se porte caution. Même s’il s’agit d’un engagement conditionnel, les compétences financières doivent être respectées quant aux montants garantis.

Certaines de ces opérations concernent donc formellement le patrimoine financier, mais en raison de leur importance, il se justifie de les assimiler, sous l’angle des compétences décisionnelles, aux dépenses au sens strict. Le droit des crédits s’applique ainsi de la même manière à ces actes (p. ex. la rénovation totale d’un immeuble de la commune loué à des particuliers selon les lois du marché).

#### Art. 4 Dépense nouvelle et liée

Dès lors qu’il existe une certaine marge de manœuvre quant au montant ou aux modalités dans la dépense prévue, la dépense est nouvelle et doit faire l’objet d’une décision du législatif.

A l’inverse, lorsqu’une dépense est décidée par une autorité de rang supérieur à la commune (Confédération, canton, association de communes, etc.) et ne laisse aucune marge de manœuvre à la collectivité publique locale, il s’agit d’une dépense liée. Ni l’exécutif ni le législatif n’ont alors à se prononcer sur cette dépense.

Ainsi les notions de *dépense nouvelle* et *dépense liée* sont complémentaires dans le sens où une dépense qui n’est pas liée est nouvelle. C’est cet aspect-là qu’il convient de rappeler explicitement dans l’OFCo.

#### Art. 5 à 12 Plan financier, budget et comptes

Ces articles n’appellent pas de commentaire détaillé.

On relève toutefois que l’article 6 al. 1 est plus exhaustif quant aux exigences minimales que le RELCo. Notamment sont énoncés les objectifs stratégiques, notion qui implique l’importance sans que cela ne soit nécessaire de le préciser, car l’objectif perdrait sa nature stratégique s’il n’était pas important. Cette disposition prévoit également le fait que le plan financier inclut aussi la planification des prestations, l’évolution de la fortune et de l’endettement, ainsi que les possibilités de financement.

#### Art. 13-17 Annexe [des comptes]

La description des annexes reprend en grande partie les dispositions équivalentes figurant dans la loi-modèle MCH2. Des exemples seront mis à disposition. Les quelques dérogations mineures sont commentées ci-après.

S’agissant des lettres de mission mentionnées dans le tableau des participations (art. 15 al. 2 let. c), elles sont reprises de la Directive du Conseil d’Etat concernant la représentation de l’Etat au sein des entreprises (gouvernance publique) du 21 juin 2016 (RSF 122.0.16). Quand bien même cette directive n’est pas directement applicable au niveau communal, elle peut utilement servir de référence. La lettre de mission fait l’objet de l’article 8 de la Directive citée. Il apparaît judicieux de mentionner les lettres de mission également au niveau communal lorsqu’elles existent.

En ce qui concerne le tableau des garanties, il va sans dire que les exigences de la protection des données personnelles seront respectées, par exemple les noms des bénéficiaires d’aide au logement ou d’autres garanties à caractère social ne seront pas publiés.

S’agissant du tableau des immobilisations, l’énumération de l’article 17 al. 2 est plus succincte que celle de la loi-modèle, la dernière lettre (« autres mouvements ») englobant également les éventuelles différences de change. En d’autres termes, le contenu n’est matériellement pas modifié par rapport à MCH2.

#### Art. 18 Indicateurs financiers

A l’instar des indicateurs financiers comme tels, leurs définitions sont celles de MCH2, dont ils constituent un élément. A noter que les indicateurs sont déjà calculés pour les communes fribourgeoises (hormis le taux d’endettement net), mais l’extension du plan comptable permet de mieux préciser les données financières des collectivités locales fribourgeoises prises en compte et de correspondre aux standards MCH2.

Les indicateurs s’appliquent à l’ensemble des collectivités publiques locales fribourgeoises, hormis le taux d’endettement net, car il implique les ressources fiscales et ne peut dès lors s’appliquer qu’aux communes, ce qui est précisé à l’article 18 al. 2.

#### Art. 19 Limitation de l’endettement des communes

La définition de la limitation de l’endettement correspond au standard MCH2. La formulation de la limite est précisée par rapport au libellé de la loi-modèle, qui figurait également dans le message accompagnant la LFCo, mais il ne s’agit pas d’un changement matériel.

#### Art. 20 Crédit d’engagement

Hormis les définitions des différents types de crédit d’engagement mentionnées dans la LFCo, il est rappelé que tout crédit d’engagement doit être accompagné d’un message de l’exécutif dont le contenu minimal est précisé dans cet article.

#### Art. 21 Financements spéciaux

Cet article rappelle qu’un financement spécial au sens de la LFCo et de la présente ordonnnance correspond à l’affectation obligatoire de moyens à la réalisation d’une tâche publique définie. L’article 38 LFCo requiert une base légale supérieure ainsi que l’adoption par l’autorité législative d’un règlement communal de portée générale. Dans les domaines des tâches obligatoires financées par des taxes, de tels règlements existent déjà ; il conviendra de vérifier s’il est nécessaire d’en préciser le contenu, par exemple les règles concernant le prélèvement.

Les financements spéciaux doivent être uniquement formés là où il existe un rapport causal entre la tâche remplie et les contre-prestations directement fournies par les bénéficiaires (par ex. frais de parcmètre pour les parkings). Conformément aux principes de gestion financière (art. 4 al. 1 let. f LFCo), il convient de renoncer à l’affectation des impôts. En effet, celle-ci pourrait faire naître le danger d’une exécution des tâches publiques basée sur le flux fortuit de suppléments adoptés (par ex. impôts sur les personnes physiques ou sur les personnes morales), ce qui compliquerait l’utilisation des fonds selon un ordre de priorité équilibré. Une affectation des émoluments, patentes, contributions ou taxes causales s'impose. Cela signifie clairement que les préfinancements, à savoir la constitution de réserves libres – affectées ou non – par prélèvement sur impôts, ne sont plus autorisés.

Dans le cadre d’une association régionale dont les tâches relèvent du développement économique et/ou touristique, voire d’autres domaines*,* il faudrait dès lors que la législation cantonale spéciale autorise la constitution de fonds d’investissements pour admettre la création ou le maintien de tels fonds dans les statuts ; le cas échéant un règlement devrait être adopté ou adapté par l’assemblée des délégués pour les modalités concrètes.

Les fonds dépendants (dits « spéciaux » sous l’ancien droit) respectant les conditions des financements spéciaux sont considérés comme étant des financements spéciaux à part entière, par conséquent rattachés au capital propre. Y sont assimilés notamment les legs, testaments, dons, donations assortis d’une affectation spécifique. Considérant qu’à terme ces fonds pourraient devenir obsolètes et ne plus respecter le but initial, ils alimenteraient alors le capital propre non affecté.

#### Art. 22 Limite d’activation

La limite d’activation définit le seuil d’inscription des investissements au compte des investissements. Chaque collectivité locale pourra définir ce seuil dans son règlement des finances. Celles qui n’y parviendraient pas dans les délais ou qui ne la fixeraient pas, l’article 1 de l’annexe à l’OFCo prévoit les seuils subsidiaires en fonction de critères de population (communes) ou financiers (autres collectivités).

#### Art. 23 Taux d’amortissement

Comme pour la limite d’activation, les éléments principaux se trouvent à l’annexe à l’OFCo, à savoir les catégories des biens et les fourchettes de taux d’amortissement (cf. art. 2 de cette annexe). A noter qu’à l’intérieur des fourchettes, les biens du patrimoine administratif doivent être amortis selon leur durée d’utilité. Le tableau de l’article 2 de l’annexe s’inspire de MCH2 et des exemples d’autres cantons. Des directives du SCom détailleront les objets de chaque catégorie et leur durée de vie, respectivement leur taux d’amortissement.

Il est à rappeler que, contrairement à la législation actuelle, les biens du patrimoine financier ne sont pas soumis à un amortissement annuel.

#### Art. 24 Ententes intercommunales

Cet article a pour but de définir de quelle manière les dépenses et recettes relatives aux ententes intercommunales sont intégrées dans les comptes de la commune pilote. Plusieurs modèles sont a priori envisageables : la variante consistant à admettre une certaine *visibilité* à l’entente dans le cadre des comptes de la commune pilote a été préférée à celle consistant à faire de l’entente un chapitre *complètement* *intégré* dans la structure des comptes communaux. C’est également sur la base d’expériences d’autres cantons que cette option a été privilégiée.

Par souci de transparence, cela suppose que le budget et les comptes de l’entente sont annexés à ceux de toutes les communes partenaires, pour information.

#### Art. 25 Entités de droit public

La précision concerne surtout la prise en compte des entités de droit public dans le calcul des indicateurs financiers (cf. également art. 18 al. 3 et 4 AP-OFCo). L’objectif de prendre en compte la part communale à une dette d’une entité qui lui est directement liée est de permettre une meilleure comparaison des engagements effectifs, que la commune gère elle-même sa part de dette ou qu’elle laisse cette gestion à l’entité concernée. En effet, quelle que soit l’option de gestion choisie, la charge financière (intérêt et amortissement) est de toute manière assumée par la commune dans sa participation au résultat de l’association par exemple.

#### Art. 26 Imputations internes

#### La notion d’imputations internes n’est pas nouvelle et est très largement pratiquée par les collectivités. Elles permettent de déterminer la charge réelle d’une tâche ou d’un domaine en prenant en compte tous les éléments qui sont censés la composer. Il y a lieu cependant de fixer un seuil raisonnable et pertinent financièrement pour ce type d’opérations dès lors qu’elles fournissent une information utile.

#### Art. 27 Comptabilité des immobilisations

Le contenu de cet article s’inspire largement du contenu correspondant de la loi-modèle (standard MCH2). Comme pour nombre de documents standards et nouveaux, le SCom proposera un modèle.

A relever que, contrairement du compte des investissements, la comptabilité des immobilisations doit être effectuée tant pour le patrimoine administratif que pour le patrimoine financier.

#### Art. 28 Système de contrôle interne

Afin de mieux pouvoir tenir compte des spécificités des communes selon leur taille, cet article renvoie aux directives du SCom, qui contiendra les précisions utiles. Des modèles seront également mis à disposition.

#### Art. 29-31 Contrôle externe de la comptabilité et des comptes

Ces articles reprennent, dans les grandes lignes, le système existant, à l’instar de ce que fait la LFCo. Toutefois, certaines améliorations sont proposées, notamment sur la base des observations reçues durant la pré-consultation :

* la non-reprise de l’article 60b al. 4 RELCo (lequel s’appuyait sur l’article 728 al. 4 CO)  dans le contenu de l’article 30 AP-OFCo ; il semble en effet trop restrictif de ne pas pouvoir admettre qu’un employé de l’organe de révision puisse être simultanément conseiller/ère communal/e ou membre de la commission financière de la commune contrôlée, même s’il ne participe pas à la révision (à noter que s’il participe à la révision, l’indépendance est, avant comme après, remise en cause en vertu d’une autre disposition, à savoir l’article 30 al. 3 AP-OFCo).
* la précision de la mission de l’organe de révision (par rapport à laquelle l’article 60c al. 1 RELCo mentionnait l’exactitude et le bien-fondé des écritures comptables, tandis que l’article 31 al. 1 AP-OFCo se réfère à l’exactitude des comptes et de la comptabilité).

#### Art. 32 Hausse obligatoire [des coefficients et taux d’impôt]

Cet article précise dans quelles situations le gouvernement cantonal pourrait être amené à devoir décider d’une hausse d’impôt au titre de mesure de surveillance exceptionnelle à l’encontre d’une commune, étant entendu que cette mesure ne saurait intervenir que si toutes les autres possibilités auraient échoué (par exemple par un refus systématique de la part de l’organe compétent de plusieurs propositions d’assainissement).

#### Art. 33 Règlement communal des finances

Les éléments à définir dans le règlement communal des finances se trouvent dans plusieurs articles LFCo. Le but de la présente disposition est de réunir les éléments minimaux dans une seule énumération, qui en constituent en même temps le contenu essentiel.

Ces paramètres ont pour premier effet d’octroyer une certaine marge de manœuvre à l’exécutif, par exemple en fixant un seuil au-dessous duquel une dépense nouvelle, un crédit additionnel ou un crédit supplémentaire demeure de sa compétence, sans devoir être soumis au législatif.

La limite d’activation détermine à partir de quel montant un investissement, à savoir un bien qui a une durée d’utilisation supérieure à une année, doit être inscrit au bilan.

La limite référendaire pour les communes dotées d’un conseil général est également fixée, ce que l’on ne retrouve aujourd’hui que dans les associations de communes.

Le règlement communal devra également fixer les montants voire les conditions à partir desquels les comptes de régularisation seront dorénavant opérés, considérant la hauteur des montants que l’on pourrait qualifier d’insignifiants (principe d’importance) pour évaluer la situation financière. Ou le fait que le décalage temporel sur deux exercices entre la facturation et le paiement effectif demeure identique chaque année.

#### Art. 34 Secrétariat de la commission financière

Cet article n’appelle pas de commentaire particulier.

#### Art. 35 Contenu minimal des messages explicatifs du conseil communal

Les messages de l’exécutif sont de mise non seulement pour les crédits d’engagement (cf. art. 20 ci-dessus), mais également pour le budget et les comptes. Pour ces dernières catégories d’objet, le contenu minimal du message est précisé ici.

#### Art. 36-39 Retraits de fonds, pièces comptables et administration des finances

Ces articles constituent dans les grandes lignes de la reprise des dispositions correspondantes du RELCo et n’appellent ainsi pas de commentaire particulier.

#### Art.40 Introduction, modalités et délais [de mise en œuvre LFCo]

L’AP-OFCo part de l’idée que le nouveau système est mis en œuvre globalement pour l’ensemble des collectivités à la date fixée, à savoir le 1er janvier 2021, donc avec comme premier budget présenté selon le nouveau droit celui de l’exercice 2021.

Au niveau de la règlementation communale au sens large, à créer ou à adapter, on peut citer notamment le règlement des finances, les autres règlements de portée générale à caractère financier afférant aux taxes et, le cas échéant, les statuts d’associations qui précisent les conditions d’attribution et de prélèvement des financements spéciaux concernés.

#### Art. 41 Réserves et fonds existants

Du fait que les préfinancements ne sont plus autorisés par la nouvelle législation, il y a lieu de fixer des règles quant à la dissolution des réserves non affectées, ainsi que l’utilisation des réserves non obligatoires affectées. Pour ces dernières, le principe de la comptabilisation des valeurs au brut s’applique, à l’instar par exemple des immobilisations subventionnées. C’est la raison pour laquelle la dissolution de cette réserve s’appuie sur la méthode similaire de l’amortissement linéaire du bien concerné, le cas échéant de la subvention portée au passif, en fonction de la durée d’utilisation.

Concernant les fonds dépendants existants (legs, testaments, dons, donations ou autres fonds dits « spéciaux » sous l’ancien droit), la collectivité doit analyser si le but initial est respecté et toujours d’actualité. Dans le cas contraire, les montants doivent être dissous et intégrés au capital propre lors du premier exercice comptable sous l’égide du MCH2.

#### Art. 42 et 43 Réévaluation du patrimoine financier et du patrimoine administratif

Ces articles détaillent quelque peu les principes statués par la LFCo. Le SCom demeurera à disposition pour fournir, au besoin, des conseils aux collectivités publiques locales.

#### Art. 44 Dissolution de la réserve de réévaluation du patrimoine administratif

Dans la plupart des cas, le patrimoine administratif a été amorti plus rapidement que la durée d’utilité ne l’aurait exigé, ce qui produit une réserve de réévaluation positive lors du passage à MCH2. L’article 44 précise les modalités de détail de la dissolution de cette réserve.

Si, exceptionnellement, le patrimoine administratif aurait été surévalué, la conséquence qui en résulterait lors de la réévaluation serait une réserve négative. Pour ce cas de figure-là, la Recommandation 19 MCH2 prévoit la marche à suivre, à savoir la comptabilisation directe dans le capital propre à la fin du premier exercice.

#### Art. 45 Modification du règlement d’exécution de la loi sur les communes

A l’instar de ce qui a été fait pour la LCo, la nouvelle législation sur les finances communales implique également une adaptation du RELCo. Les articles concernés du RELCo sont présentés dans cet article.

A noter que la nouvelle présentation des actes législatifs comporte quelques impératifs techniques quant à la structuration d’une disposition existante. On ne peut ainsi pas reformuler un article existant en modifiant sa structure (par exemple en réunissant les deux alinéas d’un article en un seul) ; dans de tels cas, il convient d’abroger l’article et d’en insérer un nouveau (exemple : art. 35 RELCo abrogé et art. 35a RELCo nouvellement proposé). Des adaptations analogues sont d’ailleurs encore susceptibles d’intervenir, avant l’entrée en vigueur, au niveau de la LCo telle que modifiée par le LFCo (cf. art. 24a LPAL).

#### Art. 46 Entrée en vigueur

La date d’entrée en vigueur correspond à celle de la loi (pour les modalités d’introduction cf. art. 40 ci-dessus).

#### Annexe – Art. 1 Limite d’activation

Il est renvoyé au commentaire de l’article 22 ci-dessus. Il est cependant utile de rappeler que cette disposition se substitue à la limite d’activation dans le cas où la collectivité ne l’aurait pas (encore) fixée dans son règlement des finances.

#### Annexe – Art. 2 Catégories d’objets et taux d’amortissement

Il est renvoyé au commentaire de l’article 23 ci-dessus ; le détail des objets, leur durée d’utilisation et leur taux d’amortissement seront précisés dans la directive du SCom.

# Conséquences du projet

## Conséquences pour l’Etat

### Conséquences financières pour l’Etat

Les conséquences financières pour l’Etat de la mise en œuvre du MCH2 dans les communes et autres collectivités locales sont de deux ordres.

En premier lieu, il est nécessaire de créer une nouvelle application informatique intégrant les données financières des communes. L’application existante actuellement au sein du SCom, CAFCom, a été mise en œuvre en 2005 pour un coût d’environ 500 000 francs. Cette application a été complétée par un module de calcul de la péréquation financière intercommunale en 2010, pour un montant d’environ 80 000 francs. On ne peut en l’état chiffrer précisément les coûts d’une nouvelle application informatique, mais on peut considérer les montants, alors dépensés pour CAFCom, comme réalistes pour un nouveau logiciel.

On doit de plus relever une diminution probable des recettes, car les autorisations de financement du SCom, sujettes à émolument administratif, seront remplacées par un accroissement de l’activité de surveillance ordinaire du service (conseil et proposition de mesures à la Direction en cas de besoin). A titre d’exemple, les émoluments administratifs relatifs aux autorisations de financement, facturés en 2018, s’élevaient à un peu plus de 16 000 francs.

### Autres conséquences pour l’Etat

La LFCo et l’OFCo poseront le cadre applicable aux directives à élaborer par le SCom, dont notamment le plan comptable, qui sera toutefois déjà élaboré et mis à disposition provisoirement comme document de travail avant la mise au point de l’OFCo.

Un certain nombre de standards ou de modèles devront être mis à disposition des communes et autres collectivités, notamment pour l’annexe aux comptes. En outre, un règlement-type pouvant servir de modèle pour le RCF devra être élaboré, en coopérant avec les associations faîtières des communes.

De plus, les ressources en personnel de l’Etat seront sollicitées pour la formation nécessaire aux autorités et au personnel des collectivités publiques locales.

Enfin, l’admission de la surveillance sur les bourgeoisies entraînera quant à elle certains travaux d’introduction supplémentaires tels que l’établissement d’un registre des bourgeoisies.

Ainsi, les travaux au niveau de l’Etat devant précéder l’établissement des premiers budgets régis par le nouveau droit peuvent être résumés comme suit :

* Traitement des remarques de la consultation sur l’OFCo et soumission du texte adapté au Conseil d’Etat pour adoption ;
* mise à disposition du plan comptable ;
* élaboration des directives, des modèles pour l’annexe ainsi que du règlement communal type des finances (RCF) ;
* création d’une nouvelle application informatique et intégration des données financières des communes ;
* travaux relatifs aux bourgeoisies, en collaboration avec les préfets (répertoires, etc.) ;
* travaux relatifs à l’information et à la formation ;
* examen préalable des RCF et approbation de ceux-ci par la Direction.

Compte tenu du calendrier prévu en l’état (cf. chapitre 4 ci-dessus), il apparaît que les travaux à mener mobiliseront beaucoup de ressources internes au service en charge du projet.

## Conséquences pour les communes et les autres collectivités publiques locales

### Conséquences financières

L’adaptation des logiciels impliquera des frais uniques lors de la mise en œuvre. En ce qui concerne la réévaluation du patrimoine, la plupart des travaux devrait pouvoir être effectuée par les collectivités elles-mêmes, mais dans l’un ou l’autre cas, le recours à des experts externes pourrait s’avérer nécessaire pour évaluer certains biens.

### Autres conséquences

Lors de sa mise en œuvre initiale, le projet impliquera un surcroît de travail pour les collectivités, tant au niveau des autorités qu’au niveau du personnel. Les éléments impliquant un travail spécifique d’introduction sont notamment les suivants :

* formation des élus et du personnel dans le nouveau système ;
* élaboration, examen préalable et adoption du RCF (définissant notamment la limite d’activation et les compétences financières des organes) (à noter que pour le RCF, l’approbation cantonale devra être requise comme pour les autres règlements communaux de portée générale) ;
* mise sur pied de la comptabilité des immobilisations ;
* évaluation du bilan selon les règles régissant le passage au nouveau système ;
* élaboration des annexes aux comptes (contenant les éléments mentionnés à l’article 18 AP-LFCo).

# Conformité du projet au droit supérieur

Les dispositions proposées respectent le cadre posé par la LFCo, qui elle est également conforme au cadre légal supérieur.

# Répartition des tâches entre l’Etat et les communes

Le projet n’a pas d’influence négative sur la répartition des tâches entre l’Etat et les communes, mais contribue au contraire à une plus grande autonomie communale dans la mesure où il entend apporter une plus grande souplesse pour des choix individuels des communes dans plusieurs domaines qui étaient régis jusqu’à présent par le droit cantonal de manière uniforme (p. ex. les compétences financières, les limites d’activation, etc.).

A noter également que les autorisations financières requises dans le droit actuel seront supprimées avec le nouveau système, ce qui accroît également l’autonomie et la responsabilité des collectivités.

# Appréciation sous l’angle du développement durable

Les modifications légales proposées n’ont pas d’impact négatif sous l’angle du développement durable. On peut estimer qu’il s’agit simplement d’une autre méthode de gérer et de présenter les finances d’une collectivité publique, qui n’a aucun effet négatif ni pour l’environnement, ni pour la société, ni pour l’économie. Au contraire, le renforcement de l’autonomie communale ne pourra qu’être favorable au développement durable.

# Abréviations

Le tableau ci-après récapitule les abréviations les plus courantes, utilisées dans le contexte du présent rapport.

|  |  |
| --- | --- |
| AP | Avant-projet |
| CAFCom | Logiciel spécifique au Service des communes servant aux travaux de statistiques et de surveillance des finances des collectivités publiques locales |
| GP MCH2 | Groupe de projet technique MCH2 |
| LCo | Loi sur les communes (LCo) du 25 septembre 1980 (RSF 140.1) |
| LFCo | Loi sur les finances communales (LFCo) du 22 mars 2018 (ROF 2018\_021 ; RSF 140.6) |
| Loi-modèle | Modèle d’acte législatif destiné à normer les finances cantonales et/ou communales proposé dans les recommandations du Manuel MCH2 |
| LPAL | Loi sur la publication des actes législatifs (LPAL) du 16 octobre 2001 (RSF 124.1) |
| MCH2 | Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes |
| OFCo | Ordonnance sur les finances communales, acte que le Conseil d’Etat édictera sur la base de la LFCo |
| RCF | Règlement communal des finances |
| RELCo | Règlement d’exécution de la loi sur les communes (RELCo) du 28 décembre 1981 (RSF 140.11) |
| ROF | Recueil officiel fribourgeois, répertoriant le droit fribourgeois de manière chronologique |
| RSF | Recueil systématique fribourgeois, répertoriant le droit fribourgeois en vigueur à une date donnée |
| SCI | Système de contrôle interne |
| SCom | Service des communes |
| SRS-CSPCP | Conseil suisse de présentation des comptes publics |
| TF | Tribunal fédéral suisse |