



Guide

destiné aux organes de
vérification des comptes

et

formulaire officiels

Résumé

Des finances saines sont une condition essentielle à l'accomplissement efficace des tâches par les collectivités de droit public, qu'il s'agisse des communes municipales, des communes mixtes, des communes bourgeoises, des paroisses ou encore des syndicats de communes – pour ne citer que les principales existant dans le canton de Berne. Or, dans un contexte en constante mutation, maintenir l'équilibre des finances représente un défi de taille. L'importance de comptes rendus réguliers sous forme de rapports n'en est que plus grande. Dès lors, la présence, aux côtés de l'exécutif, d'un organe de vérification des comptes qui examine régulièrement et en toute indépendance l'évolution des finances communales est génératrice de confiance et garante de sécurité, pour les autorités comme pour la population.

Le présent Guide destiné aux organes de vérification des comptes (Guide OVC), qui résume les principaux droits et devoirs de ces derniers, remplace le Guide de vérification des comptes de 2011. Il traite, exemples à l'appui, de la méthode et des techniques de vérification ainsi que des rapports; il contient en outre des formulaires prédéfinis et des listes de contrôle destinés à faciliter le travail pratique. Pour les organes de vérification des comptes, il constitue donc un important ouvrage de référence, en complément aux prescriptions légales traitant de la gestion financière des communes. Son but est de leur offrir un soutien dans leur tâche essentielle, fondée sur la confiance, pour leur permettre d'atteindre un niveau de qualité élevé, synonyme d'efficacité de la vérification des comptes des collectivités de droit public bernoises.

Les dernières tendances en matière d'audit (synonyme de la vérification des comptes dans l'économie privée), de tenue et de présentation des comptes publics en Suisse sont prises en compte dans le présent guide, qui précise par ailleurs les dispositions légales applicables aux collectivités bernoises sur la base des connaissances actuelles.

Le Guide OVC n'aborde la comptabilité que de manière marginale et renvoie à cet égard au Guide des finances communales. Ce dernier contient toutes les informations utiles sur le modèle comptable harmonisé 2 (MCH2) destiné aux finances publiques, dont en particulier un plan comptable détaillé, des directives de codification comptable ou encore des prescriptions d'évaluation.

En publiant le présent guide, nous espérons offrir aux organes de vérification des comptes un outil précieux leur permettant d'accomplir leur tâche de manière efficace, effective et efficiente. Le contenu du guide, disponible sur le site Internet du Service des affaires communales (www.be.ch/communes > Finances communales > MCH2 > Guides), peut être téléchargé gratuitement.

	Table des matières	Page
0	Glossaire / abréviations	6
1	Introduction	8
1.1	Bases légales	9
1.2	Guide destiné aux organes de vérification des comptes (Guide OVC)	10
2	La vérification des comptes dans les communes bernoises	11
2.1	Objectifs de la vérification des comptes	11
2.2	L'organe de vérification des comptes	12
2.2.1	Autorité de surveillance de la protection des données	13
2.2.2	Marchés publics.....	14
2.3	Méthode de vérification	14
2.4	Instructions concernant l'utilisation des formulaires officiels	15
3	Planification de la vérification	19
3.1	Définition du mandat de vérification.....	19
3.1.1	Préparation de la vérification	20
3.1.2	Calendrier	21
3.1.3	Planification matérielle.....	22
3.1.4	Planification de l'affectation du personnel.....	23
3.2	Analyse des comptes annuels	23
3.2.1	Comparaison budgétaire	24
3.2.2	Indicateurs financiers	24
3.2.3	Contrôles de plausibilité.....	25
3.3	Système de contrôle interne (SCI)	26
3.3.1	Processus d'appréciation des risques dans l'administration publique.....	27
3.4	Technologies de l'information et de la communication (TIC)	28
3.4.1	Importance des TIC	28
3.4.2	Risques inhérents à l'utilisation des TIC	28
3.5	Principe de l'importance	28
3.5.1	Portée du principe de l'importance	28
3.5.2	Importance quantitative	29
3.5.3	Importance qualitative.....	30
3.6	Stratégie de vérification.....	30
3.6.1	Programme de vérification	32
4	Exécution de la vérification et procédure	33
4.1	Tests de procédure	33
4.2	Contrôles du bien-fondé des affirmations	34
4.3	Procédures analytiques	34

4.4	Contrôles détaillés	35
5	Précisions relatives à certains domaines particuliers	36
5.1	Droit des crédits.....	36
5.1.1	Particularités et précisions.....	36
5.1.2	Objectifs de la vérification.....	37
5.1.3	Appréciation et description des risques.....	37
5.2	Emoluments administratifs	38
5.2.1	Particularités et précisions.....	38
5.2.2	Exemples	39
5.2.3	Objectifs de la vérification.....	39
5.2.4	Appréciation et description des risques.....	39
5.3	Financements spéciaux	39
5.3.1	Particularités et précisions.....	39
5.3.1.1	Généralités	39
5.3.1.2	Traitement comptable	40
5.3.1.3	Amortissements	41
5.3.1.4	Modèle bernois de financement de l'alimentation en eau et du traitement des eaux usées	41
5.3.1.5	Transfert de patrimoine administratif à un organisme responsable autonome au sens de l'article 85a OCo	41
5.3.2	Objectifs de la vérification.....	42
5.3.3	Appréciation et description des risques.....	42
5.3.4	Exemples	42
5.4	Patrimoine financier et patrimoine administratif, immobilisations et dépenses	42
5.4.1	Particularités et précisions.....	42
5.4.2	Objectifs de la vérification.....	43
5.4.3	Appréciation et description des risques.....	43
6	Clôture de la vérification et rapports	45
6.1	Clôture de la vérification	45
6.1.1	Prescriptions légales déterminantes.....	45
6.1.2	Déclaration d'intégralité	45
6.1.3	Comptes annuels définitifs et valablement signés	45
6.2	Entretien final	46
6.3	Rapport succinct	46
6.3.1	Bases et forme du rapport.....	46
6.3.2	Calendrier de la reddition de rapports.....	46
6.3.3	Principes régissant la reddition de rapports	47
6.3.4	Opinion et proposition de l'OVC.....	47

6.3.4.1	Opinion sans réserve.....	47
6.3.4.2	Opinion avec réserve	48
6.3.4.21	Cas de réserve possibles	48
6.3.4.22	Nature des anomalies significatives	48
6.3.4.3	Opinion défavorable (proposition de renvoi).....	49
6.3.4.4	Impossibilité d'émettre une opinion.....	49
6.3.5	Structure du rapport succinct	50
6.3.5.1	Intitulé et destinataires.....	50
6.3.5.2	Désignation des comptes annuels et indications complémentaires	50
6.3.5.3	Rappel des responsabilités	50
6.3.5.4	Attestation de l'indépendance de l'OVC.....	51
6.3.5.5	Faits de diverse nature et remarques	51
6.3.5.5.1	Faits sans influence sur l'opinion de l'OVC.....	51
6.3.5.5.2	Autres faits.....	51
6.3.5.6	Signature	51
6.3.5.7	Date du rapport	51
6.3.5.8	Nom et adresse de l'OVC	52
6.4	Attestation de la commune relative aux comptes annuels	52
7	Vérification des transactions monétaires / Révision intermédiaire sans avis préalable	53
7.1	Particularités et précisions.....	53
7.1.1	Objectifs de la vérification.....	53
7.1.2	Appréciation et description des risques.....	53
8	Mesures à adopter en cas d'irrégularités	55
9	Surveillance financière aux échelons communal et cantonal	56
10	Entrée en vigueur	57

Autres documents Annexe

Détermination de l'importance	1
Vérifications obligatoires et autres vérifications (formulaire officiels)	2
Déclaration d'intégralité	3
Rapport explicatif concernant la révision finale	4
Rapport succinct – Opinion sans réserve.....	5/1
Rapport succinct – Opinion avec réserve	5/2
Rapport succinct – Opinion défavorable (proposition de renvoi).....	5/3
Rapport succinct – Impossibilité d'émettre une opinion.....	5/4
Révision intermédiaire sans avis préalable.....	6
Modèle de plan pluriannuel de vérification	7/1
Modèle de plan annuel de vérification.....	7/2
Schéma des étapes du processus annuel	8

0 Glossaire / abréviations

Administration	Administrateur communal ou administratrice communale, secrétaire communal(e), administrateur ou administratrice des constructions, caissier ou caissière, personnel administratif
AF	Administration des finances
al.	Alinéa
art.	Article
Ayants droit au vote	Parlement, assemblée communale, assemblée des délégués
CC	Conseil communal
CDF	Conférence des directeurs cantonaux des finances
cf.	Conferre
ch.	Chiffre
Communes	Toutes les collectivités de droit communal du canton de Berne, à savoir les communes municipales, les communes bourgeoises, les corporations bourgeoises, les communes mixtes, les paroisses et les paroisses générales, les syndicats de communes, les sections de commune, les corporations de digues et les conférences régionales
Compte de résultats	Nouvelle désignation du compte de fonctionnement
CSPCP	Conseil suisse de présentation des comptes publics
CVC	Commission de vérification des comptes
etc.	Et cætera
Fraude	Terme générique désignant des actes tels que la manipulation ou la falsification du bilan, l'abus de confiance, le détournement de fonds ou toute autre infraction commise intentionnellement au détriment de la collectivité
FS	Financement spécial
GM	Groupe de matières
Guide OVC	Guide destiné aux organes de vérification des comptes
ISCB	Information systématique des communes bernoises
LCo	Loi sur les communes (RSB 170.11)
lit.	Lettre
MCH1	Modèle comptable harmonisé 1
MCH2	Modèle comptable harmonisé 2
MSA	Manuel suisse d'audit
MV	Maintien de la valeur
NAS	Normes d'audit suisses
OACOT	Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du canton de Berne
OCö	Ordonnance sur les communes (RSB 170.111)
OCR	Ordonnance sur les conférences régionales (RSB 170.211)
ODGFCö	Ordonnance de Direction sur la gestion financière des communes (RSB 170.511)
OVC	Organe de vérification des comptes (commission de vérification des comptes ou organe de révision externe)
p. ex.	Par exemple
PA	Patrimoine administratif

PF	Patrimoine financier
PGA	Plan général d'alimentation en eau
PGEE	Plan général d'évacuation des eaux
RSB	Recueil systématique des lois bernoises
s./ss	Suivant(e) / suivant(e)s
SCI	Système de contrôle interne
SNI	Seuil de non-intervention
SRS-CSPCP	Conseil suisse de présentation des comptes publics
Suivi	Vérification, a posteriori, de l'efficacité ainsi que de l'actualité de vérifications antérieures
TFT	Tableau des flux de trésorerie: instrument plus complet qui remplace l'aperçu du financement
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

1 Introduction

Le but du présent Guide destiné aux organes de vérification des comptes (Guide OVC) ainsi que les bases légales qui le sous-tendent sont exposés ci-après en guise d'introduction.

Le deuxième chapitre présente les bases de la vérification des comptes dans les communes bernoises en se focalisant sur les objectifs poursuivis, l'organe de vérification des comptes (OVC), la méthode appliquée ainsi que l'emploi des formulaires officiels.

Les chapitres trois à six traitent des tâches de l'OVC et du déroulement de la vérification à proprement parler, dont ils reproduisent la structure. Le troisième chapitre détaille la planification de la vérification (définition du mandat, analyse des comptes annuels, système de contrôle interne, technologies de l'information et de la communication, importance et stratégie de vérification). Le quatrième chapitre est consacré à la procédure de vérification et à son déroulement. Le cinquième chapitre aborde divers thèmes particuliers tels que le droit des crédits, les émoluments administratifs, les financements spéciaux ainsi que le patrimoine financier et le patrimoine administratif (immobilisations et dépenses). Ces aspects sont examinés en détail, les différentes vérifications étant expliquées individuellement et illustrées à l'aide d'exemples. Le sixième chapitre a pour objet la clôture de la vérification et l'établissement des rapports, qui synthétisent l'ensemble de la démarche à l'intention des tiers. La vérification des transactions monétaires ainsi que la révision intermédiaire sans avis préalable sont traitées dans un chapitre distinct.

Enfin, les derniers chapitres sont consacrés aux mesures à prendre en cas d'irrégularité, à la surveillance financière aux plans communal et cantonal ainsi qu'à l'entrée en vigueur du présent guide, formulaires officiels compris.

L'annexe 1 contient le modèle de détermination de l'importance ainsi qu'un exemple; l'annexe 2, les formulaires officiels servant à la vérification des comptes (vérifications obligatoires et autres vérifications); l'annexe 3, la déclaration d'intégralité; l'annexe 4, un modèle de rapport explicatif concernant la révision finale; l'annexe 5, le rapport succinct en différentes variantes; et l'annexe 6, les formulaires destinés à la révision intermédiaire sans avis préalable. Ces annexes sont complétées par les modèles de plan pluriannuel et de plan annuel de vérification ainsi que par le schéma annuel.

L'examen des comptes annuels se concentre sur les aspects de politique financière, sans qu'il soit possible d'établir une liste exhaustive de points à examiner, dès lors que la situation varie d'une commune à l'autre. La vérification doit toujours avoir lieu à la lumière des spécificités de la collectivité en question, des risques auxquels cette dernière est exposée et des questions qui revêtent de l'importance pour elle. Dans la pratique, cela signifie qu'il appartient à l'OVC de décider du degré de pertinence de chaque poste. Il n'en reste pas moins que toute une série de vérifications sont obligatoires (le cas échéant) chaque année, tandis que les autres peuvent être plus espacées (tous les quatre ans au moins).

Les collectivités de droit public du canton de Berne étaient précédemment soumises au modèle comptable harmonisé 1 (MCH1). Depuis le 1^{er} janvier 2016 (1^{er} janvier 2014 pour les communes pilotes), le modèle comptable harmonisé 2 (MCH2) est progressivement introduit à leur niveau. Ce modèle a été développé par le Conseil suisse de présentation des comptes publics (SRS-CSPCP)¹ créé en 2008 sous l'égide du Département fédéral des finances et de la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF). Le but du CSPCP est de promouvoir l'harmonisation, la comparabilité et la transparence dans la présentation des comptes des collectivités publiques en Suisse. Il a élaboré à cette fin le manuel MCH2, publié par la CDF, qui contient un plan comptable, classification fonctionnelle comprise, tout en approfondissant certains thèmes particuliers. Les cantons sont tenus de se fonder sur les directives du CSPCP pour mettre en œuvre le MCH2 à leur échelle, en fonction de leurs spécificités. Dans le canton de Berne, les bases légales nécessaires à l'introduction du MCH2 dans les collectivités de droit communal ont été créées avec la révision de la loi sur les communes

¹ <http://www.srs-cspp.ch>

(LCo)², le 28 mars 2012, de l'ordonnance sur les communes (OCo)³, les 17 octobre 2012 et 16 mars 2016, ainsi que de l'ordonnance de Direction sur la gestion financière des communes (ODGFCo)⁴, les 18 octobre 2012 et 17 mars 2016.

Le MCH2 entend avant tout uniformiser la présentation des comptes de la Confédération, des cantons et des communes et améliorer les classifications fonctionnelle et par groupes de matières, désormais plus logiques et plus proches du modèle suivi par l'économie privée. Avec le MCH2, les communes affichent de manière transparente leur situation financière effective (principe de l'image fidèle), et en particulier leurs réserves financières.

Le MCH2 vise également une meilleure harmonisation de l'ensemble des comptabilités de la Confédération, des cantons et des communes.

Le 1^{er} janvier 2016 est la date d'introduction du MCH2 dans les communes municipales, les communes mixtes et les conférences régionales. Les syndicats de communes peuvent quant à eux opter pour le 1^{er} janvier 2016, 2017 ou 2018. Par contre, la date est fixe dans le cas des paroisses générales et des paroisses: il s'agit du 1^{er} janvier 2019. Enfin, toutes les autres collectivités de droit public introduisent le MCH2 au début de l'exercice qui leur convient, mais le 1^{er} janvier 2022 au plus tard.

1.1 Bases légales

Le Guide OVC se fonde sur les bases légales suivantes:

- Loi sur les communes (LCo; RSB 170.11)
- Ordonnance sur les communes (OCo; RSB 170.111)
- Ordonnance sur les conférences régionales (OCR; RSB 170.211)
- Ordonnance de Direction sur la gestion financière des communes (ODGFCo; RSB 170.511)
- Directives ISCB pertinentes

Ce sont en particulier les normes suivantes qui régissent la vérification des comptes (la liste n'est pas exhaustive):

Loi sur les communes

Articles 36 et 37 Incompatibilités en raison de la fonction ou de la parenté

Articles 70 à 79 Finances

Articles 85 à 91a Surveillance

Ordonnance sur les communes

Articles 57 à 127 Finances

Articles 139 à 144 Surveillance cantonale

Annexes 1 à 3

L'ordonnance de Direction sur la gestion financière des communes concrétise des aspects que la loi et l'ordonnance sur les communes ne régissent pas; le plan comptable obligatoire figure dans ses annexes.

Toutes les collectivités de droit communal⁵ du canton de Berne sont soumises à la loi et à l'ordonnance sur les communes ainsi qu'à l'ordonnance de Direction sur la gestion financière des communes. Pour faciliter la lecture du présent guide, ces collectivités sont toutes désignées ci-après par le terme de commune. Les principes de la gestion financière ainsi que les prescriptions

² RSB 170.11

³ RSB 170.111

⁴ RSB 170.511

⁵ Communes municipales, communes bourgeoises, corporations bourgeoises, communes mixtes, paroisses, paroisses générales, syndicats de communes, sections de commune, corporations de digues et conférences régionales.

relatives à la transparence, à l'organisation et au système de contrôle interne, aux compétences financières et aux types de crédit s'appliquent à l'ensemble des communes. Le MCH2 prévoit des dérogations dans différents domaines et pour certaines collectivités. Tel est en particulier le cas des foyers, qui appliquent le plan comptable de CURAVIVA. S'agissant des communes bourgeoises et des autres collectivités de droit public soumises à l'impôt, les amortissements, les provisions et les rectifications de valeur sont régis par les prescriptions de la législation fiscale (art. 85b, T2-3, al. 3 et T2-4, al. 3 OCo).

Dans le canton de Berne, la vérification des comptes annuels est régie par les prescriptions de droit cantonal, et non par les Normes d'audit suisses (NAS).

1.2 Guide destiné aux organes de vérification des comptes (Guide OVC)

Le Guide OVC concrétise aux plans théorique et pratique les dispositions légales relatives à la vérification des comptes. Il s'agit d'un instrument à part entière, obligatoire pour tous les organes chargés de vérifier les comptes communaux dans le canton de Berne (prévu à l'art. 59, al. 3, lit. h OCo). Le présente guide n'aborde la comptabilité que de manière marginale et renvoie à cet égard au Guide des finances communales.

Il est le fruit de la refonte du Guide de vérification des comptes datant de 2011. L'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) du canton de Berne en a confié la réalisation à la société BDO AG. Il entre en vigueur dès l'introduction du MCH2, soit selon un calendrier échelonné en fonction des collectivités, et s'applique pour la première fois à la vérification des comptes de 2016 (les comptes annuels des communes pilotes ont été révisés sans cet instrument les deux premières années). Quant aux comptes des collectivités qui utilisent encore le MCH1, ils sont vérifiés conformément au Guide de vérification des comptes de 2011.

En complément au Guide OVC, il est possible de recourir au Manuel suisse d'audit (MSA), et en particulier au volume 4, partie V «Administrations publiques» (édition 2016), ainsi qu'aux recommandations d'audit 60 «Audit et rapport de l'auditeur de comptes communaux» (édition 2016) pour procéder à la vérification des comptes d'une collectivité bernoise de droit public.

2 La vérification des comptes dans les communes bernoises

Le présent chapitre expose les bases théoriques de la vérification des comptes et contient en outre des instructions pratiques sur la manière de remplir les formulaires officiels. Il commence par décrire les objectifs de la vérification des comptes, puis les spécificités de l'OVC (bases légales, délimitation par rapport aux autres organes de la commune, conditions d'éligibilité, etc.). Dans ce contexte, il est également question de l'autorité communale de surveillance de la protection des données ainsi que des marchés publics. Par ailleurs, la méthode de vérification est expliquée en détail.

2.1 Objectifs de la vérification des comptes

La vérification des comptes⁶ consiste en un contrôle approprié et centré sur les risques des comptes annuels de la commune. Elle doit garantir **l'absence d'anomalie significative**, la **tenue en bonne et due forme de la comptabilité** ainsi que le respect des **principes de présentation des comptes du MCH2** et des **dispositions légales sur la gestion financière**.

Les objectifs de la vérification des comptes annuels sont les suivants⁷:

Autoprotection de la commune

La vérification des comptes annuels par des spécialistes externes constitue une autoprotection pour la commune. Celle-ci doit avoir la garantie que sa comptabilité est conforme à la loi, c'est-à-dire que les chiffres sont correctement saisis, traités puis reportés dans les comptes annuels conformément aux dispositions légales. L'autoprotection de la commune garantit automatiquement une protection du personnel, des créanciers et du public.

Protection du public

La vérification constitue une protection du public. La confiance placée par les organisations partenaires (canton, syndicats de communes, organisations privées d'aide et de soins à domicile, écoles de musique, etc.) en la responsabilité de la commune s'en trouve renforcée. La plupart des communes publient leurs comptes annuels sur leur site Internet. La vérification leur garantit l'exactitude et l'actualité de ceux-ci.

Protection des contribuables et des personnes assujetties aux émoluments

La vérification est par ailleurs un instrument de protection des contribuables et des personnes assujetties aux émoluments. L'OVC leur confirme que les comptes annuels sont établis conformément aux dispositions légales et aux règles applicables (MCH2), leur permettant ainsi d'exercer leur droit de vote en meilleure connaissance de cause lors de l'assemblée ou de la séance consacrée à l'approbation des comptes annuels. C'est pourquoi le rapport succinct est également adressé à l'organe chargé d'approuver les comptes annuels (assemblée communale, parlement, etc.).

Protection des créanciers

La vérification sert également à la protection des créanciers. L'OVC examine si la commune a respecté les dispositions légales, notamment en matière d'évaluation.

De par son activité au niveau communal, l'OVC contribue à la réalisation des objectifs précités, à la base d'une gestion financière sûre. Il atteste en outre dans son rapport s'être convaincu de la régularité, de l'exactitude et de l'exhaustivité des comptes examinés, dans le respect des dispositions légales. Le conseil communal, les citoyens et citoyennes ainsi que l'autorité de surveillance doivent pouvoir partir du principe que les comptes ont été vérifiés de manière soigneuse et fiable.

⁶ Références bibliographiques: Normes d'audit suisses (NAS), édition 2013, Manuel suisse d'audit (MSA), tomes I à IV, édition 2009 (et réédition ultérieure de certains chapitres) et recommandations d'audit 60 «Audit et rapport de l'auditeur de comptes communaux» (édition 2016), publiés par la Chambre fiduciaire, Chambre suisse des experts comptables et fiscaux, Limmatquai 120, 8001 Zurich (désormais ExpertSuisse).

⁷ Selon le MSA 2009, tome 2, pages 67 s., chapitre 4.3 «But de l'audit».

La vérification des comptes poursuit par ailleurs les objectifs complémentaires suivants:

- apprécier l'organisation générale de la comptabilité;
- proposer des améliorations dans la tenue de la comptabilité, le classement des pièces justificatives et le système de contrôle interne (SCI);
- prévenir les anomalies et les irrégularités dans les comptes annuels futurs;
- déceler les anomalies et les irrégularités commises (détection).

La vérification annuelle n'a cependant pas pour objectif premier de détecter et d'élucider des faits pénalement répréhensibles (fraudes)⁸.

2.2 L'organe de vérification des comptes

Les comptes sont vérifiés par des réviseurs ou réviseuses indépendants de l'administration qui sont au bénéfice d'une habilitation (art. 72 LCo). L'ordonnance sur les communes et l'ordonnance de Direction sur la gestion financière des communes régissent de façon précise les aspects suivants:

- organisation de l'OVC (art. 122 OCo);
- qualification de l'OVC (art. 123 OCo);
- conditions de qualification particulières que doit remplir l'OVC de collectivités dont le total du roulement du compte de résultats dépasse deux millions de francs pendant trois années consécutives (art. 124 OCo);
- tâches de l'OVC (art. 125 OCo);
- rapports (art. 126 OCo) et attestation de la commune relative aux comptes annuels (art. 126a OCo);
- vérification spéciale (art. 127 OCo);
- cours sur la vérification des comptes (art. 42 ODGFCo);
- vérifications obligatoires et autres vérifications (art. 43 ODGFCo);
- révision intermédiaire sans avis préalable (art. 44 ODGFCo);
- planification de la vérification (art. 45 ODGFCo);
- rapport succinct (art. 46 ODGFCo);
- attestation de la commune relative aux comptes annuels (art. 46a ODGFCo).

L'OVC peut être une commission de vérification des comptes (CVC), un, une ou plusieurs réviseurs ou réviseuses (personnes physiques), ou encore un organe de révision de droit privé ou de droit public. Dans un souci de simplification, seule l'abréviation «OVC» est utilisée ci-après; elle s'applique à tous les organes énumérés à l'article 122, alinéa 1 OCo.

Désigné par l'organe législatif suprême de la commune, l'OVC a le même statut d'organe que, par exemple, le conseil communal. Sa responsabilité est dès lors régie par des conditions plus strictes que celles que le Code des obligations impose aux simples mandataires. La tâche principale de l'OVC découle en effet non pas d'une déclaration de volonté sous forme de contrat passé avec l'organe législatif suprême qui l'a élu, mais de la législation cantonale (art. 72 LCo et 122 ss OCo), voire, de surcroît, d'un règlement communal applicable à titre complémentaire.

Toute personne membre de l'OVC doit avoir suivi au moins une fois le cours sur la vérification des comptes organisé par l'OACOT (art. 42 ODGFCo). Si ce cours n'est pas une condition d'éligibilité, il doit le cas échéant être fréquenté entre le moment de l'élection et le premier contrôle. L'OACOT

⁸ «Fraude: acte intentionnel commis par un ou plusieurs membres de la direction, par une ou plusieurs personnes constituant le gouvernement de l'entreprise, par un ou plusieurs employés ou tiers à l'entité, impliquant des manœuvres dolosives dans le but d'obtenir un avantage indu ou illégal.»
Extrait de la norme d'audit suisse 240 «Les obligations de l'auditeur en matière de fraude lors d'un audit d'états financiers», note 11, lettre (a).

indique chaque année à l'ensemble des communes, en décembre, les dates des cours qu'il organise au printemps suivant.

Les ayants droit au vote élisent les membres de l'OVC en qualité d'autorité autonome et indépendante par rapport au conseil communal. L'OVC n'est soumis qu'aux autorités cantonales de surveillance et se situe en dehors des rapports hiérarchiques au niveau communal. La loi sur les communes impose une indépendance absolue et sans équivoque de l'OVC par rapport à l'administration. Ses membres ne peuvent pas faire simultanément partie du conseil communal, d'une commission ou du personnel communal (art. 36, al. 2 LCo). Par ailleurs, les parents et alliés en ligne directe, les frères et sœurs germains, utérins ou consanguins, les époux ou les partenaires enregistrés des membres du conseil communal, d'une commission ou du personnel communal ne sont pas éligibles au sein de l'OVC (art. 37, al. 3 LCo). L'indépendance par rapport à l'administration fait par ailleurs l'objet d'une réglementation distincte (art. 72 LCo, art. 122, al. 3 OCo). La personne, physique ou morale, chargée de la vérification ne saurait en aucun cas donner l'impression d'être d'une quelconque manière liée à l'administration.

En vertu de l'article 123, alinéa 1 OCo, l'OVC doit être habilité à accomplir sa tâche dans la commune qui le désigne. Une personne est habilitée à vérifier les comptes d'une commune si elle dispose de connaissances suffisantes en matière de gestion financière des communes, de comptabilité et de vérification de comptes communaux (art. 123, al. 2 OCo). Au-delà d'un seuil précis, c'est-à-dire lorsque le total du roulement du compte de résultats dépasse deux millions de francs pendant trois années consécutives, les comptes communaux doivent être soumis à un OVC remplissant certaines conditions de qualification particulières. Ces conditions sont réputées observées lorsque la personne dirigeant la révision dispose d'une formation approfondie en matière de vérification des comptes communaux et possède une expérience suffisante dans le domaine des finances et de la comptabilité communales (art. 124, al. 1 à 3 OCo).

L'OVC et plus précisément les personnes chargées de la vérification des comptes répondent envers la commune des dommages résultant de la violation intentionnelle ou par négligence de leur devoir.

Cette responsabilité subsiste dans tous les cas, même lorsque, par exemple, la commission de vérification des comptes fait appel à des experts externes en présence de difficultés extraordinaires (vérification spéciale, art. 127 OCo). Le cas échéant, la CVC peut toutefois intentier une action récursoire contre les experts.

La responsabilité n'est pas limitée aux cas de négligence grave (manque considérable et flagrant de diligence) ou intentionnelle: la simple négligence justifie à elle seule des prétentions en dommages-intérêts. Tel est le cas lorsque la personne concernée n'a pas observé les précautions commandées par les circonstances. L'élément déterminant est donc la diligence que la commune peut raisonnablement attendre de l'OVC. Une commune faisant valoir des prétentions en dommages-intérêts doit être en mesure de prouver que l'OVC n'a pas agi avec tout le soin requis.

La distinction entre grandes et petites communes s'agissant des conditions de qualification particulières n'est pas pertinente dans le cas de la responsabilité. Les organes de révision de droit privé ou de droit public soumis à de telles conditions doivent toutefois prouver à la commune qu'ils ont conclu une assurance responsabilité civile garantissant une somme appropriée.

2.2.1 Autorité de surveillance de la protection des données

La loi sur la protection des données (LCPD)⁹ prévoit, à l'article 33, que les communes désignent pour leur domaine leur propre autorité de surveillance. Pour des raisons inhérentes à l'indépendance de telles autorités, nombreuses sont les communes qui attribuent cette fonction à l'OVC. Celui-ci assume alors des tâches supplémentaires totalement distinctes de la vérification des comptes.

⁹ Loi sur la protection des données (LCPD; RSB 152.04) et ordonnance sur la protection des données (OPD; RSB 152.040.1).

Les droits et les devoirs de l'autorité de surveillance de la protection des données ne sont dès lors pas expressément traités dans le présent guide. L'OACOT ne fournit pas non plus de documents d'examen dans ce domaine.

Le rapport de l'autorité de surveillance de la protection des données ne saurait en aucun cas être intégré au rapport succinct relatif à la vérification des comptes; il doit au contraire être soumis séparément à l'assemblée communale.

Le Bureau pour la surveillance de la protection des données du canton de Berne¹⁰, Münstergasse 2, 3011 Berne, fournit au besoin de plus amples informations sur la protection des données ainsi que sur les droits et devoirs de l'autorité communale de surveillance en la matière.

2.2.2 Marchés publics

Il n'appartient pas à l'OVC de déterminer si les adjudications en application de la législation sur les marchés publics¹¹ du canton de Berne, et le cas échéant de prescriptions communales complémentaires, ont lieu en bonne et due forme. Cet examen incombe à la préfecture dans le cadre des inspections auxquelles elle procède à intervalles réguliers.

Au sein de la commune, de telles tâches ressortissent le plus souvent à la commission de gestion. La commune peut toutefois attribuer à l'OVC un mandat à cet égard, distinct du mandat légal de vérification des comptes.

Le rapport écrit, le cas échéant, ne saurait là non plus être incorporé au rapport succinct relatif à la vérification des comptes.

2.3 Méthode de vérification

Le contexte dans lequel agissent les communes, en constante mutation, marque la vérification des comptes de son empreinte. L'OVC doit tenir compte de cette évolution en adoptant une méthode de vérification (ou approche d'audit) appropriée, évaluant en particulier les risques, dans la mesure où ceux-ci peuvent exercer une influence sur la comptabilité et la présentation des comptes.

Le système de contrôle interne constitue lui aussi un facteur important à prendre en compte. L'OVC établit son programme de vérification sur la base de l'appréciation des facteurs de risque et de la qualité du SCI. Il s'agit en cela de déterminer le type et l'ampleur des opérations à effectuer. En tout état de cause, les vérifications obligatoires au sens de l'annexe 2 doivent avoir lieu chaque année, et l'OVC n'a de latitude pour faire intervenir son appréciation des risques qu'en ce qui concerne les autres vérifications.

Une méthode de vérification orientée sur les risques signifie que l'OVC doit avoir des connaissances approfondies de la commune et de son environnement. Ce n'est qu'à cette condition qu'il sera en mesure d'identifier les risques susceptibles d'avoir une incidence sur les comptes annuels.

Les contrôles du bien-fondé des affirmations (cf. également ch. 4.2) sont utilisés pour l'essentiel dans les domaines qui ne peuvent pas être vérifiés à l'aide de tests de procédure (cf. également ch. 4.1) ou dans lesquels ils sont plus efficaces en raison du faible volume de données à vérifier¹². Le recours aux tests de procédure permet à l'OVC de réduire le nombre des contrôles du bien-fondé des affirmations, qui demandent beaucoup de temps et sont parfois moins concluants.

Des dispositions particulières sont applicables aux petites collectivités (au sens de l'art. 64a, al. 2 OCo) sans découvert du bilan ni dépenses d'investissement (art. 43, al. 3 et 4 ODGFCo).

C'est délibérément que les formulaires de révision n'énoncent aucune consigne relative à la taille de l'échantillon. En effet, le choix de l'échantillon relève de la responsabilité de l'OVC. Il existe différentes méthodes de contrôle par sondage. Appliquées rigoureusement, les méthodes statis-

¹⁰ www.be.ch/bpd

¹¹ Loi sur les marchés publics (LCMP; RSB 731.2) et ordonnance sur les marchés publics (OCMP; RSB 731.21).

¹² Cf. également MSA 2009, tome 2, pages 163 ss, chapitre 2.11 «Détermination de la stratégie d'audit».

tiques ou mathématiques sont garantes d'un niveau de sécurité élevé. Quant aux procédures fondées sur une sélection aléatoire (p. ex. les dix postes les plus importants et, pour le surplus, un poste sur dix, ou un montant fixe servant à déterminer les intervalles entre les échantillons), elles peuvent, suivant les circonstances, offrir un degré de sécurité moindre, mais le plus souvent suffisant malgré tout.

2.4 Instructions concernant l'utilisation des formulaires officiels

Toutes les vérifications obligatoires doivent avoir lieu annuellement¹³, tandis que les autres vérifications (cf. annexe 2) doivent être planifiées de telle sorte que tous les domaines importants fassent l'objet d'un examen au moins quadriennal (art. 43 ODGFCo).

Dans le cas de petites collectivités (art. 64a, al. 2 OCo) sans découvert du bilan ni dépenses d'investissement, les vérifications obligatoires et les autres vérifications peuvent se limiter aux éléments mis en évidence dans les formulaires par un large trait noir vertical.

La distinction entre vérifications obligatoires et autres vérifications vise une réduction du volume annuel des contrôles. La seconde catégorie permet la détermination de priorités ainsi que, le cas échéant, une coordination et une combinaison avec les contrôles du SCI. Ainsi, par exemple, les contrôles internes et les processus pourraient être soumis à une vérification approfondie dans le domaine des opérations de paiement ainsi qu'en matière de procédures de rappel et de recouvrement l'année où les autres vérifications se focalisent sur les créances.

Si, en présence d'un SCI, un processus est déterminé sur la base de la documentation disponible ou de renseignements fournis oralement, et que son respect dans le travail quotidien soit examiné (cf. considérations au ch. 4.1), il est envisageable de réduire l'échantillonnage retenu pour les contrôles détaillés (faisant partie des vérifications obligatoires). Dans ce cas, l'OVC parvient à la conclusion, au terme de son analyse, que les processus sont correctement définis et appliqués. Ainsi, le bon fonctionnement du SCI offre la garantie que les postes des comptes annuels en question ne contiennent pas d'anomalie significative.

Les procédures analytiques permettent, lorsqu'il semble opportun d'y recourir, d'atteindre le même objectif. Ainsi, lorsque les charges d'intérêts ont été rendues plausibles sur la base de taux d'intérêt et de montants moyens calculés à partir des taux d'intérêt et des montants des emprunts connus, on peut partir avec certitude du principe que, dans ce domaine, les comptes annuels ne comportent pas d'anomalie significative.

Les formulaires officiels destinés aux vérifications obligatoires et aux autres vérifications, de même que les documents servant aux révisions intermédiaires sans avis préalable, peuvent être remplis soit à l'écran directement, soit à la main.

¹³ A l'exception des vérifications prévues par le formulaire 29 «Passage du MCH1 au MCH2», qui n'ont lieu qu'une seule fois, juste après l'introduction du MCH2.

Le menu déroulant propose un choix de mentions:

Mention	Explication
En ordre	Les contrôles détaillés ne suscitent aucune remarque.
Cf. rem.	Les contrôles détaillés suscitent des commentaires résumés en quelques mots-clés sous la rubrique «Remarques» ou développés sur une feuille distincte.
Oui	La question posée appelle une réponse affirmative.
Non	La question posée appelle une réponse négative qui, le plus souvent, doit être complétée sous la rubrique «Remarques» ou sur une feuille distincte.
n/a	Non applicable: il n'est pas possible de répondre à la question, qui n'était en l'occurrence pas pertinente (p. ex. si un seul prêt a été accordé et qu'il est exempt d'intérêt, aucune des quatre réponses proposées ci-dessus n'entre en ligne de compte en réponse à la question 18.2.1 «Les intérêts, y compris les intérêts courus, sont-ils comptabilisés correctement?»).
Non vérif.	Cette option n'existe que pour les autres vérifications, lorsqu'elles n'ont pas eu lieu.

Il est possible, sous «Remarques», d'indiquer les constatations importantes faites par l'OVC, de renseigner sur les raisons pour lesquelles un point sera abordé lors de l'entretien final ou d'expliquer pourquoi aucune mesure ne sera prise malgré le commentaire.

La rubrique «Référence» permet de renvoyer à d'autres documents (p. ex. extrait bancaire joint à la documentation de la vérification à titre de confirmation de solde ou liste de débiteurs mettant en évidence les créances compromises prises en considération dans le ducroire).

Lorsque les formulaires sont remplis à l'ordinateur, il convient, sous les rubriques «Remarques» et «Référence», de sauter d'une ligne à l'autre au moyen du tabulateur. Par ailleurs, si les lignes à disposition ne sont pas suffisantes, la touche TAB permet d'en ajouter autant que nécessaire.

Les formulaires de révision sont les documents de travail de l'OVC. Ils permettent de retracer la planification, l'exécution et la surveillance de la vérification, les divers contrôles effectués et leurs résultats. Les formulaires annuels de révision et de rapport ainsi que les formulaires que l'OVC rédige à titre complémentaire doivent être conservés durant dix ans (art. 32, al. 2 ODGFCo). Les dossiers permanents (déroulement des travaux de vérification, etc.), le plan pluriannuel et les autres dossiers confidentiels resteront en mains de l'OVC.

Le rapport succinct de l'OVC fait partie intégrante de l'exemplaire original des comptes annuels et est conservé avec celui-ci de manière permanente (art. 30 ODGFCo).

Pour la quasi-totalité des postes, l'OVC doit apprécier, dans le cadre de la vérification des mouvements, si les principes de présentation régulière des comptes suivants ont été observés:

- la clarté et l'exactitude,
- la permanence de la présentation et des méthodes d'évaluation,
- l'interdiction de compenser (produit brut),
- l'intégralité.

Il s'agit d'un extrait des principes de comptabilité qui, en plus des principes de l'annualité (art. 61 OCo), du produit brut (art. 62 OCo) et du détail (art. 63 OCo), revêtent une importance

essentielle s'agissant de la régularité de la comptabilité et de la présentation des comptes. Les principes énoncés à l'article 4 ODGFCo ont la signification suivante:

Principe	Signification ¹⁴
Vote des crédits selon le principe du produit brut	Tant les crédits budgétaires que les crédits d'engagement doivent être adoptés en application du principe du produit brut. Les dépenses et les recettes doivent dès lors également être comptabilisées selon ce principe, sans compensation réciproque.
Clarté	Chaque compte doit être désigné de manière univoque, de façon à ce que les comptes annuels soient exempts de toute ambiguïté. Toutes les informations doivent être claires et compréhensibles.
Fiabilité	Les informations doivent correspondre aux faits et être fiables (exactitude). L'importance du point de vue économique doit déterminer la présentation des comptes (interprétation économique). Les informations doivent exclure l'arbitraire et être objectives (neutralité).
Universalité	Il convient de ne pas omettre d'informations importantes (exhaustivité).
Echéance	Les compensations à l'intérieur d'un même compte ne sont pas admises. Un compte qui, à la fin de l'exercice, peut être soit actif, soit passif, est attribué à l'actif ou au passif.
Spécialité qualitative	Les charges et les revenus ou les dépenses et les recettes doivent être comptabilisés dans le compte adéquat, pour le service effectivement concerné.
Spécialité quantitative	Un crédit forme un tout. Il ne saurait être subdivisé en sous-crédits afin d'échapper à la compétence financière de l'organe supérieur. A l'inverse, plusieurs éléments ne sont réunis en un seul crédit que s'il existe des liens logiques entre eux.
Spécialité temporelle	Les charges et les revenus ou les dépenses et les recettes doivent être comptabilisés pour la période effectivement concernée. Le principe de l'annualité doit être strictement observé.
Antériorité	Le budget et la quotité d'impôt doivent être arrêtés avant le début de l'exercice.
Comptabilité d'exercice	Les charges et les revenus du compte de résultats doivent être comptabilisés pour la période effectivement concernée. Ceux qui subsistent à la fin de l'exercice, le cas échéant, doivent être évalués et attribués à la période correcte.
Importance	Il convient de présenter, en fonction du destinataire, toutes les informations nécessaires à une appréciation rapide et complète de l'état de la fortune, des finances et des revenus. Les informations non pertinentes doivent être laissées de côté.

¹⁴ Selon la recommandation n° 02: «Principes de présentation régulière des comptes» du manuel MCH2 publié par la CDF (<http://www.srs-cspsch.ch/fr>).

Principe	Signification ¹⁴
Comparabilité	Les comptes d'une commune doivent, sur une longue période, pouvoir être comparés entre eux année après année et, dans une certaine mesure, avec ceux d'autres communes du canton de Berne.
Permanence	Les principes régissant la présentation des comptes doivent dans toute la mesure du possible rester inchangés sur une longue période.

3 Planification de la vérification

La planification est un élément important, bien que souvent sous-estimé, du processus de vérification. Il s'agit non seulement d'établir le calendrier, mais aussi d'examiner la question du risque (analyse des comptes annuels, SCI, TIC) et celle de l'importance. De même, il y a lieu de déterminer les priorités auxquelles s'attacheront les autres vérifications. Enfin, l'objet de la vérification (planification d'ordre matériel) et l'affectation du personnel doivent être soigneusement définis et préparés.

La vérification des comptes annuels ne consiste aucunement en un contrôle des opérations une par une. Les formulaires ad hoc prévoient des vérifications des soldes et des évaluations, mais aussi, entre autres, des mouvements. Si des vérifications exhaustives¹⁵ peuvent encore être appropriées pour les soldes et les évaluations, les autres contrôles se limitent pour l'essentiel à des échantillons représentatifs¹⁶.

3.1 Définition du mandat de vérification

Le mandat de vérification comprend les trois volets suivants:

- objet de la vérification,
- nature et étendue de la vérification,
- rapport.

L'**objet de la vérification** est déterminé par la législation. Outre le bilan, les comptes annuels des communes comportent d'autres éléments soumis à la vérification. Voici la liste des postes que contiennent les comptes annuels des communes municipales et des communes mixtes (art. 30 ODGFCo):

- a table des matières;
- b rapport traitant également des crédits supplémentaires et des financements spéciaux alimentés par des émoluments;
- c données principales, à savoir une vue d'ensemble, l'indication de l'autofinancement ainsi qu'une présentation échelonnée des résultats du compte global, du compte général et de chacun des financements spéciaux alimentés par des émoluments qui sont imposés par le droit supérieur;
- d aperçu du bilan;
- e aperçu du compte de résultats et du compte des investissements selon les fonctions;
- f aperçu du compte de résultats et du compte des investissements selon les groupes de matières;
- g tableau des flux de trésorerie;
- h indicateurs financiers pour le compte global, le compte général et chacun des financements spéciaux alimentés par des émoluments qui sont imposés par le droit supérieur;
- i proposition de l'organe exécutif;
- k rapport succinct de l'organe de vérification des comptes;
- l approbation des comptes annuels;
- m annexe;
- n présentation détaillée des comptes, composés du bilan ainsi que du compte de résultats et du compte des investissements selon les fonctions, d'une part, et les matières, d'autre part.

La table des matières (a), la proposition de l'organe exécutif (i), l'approbation des comptes annuels (l) et la présentation détaillée des comptes (n) ne font pas l'objet de la vérification.

¹⁵ On entend par «vérification exhaustive» la prise en compte de tous les actifs et passifs ainsi que la preuve afférente à chaque montant (p. ex. créances, engagements, actifs et passifs de régularisation) sur la base des justificatifs et des attestations de tiers (p. ex. extraits bancaires, inventaires).

¹⁶ Un échantillon représentatif doit être constitué de telle sorte que, s'il ne révèle pas d'erreur, il permette d'admettre que le poste des comptes annuels auquel il se rapporte ne contient pas d'anomalie significative.

Le rapport succinct de l'OVC est mentionné à la lettre k.

Les autres collectivités de droit communal peuvent renoncer à faire figurer dans leurs comptes annuels, d'une part, les indicateurs financiers et, d'autre part, l'aperçu du compte de résultats selon les fonctions (s'il n'y a qu'une fonction), du compte des investissements et du bilan (art. 31 ODGFCo).

Par ailleurs, la révision intermédiaire sans avis préalable est incluse dans le mandat de révision, en application de l'article 125, alinéa 2 OCo.

La **nature** et l'**étendue de la vérification** doivent pour leur part être délimitées. Il appartient à l'OVC de consulter les règles applicables dans les lois (p. ex. LCo) et ordonnances (p. ex. OCo et ODGFCo) ainsi que dans les documents établis en application de celles-ci (p. ex. ISCB, guides). Le présent Guide OVC et les formulaires officiels constituent le cadre minimal à cet égard.

La vérification doit être planifiée et exécutée de telle sorte qu'elle permette de détecter, avec une sûreté raisonnable, les anomalies significatives des comptes annuels. A cet égard, une stratégie de vérification contribue à ce que les contrôles soient ciblés et adéquats, dans le respect du calendrier. La démarche prévue («stratégie de vérification») sera clairement documentée. Au sens strict, c'est toutefois le programme de vérification qui sert de fondement aux travaux. Les méthodes et l'étendue de la vérification sont déterminées, pour chaque domaine, en fonction de l'appréciation préalable des risques.

En plus du plan annuel, un plan pluriannuel de vérification prévoyant la rotation des domaines examinés est établi d'entente avec la mandante. A cet égard, il appartient à l'OVC de s'assurer chaque année que la rotation prévue reste opportune et appropriée à la lumière de l'appréciation des risques. Les années où ils ne sont pas prioritaires, les domaines relevant des «autres vérifications» font l'objet d'un simple suivi¹⁷.

3.1.1 Préparation de la vérification

Dans certains domaines, la vérification peut exiger la consultation de dossiers contenant des données particulièrement dignes de protection afin de satisfaire aux exigences posées en matière d'éléments probants. Le droit des membres de l'OVC à consulter de telles données diffère en fonction du type de collectivité concernée. En tout état de cause, l'OVC peut invoquer la loi sur l'information¹⁸ à l'appui de sa demande. Il convient de relever à cet égard qu'il ne se verra accorder le droit de consulter des données particulièrement dignes de protection que dans la mesure où cela est approprié et nécessaire à l'accomplissement de sa tâche. Avant d'autoriser la consultation, les autorités sollicitées sont tenues de procéder à une pesée des intérêts publics à la vérification des comptes et des intérêts privés prépondérants (données particulièrement dignes de protection). En présence d'un cas précis qui n'est pas réglé par la législation, il est recommandé de conclure au préalable avec l'autorité une convention sur la consultation des données particulièrement dignes de protection qui sont nécessaires à l'obtention des éléments probants recherchés.

Afin que le bon déroulement des échanges d'informations entre la commune et l'OVC soit garanti, il convient de dresser à l'avance la liste des personnes responsables de la direction et de la surveillance de la commune ainsi que de désigner les personnes et organes qui seront les interlocuteurs de l'OVC et travailleront de concert avec lui.

Une confirmation du mandat précisant la forme et la périodicité des communications ainsi que le nom des personnes impliquées permet d'éviter tout malentendu.

Lors de la planification de la vérification, l'OVC abordera en particulier les points suivants avec l'administration:

- méthode de vérification et étendue de la vérification;

¹⁷ Par suivi, on entend la vérification, a posteriori, de l'efficacité ainsi que de l'actualité de vérifications antérieures.

¹⁸ Loi sur l'information du public (loi sur l'information, LIn; RSB 107.1).

- stratégie de vérification et programme de vérification aussi détaillé que nécessaire;
- conséquences possibles, sur les comptes annuels, des risques détectés lors de la collecte d'informations.

Le choix entre une communication orale ou uniquement écrite dépend de plusieurs facteurs. Si elle est orale, il est recommandé d'en consigner les principaux contenus et résultats dans un procès-verbal.

Le soin apporté à la préparation des documents par le personnel de l'administration des finances est de nature à faciliter les travaux de vérification. Il convient de remettre à l'interlocuteur désigné par la commune en temps utile, c'est-à-dire avant le début des travaux sur place, une liste des documents nécessaires précisant lesquels doivent simplement pouvoir être consultés et lesquels doivent être mis à disposition sous forme de copie ou de fichier électronique.

Pendant que l'intégralité des documents nécessaires à la planification de la vérification sont réunis, il convient également de veiller à un échange d'informations suivi et adapté à la situation avec les responsables de l'administration communale. Il s'agit de discuter en particulier des attentes du conseil communal et de l'administration, afin que les besoins soient, le cas échéant, pris en considération à temps dans la planification et la préparation de la vérification et que les divergences d'opinion puissent être décelées à un stade précoce.

Il importe, en amont, non seulement de réunir les documents nécessaires à une vérification efficace, mais aussi de veiller à la disponibilité du personnel communal: les collaborateurs et collaboratrices de l'administration qui, de par leur fonction, seront appelés à renseigner l'OVC tout au long des travaux effectués sur place doivent être présents, ou alors avoir désigné des personnes susceptibles de les suppléer.

La collecte d'informations permet à l'OVC de se faire une idée des éléments ayant une importance pour la vérification des comptes. Ces éléments peuvent découler aussi bien de l'organisation spécifique de la commune que du contexte général. La recherche d'informations, assortie d'une évaluation des risques, est un processus dynamique et continu, qui s'étend sur toute la durée de la vérification.

3.1.2 Calendrier

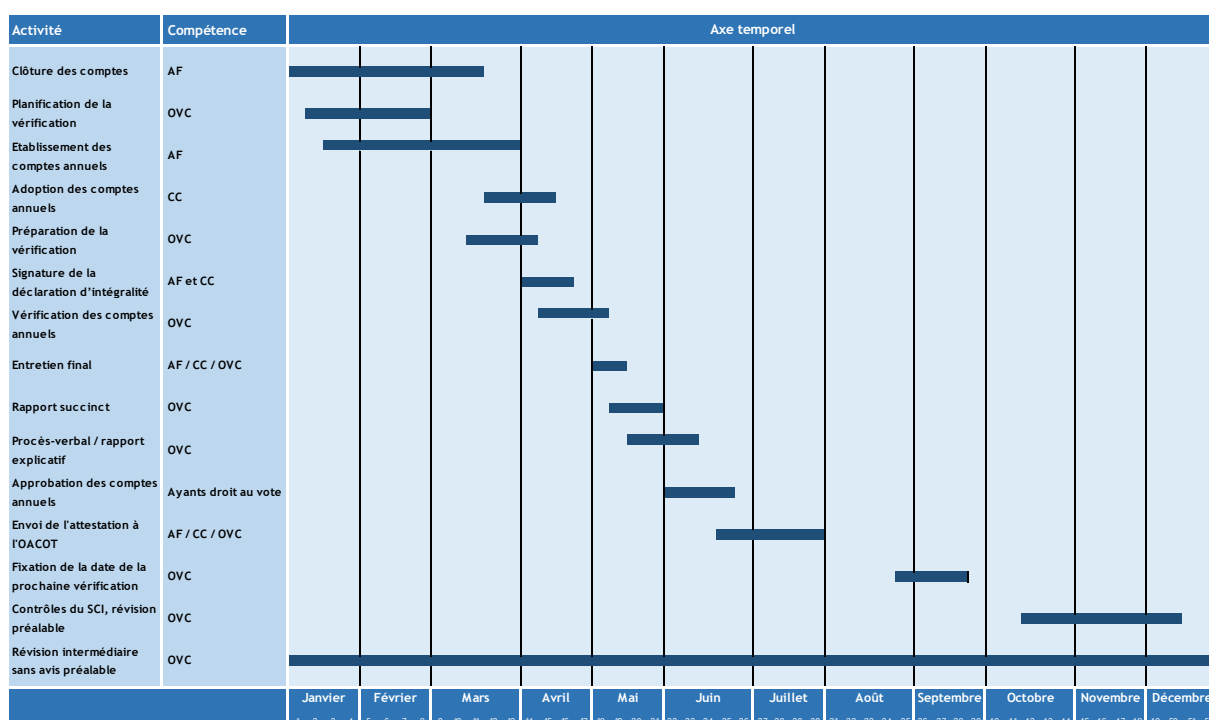
Le calendrier de la vérification est défini en étroite collaboration avec les autorités communales et l'administration. En vertu de l'article 80g, alinéa 1 OCo, le conseil communal accorde à l'organe de vérification des comptes au moins un mois pour réviser les comptes annuels clos. De plus, le conseil communal doit soumettre les comptes annuels vérifiés de l'année précédente à l'organe communal compétent fin juin au plus tard (art. 80g, al. 2 OCo).

Enfin, la commune doit remettre son attestation relative aux comptes annuels de l'année précédente à l'OACOT et une copie à la préfecture compétente avant la fin de juillet (art. 126a OCo).

Il convient d'observer les points suivants lors de l'établissement du calendrier:

- Détermination du programme: la vérification peut être scindée en une révision préalable et une révision finale, ou alors ne consister qu'en une révision finale.
- Une date appropriée doit être trouvée pour la révision intermédiaire sans avis préalable.
- Les dates de la vérification sur place doivent être définies d'entente avec l'administration. A cette fin, il importe d'indiquer la durée de chaque intervention dans les locaux de la commune ainsi que le nombre de personnes y participant.
- Le calendrier renseignera sur la date de l'approbation des comptes annuels par le conseil communal et sur celle de l'assemblée communale.
- La date de l'entretien final ainsi que le délai de remise du rapport succinct doivent être fixés à l'avance.

Le déroulement annuel de la vérification, également disponible à l'annexe 8, se présente comme suit:



3.1.3 Planification matérielle

La planification matérielle comprend l'établissement d'un programme de vérification adapté à la situation de la collectivité concernée et fixant les priorités, qui diffèrent d'une année à l'autre (cf. modèle à l'annexe 7), ainsi que la préparation des formulaires de révision.

Toutes les charges et tous les revenus ont une base légale ou réglementaire. Sans connaître ces bases, l'OVC ne peut pas effectuer une vérification objective en y apportant le soin voulu. Chacun de ses membres doit ainsi s'enquérir des règlements communaux en vigueur, des directives internes, de l'organisation structurelle et des cahiers des charges de l'administration.

Les aspects suivants font également partie de la planification matérielle:

- analyse des bases de la vérification (dossiers permanents, affaires en suspens, formulaires de révision et rapports de la vérification précédente);
- obtention et étude des règlements communaux et des prescriptions cantonales applicables à la vérification;
- préparation des contrôles particuliers par l'étude des documents et du déroulement des opérations les concernant.

L'administration des finances prendra les mesures suivantes:

- Elle communique la date de la vérification aux autorités communales compétentes et aux employés concernés, afin de s'assurer qu'ils renseigneront les membres de l'OVC et leur fourniront les documents nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches.
- Elle présente les comptes annuels clos, les comptes et les journaux (sur papier ou sur support électronique, en fonction de ce qui aura été convenu).
- Elle s'assure de la disponibilité de toutes les pièces justificatives ainsi que des documents attestant de l'existence des postes du bilan et du compte de résultats (confirmations de solde, inventaires, listes, autres extraits, procès-verbaux, etc.). Pour faciliter la tâche de l'OVC,

l'administration des finances peut préparer un classeur ad hoc contenant tous les éléments essentiels des comptes.

Les procès-verbaux des séances du conseil communal ainsi que des commissions ne doivent être consultés que dans la mesure où des décisions financières importantes y sont consignées. Ainsi, le ou la secrétaire de la commune devra remettre par exemple un extrait du procès-verbal des séances à l'occasion desquelles les comptes annuels et le budget ont été approuvés (extrait du procès-verbal de l'assemblée communale compris) ainsi que des procès-verbaux qui concernent les décisions relatives aux crédits d'engagement, aux crédits supplémentaires et à l'approbation des crédits d'engagement ayant fait l'objet d'un arrêté de compte.

Confirmations de tiers

Les confirmations de tiers servent d'éléments probants pour certains postes du bilan ou de l'annexe aux comptes annuels. Elles attestent de l'existence de créances ou d'engagements et peuvent provenir notamment d'instituts financiers, voire d'avocats.

Il est opportun de demander périodiquement, soit tous les quatre ans au moins, des confirmations relatives aux relations d'affaires avec les banques¹⁹. De tels documents renseignent sur l'exhaustivité et la régularité des comptes d'espèces figurant au bilan et permettent notamment de s'assurer que tous les comptes des domaines annexes (p. ex. formation ou sécurité sociale) sont inscrits dans les comptes annuels. Ils indiquent en outre si les compétences en matière de signature sont à jour et correctes, et peuvent le cas échéant mettre en évidence l'existence de garanties particulières (cautionnements, constitution de gages, etc.).

Des confirmations ne seront demandées aux avocats que si des événements importants sont susceptibles d'avoir un impact sur les comptes annuels (p. ex. procès en cours).

S'agissant des créances, les confirmations de tiers ne sont généralement guère utiles et la législation n'en exige d'ailleurs pas, car il s'agit le plus souvent d'avoirs vis-à-vis de personnes privées ou d'autres collectivités. Dans le cas d'engagements importants (p. ex. dans le domaine des assurances sociales), des attestations de solde peuvent par contre se révéler utiles. Il n'existe toutefois pas, là non plus, de base légale exigeant la production de confirmations, et il appartient à l'administration ou à l'OVC de déterminer si des attestations de solde peuvent servir de pièce justificative ou d'élément probant.

3.1.4 Planification de l'affectation du personnel

La réussite de la vérification passe aussi par une bonne planification de l'affectation du personnel. Les divers travaux seront attribués aux réviseurs en fonction de leurs capacités et de leurs préférences.

L'OVC peut, en présence de difficultés extraordinaires ou de questions spécifiques (p. ex. évaluation d'un bien-fonds particulier), s'adjoindre des personnes expérimentées (art. 127 OCo). Il reste dans tous les cas responsable de la révision.

3.2 Analyse des comptes annuels

En procédant à l'analyse des comptes annuels, l'OVC poursuit les objectifs suivants:

- appréciation de la situation financière de la commune;
- collecte d'informations permettant d'affiner l'évaluation des risques encourus par la commune et mettant en évidence les problèmes existant dans les différents domaines à examiner;
- comparaison avec les comptes de l'exercice précédent à la lumière du principe de la permanence;

¹⁹ Les confirmations peuvent être commandées en ligne (p. ex. à l'adresse <https://www.postfinance.ch/fr/particuliers/assistance/documents/confirmation-relation-compte.html>) ou par un courrier adressé aux instituts financiers concernés. Elles doivent toujours être adressées directement à l'OVC (avec une copie à l'administration des finances).

- obtention d'une base permettant de fixer la limite applicable à l'importance²⁰;
- définition des thèmes à aborder dans les échanges avec la commune ainsi que lors de la conduite des entretiens.

Les principales distinctions entre l'analyse des comptes annuels d'une commune et celle des comptes d'une société de droit privé sont les suivantes:

- La comparaison avec les chiffres budgétés est plus pertinente dès lors que le budget est juridiquement contraignant.
- L'aspect de la pérennité revêt une importance moindre, celle-ci n'étant généralement pas remise en question.
- La classification en groupes de matières du compte de résultats n'est souvent pas assez probante pour l'analyse, de sorte qu'il est préférable de recourir à la classification fonctionnelle du compte de résultats.
- De nombreux indicateurs usités dans l'économie privée ne sont pas judicieux ou ne permettent pas une analyse assez fine; il convient donc de les remplacer par les indicateurs spécifiques aux communes (cf. ch. 3.2.2).

D'une manière générale, les comparaisons budgétaires jouent un rôle essentiel dans l'appréciation de la situation financière des collectivités de droit public.

3.2.1 Comparaison budgétaire

Le budget d'une collectivité de droit public est généralement très détaillé, et les écarts entre montants budgétés et montants effectifs sont examinés et évalués en conséquence. En principe, le contrôle des crédits supplémentaires contient en outre des commentaires approfondis, et les explications des dépassements budgétaires ont une haute valeur informative. De tels dépassements sont un objet d'examen pour l'OVC.

S'agissant de l'enveloppe budgétaire, il est renvoyé à l'article 118 OCo.

3.2.2 Indicateurs financiers

Les indicateurs financiers les plus importants pour les administrations publiques sont ceux qui reflètent et orientent la conduite politique, mettent les tendances financières en évidence et constituent pour l'exécutif un soutien dans le pilotage de la politique budgétaire. Les communes municipales et les communes mixtes doivent impérativement calculer leurs indicateurs, tandis que les autres collectivités de droit public peuvent y renoncer (art. 31, lit. a ODGFCo). Les indicateurs financiers suivants qui, dans le canton de Berne, doivent être évalués et commentés pour le compte global, le compte général et chacun des financements spéciaux dits «normaux», alimentés par des émoluments, renseignent sur l'évolution de la situation financière:

Indicateur financier	Compte global	Compte général	FS «alimentation en eau»	FS «traitement des eaux usées»	FS «gestion des déchets»	FS «électricité»
Quotient d'endettement net (QEN)	X					
Degré d'autofinancement (DA)	X	X	X	X	X	X
Quotité de la charge des intérêts (QChI)	X					

²⁰ Cf. chiffre 3.5 «Importance».

Indicateur financier	Compte global	Compte général	FS «alimenta- tion en eau»	FS «traite- ment des eaux usées»	FS «gestion des dé- chets»	FS «électri- cité»
Dette brute par rapport aux revenus (DB/R)	X					
Quotité d'investissement (QInv)	X					
Quotité de la charge financière (QChF)	X					
Endettement net en francs/habitant (E/H)	X					
Quotité d'autofinancement (QA)	X					
Quotient de l'excédent du bilan (QEB)	X					
Quotité de la charge des intérêts nets (QChIN)	X					
Taux de couverture des coûts (TCC)			X	X	X	X
Quotient du maintien de la valeur (QMV)			X	X		

Les indicateurs ci-dessus sont parlants et se prêtent bien aux comparaisons intercommunales. Il existe par ailleurs des valeurs indicatives²¹ permettant d'apprécier les résultats qu'ils fournissent. C'est l'évolution d'un indicateur sur une longue période qui revêt le plus d'intérêt. S'agissant des comparaisons intercommunales, force est de relever que, souvent, les communes n'assument pas toutes les mêmes tâches et ne sont pas organisées sur le même modèle.

Le site Internet de l'OACOT propose des instruments destinés au calcul des indicateurs financiers²².

Il appartient à l'OVC de s'assurer que les indicateurs financiers ont été calculés correctement²³. Les vérifications sont décrites à l'annexe 2.

3.2.3 Contrôles de plausibilité

L'OACOT propose, sur son site Internet²⁴, un outil destiné aux contrôles de plausibilité qui ne fait toutefois partie ni des comptes annuels, ni de l'attestation de la commune y relative. Correctement rempli, cet outil permet à l'administration comme à l'OVC de partir du principe que les comptes annuels ont été correctement établis dans les domaines devant faire l'objet d'un contrôle de plausibilité.

Dans le cadre de l'examen des comptes annuels, il appartient à l'OVC de consulter les contrôles de plausibilité et d'en vérifier l'exactitude.

²¹ Cf. Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales:
<http://www.kkag-cacsfc.ch/fr/introduction-du-mch2/documents-de-travail.html>

²² www.be.ch/mch2 > Outils de travail.

²³ Il n'existe pas encore de valeurs indicatives dans le canton de Berne. De telles valeurs seront publiées ultérieurement, une fois que des données effectives et suffisamment représentatives seront disponibles.

²⁴ www.be.ch/mch2 > Outils de travail.

3.3 Système de contrôle interne (SCI)

Dans les administrations publiques, on entend par système de contrôle interne l'ensemble des mesures de vérification prises au niveau interne pour rendre l'accomplissement des tâches efficace et efficient grâce à la fiabilité des processus, les sources d'erreur (intentionnelle ou non) étant supprimées ou, à tout le moins, diminuées. Les principaux objectifs du SCI sont les suivants:

- protection des moyens d'exploitation et du patrimoine publics,
- respect des lois, ordonnances et règlements,
- respect et optimisation des processus,
- fiabilité des informations financières et des informations de pilotage,
- prise de mesures permettant d'éviter ou de déceler les abus et les erreurs.

Il appartient au conseil communal de veiller à l'instauration et à l'application d'un système de contrôle interne efficace (art. 114 OCo), adapté au volume des transactions de la collectivité (art. 2 ODGFCo). Ce faisant, il adopte des mesures d'organisation visant à protéger le patrimoine de la commune, à assurer la tenue exacte et fiable des livres comptables et à garantir le respect des prescriptions. La mise en place d'un SCI efficace est un devoir primordial du conseil communal. Les limites du système résultent des faiblesses humaines, comme les négligences, les malentendus, les décisions erronées, voire les infractions pénales.

La commune définit son SCI en fonction du volume de ses transactions. En vertu de l'article 2, alinéa 2 ODGFCo, le conseil communal doit au moins réglementer les aspects suivants:

- les droits de signature,
- les compétences d'adopter les crédits d'engagement et d'utiliser les crédits autorisés,
- la compétence d'adopter les crédits supplémentaires,
- le droit d'ordonner les paiements,
- le droit de viser les pièces,
- la compétence d'arrêter des décisions,
- le système de rapports.

Il n'est pas indispensable que le SCI soit explicitement consigné par écrit. Il suffit que les personnes concernées (membres du conseil communal et des commissions, personnel administratif, etc.) connaissent les processus et en vérifient le respect au moyen de diverses vérifications informelles.

Outre les contrôles internes mentionnés à l'article 2, alinéa 2 ODGFCo, les communes doivent avoir défini des processus et mis sur pied un SCI dans d'autres domaines (facturation des émoluments, gestion des débiteurs et des créanciers, comptabilité des salaires, registre des habitants, registre des impôts, etc.).

La documentation écrite du SCI peut revêtir la forme de diagrammes de fonctions et de processus, de descriptions de processus, etc. La Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales a publié une brochure, un argumentaire ainsi que des exemples des différents processus²⁵.

²⁵ <http://www.kkag-cacsfc.ch/fr/downloads/category/14-internes-kontroll-system-iks.html>

3.3.1 Processus d'appréciation des risques dans l'administration publique

L'appréciation des risques précède l'évaluation du SCI. Les administrations publiques sont exposées à des risques de nature très variable, dont voici un tableau synthétique:

Risques d'exploitation • Organisation • Contexte du contrôle • Image/réputation	Risques en matière de responsabilité • Installations techniques • Bâtiments publics • Routes
Risques financiers et risques matériels • Conjoncture (rentées fiscales) • Gestion financière • Subventions	Risques liés au personnel (tous les niveaux) • Pénurie de personnel • Départ de collaborateurs importants • Qualifications inappropriées, manque de savoir-faire
Risques écologiques • Sites contaminés • Accidents majeurs • Décharges	Risques structurels • Pyramide des âges et évolution démographique • Chômeurs • Proportion de personnes étrangères • Situation (ville, agglomération, espaces rural)
Risques inhérents au système de milice • Autorités • Commissions • Possibilités restreintes de planifier à long terme	Législation/réformes • Réformes au niveau communal • Réforme scolaire • Système de santé

Plusieurs des risques mentionnés ci-dessus sont de nature stratégique ou opérationnelle, ce qui n'exclut en aucun cas la nécessité d'un SCI. Dans le cadre de la vérification des comptes, ce sont avant tout les processus du SCI de nature financière ou pouvant avoir une incidence sur la reddition des rapports financiers qui revêtent de l'importance.

Il appartient à l'OVC de s'assurer que le SCI de la commune respecte les prescriptions de l'article 114 OCo en relation avec l'article 2 ODGFCo²⁶. En vertu de l'article 46a, alinéa 1, lettre b ODGFCo, l'attestation de la commune relative aux comptes annuels doit confirmer l'**existence** d'un SCI.

L'intégration d'un SCI performant à la vérification des comptes annuels influence la stratégie et le déroulement de celle-ci. Il en accroît la sécurité et, en fin de compte, étaye les considérations figurant dans le rapport succinct.

Un SCI non explicitement consigné par écrit, mais dont le bon fonctionnement est attesté, contribue lui aussi à la sécurité de la vérification et, partant, à son efficacité et à son efficience.

Dans le cas des administrations publiques, l'accent est avant tout mis sur l'activité des différents services administratifs, qui présentent les particularités suivantes:

- nombreuses interfaces entre les services (p. ex. service des impôts / administration des finances / administration des constructions, etc.) et fréquents contacts avec l'extérieur (p. ex. avec les syndicats de communes);
- collaboration exigeante entre élus politiques (p. ex. «miliciens» tels que les membres du conseil communal) et professionnels de l'administration;
- interférence des considérations politiques dans la collaboration entre les différents organes (p. ex. conseil communal/commissions) ainsi que dans le travail de l'administration communale;
- démissions de titulaires de poste.

²⁶ La vérification de l'existence du SCI telle que la prévoit la NAS 890 ne fait pas partie du mandat de vérification dans le cas des collectivités bernoises.

3.4 Technologies de l'information et de la communication (TIC)

À l'heure actuelle, la comptabilité des communes est informatisée. Ces dernières utilisent généralement des logiciels standard qui garantissent l'exactitude des procédures.

3.4.1 Importance des TIC

L'importance des TIC pour la vérification des comptes est en corrélation directe avec la complexité de telles technologies et la mesure dans laquelle la commune dépend de ses systèmes informatiques. Ces dernières années, les interdépendances – internes à la commune et externes – entre les systèmes relevant des TIC ainsi que la complexité des processus liés aux TIC n'ont cessé de croître (p. ex. guichet virtuel, télérelevés électroniques, facturation électronique, etc.).

Les domaines des TIC importants pour l'OVC sont ceux qui jouent un rôle dans la préparation et le traitement des données pertinentes pour la comptabilité ainsi que les systèmes dont dépend la commune pour la gestion de ses processus opérationnels.

Du point de vue de l'OVC, les TIC ont avant tout un impact sur les activités suivantes: analyse des risques, planification et exécution de la vérification (s'agissant en particulier des examens de contrôle), procédures de vérification applicables (p. ex. vérifications informatisées), composition de l'équipe de vérificateurs (recours à des experts des TIC) et moment de la vérification.

Le mandat de l'OVC ne s'étend pas à l'examen des TIC. Il n'en reste pas moins que ces dernières ont des incidences sur la tenue et la clôture des comptes qu'il convient de prendre en considération dans l'appréciation des risques et la planification de la vérification.

3.4.2 Risques inhérents à l'utilisation des TIC

Le recours généralisé aux TIC et la complexité des technologies utilisées dans les grandes communes rendent souvent ardue l'appréciation détaillée des risques susceptibles de concerner la présentation des comptes. De tels risques découlent fréquemment d'interdépendances multiples et se trouvent encore accrus en raison des changements liés au développement ininterrompu des TIC.

Il est d'autant plus difficile de détecter les risques, les erreurs ou les irrégularités que ceux-ci peuvent être liés au développement ou à la mise à jour de programmes et n'avoir de répercussions qu'ultérieurement.

L'OVC doit se demander si la vérification exige des connaissances particulières des TIC. Dans l'affirmative, il fera appel à des spécialistes de ce domaine.

3.5 Principe de l'importance

La notion d'importance ou de caractère significatif peut-être décrite de la manière suivante: «On considère que des informations sont significatives si leur omission ou leur inexactitude sont susceptibles d'influencer les décisions économiques prises par les utilisateurs se fondant sur les états financiers. Le caractère significatif dépend de l'importance de l'élément ou de l'erreur évaluée dans les circonstances spécifiques de son omission ou de son inexactitude. Le caractère significatif d'une information constitue donc un seuil ou une démarcation plutôt qu'un critère qualitatif que cette information doit posséder pour être utile.»²⁷

La détermination de l'importance lors de la planification sert à fixer la nature et l'étendue des opérations de vérification qui paraissent nécessaires pour que l'OVC acquière une certitude suffisante que les comptes annuels sont exempts d'anomalies significatives.

3.5.1 Portée du principe de l'importance

La question fondamentale, s'agissant de l'importance, est de savoir si une anomalie a ou peut avoir une influence sur la prise de décision (du corps électoral, de l'assemblée communale, du conseil

²⁷ Extrait du MSA 2009, tome 2, page 156, chapitre 2.10 «Importance du caractère significatif».

communal, des organes étatiques de surveillance ou autre). Les critères, à cet égard, sont aussi bien quantitatifs que qualitatifs.

L'OVC doit donc se demander dans quelle mesure les destinataires du rapport peuvent être influencés dans leurs décisions. Déterminer l'importance implique donc d'exercer son pouvoir d'appréciation.

Au début de la vérification (lors de sa planification), il convient donc de déterminer l'importance (cf. exemple de l'annexe 1) ainsi que le seuil de tolérance. C'est sur cette base que l'OVC appréciera les anomalies constatées, et sélectionnera les autres vérifications à effectuer. Il lui est conseillé de consulter la commune pour fixer le seuil de tolérance.

Il peut arriver que l'OVC, en cours de vérification, constate des faits l'amenant à procéder à une nouvelle appréciation de l'importance, par exemple s'il découvre de graves anomalies. Après avoir redéfini les critères en conséquence, il devra encore veiller à ce que l'étendue de la vérification dans les domaines déjà examinés respecte les nouvelles conditions²⁸.

Au terme de la vérification, l'importance préalablement déterminée aide l'OVC à formuler son opinion et, le cas échéant, à motiver l'exigence d'une correction des comptes annuels.

Le rapport succinct de l'OVC doit aborder la question de l'importance.

3.5.2 Importance quantitative

L'interprétation financière joue un rôle central dans la détermination – en trois étapes – de l'importance quantitative, laquelle poursuit deux objectifs:

- fixation de la valeur à partir de laquelle une erreur ou une anomalie des comptes annuels doit impérativement être signalée dans le rapport et
- détermination de l'étendue et de la nature des vérifications.

Dans une première étape, l'importance globale doit être fixée par rapport aux comptes annuels dans leur ensemble. Pour calculer les limites quantitatives de l'importance, on définira de préférence des valeurs relatives, exprimées en pourcentage. Elles peuvent s'inscrire dans les fourchettes suivantes:

- de 1 à 3 pour cent du total du bilan;
- de 1 à 3 pour cent du volume des transactions / des revenus financiers;
- de 1 à 5 pour cent des revenus fiscaux (impôts sur le revenu et sur la fortune ou somme de tous les impôts).

Lorsque des tiers (qu'il s'agisse de lecteurs indépendants ou de décideurs) se demandent si certains éléments des comptes annuels sont importants ou non, ils établissent généralement un lien avec les revenus fiscaux. Il apparaît donc justifié de déterminer l'importance en fonction de ces derniers, le taux le plus souvent retenu étant 1 pour cent des revenus fiscaux (péréquation financière éventuellement comprise).

La deuxième étape consiste à fixer les limites de l'importance pour les différents soldes, types de transaction et autres indications figurant dans les comptes annuels. Suivant l'importance du poste en question, le taux peut osciller entre 3 et 10 pour cent de la valeur de référence.

Lors de la troisième étape, l'OVC détermine les limites en deçà desquelles les anomalies constatées sont encore admissibles (seuils de tolérance). Là non plus, il n'existe pas de normes contraignantes; les valeurs seront de préférence situées dans une fourchette allant de 50 à 75 pour cent de l'importance globale.

L'OVC se fondera en outre sur le seuil de non-intervention (SNI), qui correspond à la limite, valable pour l'ensemble des comptes annuels, en deçà de laquelle les anomalies constatées ne sont ni formellement relevées ni prises en considération. Cette valeur correspond à 5 pour cent au plus de

²⁸ NAS 320 «Caractère significatif lors de la planification et de la réalisation d'un audit».

l'importance globale. Il appartient toutefois aux réviseurs de consigner par écrit, pour eux-mêmes, chaque anomalie constatée, qu'elle soit inférieure ou supérieure au SNI.

Comme il a déjà été dit, l'importance préalablement déterminée aide l'OVC à formuler son opinion et, le cas échéant, à motiver l'exigence d'une correction des comptes annuels. Si la somme de toutes les anomalies est inférieure au SNI, celles-ci ne sont pas prises en considération et les comptes annuels n'ont pas lieu d'être corrigés. L'OVC peut alors émettre une opinion sans réserve.

Les anomalies d'un montant excédant le SNI sont consignées séparément, en vue d'éventuelles écritures de rectification. Si leur total se situe encore en deçà du seuil de tolérance, les comptes annuels ne sont pas corrigés. Dans ce cas également, l'opinion est sans réserve.

Une correction des comptes devient nécessaire lorsque, par contre, la somme de toutes les anomalies, ou alors celle des anomalies constatées dans un domaine particulier ou dans un poste spécifiquement défini, excède le seuil de tolérance. L'OVC ne pourra émettre d'opinion sans réserve que si la commune se montre disposée à procéder aux corrections nécessaires. Dans le cas contraire, l'opinion contiendra une réserve, voire une proposition de renvoi.

L'OVC ne se verra dans l'impossibilité d'émettre une opinion que si les comptes annuels sont lacunaires au point de ne pas pouvoir être vérifiés ni appréciés.

3.5.3 Importance qualitative

Du fait des risques intrinsèques («risques inhérents»), il n'est pas exclu qu'un poste des comptes annuels d'un montant peu élevé donne lieu, à lui seul, à une anomalie significative. Dans un tel cas, les seuils qualitatifs sont déterminants.

La liste ci-après énumère, à titre d'exemple, certains faits à prendre en considération sous l'angle de l'importance qualitative:

- lacune ou anomalie dans la gestion des liquidités,
- violation de bases légales ou d'autres prescriptions,
- actes nuisibles présumés,
- absence d'indication dans les comptes alors que le législateur a prévu une obligation d'informer.

3.6 Stratégie de vérification

Il est essentiel de définir une stratégie de vérification adaptée à la situation et de la documenter. Ainsi, les ressources seront affectées efficacement à une vérification des comptes annuels aboutissant à des résultats optimaux et à des déclarations correctes. Les facteurs suivants jouent un rôle dans le choix de la stratégie (énumération non exhaustive):

- collecte d'informations sur les domaines d'activité de la commune et le contexte général,
- appréciation des risques,
- système de contrôle interne,
- analyse des comptes annuels,
- prise en considération des infractions connues,
- détermination de l'importance.

Lors de la collecte d'informations sur les domaines d'activité de la commune et le contexte général, il importe de recenser les faits principaux qui sont déterminants pour le travail de l'OVC. Une commune étant composée d'un grand nombre d'éléments hétérogènes de petite taille, le risque de perdre l'essentiel de vue n'est pas à négliger.

Les éléments ci-après sont essentiels à la bonne compréhension d'une commune et du contexte dans lequel elle évolue:

- vue d'ensemble de tous les domaines administratifs: il est notamment intéressant de savoir si, outre les tâches usuelles, la commune en assume d'autres telles que l'exploitation forestière, la gestion de parkings couverts, l'entretien et la gestion d'installations touristiques (p. ex. places d'amarrage, terrains de camping), la gestion d'un EMS ou encore d'un théâtre, l'exploitation d'un centre de calcul, etc.;
- vue d'ensemble de l'organisation de la commune (commune dotée d'une assemblée communale ou d'un parlement, organisation de la vérification des comptes ou du contrôle de la gestion, etc.);
- principes fondamentaux régissant l'activité de la commune (charte, orientation stratégique, etc.);
- principales personnalités politiques (maire, conseillers communaux, membres du parlement, etc.) et principaux responsables administratifs (administrateur communal ou administratrice communale, administrateur ou administratrice des finances, secrétaire, administrateur ou administratrice des constructions, etc.);
- bases légales importantes, en particulier pour la présentation des comptes (actes législatifs cantonaux, ordonnances et règlements communaux);
- informations relatives à la comptabilité et aux logiciels utilisés dans ce domaine (organisation, interlocuteurs, etc.);
- informations relatives à la présentation des comptes et aux finances (dérogations au MCH2 prévues par la législation bernoise, instruments de conduite financière, rapports, surveillance du budget, etc.).

L'appréciation des risques ressortit à l'organe exécutif suprême, soit au conseil communal. Pour l'OVC, il s'agit de déterminer l'ensemble des risques importants et de définir sa stratégie de vérification en conséquence. Les risques inhérents à l'activité d'une commune sont variés et leur influence sur les comptes annuels peut n'être que de nature indirecte. L'OVC ne retiendra donc que les risques d'exploitation susceptibles d'avoir un impact considérable sur les comptes annuels (p. ex. risques liés à la prévoyance professionnelle, à des procédures juridiques en cours, etc.).

Fraudes

Bien que la vérification annuelle n'ait pas pour objectif premier de détecter et d'élucider des faits pénalement répréhensibles (fraudes)²⁹, il convient de garder à l'esprit que la prise en compte des malversations dans la planification de la vérification a une importance particulière dès lors que, s'agissant des pouvoirs publics, même une infraction contre le patrimoine de relativement peu de gravité peut avoir un impact considérable sur l'opinion publique. C'est notamment pour cette raison que les instances chargées des contrôles (dont l'OVC) doivent régulièrement assumer la responsabilité de telles erreurs, ou plus précisément du fait que les fraudes n'ont pas été détectées plus tôt, et essuyer les critiques du public. Il incombe donc à l'OVC de préciser clairement ce que recouvre une vérification et ce qu'elle ne recouvre pas. Une telle mise au point ne suffit certes pas à influencer la perception du public et l'opinion de tiers, mais garantit une communication des autorités communales responsables à la fois correcte et objective en cas de fraude. En collaborant, le conseil communal et l'OVC parviendront à maîtriser les situations délicates.

Ce ne sont pas tant des atteintes au patrimoine que des manipulations dans la présentation des comptes qui se produisent dans les administrations publiques. On peut citer, à cet égard, les transferts budgétaires, les reports de crédit ou le non-respect des compétences en matière financière.

²⁹ «Fraude: acte intentionnel commis par un ou plusieurs membres de la direction, par une ou plusieurs personnes constituant le gouvernement de l'entreprise, par un ou plusieurs employés ou tiers à l'entité, impliquant des manœuvres dolosives dans le but d'obtenir un avantage indu ou illégal.»
Extrait de la norme d'audit suisse 240 «Les obligations de l'auditeur en matière de fraude lors d'un audit d'états financiers», note 11, lettre (a).

Lorsqu'il définit les domaines à vérifier, l'OVC doit se demander si les priorités peuvent être réparties sur plusieurs années ou si au contraire un examen annuel s'impose. En raison des risques encourus, il est judicieux d'établir un plan pluriannuel et, sur cette base, de ventiler les contrôles entre les différents domaines et services sur une certaine durée, par exemple sur une législature. Cette démarche n'est cependant admissible que si, au vu des expériences précédemment faites par l'OVC, il n'y a pas lieu de craindre que le report des vérifications se traduise par des risques élevés dans le domaine concerné.

La révision intermédiaire sans avis préalable, des questions adressées au conseil communal et à l'administration, voire un examen ciblé établissant qu'aucun crédit budgétaire n'a fait l'objet d'un report sur l'exercice suivant constituent des vérifications importantes permettant d'exclure que des fraudes n'aient été commises. En remplissant de telles exigences minimales, l'OVC peut partir du principe qu'il s'est acquitté de ses obligations.

3.6.1 Programme de vérification

Le programme de vérification, qui comprend deux volets – un plan pluriannuel et un plan annuel (cf. annexe 7) – se fonde sur la stratégie de vérification. Il appartient à l'OVC d'établir, documents à l'appui, un programme fixant la nature, le moment et l'étendue des contrôles à effectuer. Ce programme peut être assorti d'indications sur le temps imparti à chacune des vérifications.

L'élaboration d'un programme de vérification détaillé doit garantir que le risque, inhérent à la vérification, d'une indication erronée essentielle soit abaissé à un niveau acceptable.

Dans ce contexte, l'OVC est appelé à mettre en balance l'exigence de sécurité de l'évaluation et le degré d'efficacité possible. Les procédures analytiques³⁰ proposent par exemple des contrôles de plausibilité portant sur toute une série de postes pris en bloc, mais offrent une sécurité moindre s'agissant de la détection d'éléments probants relatifs à des affaires précises. A l'inverse, les contrôles détaillés sont garants d'une sécurité élevée de la vérification d'affaires spécifiques, mais se révèlent peu efficaces, car prenant beaucoup de temps, lorsqu'il y a lieu de vérifier d'importants volumes de données.

Les vérifications selon le MCH2 (formulaires officiels à l'annexe 2) sont obligatoires et concernent toutes les collectivités de droit communal du canton de Berne.

³⁰ Cf. chiffre 4.3 «Procédures analytiques».

4 Exécution de la vérification et procédure

Pour émettre une opinion sur les comptes examinés, l'OVC a besoin de conclusions fondées, lesquelles doivent à leur tour reposer sur des éléments probants qui soient à la fois présents en nombre suffisant et pertinents. Les vérifications effectuées doivent être documentées.

4.1 Tests de procédure

Les tests de procédure portent sur le SCI, dont la structure et la mise en œuvre relèvent de la responsabilité du conseil communal (art. 114 OCo et art. 2 ODGFCo).

Par test de procédure, on entend les deux démarches suivantes:

- compréhension du SCI permettant de juger de sa conception et de son application;
- vérification de l'efficacité du SCI («contrôles d'efficacité»).

Les vérifications de l'efficacité, qui se fondent toujours sur la documentation relative à un processus du SCI bien déterminé (p. ex. transactions monétaires, créances résultant de livraisons et de prestations en faveur de tiers/rappels, engagements provenant de livraisons et de prestations de tiers, gestion du personnel, etc.), peuvent se décomposer comme suit³¹:

- audition des collaborateurs;
- reconstitution a posteriori d'activités de contrôle par l'OVC;
- opérations de vérification assistées par l'informatique;
- observation de l'application de contrôles spécifiques;
- suivi (dans les systèmes de traitement de l'information) d'opérations importantes pour les rapports financiers de la collectivité (walk through tests);
- tests de fonction des contrôles internes devant permettre de juger de leur efficacité;
- consultation, le cas échéant, des rapports de l'inspection des finances interne à l'administration (seules quelques collectivités de grande taille en sont dotées).

Un SCI peut être considéré comme fiable lorsque, de par sa nature et son étendue, il prévoit un nombre suffisant de contrôles appropriés et que les anomalies peuvent être décelées par l'organisation elle-même. Si l'OVC entend se fonder sur le SCI, il lui incombe de procéder aux vérifications de l'efficacité nécessaires.

³¹ Cf. MSA 2009, tome 2, pages 190 ss, chapitre 3.3.2 «Vérification de l'efficacité».

Dans une commune, les tests de procédure sont envisageables dans les domaines suivants (énumération non exhaustive):

Processus	Sous-processus
Niveau communal	Principes du SCI Processus de clôture annuelle
Contrôles informatiques généraux	
Opérations de paiement	Opérations effectuées en espèces Opérations sans versement d'espèces
Gestion du personnel	Processus de routine (versement mensuel des traitements, personnes rémunérées au mois/à l'heure) Processus occasionnels (arrivée, départ) Processus annuels (décompte avec les assurances sociales, certificats de salaire)
Emoluments	Facturation des émoluments Rappels (émoluments périodiques) Emoluments uniques (taxe de raccordement)
Taxes et avoirs	Subventions Emoluments de chancellerie Emoluments afférents aux permis de construire Emoluments de marché
Biens, services et marchandises, créanciers	Matériel didactique Entretien et réparations Assurances Culture et sport
Compte des investissements	Dépenses d'investissement Procédure d'appel d'offres Subventions

4.2 Contrôles du bien-fondé des affirmations

Les contrôles du bien-fondé des affirmations (terme générique) regroupent les procédures analytiques et les contrôles détaillés. Ces contrôles se rapportent aux diverses opérations de la commune et à leur présentation comptable. Ils doivent être conçus de manière à fournir des éléments probants avec une fiabilité élevée. Les contrôles des soldes, des évaluations et des mouvements permettent d'apprécier si les actifs et les passifs sont présentés de manière complète et correcte dans les comptes annuels et, partant, si le résultat annuel indiqué est conforme à la réalité.

Les procédures analytiques sont souvent utilisées lorsque le nombre d'opérations à examiner est important. Quant aux contrôles détaillés, ils servent en règle générale à l'obtention d'éléments probants sur des affirmations portant sur des soldes de compte.

4.3 Procédures analytiques

Les procédures analytiques reposent sur un comparatif des résultats et des chiffres prévisionnels, ou sur un autre type de comparaison. L'OVC examine en outre certaines valeurs attendues par rapport aux chiffres effectifs (p. ex. vérification que les charges d'intérêts liés à l'emprunt de fonds coïncident avec l'extrapolation des intérêts pour la moyenne des emprunts de l'année et la charge moyenne des intérêts). Différentes données sont ainsi mises en relation les unes avec les autres, de

façon à rendre possibles certaines constatations (comparaison avec l'exercice précédent, comparaison des chiffres effectifs avec les montants budgétés, contrôle de la plausibilité des changements enregistrés en matière de revenus fiscaux compte tenu des prévisions du canton, voire de la quotité d'impôt nouvellement adaptée, etc.). L'OVC ne recherche toutefois pas une coïncidence exacte des données vérifiées avec les chiffres comparatifs; son objectif prioritaire est d'établir une plausibilité logique.

La méthode analytique peut être appliquée à la comparaison avec l'exercice précédent, à la comparaison budgétaire, à l'analyse des indicateurs, au contrôle de plausibilité de certaines charges et de certains revenus ainsi qu'à la comparaison avec d'autres collectivités.

4.4 Contrôles détaillés

Les contrôles détaillés consistent à réaliser un examen approfondi de la présentation de faits comptables. Principalement utilisés là où la comptabilisation porte sur des transactions qui sortent des opérations ordinaires, ils analysent des postes ou des opérations concrètes.

La vérification des soldes permet de constater l'existence physique des éléments de l'actif et du passif.

La vérification des évaluations permet de constater si l'actif et le passif sont évalués à leur juste valeur.

La vérification des mouvements analyse si les opérations comptables d'une période donnée sont correctes (opérations de paiement; opérations des comptes courants; mouvements de certains comptes de charges et de revenus du compte de résultats, ou de dépenses et de recettes du compte des investissements, etc.).

La vérification des charges et des dépenses porte avant tout sur leur régularité (légalité), et celle des revenus et des recettes, sur leur exactitude et leur intégralité.

Lorsqu'il procède à la vérification de la présentation formelle et du compte rendu annuel, l'OVC examine si les principes de présentation des comptes du MCH2 sont correctement appliqués, c'est-à-dire si le contenu et l'étendue des comptes annuels sont conformes aux prescriptions.

5 Précisions relatives à certains domaines particuliers

Le présent chapitre approfondit certains domaines précis de la vérification. Il entend donner à l'OVC une vue d'ensemble, rapide à consulter, de diverses particularités ainsi que des objectifs et des risques existants³².

5.1 Droit des crédits

5.1.1 Particularités et précisions

En matière de gestion financière, il incombe aux collectivités publiques d'organiser leur comptabilité dans le respect des prescriptions légales. Outre le plan financier et les comptes annuels, la comptabilité comprend le budget, au moyen duquel les ayants droit au vote exercent leurs droits vis-à-vis du conseil communal. Dans les comptes annuels en effet, les écarts entre les montants adoptés par le corps électoral (sous forme de crédits budgétaires, de crédits d'engagement et de crédits supplémentaires) et les soldes effectifs sont mis en évidence et commentés. Le conseil communal est tenu de motiver les écarts, et de rendre ainsi compte de son activité.

Les compétences financières et les types de crédit sont réglés dans l'ordonnance sur les communes ainsi que dans le règlement d'organisation. Dans ce contexte, il importe de distinguer les immobilisations des dépenses. Les immobilisations sont des transactions effectuées au sein du patrimoine financier qui en modifient la structure, mais pas le total (et ne concernent donc que le bilan). Elles servent au placement sûr, et si possible rentable, des ressources de la commune. Quant aux dépenses, ce sont des opérations en argent et des transferts comptables à charge du compte de résultats et du compte des investissements. L'une de leurs caractéristiques intrinsèques est qu'elles servent à l'accomplissement des tâches publiques.

Toute dépense requiert une décision de l'organe de la commune compétent en matière financière sous forme de décision d'octroi du crédit. Pour pouvoir prendre sa décision en toute connaissance de cause, ce dernier doit être informé au préalable des coûts, des coûts induits, du financement et des répercussions de sa décision sur l'équilibre des finances (art. 58 OCo). On distingue trois types de crédit (art. 106 OCo):

- le crédit budgétaire,
- le crédit d'engagement,
- le crédit supplémentaire.

Le montant attribué à un poste du compte de résultats est un crédit budgétaire, le budget étant l'addition des crédits budgétaires. Les dépenses nouvelles uniques du compte de résultats peuvent être décidées conjointement avec l'approbation du budget. Les ayants droit au vote arrêtent en même temps le budget du compte de résultats et la quotité des impôts communaux obligatoires ou de l'impôt paroissial (art. 68 OCo). Les dépenses décidées dans le cadre du budget sont celles de l'année budgétaire (spécialité temporelle). Un crédit budgétaire non utilisé est périmé à la clôture de l'exercice et ne saurait donc être reporté à l'année suivante (art. 69 OCo). De même, les reports de crédit entre les différents comptes ne sont pas admis (spécialité qualitative, cf. art. 4 ODGFCo).

Les dépenses du compte des investissements requièrent impérativement un arrêté de l'organe compétent en matière financière. Un crédit d'engagement est décidé pour les investissements, les subventions d'investissements et les dépenses qui seront échues durant les exercices ultérieurs. La compétence financière est déterminée en application du principe du produit brut, les contributions de tiers (p. ex. subventions) pouvant à certaines conditions être soustraites de la dépense totale (art. 105 OCo). Chaque crédit d'engagement destiné à un investissement (sans les subventions d'investissement et les dépenses des prochains exercices toutefois) fait l'objet d'un arrêté de compte dès que l'exécution du projet est terminée. Cet arrêté de compte est établi une fois que les dépenses et les recettes y relatives ont été comptabilisées, que l'autorité qui accorde la subvention

³² Le Guide des finances communales contient également des précisions à cet égard.

a promis le montant définitif de cette dernière et que les contributions éventuelles des propriétaires fonciers ont été fixées définitivement et valablement (art. 15 ODGFCo). Il est alors porté à la connaissance de l'organe qui a décidé le crédit d'engagement. Les crédits d'engagement destinés à des investissements sont inscrits dans un contrôle des crédits d'engagement qui fait partie intégrante des comptes annuels et mentionne au moins les caractéristiques et les montants principaux du projet. Les crédits supplémentaires ressortissent à l'organe compétent pour approuver les comptes annuels.

Lorsqu'un crédit ne suffit pas à l'accomplissement de la tâche à laquelle il était destiné, les dépenses supplémentaires nécessaires doivent être décidées par le biais d'un crédit supplémentaire. Les crédits supplémentaires sont soumis à l'organe compétent avant que de nouveaux engagements financiers (p. ex. l'octroi d'un mandat à un entrepreneur) ne soient contractés (spécialité quantitative, conformément à l'art. 4 ODGFCo). En cas de non-respect de cette prescription, les ayants droit au vote peuvent faire examiner s'il y a eu violation du devoir de diligence et si des mesures doivent être prises.

Une dépense est liée si, pour ce qui est de son montant, de la date à laquelle elle sera engagée ou d'autres modalités, l'organe compétent ne dispose d'aucune liberté d'action. Il appartient alors au conseil communal d'en décider (art. 101, al. 2 OCo), sauf réglementation contraire de la commune.

Les dépenses qui s'impliquent réciproquement (c'est-à-dire entre lesquelles il existe un lien de connexité matérielle) sont additionnées et décidées en la forme d'une dépense globale. A l'inverse, les dépenses sans liens objectifs entre elles ne doivent pas être additionnées et décidées en la forme d'une dépense globale (art. 102 et 103 OCo).

5.1.2 Objectifs de la vérification

Les montants effectifs sont mis en regard des montants budgétés dans le compte de résultats. La vérification vise à contrôler si

- le budget arrêté par les ayants droit au vote a été repris correctement dans le compte de résultats, de sorte que la base de comparaison est irréprochable;
- le contrôle des crédits supplémentaires contient une justification objective des principaux écarts entre les montants effectifs et les montants budgétés;
- le rapport sur les comptes annuels récapitule les crédits supplémentaires qui figurent dans le tableau ad hoc.

Les dépenses et les recettes courantes ainsi que les dépenses et les recettes cumulées sont mises en regard des crédits d'engagement arrêtés qui figurent dans le contrôle des crédits d'engagement. La vérification vise à contrôler si

- les dépenses et les recettes courantes de l'exercice précédent ont été reprises et actualisées;
- le contrôle des crédits d'engagement mentionne tous les éléments prévus à l'article 15, alinéa 2 ODGFCo;
- le contrôle des crédits d'engagement mentionne tous les crédits d'engagement destinés à des investissements décidés mais n'ayant pas encore fait l'objet d'un arrêté de compte;
- les montants effectifs figurant dans le contrôle des crédits d'engagement concordent avec ceux du compte des investissements;
- les arrêtés de compte suivent immédiatement la clôture du projet, sont contrôlés et portés à la connaissance de l'organe compétent.

5.1.3 Appréciation et description des risques

Des dépenses effectuées alors qu'elles n'auraient pas été décidées par l'organe compétent en matière financière constitueraient une violation des droits des citoyens et citoyennes. Dès lors, la commune doit disposer d'un budget approuvé et tout crédit d'engagement doit se fonder sur une décision d'octroi de crédit valable.

Des écarts qui ne seraient pas motivés ou le seraient insuffisamment entre les montants effectifs et les montants des crédits décidés sont un facteur de risque.

Il existe par ailleurs un risque qu'un crédit supplémentaire ne soit soumis à l'organe compétent qu'après que la commune a contracté d'autres engagements financiers.

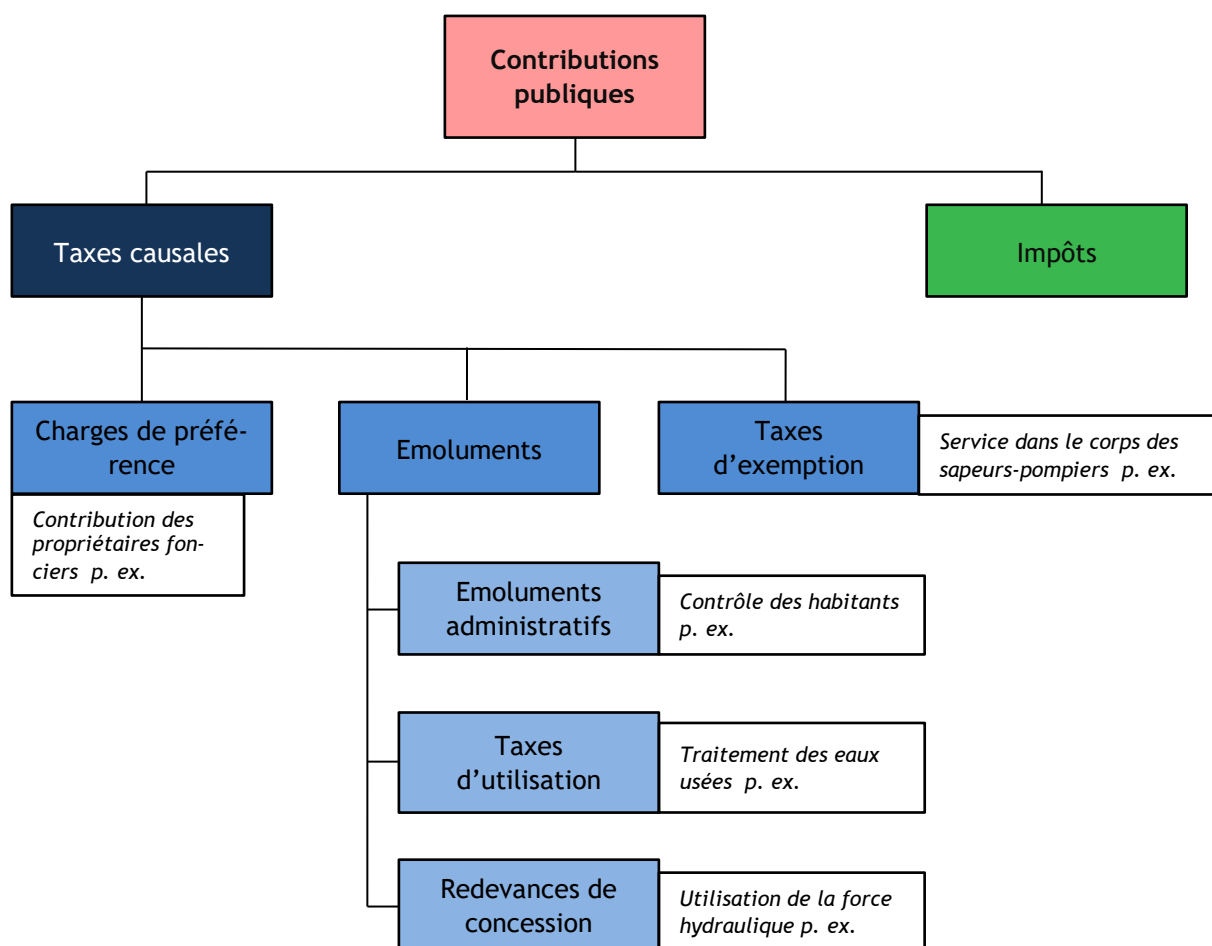
Enfin, des dépenses qualifiées de liées pourraient ne pas respecter les critères applicables (absence de liberté d'action s'agissant du montant, de la date à laquelle la dépense sera engagée ou d'autres modalités).

5.2 Emoluments administratifs

5.2.1 Particularités et précisions

Un émolument est la rétribution versée par la personne assujettie pour un acte officiel accompli à sa demande ou pour l'utilisation d'une installation publique. Il doit couvrir, intégralement ou en partie, les frais que l'acte officiel ou l'utilisation de l'installation ont occasionnés à la collectivité.

Voici une représentation schématique des émoluments en tant que sous-catégorie des contributions publiques:



Plusieurs principes régissent la perception d'émoluments:

Principe de la couverture des coûts

Ce principe implique que le produit des émoluments n'excède pas l'ensemble des coûts de l'unité administrative concernée. Il plafonne donc le montant des émoluments, sans exiger toutefois à lui seul que ce montant suffise à couvrir les coûts engendrés.

Principe de l'équivalence	En vertu de ce principe, l'émolument ne doit pas être manifestement disproportionné par rapport à la valeur objective de la prestation étatique. Au vu des charges, en outre, la prestation doit se situer dans des limites raisonnables et le tarif doit permettre une certaine forfaitarisation.
Principe du pollueur-payeur (ou principe de causalité)	Les bénéficiaires de prestations doivent, dans la mesure du possible, couvrir au moyen des émoluments dont ils s'acquittent l'ensemble des coûts que ces prestations occasionnent à l'unité administrative qui les fournit. Le principe de causalité implique que le montant des émoluments tienne compte, au cas par cas, de la mesure dans laquelle la personne assujettie recourt à l'offre de prestations.

5.2.2 Exemples

Il existe plusieurs catégories d'émoluments:

- les émoluments administratifs (émoluments dus pour l'octroi d'autorisations et de permis, etc.);
- les émoluments de chancellerie et de contrôle, qui sont une forme particulière d'émolument administratif (émoluments dus pour la prolongation de documents d'identité, des légalisations, des renseignements ou des attestations, etc.);
- les taxes d'utilisation (émoluments de raccordement, émoluments dus pour la fourniture de courant par une centrale électrique communale, billets d'entrée à la piscine communale, etc.);
- les redevances de concessions et les droits de monopole (émoluments dus pour un étal permanent sur le domaine public, émoluments de marché, etc.).

5.2.3 Objectifs de la vérification

La vérification vise à contrôler si les émoluments ont été facturés et comptabilisés à temps de manière exhaustive, correcte et conforme au droit.

5.2.4 Appréciation et description des risques

Les risques potentiels sont les suivants:

- Les émoluments n'ont pas été perçus conformément aux bases légales communales, ou de telles bases font défaut (en l'absence de base légale, aucun émolument n'est dû en vertu du principe de la légalité).
- Des émoluments uniques (p. ex. taxes de raccordement) ont été facturés trop tard, ou n'ont pas été facturés du tout.
- La commune ne s'est pas dotée d'un SCI garantissant la facturation et la perception exhaustives et correctes des émoluments, en particulier des taxes de raccordement et des autres taxes uniques dues par les propriétaires fonciers.

5.3 Financements spéciaux

5.3.1 Particularités et précisions

5.3.1.1 Généralités

Les financements spéciaux (FS) consistent en moyens financiers affectés à l'accomplissement d'une tâche publique déterminée (art. 86, al. 1 OCo), exigeant l'existence d'un rapport immédiat entre la tâche accomplie et les contre-prestations directement fournies par les bénéficiaires. Le plus souvent, les contre-prestations revêtent la forme d'émoluments (p. ex. pour l'alimentation en eau, le traitement des eaux usées ou encore la gestion des déchets). Dès lors que le montant des recettes et celui des charges ne coïncident pour ainsi dire jamais exactement, chaque FS se solde, à la fin de l'année, par un excédent de charges ou de revenus. Lors de la clôture des comptes, ce résultat est

porté au débit ou au crédit du FS concerné. Les FS ne doivent pas être alimentés par des parts de l'impôt communal ordinaire ou de la taxe immobilière déterminées à l'avance (art. 87 OCo).

Les FS requièrent impérativement une base légale, soit dans le droit supérieur (cantonal ou fédéral), soit dans un règlement communal. Dans le second cas, le règlement fixe l'objet du FS et la compétence pour effectuer les attributions et les prélèvements.

Les soldes des FS sont inscrits au bilan en tant qu'avance ou engagement. Il existe une distinction théorique entre les FS enregistrés comme capitaux propres et ceux qui le sont comme capitaux de tiers, cette seconde catégorie étant inexistante dans le canton de Berne. A l'intérieur des capitaux propres, on distingue les FS alimentés par des émoluments (groupe de matières 290) et les FS à vocation de préfinancement (groupe de matières 293). Le groupe de matières 290 comprend aussi bien les FS imposés par le droit supérieur que ceux qui résultent d'un règlement communal, et tant les avances que les engagements y sont comptabilisés.

Les avances aux FS (report de pertes du FS ou avoirs du compte général par rapport au FS) sont remboursées dans un délai de huit ans à compter de leur première inscription au bilan par les futurs excédents de revenus réalisés par la tâche concernée (art. 88 OCo).

Tant les engagements envers les FS que les avances octroyées portent intérêt (art. 86, al. 2 OCo), sauf réglementation contraire de la commune. Le taux d'intérêt doit être fixé dans une fourchette déterminée par les taux des intérêts actifs, d'une part, et passifs, d'autre part, qui ont été obtenus ou servis par la commune durant l'exercice concerné (art. 18, al. 3 ODGFCo).

L'exigence de transparence des coûts s'applique autant que possible aux FS. En d'autres termes, toutes les charges et toutes les dépenses, directes ou standard, doivent être débitées du FS concerné, tandis que tous les revenus et toutes les recettes lui seront crédités, de sorte que le résultat d'exploitation puisse être déterminé. Par charges et revenus standard, on entend en particulier les imputations internes d'intérêts ou de coûts administratifs, par exemple. En l'absence de prescriptions cantonales, les communes doivent les comptabiliser selon des directives uniformes qu'elles auront édictées (art. 18, al. 2 ODGFCo).

5.3.1.2 Traitement comptable

Patrimoine administratif: il convient d'observer les consignes du plan comptable officiel destiné aux communes³³. Le patrimoine administratif de chaque FS doit être présenté séparément. La codification comptable est expressément prescrite par le plan comptable jusqu'à la cinquième, voire sixième subdivision du numéro de compte. Ainsi, le chiffre 1, par exemple, se réfère toujours à l'alimentation en eau (p. ex. compte 14031 Ouvrages de génie civil de l'alimentation en eau). La présentation séparée est exigée non seulement pour les FS alimentés par des émoluments, mais aussi pour d'autres postes du bilan, comme les stocks (groupe de matières 106) ou l'impôt préalable de la TVA (groupe de matières 10192).

Compte de résultats/compte des investissements: les charges et revenus des FS sont, à l'instar de tous les autres, comptabilisés dans le compte de résultats. Quant aux dépenses et recettes d'investissement de FS, elles doivent figurer dans le compte des investissements. A la fin de l'année, il y a lieu, pour chaque FS, d'inscrire au bilan soit l'excédent de revenus dans le groupe de matières 9010, soit l'excédent de charges dans le groupe de matières 9011.

Les *attributions* aux FS ont lieu par le biais des groupes de matières 3510 et 3893 (charges) et les *prélèvements* par le biais des groupes de matières 4510 et 4893 (revenus) exclusivement (art. 18, al. 1 ODGFCo). Les amortissements sont par ailleurs comptabilisés directement dans la fonction concernée.

Les attributions aux FS et les prélèvements sur de tels financements qui visent un préfinancement et reposent sur une base légale exclusivement communale sont réputés charges et revenus extraor-

³³ www.be.ch/mch2 > Outils de travail.

dinaires et doivent être inscrits comme tels dans la structure échelonnée du compte de résultats (art. 78 OCo).

5.3.1.3 Amortissements

Les amortissements ordinaires d'investissements consentis après l'introduction du MCH2 doivent être comptabilisés dans les fonctions concernées.

Le patrimoine administratif préfinancé au moyen d'un FS est amorti conformément aux taux et aux durées d'utilisation prévus à l'annexe 2 OCo. Le montant de l'amortissement lié à l'objet est prélevé sur le FS concerné (art. 88a OCo).

L'amortissement du patrimoine administratif existant au moment de l'introduction du MCH2 s'étale sur la durée fixée par les ayants droit au vote à l'intérieur de la fourchette prévue (8 à 16 ans). Il peut être comptabilisé soit dans chacune des fonctions concernées soit, globalement, dans la fonction 9901.

Les amortissements supplémentaires ne sont pas admis dans le cas des FS alimentés par des émoluments (art. 84, al. 3 OCo).

5.3.1.4 Modèle bernois de financement de l'alimentation en eau et du traitement des eaux usées

Ce modèle découle de la loi cantonale sur la protection des eaux et de la loi sur l'alimentation en eau. La méthode d'amortissement selon la durée d'utilisation des immobilisations, qui prévalait déjà selon le MCH1, reste inchangée en application du MCH2: l'attribution (groupe de matières 293) doit s'élever à 60 pour cent au moins des coûts annuels de maintien de la valeur, dès lors que le montant du FS «maintien de la valeur» ne dépasse pas 25 pour cent de la valeur de remplacement. Une fois que le seuil des 25 pour cent est atteint, il est possible de renoncer à l'attribution³⁴. Le FS «maintien de la valeur» sert à ventiler les dépenses d'entretien, qui doivent être consenties à intervalles irréguliers, de façon à ce que le montant des émoluments reste constant. Les attributions sont comptabilisées dans le groupe de matières 3510.

Les taxes de raccordement perçues par la commune dans les domaines de l'alimentation en eau et du traitement des eaux usées sont elles aussi attribuées au FS «maintien de la valeur». Il convient de relever qu'elles peuvent être imputées sur le montant de l'attribution annuelle.

Le montant annuel de l'amortissement, déterminé sur la base de la durée d'utilisation des installations conformément à l'annexe 2 OCo, est prélevé sur le FS «maintien de la valeur» et comptabilisé dans le groupe de matières 4510.

Dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, le montant de l'amortissement annuel du patrimoine administratif existant au moment de l'introduction du MCH2 correspond à celui des attributions au FS «maintien de la valeur» de l'année précédant l'introduction. Si le montant du FS «maintien de la valeur» devient négatif en raison de l'amortissement de nouveaux investissements, l'amortissement est réduit en conséquence pour l'année concernée (art. T2-4, al. 2 OCo).

Contrairement à ce que prévoyait le MCH1, il est désormais possible qu'un solde du patrimoine administratif à l'actif du bilan coexiste avec un solde du FS «maintien de la valeur» au passif du bilan dans les deux domaines en question.

5.3.1.5 Transfert de patrimoine administratif à un organisme responsable autonome au sens de l'article 85a OCo

Si le transfert de patrimoine administratif à un organisme responsable de l'accomplissement de tâches publiques autonome s'accompagne d'une revalorisation, une provision destinée à la neutralisation du gain comptable est constituée sous la forme d'un FS intitulé «transfert de patrimoine ad-

³⁴ ISCB n° 1/170.111/14.1

ministratif». Des prélèvements (proportionnels ou intégraux) ont lieu en cas de reprise totale ou partielle de la tâche qui avait été transférée, de vente partielle ou totale de la participation, ou en vue de la couverture d'une dépréciation du patrimoine administratif ou de la participation. Par ailleurs, la dissolution linéaire sur 16 ans (à raison d'une part identique chaque année) commence cinq ans après l'attribution. S'agissant des tâches financées par des émoluments, les prélèvements doivent toutefois avoir lieu uniquement en faveur des personnes assujetties aux émoluments dans les domaines de l'alimentation en eau, de l'assainissement et de l'élimination des déchets.

5.3.2 Objectifs de la vérification

Il y a lieu de veiller à ce que les attributions et les prélèvements respectent les prescriptions du droit supérieur ou des règlements communaux, et à ce que les intérêts aient été calculés et comptabilisés correctement. Il convient en outre de contrôler que les attributions et les prélèvements ainsi que la clôture des FS respectent la codification comptable prévue par le législateur.

5.3.3 Appréciation et description des risques

Les risques potentiels sont les suivants:

- Un FS non imposé par le droit supérieur n'a pas de base réglementaire, ou se fonde sur une base qui n'est pas actuelle.
- Les attributions et les prélèvements ne respectent pas les prescriptions du droit supérieur ou des règlements communaux.
- Des amortissements supplémentaires ont été comptabilisés pour le patrimoine administratif de tâches faisant l'objet d'un FS.
- Des FS sont alimentés par des revenus fiscaux du compte général ou, à l'inverse, ce dernier est crédité d'excédents provenant des FS.
- Les avances de la collectivité à un FS ne sont pas remboursées dans un délai de huit ans à compter de leur première inscription au bilan (art. 88 OCo).
- La confirmation de solde, le calcul des intérêts, les attributions, l'utilisation des ressources et les amortissements ne sont pas conformes à la loi.
- Le patrimoine administratif préfinancé au moyen d'un FS n'est pas amorti conformément aux durées d'utilisation prévues à l'annexe 2 OCo (art. 88a, al. 1 OCo) ou le prélèvement sur le FS concerné ne correspond pas au montant annuel de l'amortissement (art. 88a, al. 2 OCo).

5.3.4 Exemples

Parmi les FS enregistrés comme capitaux propres³⁵, au niveau communal, on peut citer

- les entreprises de prestations de services (antennes collectives, eau, eaux usées, déchets, électricité) et
- les FS à vocation de préfinancement (subventions allouées aux infrastructures, biens-fonds du PF).

5.4 Patrimoine financier et patrimoine administratif, immobilisations et dépenses

5.4.1 Particularités et précisions

Le patrimoine financier (PF) comprend les actifs qui peuvent être vendus à tout moment sans que l'exécution des tâches publiques ne soit entravée. Ainsi, les placements du PF sont des opérations qui modifient la structure des actifs réalisables, mais pas leur total. Les immobilisations financières doivent être sûres, conformément aux consignes des articles 113 OCo et 14 ODGFCo. Les investissements et les désinvestissements du PF sont comptabilisés non par l'intermédiaire du compte des investissements, mais directement au bilan.

³⁵ Il n'existe pas, dans le canton de Berne, de FS enregistrés comme capitaux de tiers. Au niveau communal, les contributions de remplacement pour abris constituent un «fonds» dans les capitaux de tiers.

Le patrimoine administratif (PA) comprend tous les actifs servant directement à l'exécution des tâches publiques attribuées par la législation ou que les communes ont décidé d'assumer. Il s'agit en particulier d'investissements et de subventions d'investissement. Les terrains durablement utilisés à des fins publiques en font partie. Les investissements du PA sont comptabilisés dans le compte des investissements.

La distinction entre immobilisations et dépenses correspond à celle qui existe entre les deux types de patrimoine.

Une immobilisation (ou placement) est une opération financière à laquelle correspond une contre-valeur librement réalisable et qui n'entraîne qu'une redistribution à l'intérieur du PF. Il peut s'agir en particulier de titres, de prêts, de participations, de biens-fonds et de matériel que la commune a acquis pour faire fructifier ses capitaux ou pour constituer des réserves et qui peuvent être aliénés sans nuire à l'exécution des tâches publiques.

Une dépense consiste en une affectation de biens patrimoniaux à l'accomplissement d'une tâche publique. Elle nécessite une base légale et un crédit. Les compétences en matière d'autorisation de dépenses «nouvelles» sont définies dans le règlement d'organisation. Quant aux dépenses «liées», pour lesquelles l'organe compétent ne dispose d'aucune liberté d'action s'agissant de leur montant, de la date à laquelle elles seront engagées ou d'autres modalités, il appartient au conseil communal d'en décider (art. 101, al. 2 OCo), sauf réglementation contraire de la commune.

Contrairement à ce qui se passe dans l'économie privée, les investissements du PA sont inscrits dans un compte des investissements, distinct du compte de résultats et du bilan. Le compte des investissements énumère les dépenses et les recettes qui, à la fin de l'exercice, sont reportées dans le PA. Les investissements sont inscrits à l'actif au-delà d'une certaine limite fixée par le conseil communal. L'article 79a OCo prévoit plusieurs limites d'inscription à l'actif, selon la taille de la collectivité et son type. Le conseil communal peut les abaisser par voie d'arrêté, mais a l'obligation de suivre une pratique constante en la matière. Il convient de relever que la limite d'inscription à l'actif ne doit pas être confondue avec la réglementation des compétences prévue dans le règlement d'organisation de la commune.

Les dépenses et les recettes du compte des investissements requièrent une décision d'octroi de crédit de l'organe communal compétent en matière financière (selon les prescriptions du règlement d'organisation de la commune déterminant les compétences). Le compte des investissements est clos à la fin de chaque exercice, d'où la nécessité d'un contrôle des crédits d'engagement distinct des comptes à proprement parler (cf. droit des crédits, ch. 5.1).

5.4.2 Objectifs de la vérification

Il y a lieu de contrôler que le compte des investissements soit complet et correct. Les dépenses comptabilisées doivent en particulier se fonder sur une décision d'octroi de crédit valable, porter sur des biens dont la durée d'utilisation s'étend sur plusieurs années et excéder la limite d'inscription à l'actif fixée par la commune. Le contrôle des crédits d'engagement doit lui aussi être exact et exhaustif, dans un souci de transparence vis-à-vis des ayants droit au vote.

5.4.3 Appréciation et description des risques

- Le pouvoir de disposer des ressources destinées à l'accomplissement des tâches publiques prévu par le droit communal n'est pas observé (non-respect des droits de la population ou du législatif).
- Les compétences en matière de crédits ne sont pas respectées.
- La comptabilisation est erronée (elle ne relève pas du compte des investissements).
- L'évaluation n'est pas correcte (motivation insuffisante, voire manquante, des dépréciations effectives durables).
- L'amortissement n'est pas correct (attribution à une catégorie erronée ou non-respect des catégories d'immobilisations prévues à l'annexe 2 OCo).

Les indicateurs ci-dessous sont importants s'agissant du patrimoine:

Indicateur	Description
Autofinancement	Amortissement du découvert du bilan et rectifications du PA, auxquels s'ajoutent le solde du compte de résultats et les attributions aux FS, moins les prélèvements sur les FS
Investissements nets	Dépenses d'investissement moins les recettes d'investissement, sans les subventions à redistribuer ni les imputations internes
Charge financière	Intérêts nets et amortissements/rectifications ordinaires
Intérêts nets	Intérêts passifs moins les revenus des intérêts

6 Clôture de la vérification et rapports

Le présent chapitre est consacré à la clôture de la vérification et aux rapports, qui synthétisent l'ensemble de la démarche de l'OVC à l'intention des tiers. Cette étape comprend l'entretien final ainsi que l'élaboration du rapport succinct et du rapport explicatif. L'OVC expose son opinion de manière détaillée et formule sa proposition à l'intention de l'organe communal compétent pour approuver les comptes annuels.

6.1 Clôture de la vérification

La clôture de la vérification, dans le respect des prescriptions légales, implique un entretien final soigneusement préparé et l'obtention de la déclaration d'intégralité.

6.1.1 Prescriptions légales déterminantes

L'OVC clôture ses travaux par l'établissement d'un rapport assorti d'une proposition – d'approbation ou de renvoi – destiné à l'organe communal compétent pour approuver les comptes annuels (art. 126, al. 1 OCo). S'il n'est pas l'organe d'approbation, le conseil communal doit être préalablement informé du rapport et de la proposition. Il peut prendre position à leur égard (art. 126, al. 2 OCo).

Le rapport succinct doit correspondre au formulaire officiel (annexe 5). La teneur normalisée du rapport succinct ne peut être modifiée qu'en présence de justes motifs (art. 46, al. 1 ODGFCo).

En vertu de l'article 46, alinéa 2 ODGFCo, l'OVC peut formuler des remarques oralement ou par écrit, en dehors du rapport succinct. Il peut s'agir de recommandations concernant l'organisation, la comptabilité, ou encore l'élimination de défauts mineurs. La rédaction d'un tel rapport explicatif (cf. modèle à l'annexe 4) n'est certes pas obligatoire, mais elle est recommandée. La présentation des rapports suit pour l'essentiel l'ordre suivant:

- entretien final (cf. ch. 6.2),
- rapport succinct (cf. ch. 6.3 et annexe 5),
- rapport écrit complémentaire (rapport explicatif / note à l'intention de la direction; cf. ch. 6.3 et annexe 4).

6.1.2 Déclaration d'intégralité

L'OVC doit veiller à obtenir une déclaration d'intégralité signée par le membre du conseil communal responsable du dicastère des finances ou par le ou la maire ainsi que par la personne qui, au sein de l'administration, répond de la tenue des comptes et de la clôture de ceux-ci.

L'attention des signataires doit être attirée sur l'importance de lire soigneusement la déclaration d'intégralité. Elle leur sert en effet, notamment, de liste de contrôle garantissant aux organes responsables de la commune que l'OVC a été informé de tous les faits importants pour la gestion financière, même ceux qui n'impliquent aucune écriture comptable.

L'annexe 3 propose un modèle de déclaration d'intégralité. Une telle déclaration doit impérativement être remise, dûment signée, à l'OVC avant que celui-ci ne rende son rapport succinct.

6.1.3 Comptes annuels définitifs et valablement signés

L'OVC doit impérativement disposer, avant le début de la révision finale sur place, des comptes approuvés par le conseil communal, afin d'être certain de travailler sur une base correcte. Les comptes annuels qui lui seront soumis doivent par conséquent comporter la mention de l'approbation du conseil communal et être valablement signés.

Dès lors que, au moment de la clôture de la vérification, les comptes annuels n'ont pas encore été soumis à l'approbation définitive du corps électoral, il incombe au conseil communal de remettre à l'OVC, une fois que la votation a eu lieu, un exemplaire définitif des comptes annuels, valablement

signés et munis de la mention de l'approbation. Ce document servira de base à la prochaine vérification ainsi qu'au contrôle du bilan d'ouverture au 1^{er} janvier de l'année suivante.

6.2 Entretien final

L'entretien final a lieu dès la clôture de la vérification des comptes, mais avant la remise des rapports. L'usage veut que les résultats de la vérification soient discutés avec la personne responsable de l'administration des finances et avec une délégation du conseil communal (maire, responsable du dicastère des finances, autres personnes le cas échéant).

L'entretien final porte sur l'étendue, la réalisation et les résultats de la vérification ainsi que, le cas échéant, les recommandations de l'OVC. Les participants éliminent les doutes et les divergences d'opinion, puis examinent les propositions d'amélioration, ce qui permet d'éviter que les rapports écrits contiennent des données inexactes ou erronées dues à des malentendus. Au besoin, des mesures sont prévues et assorties d'un calendrier. L'entretien final est aussi l'occasion d'aborder les défauts, propositions et suggestions de moindre importance qui ne sont pas traités dans les rapports écrits. Les constatations positives faites lors de la vérification méritent également d'être relevées lors de cet entretien.

L'entretien est mené de façon rigoureuse et systématique. Les aspects à aborder, voire les recommandations, peuvent être résumés au préalable dans des notes qui seront complétées en cours de discussion au gré des opinions, accords et données complémentaires fournies. Ces notes serviront ensuite de base aux rapports écrits et au suivi ultérieur des affaires en suspens. L'entretien final doit être consigné dans un procès-verbal dont les participants recevront une copie de la teneur définitive.

Avant d'émettre une opinion avec réserve ou une opinion défavorable, l'OVC devrait faire part des circonstances qui l'amènent à le faire aux personnes responsables de l'établissement des comptes annuels, afin de s'assurer

- que ces personnes aient connaissance de la réserve ou de la proposition de renvoi probables avant l'établissement des comptes annuels définitifs;
- que les circonstances motivant la réserve ou la proposition de renvoi ne soient pas contestées ou que la divergence de vues existant avec le conseil communal soit confirmée;
- que les personnes responsables de l'établissement des comptes annuels aient l'occasion de lui fournir des informations complémentaires ou des explications quant aux circonstances motivant la réserve ou la proposition de renvoi.

6.3 Rapport succinct

6.3.1 Bases et forme du rapport

D'une manière générale, on distingue deux types de rapport, selon que celui-ci porte sur la révision ordinaire des comptes annuels ou sur des mandats de vérification particuliers. Si de tels mandats ont été confiés à l'OVC, ce dernier ne saurait en rendre compte dans le rapport succinct relatif aux comptes annuels.

Dans le canton de Berne, la vérification des comptes annuels est régie par les prescriptions de droit cantonal exclusivement, et non par les Normes d'audit suisses (NAS), plus complètes. La responsabilité de l'OVC, en sa qualité d'organe élu par une collectivité, est régie par des conditions plus strictes que celles que le Code des obligations impose aux simples mandataires. Il convient de le mentionner dans le rapport succinct.

6.3.2 Calendrier de la reddition de rapports

La vérification des comptes annuels et la rédaction du rapport succinct qui en découle doivent intervenir avant l'approbation des comptes par le corps électoral (cf. également le calendrier de l'annexe 8).

Dès lors que la révision intermédiaire a lieu en cours d'année et sans avis préalable, en application de l'article 125, alinéa 2 OCo, le rapport y relatif doit lui aussi être remis avant la fin de l'exercice, le plus tôt possible. Il est renvoyé à cet égard au chiffre 7.1.

Les rapports relatifs aux comptes annuels sont remis immédiatement après l'entretien final faisant suite à la révision finale. Si une révision préalable avait eu lieu, l'OVC doit garantir que les constatations faites à cette occasion n'ont pas subi de changement important avant la révision finale.

6.3.3 Principes régissant la reddition de rapports

La législation bernoise n'impose pas d'autre rapport que le rapport succinct, exception faite du formulaire résumant le déroulement de la révision intermédiaire sans avis préalable (cf. art. 44 ODGFCo) et de l'attestation de la commune relative aux comptes annuels (art. 126a OCo).

L'entretien final et les rapports écrits (procès-verbal, rapport explicatif, rapport succinct) doivent être cohérents et exempts de contradictions.

Il importe de relever à cet égard que si une constatation importante n'a pas été mentionnée dans le rapport succinct, il n'est pas possible d'y remédier dans le rapport explicatif. En effet, les différents rapports n'ont pas forcément les mêmes destinataires.

Si l'OVC devait estimer que certains faits représentés dans les comptes annuels revêtent une importance telle qu'ils sont indispensables à la compréhension de ceux-ci, il devrait attirer l'attention des ayants droit au vote sur ces faits dans le rapport succinct (paragraphe ad hoc).

6.3.4 Opinion et proposition de l'OVC

En vertu de l'article 126, alinéa 1 OCo, l'OVC propose à l'organe communal compétent soit d'approuver les comptes annuels, avec ou sans réserve, soit de les renvoyer. Il est uniquement habilité à formuler des propositions à l'intention de l'exécutif (conseil communal, comité) et des ayants droit au vote, et ne saurait leur donner des instructions. La proposition d'approbation ou de renvoi des comptes annuels aide l'organe compétent à arrêter sa décision, mais ne le lie pas. Ainsi, le corps électoral pourrait par exemple approuver les comptes annuels en dépit d'une proposition de renvoi de l'OVC.

Au terme de la vérification, quatre situations sont possibles, du point de vue de l'OVC:

- opinion sans réserve³⁶,
- opinion avec réserve³⁷,
- opinion défavorable (proposition de renvoi)³⁸,
- impossibilité d'émettre une opinion.

6.3.4.1 Opinion sans réserve

L'OVC émet une opinion sans réserve (teneur normalisée) lorsque les comptes annuels sont exempts d'anomalies significatives et conformes aux prescriptions légales.

Le canton de Berne – et le secteur public en général – exige une sécurité élevée en matière de vérification des comptes. C'est donc un rapport comportant une opinion sans réserve qui est attendu.

S'il formule une opinion sans réserve, l'OVC proposera toujours l'approbation des comptes annuels.

³⁶ L'article 46 ODGFCo parle de la teneur normalisée du rapport succinct, ce qui équivaut à une opinion sans réserve. Dans le MSA, il est question de «rapports délivrant une opinion non modifiée».

³⁷ Cf. article 46, alinéa 3 ODGFCo; selon le MSA: «rapports avec modification – opinion de contrôle avec réserve».

³⁸ Cf. article 46, alinéa 4 ODGFCo; selon le MSA: «rapports avec modification – opinion de contrôle défavorable».

La proposition est libellée comme suit:

«Nous vous proposons d'approuver les comptes annuels clos au 31 décembre (année) qui vous sont soumis, avec un actif et un passif de X XXX XXX,XX francs et un excédent de revenus (de charges) de XXX XXX,XX francs.»

6.3.4.2 Opinion avec réserve

L'OVC émet une opinion avec réserve lorsque, après avoir réuni suffisamment d'éléments probants, il conclut à l'existence d'anomalies qui, prises individuellement ou réunies, sont certes significatives pour les comptes annuels, mais ne modifient pas fondamentalement l'impression d'ensemble. Malgré ses réserves, il propose l'approbation des comptes.

S'il a émis des réserves ou proposé le renvoi des comptes annuels, l'OVC participe obligatoirement à l'assemblée ou à la séance de l'organe communal compétent dont l'ordre du jour prévoit l'approbation des comptes annuels (art. 46, al. 5 ODGFCo).

Immédiatement après l'examen, l'OVC remet à l'OACOT et à la préfecture une copie de son rapport succinct contenant des réserves ou une proposition de renvoi (art. 46, al. 6 ODGFCo).

Bien que formulant une opinion avec réserve, l'OVC proposera au corps électoral d'approuver les comptes annuels. La proposition est libellée comme suit:

«En dépit de la réserve émise au paragraphe «Motivation de l'opinion avec réserve», nous vous proposons d'approuver les comptes annuels clos au 31 décembre (année) qui vous sont soumis, avec un actif et un passif de X XXX XXX,XX francs et un excédent de revenus (de charges) de XXX XXX,XX francs.»

6.3.4.21 Cas de réserve possibles

L'OVC émet une opinion avec réserve lorsqu'il

- a observé, sur la base des éléments probants réunis par ses soins, des faits l'amenant à conclure que les comptes annuels en tant que tels ou d'autres éléments ne sont pas exempts d'anomalies significatives, ou qu'il suppose l'existence de tels faits (non-respect des prescriptions relatives à la présentation des comptes), ou
- n'est pas parvenu à réunir suffisamment d'éléments probants lui permettant de conclure que les comptes annuels sont exempts d'anomalies significatives.

6.3.4.22 Nature des anomalies significatives

Pour se forger une opinion sans réserve, l'OVC doit parvenir à la conclusion que les comptes annuels peuvent, avec une certitude suffisante, être qualifiés d'exempts d'anomalies significatives. Les constatations à prendre en considération sont de nature tant quantitative que qualitative, celles de la seconde catégorie étant fréquentes dans les administrations publiques. Les instructions relatives au traitement comptable d'affaires émises par des instances cantonales doivent impérativement être observées. Tel est le cas, par exemple, des prescriptions concernant le report d'un poste du patrimoine administratif dans le patrimoine financier, ou la comptabilisation des attributions destinées au maintien de la valeur dans le domaine de l'alimentation en eau et du traitement des eaux usées.

Les administrations publiques sont particulièrement exposées à la critique, raison pour laquelle toutes les constatations doivent, d'une manière générale, être appréciées sous l'angle de leur impact sur la population.

Les aspects suivants, notamment, entrent en ligne de compte à cet égard:

- pratiques en matière d'évaluation,
- legs / moyens financiers affectés,
- vol / détournement (fraude).

Dès lors, les comptes annuels peuvent présenter les anomalies significatives suivantes:

- Les méthodes comptables ne sont pas appliquées correctement.
- Les comptes ne contiennent pas toutes les données exigées par les prescriptions cantonales.
- La vue d'ensemble n'est pas objective, car lacunaire.

6.3.4.3 Opinion défavorable (proposition de renvoi)

L'OVC émet une opinion défavorable lorsque, après avoir réuni suffisamment d'éléments probants, il conclut à l'existence d'anomalies qui, prises individuellement ou réunies, sont significatives pour les comptes annuels et ont une portée générale, c'est-à-dire lorsque les défauts sont graves ou qu'ils faussent fondamentalement l'impression d'ensemble de l'état des finances communales.

Une opinion défavorable assortie d'une proposition de renvoi doit notamment être formulée lorsque la correction des défauts amènerait probablement les destinataires du rapport à apprécier les comptes et à exercer leurs droits d'une autre manière.

Voici quelques exemples de situations possibles:

- La décision d'augmenter ou d'abaisser la quotité d'impôt est influencée.
- Les coûts effectifs d'un projet essentiel ne sont pas présentés de manière objective, alors qu'ils sont de nature à remettre en question la poursuite du projet dans sa forme actuelle.
- La correction des comptes annuels aurait des conséquences immédiates sur le plan juridique (p. ex. rejet par l'instance supérieure, mesures ordonnées par l'autorité cantonale de surveillance).

C'est à l'OVC qu'il appartient de déterminer si les défauts sont graves ou faussent fondamentalement l'impression d'ensemble de l'état des finances communales.

S'il a émis des réserves ou proposé le renvoi des comptes annuels, l'OVC participe obligatoirement à l'assemblée ou à la séance de l'organe communal compétent dont l'ordre du jour prévoit l'approbation des comptes annuels (art. 46, al. 5 ODGFCo).

Immédiatement après l'examen, l'OVC remet à l'OACOT et à la préfecture une copie de son rapport succinct contenant des réserves ou une proposition de renvoi (art. 46, al. 6 ODGFCo).

En cas d'opinion défavorable, la proposition de renvoi est libellée comme suit:

«En raison des faits présentés au paragraphe «Motivation de l'opinion défavorable», nous vous proposons de renvoyer au conseil communal les comptes annuels clos au 31 décembre (année) qui vous sont soumis, avec un actif et un passif de X XXX XXX,XX francs et un excédent de revenus (de charges) de XXX XXX,XX francs.»

6.3.4.4 Impossibilité d'émettre une opinion

Lorsque l'OVC ne parvient pas à réunir suffisamment d'éléments probants concernant des postes essentiels du bilan, il peut être dans l'impossibilité de se forger une opinion. Voici deux exemples d'une telle situation:

- L'achat ou la vente d'un terrain (bâti ou non) ne peut être prouvé ni par un extrait du registre foncier, ni par un contrat authentifié (il se pourrait que le transfert des profits et risques n'ait lieu que l'année suivante, mais que le conseil souhaite, en raison de considérations politiques, traiter et comptabiliser l'affaire pendant l'année concernée).
- L'OVC apprend par la presse qu'un procès susceptible d'avoir de lourdes conséquences financières a été intenté contre la commune, mais le conseil communal se refuse à lui fournir des renseignements ou une appréciation de l'affaire (p. ex. par l'intermédiaire des avocats mandats). L'OVC doit cependant partir du principe, au vu des articles de presse, que le dommage financier pourrait considérablement modifier la situation financière de la commune.

Dans l'économie privée, le service de révision mettrait fin à son mandat face à une affaire d'une telle gravité, notamment en raison de la rupture des liens de confiance avec la direction. L'OVC,

pour sa part, n'a pas la possibilité de dénoncer son contrat, mais il peut informer l'OACOT ou la préfecture, solliciter leur concours ou requérir le soutien d'un expert-comptable professionnel.

En cas d'impossibilité d'exprimer une opinion, l'OVC – tenu de formuler une proposition – n'a en général d'autre choix que de faire figurer une recommandation de renvoi dans son rapport. Dans de rares cas, il peut être opportun pour lui d'ajourner la remise du rapport afin d'obtenir des éléments probants lui permettant de formuler une opinion.

6.3.5 Structure du rapport succinct³⁹

Le rapport succinct de l'OVC a la structure suivante:

1. Intitulé
2. Destinataires
3. Introduction
4. Rappel des responsabilités du conseil communal (comité, etc.) s'agissant des comptes annuels
5. Rappel des responsabilités de l'OVC
6. Opinion de l'OVC
7. Autres déclarations obligatoires sous forme de mention et précisions sur le respect d'autres dispositions légales
8. Signature de l'OVC
9. Date du rapport succinct
10. Nom et adresse de l'OVC

6.3.5.1 Intitulé et destinataires

L'OVC peut être une commission de vérification des comptes ou un service de révision, suivant la solution choisie par la commune. En vertu de l'article 126 OCo, il soumet son rapport à l'organe communal compétent pour approuver les comptes annuels (assemblée communale, parlement, etc.).

6.3.5.2 Désignation des comptes annuels et indications complémentaires

Les comptes annuels sont très détaillés dans le secteur public. La raison en est que le compte de résultats est structuré non seulement par groupes de matières (anciennement «natures») mais aussi par fonctions (anciennement «tâches»). De plus, chaque poste constitue en règle générale un compte distinct. Enfin, les comptes annuels peuvent comporter d'autres éléments (analyse des écarts, rapports des dicastères, présentation détaillée des comptes) qui ne font pas l'objet de la vérification.

Il est indispensable que les ayants droit au vote sachent quelles parties des comptes annuels ont été soumises à la vérification, et il importe de le préciser, par exemple en indiquant les numéros de page.

Si les données de l'exercice précédent ont été révisées par un autre OVC, il convient de le signaler.

6.3.5.3 Rappel des responsabilités

L'organe responsable de la présentation des comptes de la collectivité de droit public doit être désigné clairement et sans ambiguïté. C'est toujours l'organe exécutif suprême (p. ex. conseil communal, comité) qui assume la haute responsabilité de la présentation des comptes.

Il appartient à cet organe de garantir, par la conception, la mise en place et le maintien d'un certain nombre de contrôles minimaux, que les comptes annuels soient exempts d'anomalies significatives. Il est renvoyé au chiffre 3.3 «Système de contrôle interne (SCI)».

³⁹ Source: MSA 2009, volume 2, partie II, chapitre 7.

La responsabilité de l'OVC porte sur l'exécution de la vérification en application des dispositions légales. Les formulaires officiels (annexe 2) doivent impérativement être utilisés.

6.3.5.4 Attestation de l'indépendance de l'OVC

L'OVC confirme qu'il satisfait à l'obligation légale d'indépendance. Son attestation n'est en règle générale pas vérifiée par des tiers.

6.3.5.5 Faits de diverse nature et remarques

6.3.5.5.1 Faits sans influence sur l'opinion de l'OVC

La vérification des comptes annuels se limitera en tous les cas aux aspects financiers. L'OVC s'abstiendra de toute considération politique afin de ne pas empiéter sur les compétences de l'exécutif ou de la commission des finances.

Ainsi, l'OVC évitera de se prononcer sur des aspects tels que

- la rentabilité d'acquisitions ou de projets,
- l'opportunité de budgets futurs,
- l'allocation des ressources.

6.3.5.5.2 Autres faits

a) *Violation des prescriptions légales*

Vu le caractère particulièrement exposé des administrations publiques, toute violation des prescriptions légales doit être communiquée par écrit à l'exécutif, voire également, dans les cas graves, au législatif et/ou à l'autorité de surveillance.

Exemples: abus de compétences financières, non-respect des taux d'amortissement, etc.

b) *Autres faits donnant lieu à une remarque*

Les remarques visent avant tout à éviter que les destinataires des rapports se fassent une image erronée de la fortune, de la situation financière, des possibilités de financement et des revenus de la collectivité dont les comptes annuels sont vérifiés.

Si l'OVC devait estimer que certains faits représentés dans les comptes annuels revêtent une importance telle qu'ils sont indispensables à la compréhension de ceux-ci, il devrait attirer l'attention des ayants droit au vote sur ces faits dans le rapport succinct (paragraphe ad hoc). Tel serait le cas, par exemple, en présence d'importantes corrections des évaluations (rectification de la valeur d'un immeuble du patrimoine financier, etc.).

6.3.5.6 Signature

Les rapports sont signés de la main de la personne qui a dirigé la vérification, désignée en tant que «réviseur ou réviseuse responsable» dans le rapport succinct. Le cas échéant, cette personne doit satisfaire aux conditions particulières énoncées à l'article 124 OCo.

6.3.5.7 Date du rapport

Le rapport porte la date du jour de la clôture des travaux de révision. Il ne saurait s'agir d'une date antérieure à celle de la signature ou de l'approbation formelle des comptes annuels par l'exécutif, puisque la tâche de l'OVC est de vérifier, a posteriori, les comptes établis par celui-ci. Par ailleurs, la déclaration d'intégralité doit être valablement signée à la même date que les comptes.

La date marquant la fin des travaux de vérification revêt de l'importance s'agissant de la responsabilité de l'OVC, qui doit rendre compte des événements importants survenus après la date du bilan et jusqu'à la clôture de la vérification. Les événements se produisant après cette date ne sont plus pris en considération.

Si un certain laps de temps s'est écoulé depuis la fin de la révision, le rapport doit porter la date à laquelle il a été remis. Il précisera alors la date à laquelle la vérification a pris fin.

6.3.5.8 Nom et adresse de l'OVC

Les rapports de l'OVC mentionneront non seulement le nom de l'OVC, mais aussi son adresse. L'endroit où apparaissent ces précisions dans le rapport succinct dépend de la mise en page choisie.

6.4 Attestation de la commune relative aux comptes annuels

L'exécutif et l'OVC établissent ensemble chaque année une «attestation de la commune⁴⁰ relative aux comptes annuels» (art. 126a, al. 1 OCo), dont le contenu est précisé à l'article 46a ODGFCo en fonction du type de collectivité.

L'attestation de la commune relative aux comptes annuels permet à l'OACOT d'examiner s'il doit engager une procédure portant sur des mesures de surveillance conformément à l'article 142 OCo et se procurer des données financières et des informations générales qui lui permettent d'évaluer la situation financière de la commune (art. 126a, al. 2 OCo). Tant le conseil communal que l'OVC doivent signer l'attestation et la remettre à l'OACOT avant la fin du mois de juillet suivant l'exercice vérifié, avec copie pour la préfecture (art. 126a, al. 3 OCo).

L'attestation de la commune relative aux comptes annuels, qui varie légèrement en fonction du genre de collectivité, peut être téléchargée à partir du site Internet de l'OACOT⁴¹.

⁴⁰ Ou de la paroisse, du syndicat de communes, etc.

⁴¹ www.be.ch/mch2 > Outils de travail.

7 Vérification des transactions monétaires / Révision intermédiaire sans avis préalable

7.1 Particularités et précisions

En vertu de l'article 125, alinéa 2 OCo, l'OVC procède au moins une fois par année à une révision intermédiaire sans avis préalable. Il intervient de sa propre initiative, sans avertir les services concernés de la date de la révision. Les contrôles englobent les avoirs en caisse même si ceux-ci n'atteignent pas, ensemble, la limite de l'importance. La nouveauté réside toutefois dans le fait que la vérification des transactions monétaires se focalise avant tout sur les comptes postaux et bancaires. Il est donc possible de renoncer à contrôler toutes les caisses à chaque fois et de s'en tenir à un échantillon représentatif⁴², selon un plan de rotation déterminé. L'article 44, alinéa 1 ODGFCo impose l'utilisation du formulaire officiel (cf. annexe 6) qui sera remis séparément des autres rapports. L'OVC a par ailleurs l'obligation d'informer immédiatement le conseil communal du déroulement et des résultats de la révision intermédiaire par le biais d'une copie du formulaire.

7.1.1 Objectifs de la vérification

Les objectifs de la vérification sont les suivants:

- constater si les soldes effectifs correspondent à ceux de la comptabilité financière;
- vérifier si les écritures comptables sont passées immédiatement et, plus précisément, si la comptabilité est à jour au moment de la révision sans avis préalable;
- mettre en évidence les éventuelles lacunes du SCI s'agissant des transactions monétaires;
- vérifier que les espèces soient toutes disponibles.

7.1.2 Appréciation et description des risques

L'appréciation et la description des risques doivent tenir compte de plusieurs facteurs.

Les risques principaux, en ce qui concerne les transactions monétaires, sont les suivants:

- comptabilité non à jour;
- comptabilité n'incluant pas tous les avoirs en espèces ni tous les comptes;
- paiements erronés;
- abus de confiance;
- vol.

Autres facteurs à prendre en considération:

- La comptabilité est imprécise (les mouvements ne sont pas saisis individuellement, mais compensés entre eux) ou n'est pas à jour, ce qui complique la vue d'ensemble et empêche le plus souvent les supérieurs hiérarchiques d'exercer un contrôle suffisant sur les transactions (surveillance lacunaire).
- Les compétences et l'attribution des tâches sont réglées de manière ambiguë, ce qui peut aboutir à la non-observation des contrôles internes et à des dysfonctionnements dans les suppléances.
- Les coffres contiennent des objets non comptabilisés tels que des vignettes, des chèques Reka ou des dépôts pour des clés dont la valeur peut être considérable. Le risque de vol ou d'utilisation non conforme à l'affectation prévue s'en trouve accru.
- Des affaires délicates sur le plan politique sont dissimulées par la saisie des charges dans des comptes communs. L'examen critique des versements de montants importants peut révéler des transactions attirant l'attention sur de telles situations.

⁴² Sélection caractéristique qui fournit des renseignements décisifs et déterminants sur le poste dans son ensemble. L'échantillon garantit l'absence d'anomalie significative.

- La dissimulation peut également résulter du financement de dépenses sensibles par des recettes (provenant p. ex. de parrainages) ne figurant pas dans la comptabilité. Un indice, à cet égard, peut être la présence de montants non comptabilisés dans les coffres (caisses noires).
- Les avoirs en espèces doivent toujours être comptés par la personne responsable de la caisse, en présence d'un membre de l'OVC. Il convient de demander les extraits des comptes postaux et bancaires ou les confirmations au jour de la révision intermédiaire.
- L'OVC doit s'assurer que les objets de valeur sont conservés de manière sûre (protection contre le vol, limitation de l'accès à ces objets).

8 Mesures à adopter en cas d'irrégularités

Lorsque des irrégularités sont constatées dans une commune, l'organe communal compétent en recherche les causes et ordonne les mesures nécessaires (art. 86 LCo). Cette disposition peut viser un grand nombre de situations⁴³. Les communes ont le devoir de gérer leur administration dans le respect des prescriptions et, en présence d'irrégularités, de prendre les mesures susceptibles d'y remédier. Elles peuvent demander une enquête officielle lorsqu'elles soupçonnent des actes répréhensibles dans le domaine financier, notamment des détournements de fonds, mais aussi lorsqu'elles constatent des déficiences dans l'organisation, des abus en tous genres, des autorisations délivrées de manière incorrecte, des mandats accordés selon une procédure douteuse, etc.

C'est surtout le cas de figure du détournement de fonds qui intéresse l'OVC.

Les règles suivantes s'appliquent:

- Si l'existence d'actes punissables est présumée, l'autorité de poursuite pénale doit en être informée. Cette communication n'empêche nullement la commune de procéder à sa propre enquête sur des aspects autres que pénaux. Toutefois, l'ouverture d'une enquête pénale peut entraîner la suspension de l'enquête officielle ou de l'enquête de l'autorité de surveillance jusqu'à ce que l'instance pénale rende une décision.
- Si la commune procède elle-même à l'enquête officielle, elle doit observer les prescriptions de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA). C'est en premier lieu le droit de la commune concernée qui détermine l'organe autorisé à ordonner une enquête officielle. Faute de délégation de cette compétence au titulaire d'un poste déterminé (p. ex. chef de dicastère), la décision appartient au conseil communal. Si l'enquête engendre des coûts (p. ex. en cas de recours aux services d'experts externes), l'organe communal compétent approuve le crédit nécessaire. L'enquête peut être conduite par la commune elle-même, c'est-à-dire par ses propres organes ou son propre personnel, ou être attribuée à des experts externes. Lorsque l'enquête est confiée à une personne indépendante, cette dernière aura nécessairement une formation de juriste lui permettant de procéder formellement à l'audition, souvent indispensable, de témoins ou d'autres intervenants.

Si des actes punissables sont présumés, il est recommandé à l'OVC d'en informer le ou la maire et de faire appel à la préfecture ainsi qu'à l'OACOT. Cette façon de procéder permet aux services communaux et cantonaux d'agir de manière coordonnée.

Indépendamment des enquêtes officielles ordonnées par la commune, le service cantonal chargé de la surveillance des communes peut ouvrir une enquête, conformément à l'article 88 LCo.

⁴³ Source: Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Stämpfli Verlag AG, Berne, 1999.

9 Surveillance financière aux échelons communal et cantonal

Le conseil communal est responsable de la gestion financière (art. 71 LCo). Des services internes de la commune et des services cantonaux sont chargés de le soutenir dans cette tâche et de surveiller les finances communales.

A l'échelon communal, la surveillance financière incombe avant tout à l'OVC (art. 125 OCo). Selon l'organisation de la commune (art. 114 OCo), il appartient aux ayants droit au vote, aux commissions et à l'administration d'assumer différentes tâches et de le seconder dans ce domaine.

A l'échelon cantonal, la surveillance des finances communales est attribuée à l'OACOT, pour autant que le Conseil-exécutif ne soit pas compétent pour prendre des mesures de surveillance déterminées (art. 78 LCo et art. 142 OCo). Ce sont les préfectures qui exercent la surveillance générale des communes (art. 139 OCo).

Outre la surveillance, les tâches principales de l'OACOT dans le domaine de la gestion financière des communes portent sur le conseil, la formation et le perfectionnement, ainsi que la mise à disposition d'informations.

10 Entrée en vigueur

Le présent Guide OVC entre en vigueur dès l'introduction du MCH2, soit selon un calendrier échelonné en fonction des types de collectivité. Il a force obligatoire pour toutes les collectivités de droit public du canton de Berne en vertu des articles 43 et 44 ODGFCo.

Il s'applique dès la révision des comptes annuels de 2016 dans le cas des communes politiques, et à partir de la révision des comptes annuels de 2019 s'agissant des paroisses.

En ce qui concerne les autres collectivités, il déploie ses effets à partir de la vérification des comptes annuels établis pour la première fois selon le MCH2.

—