

Date de dépôt : 17 mai 2016

Rapport

de la Commission des affaires communales, régionales et internationales chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur l'administration des communes (LAC) (B 6 05)
(Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes)

Rapport de M. Jean-François Girardet

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des affaires communales, régionales et internationales (CACRI) s'est réunie à six reprises pour prendre connaissance, débattre et préavisier le PL 11787 du Conseil d'Etat concernant une modification de la LAC selon un nouveau modèle comptable pour le canton.

La CACRI, présidée par M. le député Alberto Velasco, a débuté ses travaux le mardi 15 mars 2016 en présence de M. Michaël Flaks, directeur général au Département présidentiel, de M^{me} Irène Renfer, secrétaire scientifique du SGGC, de M^{me} Anna Santos, du Service de la surveillance des Communes (SSCO) et de M. Guillaume Zuber, directeur du SSCO. Ces quatre collaborateurs suivront l'ensemble des travaux au cours des séances des mardis 22 mars, 5 avril, 12 avril, 19 avril et 26 avril 2016.

Les procès-verbaux ont été tenus par M. Christophe Vuilleumier que nous remercions vivement pour ce travail de précision.

Les travaux se sont déroulés en trois phases :

- 1. Présentation du PL 11787 par M. Guillaume Zuber**
- 2. Audition de l'ACG, représentée par son président, M. Thierry Apothéloz, et M. Thierry Gauthier, secrétaire général adjoint.**
- 3. Débats et votes**

Deux premières séances ont été nécessaires à M. Zuber pour présenter le nouveau modèle des comptes (MCH2).

1. **Présentation du PL 11787 par M. Guillaume Zuber** (voir powerPoint en annexe)

1.1. Historique :

- Toutes les communes suisses appliquent le MCH1, soit Modèle Comptable Harmonisé 1, (anciennement NMC - nouveau modèle de comptes), ou le MCH2.
- A Genève, application du MCH1 depuis 1987 par les communes genevoises.
- En 2008, la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) édite le Modèle comptable harmonisé 2 pour les cantons et les communes.
- Le MCH2 comprend 21 recommandations et un plan comptable uniforme.
- La CDF recommande aux cantons et aux communes de mettre en œuvre ces recommandations aussi rapidement que possible, soit au cours des dix prochaines années.
- Le canton de Genève est passé aux normes IPSAS en 2008 et applique le plan comptable MCH2 depuis 2014.

1.2. Méthodologie :

- Un groupe technique a été créé en 2011 comprenant des représentants de l'Association des communes genevoises (ACG), de la Ville de Genève, des communes genevoises (désignés par l'ACG), du Département des finances et du Service de surveillance des communes (SSCO).
- Mission du groupe : examiner les 21 recommandations, les personnaliser en fonction des spécificités des communes genevoises, effectuer des choix pour les recommandations laissant cette possibilité, ainsi que rédiger les modifications législatives et réglementaires nécessaires au passage au modèle MCH2.
- Ce groupe s'est rencontré à plus de 25 reprises entre 2011 et 2013 pour proposer un projet de modification de la LAC et du RAC ainsi qu'un plan comptable MCH2 pour les communes genevoises.

1.3. Processus de consultation :

- Fin 2013, les projets législatifs ont été transmis à la Cour des comptes (CdC) pour consultation. Cette dernière les a validés.
- En janvier 2014, ces documents ont été transmis à l'ACG pour préavis.
- L'ACG s'est réunie en Assemblée générale extraordinaire à deux reprises jusqu'en mai 2014 pour traiter de ces objets. Le SSCO a présenté de manière détaillée le modèle MCH2 lors de ces Assemblées générales extraordinaires.
- Entre les deux Assemblées, les communes ont pu faire part de leurs observations sur les textes. Le SSCO a répondu favorablement à la majorité des remarques et a fait valider les modifications par la CdC.
- Entre mai 2014 et mai 2015, le SSCO a répondu aux questions complémentaires des communes genevoises. Quatre séances avec l'ACG et quatre séances avec le SIACG ont eu lieu dans cet intervalle. Parallèlement, cinq séances bilatérales ont eu lieu avec la Ville de Genève.
- Lors de sa séance du 6 mai 2015, l'Assemblée générale de l'ACG a donné un préavis favorable de principe et a chargé son comité de donner le préavis définitif.
- C'est au cours de sa séance du 5 octobre 2015 que le préavis favorable définitif de l'ACG sur le MCH2 a été donné par le comité, après quelques dernières modifications de forme.

1.4. MCH2 : résumé des points ayant un impact important sur la comptabilité

- changement du plan comptable, beaucoup plus détaillé
- compte de résultats à trois niveaux
- annexe nettement plus détaillée (tableaux des participations, des provisions, du capital propre, des immobilisations, ...)
- tableau des flux de trésorerie
- réévaluation tous les 5 ans des immobilisations corporelles du patrimoine financier

1.5. Examen des 21 recommandations (voir le détail dans l'annexe)

1. ELEMENTS DU MODELE COMPTABLE DES BUDGETS PUBLICS
2. PRINCIPES DE PRESENTATION REGULIERE DES COMPTES
3. PLAN COMPTABLE ET CLASSIFICATION FONCTIONNELLE
4. COMPTE DE RESULTATS A 3 NIVEAUX
5. ACTIFS ET PASSIFS DE REGULARISATION
6. REEVALUATION
7. RECETTES FISCALES (pas de changement par rapport à MCH1)
8. FINANCEMENTS SPECIAUX ET PREFINANCEMENTS
9. PROVISIONS ET ENGAGEMENTS CONDITIONNELS
10. COMPTE DES INVESTISSEMENTS (pas de modification par rapport à MCH1)
11. BILAN
12. COMPTABILISATION DES IMMOBILISATIONS
13. CONSOLIDATION
14. TABLEAU DES FLUX DE TRESORERIE
15. ETAT DU CAPITAL PROPRE
16. ANNEXE DES COMPTES ANNUELS
17. OBJECTIFS ET INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE
18. INDICATEURS FINANCIERS
19. PROCEDURE LORS DU PASSAGE AU MCH2
20. LOI MODELE
21. INSTRUMENTS FINANCIERS

1.6. Autres modifications de la LAC

- Obligation d'un plan financier quadriennal.
- Obligation d'un système de contrôle interne proportionné.
- Obligation d'un organe d'audit interne pour les communes de plus de 50 000 habitants (Art. 221 Cst-GE).

1.7. Mise en œuvre

- Le SIACG a déjà débuté ces travaux avec la mise en place de ces nouveaux outils.
- Des tables de conversion MCH1-MCH2 ont été élaborées pour la classification fonctionnelle, le compte de résultats, le compte des investissements et le bilan.
- Des séances du SIACG pour les responsables financiers expliquant les modifications informatiques MCH2 ont débuté.
- Des communes ont commencé les travaux liés à la conversion de leur plan comptable MCH1 à MCH2.
- Le SSCO a déjà également entrepris les travaux de modifications informatiques (avec la DGSI).

L'exposé des motifs (en annexe) pourra encore compléter cette présentation.

Réponses aux questions des commissaires

Les commissaires posent des questions concernant la mise en œuvre de MCH2. M. Zuber répond avec beaucoup d'enthousiasme à chacune d'elles.

Il rassure des commissaires inquiets à propos de la mise en œuvre compliquée pour les « petites » communes. Des formations spécifiques vont être mises en place pour les conseillers municipaux.

L'augmentation de la charge de travail va se faire lors du passage entre le MCH1 et le MCH2, durant une ou deux années. M. Zuber pense qu'une fois passer ce temps d'adaptation, il n'y aura pas d'augmentation de la charge administrative. Il se peut que des coûts supplémentaires apparaissent pendant la mise en place de MCH2, mais qu'une diminution devrait être effective à terme. Il ajoute que le but d'indiquer un système interne proportionné vise à maintenir cohérent ces différents aspects.

Quant au plan quadriennal, sa durée de quatre ans a semblé cohérente pour le Service de surveillance des communes puisque ce système a fait ses preuves. Il observe encore que ce nouveau plan comptable est une recommandation, et il mentionne que le parlement peut être libre de le modifier.

Le directeur du Service de surveillance des communes ajoute qu'il sera possible pour lui de mettre en œuvre les recommandations de la Cour des comptes et d'avoir une meilleure vision de la situation.

Pour résumer la nouvelle loi en cinq points :

1. **la comptabilité des immobilisations**, soit le suivi de l'intégralité des crédits du patrimoine administratif et du patrimoine financier, relativement peu connue au sein des communes, est modifiée. Cela permettra en outre de sortir de manière informatisée les différentes informations afin de les implanter dans le plan financier quadriennal.
2. **la réévaluation du patrimoine financier** est un aspect important pour les conseillers administratifs qui leur permettra de valoriser les parcelles communales à leur valeur réelle, et non à la valeur d'acquisition. Il ajoute que cela permettra également de présenter la valeur réelle des biens aux bailleurs de fonds.
3. **un compte de résultats à trois niveaux** (résultat des activités courantes, coût de la dette, résultat extraordinaire), donnant dès lors une meilleure appréciation de l'exercice d'une commune.
4. demander **une reconnaissance MCH2** permettra de garantir que les entreprises de révision auront eu une formation de base sur ce modèle de comptabilité. L'ensemble de ces travaux bénéficieront en outre d'une certaine unité permettant des comparaisons entre les différentes communes.
5. L'obligation **d'un système de contrôle interne** est à prévoir pour le pilotage d'une commune.

La Cour des comptes a relevé que les dépassements de crédit devaient être votés à l'avance et dès le premier franc. Il mentionne que cela signifie que la commune qui sait **qu'un dépassement de crédit doit intervenir va devoir faire voter ce dépassement à l'avance**, et il mentionne que la nouvelle formule comptable permettra aux exécutifs une plus grande souplesse pour gérer leurs enveloppes budgétaires.

Mme Santos informe un commissaire que les charges de transfert sont les charges qui apparaissent sous les natures 34, 35 et 36, soit les subventions et les dédommagements.

M. Zuber explique que le groupe de travail a considéré qu'il ne fallait pas envisager de consolidation au vu du peu de plus-value que cela entraînait. Il rappelle que les informations se trouveront dans les annexes, et que les comptes des fondations doivent être approuvés par les conseils municipaux.

M. Zuber pense que le plan comptable permet de donner plus de détails dans ses rubriques. Les votes de dépassements de crédits se font à un niveau supérieur, sur deux niveaux, et non sur la dixième position de fonction, comme

c'est parfois le cas dans les communes. Il rappelle, cela étant, que les communes sont libres d'aller jusqu'à la dixième position. En fixant le standard à deux positions de nature, le vote intervient sur un compte et non sur le détail.

Le directeur du SSCO précise que ces compensations seront tout de même visibles puisque le plan comptable présentera ces dépassements. Il ajoute qu'il n'y aura plus d'obligation de voter les dépassements dès le premier franc sur les sous-dépassements.

M. Zuber répond que 98% des cautionnements des communes portent sur des fondations immobilières afin de leur permettre d'emprunter auprès de bailleurs. Il ajoute que le tableau des garanties permettra de lister ces cautions. Le département présidentiel adopte les comptes et les budgets de toutes les communes à l'exception de la Ville de Genève. C'est le Conseil d'État qui intervient pour cette dernière.

2. Audition de l'ACG, représentée par son président, M. Thierry Apothéloz, et M. Thierry Gauthier, secrétaire général adjoint

Suite à la proposition d'une députée EAG, la commission décide de ne pas renvoyer cet objet à la Commission des finances. Elle confirme en outre par un vote son intention d'auditionner l'ACG.

L'audition du président et du secrétaire adjoint de l'ACG permettra de confirmer le préavis favorable de l'ACG.

M. Apothéloz explique que le MCH2, norme modèle d'harmonisation qui permet aux communes d'appréhender les comptes, est à l'étude. L'exercice comptable a des répercussions sur les communes et ces dernières ont été d'emblée participantes dans le cadre des groupes de travail du Conseil d'Etat à ce sujet. Le travail sur ce point a été fait avec des représentants de communes et le SIACG (service informatique des communes) notamment. Les 21 recommandations émises par le service de surveillance des communes seront suivies. Grâce à ce partenariat de travail sur le MCH2, M. Apothéloz et M. Gauthier peuvent apporter la volonté de soutenir le projet de loi 11787, qui a passé en comité en dates des 26 mars, 9 avril et 6 mai 2014.

Le projet a été revu et accepté le 5 octobre 2015. Les éléments sont travaillés en bonne intelligence et l'Assemblée générale a confirmé son appui dans le cadre de ce projet nonobstant la création du budget nécessaire. S'il a fallu 5 ans de travail intense, c'est parce qu'il ne s'agit pas seulement de créer un cadre mais également d'en définir les contours précis.

Le président de l'ACG indique que le programme informatique doit pouvoir s'adapter à ce nouveau modèle comptable. Au-delà des aspects

techniques et financiers, il faut travailler sur la rénovation d'OPALE, programme qui permet de gérer les plans comptables des communes. En 1986, l'arrivée de cet ancien plan comptable avait créé l'association de l'informatique pour répondre aux besoins communs des communes. Aujourd'hui, ce modèle comptable peut être adapté. Il y avait une crainte qui était celle de la mise en œuvre de ce nouveau plan comptable mais il a heureusement été possible de prendre le temps de s'adapter aux nouveaux éléments.

M. Apothéloz précise que les bouleversements du MCH2 concernent le plan comptable, l'informatique et la formation des collaborateurs et collaboratrices, au sein des communes. Les communes vont faire en sorte d'être prêtes dans les délais fixés. Il faut que le projet soit bien compris par les techniciens des communes sachant qu'ils vont devoir utiliser ce nouveau plan comptable dans leur quotidien professionnel. Ils bénéficieront de cette loi si elle est votée, en restant sur un dispositif de formation. Les éléments d'impact financier pour les communes n'ont pas été calculés mais il a été admis que le système comptable nécessitera des frais supplémentaires. Dans les grandes villes, il y aura des ressources RH supplémentaires avec une réécriture complète du plan comptable. Les plans communaux doivent être adaptés.

Réponses aux questions des commissaires

M. Apothéloz déclare qu'il n'y a pas de commune cobaye et que certaines communes n'ont pas encore adopté les normes du MCH1. Le passage devra se faire ensuite en MCH2. Pour Vernier par exemple, un intermédiaire avait été imaginé (MCH1+) mais ils y ont finalement renoncé car il était déjà compliqué pour les municipaux de mettre en place le mouvement, pour des raisons de budget.

Les comptes se font généralement en trois positions et à Vernier cela se fait en six positions. La **mise en œuvre sera unifiée pour que toutes les communes** basculent en même temps. C'est l'objectif à atteindre. Ceci notamment pour le besoin de comparaison, quand le département présidentiel fait ses statistiques.

Sur le programme informatique OPALE, qui est le programme actuellement utilisé, son inscription dans le cadre du travail implique un financement spécifique que M. Gauthier va détailler. Le secrétaire adjoint informe en effet qu'OPALE devait justement faire l'objet d'une refonte et cette dernière a coïncidé avec l'arrivée de MCH2. Ils ont pu faire même mieux sachant que le délai a été proposé à 2018. Ils auront donc un programme OPALE rénové et y ont intégré le nouveau modèle MCH2. Il n'y aura pas un

« Big Bang » au printemps prochain mais cela se fera par étape. Le financement a été possible en décalant d'autres projets et le coût a été absorbé dans les investissements habituels. Cette migration technologique était déjà agendée sur le plan des investissements. Le fond intercommunal a consenti à l'opération et les cotisations permettant l'exploitation des programmes pour les 44 communes sont réparties en fonction du poids relatif de la masse salariale.

M. Apothéloz explique encore qu'il y a un élément technique dans le projet de règlement mais il leur a paru normal que **certains éléments figurent dans le règlement et non pas dans la loi**. Le travail s'étant réalisé dans un climat de confiance et d'intelligence, il convient de penser, à juste titre selon lui, que le projet ne sera pas modifié sans le consentement des communes.

Un commissaire UDC demande quelles seront les répercussions principales **de la réévaluation des actifs des communes** ?

M. Apothéloz répond que la méthode et les techniques comptables ont été discutées et c'est la valeur de remplacement qui a été choisie car cela a paru plus clair, même si l'évaluation de la part d'un bureau externe devrait normalement avoir lieu. La méthode est bonne et correspond aux souhaits des techniciens des communes.

M. Gauthier expose que les comptables, impliqués dans le processus, ont prévu une nouvelle terminologie. Une commune a terminé la phase du plan comptable, celle de Thônex. Elle n'est pas un cobaye mais a avancé plus vite que les autres communes. Dans l'ensemble, les communes sont bien avancées. La phase délicate est justement cette phase comptable sachant qu'il faut prévoir les comptes nécessaires. La phase de réalisation est largement ouverte mais le plus gros effort est encore à venir. Cela demande des engagements de ressources supplémentaires, notamment par des fiduciaires qui elles-mêmes seront formées auparavant et accréditées pour faire ce travail. Un questionnaire a été envoyé aux communes pour déterminer où en est l'avancement des travaux. Sur les 80% des communes qui ont répondu, 8 ou 9 ont déjà terminé la mise en place du plan comptable. Tout sera fait d'ici la fin d'année 2016.

A propos des réserves, M. Zuber précise que les communes peuvent faire deux types de provisions fiscales. Ces possibilités ont été reprises dans le MCH2. Il y a les provisions classiques pour vacances non prises notamment. Par ailleurs, les réserves sont interdites. La réserve conjoncturelle est un mécanisme mis en place sur le même mécanisme que celui de l'Etat. C'est une subdivision de la fortune nette. Il confirme que cette possibilité existe. Les communes doivent adopter un raisonnement spécifique mais cela se fait sur le même modèle que l'Etat de Genève.

M. Zuber répondant à une question d'un député MCG explique que **les fondations vont devoir tenir cette comptabilité avec le MCH2**. Il s'agit surtout de mettre en place un module spécifique qui permettra une meilleure gestion de ces recensements. Dans le cadre du MCH2, la consolidation dans les comptes de la commune n'a pas été retenue, en raison de la complexification et de la technicité de ce type de modification. Cela ne veut pas dire que les comptes des groupements intercommunaux ne sont pas transmis mais le compte de la fondation et celui de la commune sont toujours séparés. Ils ne sont pas consolidés.

M. Apothéloz déclare que les communes n'ont en fait pas réellement le choix de résister à ce changement de modèle de comptes. L'ACG a donc tout fait pour que le MCH2 corresponde à une lecture ordonnée et simplifiée des comptes. Sans avoir vécu l'exercice en plein, il est difficile de savoir s'il apportera une grande valeur ajoutée aux communes, mais il peut témoigner que le travail a été fait en bonne intelligence pour que ce projet soit réaliste dans le but d'une amélioration en lisibilité et en transparence.

3. Débats et votes

Le président a soumis aux commissaires la possibilité de voter l'entrée en matière avant d'auditionner l'ACG. L'audition de l'ACG n'avait pas été jugée nécessaire par la moitié de la commission.

La proposition de passer immédiatement au vote d'entrée en matière a été acceptée par

En faveur : 8 (1 Vert, 4 PLR, 2 UDC, 1 PDC)

Non : 6 (1 EAG, 2 Socialistes, 3 MCG)

Abstention : 1 (1 Socialiste)

Poursuivant sur sa lancée, le président met aux voix **l'entrée en matière sur le PL 11787** :

En faveur : 13 (3 Socialistes, 1 Vert, 1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 2 MCG)

Abstention : 2 (1 EAG, 1 MCG)

Le vote d'entrée en matière est accepté.

Une commissaire S intervient et répète qu'une audition doit encore être menée. Elle trouve curieux de procéder au deuxième débat à présent. Il lui est alors répliqué que des amendements sont toujours possibles en troisième débat.

Le président met alors au vote la suspension des travaux dans l'attente de l'audition de l'ACG :

En faveur : 7 (2 Socialistes, 1 EAG, 1 Vert, 3 MCG)

Non : 8 (1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 1 Socialiste)

Les travaux ne sont pas suspendus.

Ouverture du deuxième débat

M^{me} Renfer distribue alors un tableau triptyque mettant en regard la LAC et les articles du PL 11787 modifiés.

M. Zuber distribue **un avant-projet de règlement** à titre d'information (voir annexe).

M. Flaks indique que les articles qui sont abrogés impliquent une nouvelle numérotation des articles suivants et qui portent sur les sanctions disciplinaires. Il ajoute qu'une modification intervient par ailleurs sur l'un des articles renumérotés.

M. Zuber, directeur du Service de la surveillance des communes, s'appliquera à commenter chaque article. Ses commentaires sont tous mentionnés dans le commentaire « article par article » publié dans l'exposé des motifs (voir annexe).

Tous les titres et préambules ainsi que les articles de ce PL 11787 sont adoptés sans opposition à l'exception des articles que je mettrai en exergue ci-dessous puisque des amendements ont été proposés à leur sujet.

Art. 30, al. 1, lettre f (nouvelle teneur)

1 Le conseil municipal délibère sur les objets suivants :

f) les comptes annuels de la commune dans leur intégralité;

M. Zuber déclare que cette disposition vise à modifier le texte en proposant un renvoi aux articles 19 et 28 du règlement. Il ajoute que cela permet d'éviter une liste à la Prévert.

Un commissaire MCG propose de maintenir la liste des fonctions relative au Conseillers municipaux ou de faire référence au règlement dans la loi.

M. Flaks intervient et déclare qu'il faut lire l'article 19 du projet de règlement qui liste déjà ces différents éléments.

L'amendement proposé par le MCG, à savoir de rajouter à la lettre F « tels que prévu dans le règlement d'application de la présente loi », est refusé par :

En faveur : 3 (3 MCG)

Non : 10 (4 PLR, 1 PDC, 3 Socialistes, 2 UDC)

L'article 30, alinéa 1, lettre f tel qu'issu du PL est soumis au vote :

En faveur : 10 (3 Socialistes, 1 PDC, 4 PLR, 2 UDC)

Abstentions : 3 (3 MCG)

Cette disposition est acceptée.

Art. 102 Buts (nouveau)

Le présent chapitre doit permettre aux entités relevant de son champ d'application :

a) d'appliquer de manière efficace les règles constitutionnelles et légales en matière de gestion des finances;

b) de disposer des outils de décision et des instruments nécessaires à la gestion financière;

c) de mettre en œuvre une gestion financière équilibrée et conforme aux principes d'efficacité et d'efficience de l'action publique.

M. Zuber indique que l'idée est de décrire les buts de la partie sur les finances communales. L'objectif est d'appliquer de manière efficace les règles constitutionnelles et légales. Ces éléments se retrouvent dans la Constitution de 2012.

Suite à une critique sur le manque de sens de cet article évoqué par une commissaire EAG, M. Zuber lui confirme que c'est détaillé dans un règlement qui a été transmis à la commission avec le PL. Cette disposition a été reprise de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat du 14 octobre 2013 qui a été votée récemment au parlement.

Un député MCG confirme que l'al. 1 de l'art. 102 ne veut pas dire grand-chose. Il se demande s'il ne faudrait pas ajouter : « appliquer de manière stricte les règles constitutionnelles et légales (...) »

Le Président passe au vote sur cette proposition d'amendement MCG:

En faveur : 6 (3 MCG, 2 UDC, 1 EAG)

Non : 9 (3 S, 1 Ve, 4 PLR, 1 PDC)

Cet amendement est refusé.

Il est alors proposé de supprimer « de manière efficace. » du texte.

Cet amendement est alors mis aux voix par le président :

En faveur : 4 (3 MCG, 1 UDC)

Non : 8 (3 S, 1 PDC, 4 PLR)

Abstentions : 3 (1 EAG, 1 Ve, 1 UDC)

Cet amendement est refusé.

Le Président passe au vote de l'article 102 initial, dans son ensemble :

En faveur : 11 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 1 UDC)

Abstentions : 4 (3 MCG, 1 UDC)

Cette disposition est acceptée.

Art. 120 Définition (nouveau)

Un crédit d'engagement est une autorisation d'investir dans un but précis un montant fixé qui ne figure pas au budget de fonctionnement. Le Conseil d'Etat fixe par voie réglementaire les règles liées aux crédits d'engagement.

M. Zuber propose quelques explications sur le règlement (voir annexe). Et il observe que le 10% a été maintenu pour les dépassements de crédit, mais il remarque que le conseil municipal doit être informé du dépassement même si ce dépassement est inférieur à 10% (soumis à délibération).

Il signale encore que les crédits d'engagement doivent être bouclés à la fin des travaux. Et il observe que si un crédit reste ouvert après 5 ans, une justification est nécessaire. Il rappelle que les raisons expliquant un crédit ouvert après cinq ans peuvent être nombreuses.

M. Zuber répond à un commissaire PLR que si l'exécutif sait qu'un dépassement de crédit doit intervenir en cours de travaux, un vote doit intervenir pour avaliser ce dépassement. Il mentionne toutefois que c'est le plus souvent lorsque les factures rentrent que les dépassements sont visibles. Il ajoute qu'une marge allant jusqu'à 10% du crédit, qui doit faire l'objet d'une

annonce devant le conseil municipal, peut être votée lors du bouclage du crédit.

Un commissaire MCG fait alors remarquer que ces dépassements deviennent la règle. Et il se demande s'il ne faudrait pas finalement insérer dans l'enveloppe budgétaire ce 10%. M. Zuber acquiesce mais il remarque que c'est le travail du conseil municipal que de voter cette marge lors de l'acceptation des crédits. Il ajoute qu'une définition de l'importance a été ajoutée afin de cadrer ces dépassements, avec un seuil fixé à 10%.

M. Zuber ajoute que cet aspect est une reprise de l'ancienne disposition. Il précise en outre que la Cour des comptes considère cette pratique acceptable. Le dépassement porte sur l'enveloppe globale. Il convient de différencier un crédit d'engagement et un crédit de fonctionnement. Le seul bémol à émettre serait lors d'une modification de la nature des travaux entraînant un dépassement, comme l'ajout d'un toit végétalisé par exemple, alors qu'il n'était pas prévu à l'origine.

Le MCG reviendra en troisième débat avec un amendement à ce sujet.

Article 120

Pas d'opposition, adopté.

Toutes les autres dispositions ont été adoptées sans opposition au second débat.

Troisième débat

Art. 120 Définition (nouveau) (voté au second débat)

Un crédit d'engagement est une autorisation d'investir dans un but précis un montant fixé qui ne figure pas au budget de fonctionnement. Le Conseil d'Etat fixe par voie réglementaire les règles liées aux crédits d'engagement.

Le MCG présente son amendement concernant l'article 120 du PL 11787.

Il propose de diviser l'article 120 en deux alinéas, soit les alinéas 1 et 4. Il ajoute que deux autres alinéas sont proposés pour cet article 120. Il déclare que l'amendement serait donc le suivant :

Art. 120 Définitions (nouveau) (Amendement MCG)

Alinéa 1 :

« Un crédit d'engagement est une autorisation d'investir dans un but précis un montant fixé qui ne figure pas au budget de fonctionnement ».

Alinéa 2 :

« Un crédit d'engagement est considéré comme dépassé lorsque le montant brut de la dépense voté est inférieur au montant brut de la dépense effective ».

Alinéa 3 :

« Une demande de crédit complémentaire doit être adressée au conseil municipal en cas de dépassement du crédit d'engagement ».

Alinéa 4 :

« Le Conseil d'État fixe par voie réglementaire les règles liées aux crédits d'engagement ».

Commentaires :

L'alinéa 2 et l'alinéa 3 sont les reprises textuelles de dispositions contenues dans l'avant-projet de règlement. En les faisant remonter dans la loi, cela permet de bien définir à partir de quand on parle d'un dépassement. L'alinéa 3 détermine qu'une demande de crédit supplémentaire doit être adressée au conseil municipal en cas de dépassement.

Il observe en l'occurrence que la disposition de l'avant-projet du règlement (art 57 al 1 à 4) n'encourage ni la transparence, ni la confiance, puisque ce dernier indique qu'un dépassement peut aller jusqu'à 10% du budget sans que cela implique une délibération soumise au conseil municipal.

M. Zuber déclare que l'idée de proposer l'avant-projet du règlement en parallèle à la loi permet de faire valider les deux textes et de présenter de manière complète l'ensemble. Il observe ensuite que la hauteur des dépassements a été validée par les communes autant que par la Cour des comptes.

Il déclare encore que, lorsqu'un conseil municipal refuse un crédit d'investissement déjà dépensé, le Service de surveillance des communes examine les circonstances de ce refus et détermine si les dispositions légales ont été respectées et, cas échéant, ouvre une procédure à l'encontre des magistrats concernés. Il remarque que le dispositif proposé ne limite pas les droits populaires, bien au contraire, alors que l'amendement proposé mettrait les exécutifs en porte-à-faux. Il rappelle en outre que les dépassements sont fréquents.

Le groupe MCG propose d'amender le PL 11787 pour maîtriser ce qui lui incombe, le règlement relevant du Conseil d'État. Il ajoute que le règlement n'oblige pas les Conseils administratifs à présenter les dépassements en-deçà de 10%, jugés comme de moindre importance. L'amendement proposé abandonne au Conseil d'Etat la compétence de proposer une marge de manœuvre aux communes, par voie réglementaire. Cet amendement propose une vision logique de la gestion des crédits et permet d'éviter les va-et-vient entre le Conseil administratif et le conseil municipal.

Un commissaire PDC répond que la sanction du Conseil administratif existe déjà lors du bouclage des comptes, deux fois par année en l'occurrence. Il ajoute qu'il arrive que deux ou trois crédits soient dépassés et il mentionne que la sanction provenant du conseil municipal intervient à ce moment. Il répète que la situation actuelle convient.

Pour rassurer, M. Zuber déclare que la pratique actuelle ne changera pas avec le nouveau règlement. Il signale en définitive que deux points ont été modifiés, soit dans l'article 33 « une information devra être faite au conseil municipal » à la place de « une information peut être faite au conseil municipal ». Il ajoute que l'importance du dépassement de crédit est par ailleurs précisée. Il répète que le dépassement de crédit doit être voté, et ce actuellement comme par la suite. Le Conseil administratif doit informer le conseil municipal dans tous les cas de dépassements.

Le Président passe au vote de l'amendement du MCG :

En faveur : 3 (3 MCG)

Non : 9 (1 PDC, 2 Socialistes, 1 EAG, 1 Vert, 4 PLR)

Abstention : 2 (2 UDC)

Cet amendement est refusé.

Compte tenu de la réflexion partagée à propos de cet article 120, un commissaire PLR estime que le Conseil d'Etat serait bien inspiré de supprimer les termes de « en principe » contenu dans l'avant-projet du règlement. M. Zuber entend bien cette suggestion et la relayera volontiers.

Le PDC annonce un amendement pour l'article 107, alinéa 2, soit :

« Ce délai est fixé au 30 juin pour les communes de plus de 50'000 habitants ».

Le Président passe au vote de cet amendement :

En faveur : 2 (1 PDC, 1 PLR)

Non : 4 (1 Socialiste, 3 MCG)

Abstention : 8 (1 EAG, 1 Socialiste, 1 Vert, 3 PLR, 2 UDC)

Cet amendement est refusé.

L'article 107 reste tel qu'approuvé au second débat :

Art. 107 Approbation des comptes annuels (nouveau)

1 Les comptes annuels doivent être approuvés par le conseil municipal le 15 mai au plus tard.

2 Ce délai est fixé au 30 septembre pour les communes de plus de 50 000 habitants.

Déclarations finales:

M. Zuber remercie la commission pour l'attention et l'intérêt que ses commissaires ont démontré tout au long de l'étude de ce PL. Il remercie également M^{me} Santos et M^{me} Nguen qui ont porté ce travail.

Les représentants des groupes s'associent à ces remerciements. Ils évoquent leur gratitude à l'égard de M. Zuber d'avoir rendu l'exercice digeste et compréhensible. Il est relevé la participation active et positive de l'ACG. Un vœu particulier est exprimé en faveur d'une mise en application efficace de MCH2 par les communes.

Le Président passe alors au vote du PL 11787 dans son ensemble :

En faveur : 13 (2 Socialistes, 1 Vert, 1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Abstention : 1 (1 EAG)

Ce PL est accepté sans opposition.

Mesdames et Messieurs les députés, la commission (CACRI) vous recommande de voter favorablement ce PL 11787 modifiant la loi sur l'administration des communes (LAC).

Ce PL permettra de pouvoir se référer au même modèle comptable harmonisé pour l'ensemble des communes du canton.

Annexes :

- Exposé des motifs du PL 11787*
- Présentation du PL 11787 par le Département présidentiel*
- Pré-projet de règlement non validé par le Conseil d'Etat et soumis en consultation à l'ACG*

Projet de loi (11787)

modifiant la loi sur l'administration des communes (LAC) (B 6 05) (Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

La loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984, est modifiée comme suit :

Art. 30, al. 1, lettre f (nouvelle teneur)

¹ Le conseil municipal délibère sur les objets suivants :

- f) les comptes annuels de la commune dans leur intégralité;

Art. 48, lettre d (nouvelle teneur)

Le conseil administratif, le maire, après consultation de ses adjoints ou un adjoint dans le cadre de ses fonctions déléguées au sens de l'article 44, sont chargés, dans les limites de la constitution et des lois :

- d) de présenter au conseil municipal 2 semaines au moins avant la délibération, les comptes annuels de la commune dans leur intégralité;

Art. 79, al. 1, lettre b (nouvelle teneur)

¹ Les conseils municipaux des communes peuvent s'opposer aux décisions de l'Association des communes genevoises portant sur :

- b) la modification du montant des contributions annuelles des communes en sa faveur;

Art. 81, al. 4 (nouvelle teneur)

⁴ Un exemplaire de ces contrats est remis au département chargé de la surveillance des communes (ci-après : département) pour information.

Art. 90, al. 1, lettre a (nouvelle teneur)

¹ Ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par le département les délibérations du conseil municipal concernant :

- a) le budget de fonctionnement et les comptes annuels, à l'exception des communes de plus de 50 000 habitants;

Art. 91, al. 1, lettre a (nouvelle teneur)

¹ Ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par le Conseil d'Etat les délibérations du conseil municipal concernant :

- a) le budget de fonctionnement et les comptes annuels des communes de plus de 50 000 habitants;

Chapitre III du titre V (abrogé, les chapitres IV et V anciens devenant les chapitres III et IV)**Art. 94 à 99 (abrogés, les art. 100 à 107 anciens devenant les art. 94 à 101)****Art. 98, al. 1, lettre d (nouvelle teneur)**

¹ Le Conseil d'Etat est compétent pour prendre les sanctions disciplinaires suivantes :

- d) la révocation dans les cas prévus à l'article 99.

Titre VII Finances communales (nouveau, le titre VII ancien devenant le titre VIII)**Chapitre I Principes généraux (nouveau)****Art. 102 Buts (nouveau)**

Le présent chapitre doit permettre aux entités relevant de son champ d'application :

- a) d'appliquer de manière efficace les règles constitutionnelles et légales en matière de gestion des finances;

- b) de disposer des outils de décision et des instruments nécessaires à la gestion financière;
- c) de mettre en œuvre une gestion financière équilibrée et conforme aux principes d'efficacité et d'efficience de l'action publique.

Art. 103 Champ d'application (nouveau)

¹ Les principes généraux énoncés par le présent chapitre sont applicables aux communes, ainsi qu'aux entités autonomes de droit public rattachées aux communes. Sont toutefois réservés les mécanismes décisionnels propres à ces entités.

² Les comptes des entités autonomes de droit public rattachées aux communes ne sont pas consolidés dans les comptes des communes.

Art. 104 Principes de gestion financière (nouveau)

¹ La gestion financière des communes est régie par les principes de l'équilibre du budget, de l'efficacité et l'efficience de l'action publique, de la légalité et de la non-affectation des impôts généraux.

² Les communes accomplissent leurs tâches avec diligence, efficacité et transparence.

Equilibre du budget

³ Le budget de fonctionnement d'une commune doit être équilibré.

Performance de l'action publique

⁴ La gestion financière doit être basée sur les principes d'efficacité, d'efficience et de qualité.

Légalité

⁵ Toute dépense publique doit être fondée sur une base légale matérielle ou une décision de justice.

Délibération

⁶ En principe, toute dépense doit être préalablement autorisée par une délibération en application de l'article 30. Le Conseil d'Etat définit les exceptions. La délibération approuvant le budget vaut comme base légale pour les charges de fonctionnement qu'il prévoit.

Non-affectation des impôts généraux

⁷ L'affectation d'une part fixe des impôts généraux pour couvrir directement le financement de dépenses déterminées n'est pas autorisée.

Art. 105 Référentiel comptable (nouveau)

¹ Les principes et méthodes comptables applicables en matière de présentation du budget et des comptes annuels sont définis par le modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes MCH2 publié par la Conférence des directeurs cantonaux des finances.

² Demeurent réservées une interprétation spécifique ou une exception résultant de la présente loi et de son règlement d'application.

Art. 106 Principes régissant l'établissement du budget et des comptes (nouveau)

Le budget et les comptes sont régis par les principes suivants :

- a) *Sincérité* : la sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler;
- b) *Annualité* : l'exercice comptable coïncide avec l'année civile;
- c) *Antériorité* : le budget doit être voté avant l'exercice qu'il concerne;
- d) *Comptabilité d'exercice* : toutes les charges et les revenus doivent être comptabilisés dans la période où ils sont occasionnés;
- e) *Publicité* : le budget et les comptes doivent être examinés en séance publique et publiés;
- f) *Clarté* : les informations doivent être claires et compréhensibles;
- g) *Spécialité qualitative* : une dépense autorisée ne peut être attribuée que pour l'objectif visé par la rubrique budgétaire;
- h) *Spécialité quantitative* : tout crédit budgétaire ne peut être dépassé sans une autorisation préalable de l'organe compétent;
- i) *Spécialité temporelle* : un crédit budgétaire non engagé est périmé à la fin de l'exercice. Les reports de crédits sont interdits;
- j) *Exhaustivité* : l'ensemble des charges et revenus ainsi que des dépenses et recettes doivent être inscrits;
- k) *Comparabilité* : les budgets et les comptes des communes doivent être comparables entre eux et au cours des années;
- l) *Continuité* : dans la présentation des comptes, il y a lieu de partir du principe de la continuité des activités de la commune;
- m) *Produit brut* : les charges doivent être inscrites séparément des revenus, les actifs séparément des passifs et les recettes d'investissement séparément des dépenses d'investissement, sans aucune compensation réciproque, chacun d'entre eux y figurant pour son montant intégral;
- n) *Importance* : il convient de présenter toutes les informations nécessaires pour permettre une appréciation rapide et complète de l'état de la fortune, des finances et des revenus. L'importance économique doit déterminer la présentation des comptes (perspective économique);

- o) *Fiabilité* : les informations doivent refléter la réalité des faits et être fiables (exactitude). Les informations doivent exclure l'arbitraire et être objectives (neutralité). La représentation doit être effectuée selon le principe de prudence. Il convient de ne pas omettre d'information importante (exhaustivité);
- p) *Permanence* : les principes régissant la présentation des comptes doivent dans toute la mesure du possible rester inchangés sur une longue période;
- q) *Ponctualité* : la comptabilité doit être tenue à jour.

Chapitre II Comptes annuels (nouveau)

Art. 107 Approbation des comptes annuels (nouveau)

¹ Les comptes annuels doivent être approuvés par le conseil municipal le 15 mai au plus tard.

² Ce délai est fixé au 30 septembre pour les communes de plus de 50 000 habitants.

Art. 108 Présentation des comptes annuels (nouveau, les art. 108 à 110 anciens devenant les art. 128 à 130)

¹ Les comptes doivent fournir une image de la situation financière qui correspond à l'état effectif de la fortune, des finances et des revenus.

² Le Conseil d'Etat fixe par voie réglementaire les éléments devant se trouver dans les comptes annuels, les règles sur la tenue des comptes, les règles d'amortissement et d'évaluation des biens et les indicateurs financiers.

Art. 109 Informations des départements (nouveau)

Le département des finances, de même que les autres départements concernés, transmettent aux communes les informations de nature fiscale et financière nécessaires au bouclage des comptes.

Art. 110 Comptes tenus par le département des finances (nouveau)

¹ Le département des finances tient les comptes relatifs aux opérations financières de nature fiscale que les communes effectuent avec le canton de Genève.

² En fin d'exercice, un relevé des comptes communaux et des avances consenties par le canton est remis aux communes.

Art. 111 Transmission au département (nouveau)

¹ Les comptes annuels sont transmis dans leur intégralité au département pour approbation.

² Un exemplaire des comptes annuels, approuvé par le Conseil d'Etat ou le département, est remis à la commune pour être conservé dans ses archives.

Chapitre III Budget, crédits budgétaires et plan d'investissement (nouveau)

Art. 112 Présentation du budget (nouveau)

¹ Le département fixe par voie de circulaire les règles de présentation et de contenu du budget.

² Le département fixe par voie réglementaire les règles de présentation et de contenu du budget, des crédits budgétaires et du plan d'investissement.

Art. 113 Approbation du budget (nouveau)

¹ Le budget de fonctionnement doit être approuvé par le conseil municipal le 15 novembre au plus tard. Il est transmis au département.

² Il est approuvé par décision du département avant le 31 décembre.

³ Si le budget de fonctionnement ne peut être approuvé par le département avant le 31 décembre, le conseil municipal doit voter un ou plusieurs douzièmes provisionnels. Le Conseil d'Etat fixe par voie réglementaire les règles d'application.

⁴ Dans les communes de plus de 50 000 habitants, le budget de fonctionnement doit être approuvé par le conseil municipal le 31 décembre au plus tard. Il est approuvé par arrêté du Conseil d'Etat le 20 février au plus tard. Dans l'intervalle, le budget tel qu'approuvé par le conseil municipal peut être mis en œuvre, à titre provisoire, sans que la commune ne doive voter un ou plusieurs douzièmes provisionnels.

⁵ Le Conseil d'Etat approuve par un arrêté le nombre des centimes additionnels communaux à percevoir pour l'exercice budgétisé.

⁶ En approuvant le budget, le conseil municipal ne peut pas dépasser la somme totale des charges fixées par le maire ou le conseil administratif, sans prévoir concurremment la couverture financière de ce dépassement. L'emprunt ne peut être considéré comme une couverture financière.

Art. 114 Inscription d'office (nouveau)

¹ Lorsqu'une charge que la loi rend obligatoire pour une commune n'a pas été portée au budget de fonctionnement, le Conseil d'Etat invite le conseil municipal à l'y inscrire.

² En cas de refus, le Conseil d'Etat, par arrêté, inscrit d'office cette charge au budget de fonctionnement de la commune; il en prévoit la couverture, soit en réduisant lui-même les charges qui lui paraissent susceptibles de réduction, soit en proposant au Grand Conseil d'augmenter le nombre des centimes additionnels.

Art. 115 Equilibre du budget (nouveau)

¹ Le budget de fonctionnement de la commune doit être équilibré.

² Toutefois, la commune peut présenter un budget de fonctionnement comportant un excédent de charges à concurrence maximale de ses amortissements, pour autant que cet excédent soit couvert par son capital propre.

³ Le règlement fixe les conditions d'application.

⁴ Lorsqu'une commune refuse, sans raison valable, d'équilibrer son budget de fonctionnement, le Conseil d'Etat, par arrêté, prévoit la couverture, soit en réduisant lui-même les charges qui lui paraissent susceptibles de réduction, soit en proposant au Grand Conseil d'augmenter les centimes additionnels communaux.

Art. 116 Recours au Grand Conseil (nouveau)

¹ La commune qui s'estime lésée par les décisions prises par le Conseil d'Etat en vertu des articles 114 et 115 peut recourir au Grand Conseil. Le recours doit être adressé dans les 30 jours qui suivent la notification de l'arrêté et doit être porté à l'ordre du jour d'une des prochaines séances.

² Si le recours est renvoyé à une commission, celle-ci doit entendre 2 délégués désignés par la commune intéressée.

³ Le recours a un effet suspensif.

Art. 117 Informations aux communes (nouveau)

¹ Le département des finances transmet au conseil administratif, au maire et à ses adjoints les informations de nature fiscale nécessaires à l'établissement du budget. Le conseil administratif, le maire et ses adjoints peuvent transmettre ces informations aux conseils municipaux.

² Le département et le département des finances coordonnent leurs actions d'information aux communes dans le cadre d'un centre de compétences.

Art. 118 Evaluation des recettes fiscales (nouveau)

¹ Les communes demeurent responsables de leurs évaluations budgétaires en matière fiscale.

² Aux fins de l'élaboration du budget, l'évaluation des recettes fiscales est du ressort exclusif du conseil administratif ou du maire et de ses adjoints.

Art. 119 Transmission au département (nouveau)

¹ Le budget est soumis au département pour approbation, avec un tableau détaillé des amortissements prévus sur les crédits en cours et terminés.

² Un exemplaire du budget, approuvé par le Conseil d'Etat ou le département, est remis à la commune pour être conservé dans ses archives.

Chapitre IV Crédits d'engagement (nouveau)**Art. 120 Définition (nouveau)**

Un crédit d'engagement est une autorisation d'investir dans un but précis un montant fixé qui ne figure pas au budget de fonctionnement. Le Conseil d'Etat fixe par voie réglementaire les règles liées aux crédits d'engagement.

Chapitre V Planification (nouveau)**Art. 121 Plan financier quadriennal (nouveau)**

¹ Le conseil administratif ou le maire, après consultation de ses adjoints ou son adjoint dans le cadre de ses fonctions déléguées au sens de l'article 44, doit élaborer chaque année un plan financier quadriennal pour les 3 ans suivant le budget.

² Le plan financier contient notamment :

- a) une vue d'ensemble sur les charges et les revenus du compte de résultats;
- b) une récapitulation des investissements;
- c) une estimation des besoins financiers et des possibilités de financement;
- d) une vue d'ensemble sur l'évolution du patrimoine et de l'endettement.

Art. 122 Excédent de charges au budget (nouveau)

¹ Pour les communes qui présentent un budget comportant un excédent de charges, selon l'article 115, le plan financier doit en outre démontrer un retour à l'équilibre budgétaire dans un délai de 4 ans.

² Pour les communes visées à l'alinéa 1 et dont le nombre d'habitants excède 50 000, le Conseil d'Etat peut proroger le délai de retour à l'équilibre budgétaire de 4 ans au plus.

³ Dans les cas mentionnés aux alinéas 1 et 2, le plan financier est soumis au conseil municipal pour information et transmis pour approbation au département.

Chapitre VI Financements spéciaux et fonds spéciaux (nouveau)

Art. 123 Financements spéciaux (nouveau)

¹ Les financements spéciaux consistent en l'affectation obligatoire de moyens à l'accomplissement d'une tâche publique définie.

² Les financements spéciaux doivent reposer sur une base légale formelle. Ils doivent respecter les principes de non-affectation de l'impôt général et de causalité.

³ Les financements spéciaux sont rattachés au capital propre lorsque :

- a) la base légale peut être changée par la commune, ou
- b) la base légale appartient au droit supérieur, mais laisse à la commune une marge importante d'aménagement.

Art. 124 Fonds spéciaux (nouveau)

¹ Les fonds spéciaux consistent en la décision d'affecter des moyens à l'accomplissement d'une tâche publique définie.

² La création de fonds spéciaux doit reposer sur une décision ainsi qu'un règlement du conseil municipal.

³ Les fonds spéciaux sont rattachés au capital propre lorsque :

- a) la base légale peut être changée par la propre collectivité, ou
- b) la base légale repose sur le droit de rang supérieur, mais que celui-ci laisse à la collectivité concernée une marge importante d'aménagement.

⁴ Les fonds formés par des legs ou donations de tiers avec conditions desdits tiers sont rattachés au capital de tiers.

Chapitre VII Disposition sur le contrôle et système de contrôle interne (nouveau)

Art. 125 Définition (nouveau)

¹ Dans le but d'appliquer les principes de gestion mentionnés dans la présente loi, les entités assujetties doivent instaurer un système de contrôle interne, adopté par leur organe exécutif, adapté à leurs missions et à leur structure, sous réserve des dispositions particulières qui leur sont applicables.

² Le système de contrôle interne vise à :

- a) assurer la qualité des prestations fournies par une entité dans le respect des lois, règlements, directives et autres normes en vigueur;
- b) assurer la qualité des processus visant à fournir ces prestations;
- c) gérer les risques découlant de l'activité de l'entité.

³ Le système de contrôle interne respecte les principes de la proportionnalité du contrôle et de l'efficacité des moyens administratifs alloués au contrôle au regard des résultats escomptés.

Art. 126 Organe de révision (nouveau)

¹ Les comptes de la Ville de Genève sont vérifiés par son service du contrôle financier, qui doit avoir obtenu la reconnaissance « MCH2 ».

² Les comptes des autres communes doivent être contrôlés par une entreprise de révision agréée en tant qu'expert-réviseur conformément à l'article 4 de la loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs, du 16 décembre 2005, et ayant obtenu la reconnaissance « MCH2 ».

³ L'entreprise de révision doit être indépendante au sens des normes et pratiques en vigueur.

⁴ Le règlement d'application précise :

- a) à l'intention des entreprises de révision, le type de contrôle financier à effectuer;
- b) que le rapport de l'entreprise de révision est transmis au département par les soins de l'entreprise de révision, et que le département peut demander des précisions complémentaires à la commune et à l'entreprise de révision;

⁵ Le mandat de contrôle confié à une entreprise de révision ne peut être renouvelé que 6 fois au maximum.

Art. 127 Audit interne (nouveau)

Les communes de plus de 50 000 habitants doivent mettre en place un organe d'audit interne.

Art. 130, al. 3 à 5 (nouveaux)

Modification du ... (à compléter) – Passage au modèle MCH2

³ Lors du passage au modèle MCH2, il y a lieu de retraiter lors du bilan d'ouverture les positions du bilan suivantes :

- a) le patrimoine financier est réévalué à la juste valeur;
- b) les provisions et les comptes de régularisation sont retraités afin de correspondre aux définitions inscrites dans le modèle MCH2;

- c) les fonds et les financements spéciaux sont retraités afin de correspondre aux définitions inscrites dans le modèle MCH2. Tous les fonds doivent disposer d'un règlement établi par le conseil administratif, le maire et ses adjoints. Les dissolutions de fonds doivent être validées par le conseil municipal.

⁴ Les résultats de retraitement sont portés aux passifs dans les réserves liées aux retraitements.

⁵ Les biens du patrimoine administratif ne sont pas retraités.

Art. 2 Modifications à d'autres lois

¹ La loi sur l'instruction publique, du 17 septembre 2015 (C 1 10), est modifiée comme suit :

Art. 112, al. 4 (nouvelle teneur)

⁴ En cas de recours contre une résiliation des rapports de service, le statut du personnel peut prévoir une réglementation analogue à celle de l'article 31 de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997.

* * *

² La loi sur les routes, du 28 avril 1967 (L 1 10), est modifiée comme suit :

Art. 14, al. 4 (nouvelle teneur)

⁴ En cas de contestation relative aux travaux mis à la charge des communes, la procédure de recours est celle prévue à l'article 116 de la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984.

Art. 3 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les Députés,

A la fin des années 1970, la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) publie la première édition du Manuel de comptabilité publique afin de permettre une harmonisation de la présentation des comptes publics. Ce recueil est, dans un premier temps, connu comme « nouveau modèle de comptes » (NMC) puis comme modèle comptable harmonisé, soit MCH1.

L'introduction du MCH1 est achevée dans presque tous les cantons et communes au milieu des années 1990. A Genève, la loi sur l'administration des communes (LAC – B 6 05) et son règlement d'application (RAC – B 6 05.01) prenant en compte ce modèle sont entrés en vigueur au 1^{er} janvier 1985. A cet effet, les premiers comptes communaux clôturés selon le MCH1 datent de 1987. Le 25 octobre 1989, des directives comptables et des directives aux organes de contrôle fiduciaire des communes, éditées par le département chargé de la surveillance des communes (ci-après : département), viennent compléter cet édifice légal.

Au début du XXI^e siècle sont apparues les normes comptables internationales pour les collectivités publiques (IPSAS – International Public Sector Accounting Standards). En 2008, la CDF édite le modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes, le MCH2. Ce modèle comprend 21 recommandations et un plan comptable uniforme pour les collectivités publiques. A cet effet, la CDF recommande aux cantons et aux communes de mettre en œuvre ces recommandations aussi rapidement que possible, soit au cours des dix prochaines années.

En 2008 également, le Conseil suisse de présentation des comptes publics (CSPCP) est créé par la volonté de la CDF et du Département fédéral des finances. Cette entité a pour but de répondre au besoin de promouvoir l'uniformité, la transparence et la comparabilité des états financiers des collectivités publiques suisses. Le CSPCP observe notamment comment les cantons et les communes appliquent le modèle MCH2. Des compléments aux recommandations MCH2 et des modifications au plan comptable MCH2 sont ainsi régulièrement publiés par cette entité.

La Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales (CACSF) est une organisation intercantonale fondée en 1945 ayant pour but principal la transmission des connaissances techniques orientées vers la pratique dans le domaine des finances et de la comptabilité

communale. A cet effet, elle a également émis des documents de travail en lien avec les recommandations MCH2, mais ciblés sur les finances communales. Ainsi, elle a mis en place un groupe de travail intercantonal chargé de diffuser un maximum d'informations, d'exemples et de recommandations en complément au manuel MCH2. A ce groupe ont été associés un membre de l'Administration fédérale des finances et une représentante du CSPCP.

Afin de préparer le passage des communes genevoises au modèle MCH2, le département a pris contact en 2010 avec l'Association des communes genevoises (ACG). Un groupe de travail technique a été créé. Ce groupe, présidé par le service de surveillance des communes (SSCO), est composé de représentants de l'Etat de Genève, soit des membres du SSCO et de la direction générale des finances de l'Etat, mais aussi de représentants de l'ACG, de la Ville de Genève et des communes (désignés par l'ACG). Ce groupe avait pour mission d'examiner les 21 recommandations, de les personnaliser en fonction des spécificités des communes genevoises, d'effectuer des choix pour les recommandations laissant cette possibilité, ainsi que de rédiger les modifications de l'édifice légal nécessaires au passage au modèle MCH2. Et ceci dans le respect des recommandations MCH2 publiées par la CDF mais aussi des compléments édités par le CSPCP et des travaux de la CACSFC.

Ce groupe de travail technique s'est réuni à 25 reprises de 2011 à 2014. Au début de l'année 2014, le projet de loi modifiant la LAC et un projet de règlement modifiant le RAC sont finalisés. Ces projets sont inspirés notamment par la loi modèle proposée par la recommandation n° 20 du manuel MCH2 édité par la CDF et par le droit cantonal. Les dispositions figurant actuellement dans les directives comptables et les directives aux organes de contrôle fiduciaire des communes ont été intégrées, si nécessaires, aux projets de LAC ou de RAC. Ces directives seront donc supprimées et les dispositions légales seront concentrées dans la LAC et le RAC, ceci dans un souci d'efficacité mais aussi légistique afin d'offrir une meilleure articulation des textes. Ces deux projets ont été transmis, pour discussions, respectivement à la Cour des comptes (CdC) et à l'ACG.

En date des 26 mars 2014, 9 avril 2014 et 6 mai 2015, le SSCO a présenté de manière détaillée le modèle MCH2 lors d'assemblées générales extraordinaires de l'ACG. Au cours de ces séances, mais aussi durant ces intervalles, le SSCO a pu ainsi répondre aux différentes questions des communes genevoises. Lors de son assemblée générale du 6 mai 2015, l'ACG a donné un préavis favorable sous réserve de dernière modification de forme et a chargé son comité de donner le préavis définitif.

C'est au cours de sa séance du 5 octobre 2015 que le préavis favorable définitif de l'ACG sur le MCH2 a été donné par le comité.

Le modèle MCH2 implique à la fois des adaptations de nature terminologique et des changements d'ordre matériel dont les principaux sont un nouveau plan comptable, un compte de résultats échelonné, des instruments inédits figurant dans l'annexe (notamment l'état des capitaux propres, un tableau des garanties, un tableau des immobilisations) mais aussi un tableau des flux de trésorerie, une réévaluation des immobilisations corporelles du patrimoine financier ainsi que la mise en place d'une comptabilité des immobilisations.

Le plan comptable MCH2 est nettement plus détaillé que celui mis en place pour le modèle actuel MCH1. L'Etat de Genève a également adopté ce plan comptable MCH2 durant l'année 2014. Concernant les communes genevoises, afin de garantir une uniformité dans son utilisation, le plan comptable MCH2 a été élaboré en ajoutant une quantité importante d'exemples.

Le compte de résultats (connu actuellement sous le libellé de compte de fonctionnement) se présente à trois niveaux contre un sous le modèle MCH1. Les résultats d'exploitation, de financements et extraordinaires apparaîtront clairement (le cumul des résultats d'exploitation et de financements étant le résultat opérationnel). Cette nouvelle présentation accroît la transparence dans le sens où elle permet de dissocier clairement le résultat comptable opérationnel des éléments qui ont un caractère extraordinaire ou qui sont liés à des décisions de politique financière.

L'annexe aux comptes est plus fournie. Elle doit inclure notamment les règles et les principes régissant la présentation des comptes, les tableaux des participations, des garanties, des provisions, de l'état du capital propre et des immobilisations. Un tableau des flux de trésorerie doit également être élaboré et fera partie intégrante des comptes annuels.

Une réévaluation des immobilisations corporelles du patrimoine financier tous les 5 ans est obligatoire, comme lors du passage au modèle MCH2. La méthode d'évaluation de ces biens sera uniforme pour les 45 communes genevoises et sera fixée par voie réglementaire.

Une comptabilité des immobilisations doit être mise en place afin de, notamment, faciliter le suivi des crédits d'engagement votés par le conseil municipal.

Pour le surplus, l'obligation d'effectuer une consolidation n'a pas été imposée (choix accordé par le modèle MCH2). Des informations détaillées sur les participations détenues par les communes sont toutefois déjà obligatoirement publiées en annexe.

La présente révision introduit, en outre, trois nouveautés importantes sans lien direct avec le passage aux recommandations MCH2.

L'élaboration d'un plan financier quadriennal sera dorénavant obligatoire. Ceci dans le but de mieux appréhender les budgets futurs et de bénéficier d'une vision à moyen, voire à long terme de l'évolution des finances communales.

Une nouvelle disposition concerne la nécessité, pour les communes de plus de 50 000 habitants de se doter d'un service de contrôle interne. Cette obligation découle de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (art. 221 Cst-GE).

La troisième nouveauté réside dans l'obligation de mettre en place un système de contrôle interne proportionné. Cette disposition fait suite notamment au rapport n° 25 de la CdC du 4 mars 2010 relatif à l'audit de gestion du système de contrôle interne de six communes genevoises. L'ACG a mandaté la réalisation d'un guide du système de contrôle interne des communes genevoises qui a été édité en 2011. Ce guide présente huit processus, retenus en raison des risques financiers, qui peuvent être mis en place par les communes.

Suite à différents problèmes relevés par la CdC en lien avec les contrôles des comptes effectués par des entreprises de révision, la présente loi impose dorénavant l'obtention d'une reconnaissance MCH2 par ces dernières. Ces modalités de la reconnaissance ont été discutées avec l'Ordre genevois de la Chambre Fiduciaire (OGCF) et l'Association Fiduciaire Suisse – Union suisse des fiduciaires – section de Genève (FS-GE). Les qualifications des entreprises de révision autorisées à effectuer les contrôles des comptes ont en outre été durcies, dans le sens où seules les entreprises de révision agréées en tant qu'expert-réviseurs par l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision peuvent réaliser cette tâche.

Afin de préciser certaines règles financières ainsi que de donner des exemples sur plusieurs thèmes comptables ou financiers, l'élaboration d'un manuel de comptabilité publique MCH2 à l'intention des communes genevoises sera également rédigé. Ce manuel viendra compléter l'édifice légal mis en place.

Des formations liées au passage au modèle MCH2 sont prévues. Elles seront destinées aux responsables financiers communaux mais aussi aux magistrats communaux et aux conseillers municipaux.

Pour le surplus, les processus d'adaptation des systèmes informatiques ont débuté tant au niveau des communes (par l'intermédiaire du service intercommunal d'informatique de l'ACG) qu'au niveau du canton.

Le modèle MCH1 a vécu pendant près de 30 ans au sein des communes genevoises. Au vu de la recommandation de la CDF d'introduire le modèle MCH2 auprès des cantons et des communes suisses d'ici à 2018 mais aussi au

vu de différents points soulevés par la CdC lors de ses audits de gestion de finances communales et de l'introduction des normes IPSAS au niveau international (ainsi qu'au niveau du canton de Genève), le passage au modèle MCH2 par les communes genevoises est nécessaire.

Les dispositions comptables de la LAC doivent faire l'objet d'une révision profonde. A cet effet, le présent projet de loi est le fruit d'une étroite collaboration entre le canton et l'ACG. Une trentaine de séances de travail entre le canton et les communes et plusieurs séances de travail avec l'ACG dont trois assemblées générales extraordinaires de l'ACG se sont tenues de 2011 à 2015. Elles ont abouti à un accord de principe de l'assemblée générale de l'ACG en date du 6 mai 2015, préavisé favorablement par le comité lors de sa séance du 5 octobre 2015 et confirmé au Conseil d'Etat par courrier du 14 octobre 2015.

Commentaire article par article

Art. 30 Fonctions délibératives (al. 1, lettre f nouvelle teneur)

Actuellement, le conseil municipal doit délibérer sur « le compte de fonctionnement, le compte d'investissement, le financement des investissements, le compte de variation de la fortune, le bilan et le compte rendu financier annuel ».

La plupart de ces termes n'existant plus sous le modèle MCH2, la nouvelle teneur de l'article 30, alinéa 1, lettre f, précise que le conseil municipal doit approuver les comptes annuels dans leur intégralité. Le contenu des comptes annuels est énuméré de manière exhaustive dans le projet de règlement d'application.

Art. 48 Compétences du conseil administratif, du maire et des adjoints (lettre d nouvelle teneur)

La lettre d du présent article reprend l'obligation pour le conseil administratif, le maire et les adjoints de présenter au conseil municipal les comptes 2 semaines au moins avant la délibération. Toutefois, il est maintenant fait mention de présenter les comptes annuels dans leur intégralité, et non plus « le compte de fonctionnement, le compte d'investissement, le financement des investissements, le compte de variation de la fortune, le bilan et le compte rendu financier annuel ».

Art. 79 Décisions de l'Association des communes genevoises sujettes à opposition des conseils municipaux (al. 1, lettre b nouvelle teneur)

A la demande de l'Association des communes genevoises, la lettre b de l'article 79 a été modifiée afin que seules les variations du montant des contributions annuelles des communes puissent faire l'objet de l'opposition des conseils municipaux. Le but de cette adaptation est de ne pas surcharger inutilement les conseils municipaux pour une contribution qui reste inchangée.

Art. 90 Approbation du département (al. 1, lettre a (nouvelle teneur))

Les deux différences par rapport à la version actuelle sont terminologiques. Il est maintenant fait référence aux comptes annuels et non plus au compte de fonctionnement et d'investissement. La deuxième rectification concerne le remplacement de la référence à « la Ville de Genève » par « les communes de plus de 50 000 habitants », afin de reprendre les formulations de la Cst-GE.

Art. 91 Approbation du Conseil d'Etat (al. 1, lettre a nouvelle teneur)

Il s'agit des mêmes modifications terminologiques que celles expliquées à l'article 90 ci-dessus.

Art. 102 Buts (nouveau)

La présente loi doit permettre aux différentes composantes des communes de garantir une gestion ordonnée des finances publiques et de leur fournir à cet effet les instruments nécessaires. Elle a également pour but de promouvoir une gestion basée sur un usage économe et efficace des deniers publics.

Art. 103 Champ d'application (nouveau)

Le champ d'application de la loi correspond aux communes ainsi qu'aux entités autonomes de droit public rattachées aux communes, à savoir notamment les groupements intercommunaux ainsi que les fondations communales et intercommunales de droit public.

L'article précise toutefois que les mécanismes décisionnels propres à ces entités sont réservés. Cette précision a pour but de garantir l'autonomie de ces entités quant à leurs mécanismes décisionnels car, sans cette précision, ces entités ne pourraient engager de dépenses qu'après approbation systématique de leurs décisions financières par une délibération du conseil municipal.

L'alinéa 2 précise que les communes ne doivent pas consolider leurs comptes avec ceux de ces entités. La recommandation n° 13 du Manuel MCH2 édité par la CDF laisse le choix entre une consolidation ou non des comptes des communes avec des entités rattachées à celles-ci. Cette obligation d'effectuer une consolidation n'a pas été souhaitée par le groupe de travail technique car il est d'avis que la relation entre les coûts supplémentaires et l'information supplémentaire produite par la consolidation n'est pas suffisamment pertinente. Toutefois, des informations détaillées sur les participations détenues par les communes sont déjà obligatoirement publiées en annexe.

Art. 104 Principes de gestion financière (nouveau)

La présente loi énumère les principes de gestion financière qui doivent guider l'action des autorités et de l'administration dans la gestion des communes.

Equilibre du budget

La mise en application du principe de l'équilibre du budget est un acte de gestion financière incombant au conseil administratif, maire et adjoints et au conseil municipal. Selon ce principe, les charges ne doivent pas dépasser les revenus.

Performance de l'action publique

Ce principe correspond à la notion de « gestion axée sur les résultats » exprimée dans la loi-modèle MCH2.

L'efficacité énonce le bénéfice attendu de l'action communale pour le citoyen en termes de modification de la réalité économique, sociale, environnementale, culturelle, sanitaire, etc. dans laquelle il vit.

L'efficience correspond à l'optimisation du rapport entre les moyens engagés et les résultats fournis.

La qualité de service implique que les processus de production des prestations doivent être optimisés en vue de la satisfaction des usagers du service public.

Légalité

Toute dépense publique doit reposer sur une base légale ou sur une décision de justice.

Délibération

Aucune dépense ne peut être engagée par une commune sans avoir fait l'objet préalablement d'une délibération en application de l'article 30 LAC. Le Conseil d'Etat peut toutefois définir des exceptions par voie réglementaire.

Il faut préciser que dépense s'entend ici au sens large, incluant notamment les charges du compte de résultats. Pour ces cas, le vote du budget de fonctionnement vaut comme base légale pour les charges de fonctionnement qu'il prévoit.

Non-affectation des impôts généraux

Les impôts sont des redevances de droit public exigibles sans conditions dont tout le monde doit s'acquitter. Ces impôts sont utilisés pour couvrir les dépenses d'une commune. L'affectation des recettes individuelles est par conséquent imaginable uniquement pour les redevances obtenues en application du principe de l'utilisateur-payeur. La précaution est également de mise dans ce domaine afin d'éviter des automatismes de dépenses. En principe, les affectations des recettes compliquent la gestion des finances sur tous les domaines d'activité d'une commune ainsi que l'établissement de priorités selon des critères politiques d'ordre général. Les affectations d'impôts généraux peuvent également aller à l'encontre des principes de l'emploi économe des fonds et de rentabilité.

Art. 105 Référentiel comptable (nouveau)

Cet article a pour but de préciser que le référentiel comptable, tant pour les budgets que pour les comptes, est dès à présent le modèle MCH2 et renvoie donc au manuel édité par la CDF.

En tout état de cause, la portée du renvoi n'est pas absolue et est relativisée par le fait que le Conseil d'Etat (ou le Grand Conseil) a la possibilité de déroger par voie réglementaire (ou légale) au dispositif général prévu dans le modèle MCH2 édité par la CDF. Le modèle MCH2 laissant, dans certains cas, des choix à effectuer, ceux-ci sont ancrés dans le projet de modification du règlement d'application de la présente loi.

Art. 106 Principes régissant l'établissement du budget et des comptes (nouveau)

Dans l'édifice légal actuel régissant les finances communales, les principes relatifs à l'établissement du budget et des comptes se retrouvent dans la loi, dans son règlement d'application, dans les directives comptables, dans les directives aux organes de contrôle fiduciaire des communes ainsi que dans les circulaires annuelles transmises par le département.

Le but principal de cet article est de centraliser les principes dans un seul article afin d'en faciliter la lecture et son respect.

Les principes tels qu'ils sont actuellement énoncés restent valables mais avec des adaptations terminologiques. A ces principes viennent s'en ajouter de nouveaux, listés ci-après.

Le principe de comparabilité a pour but que les budgets et les comptes des communes soient comparables entre eux et au cours des années. Ceci va également dans le sens de la statistique financière fédérale et des efforts d'harmonisation.

Le principe de la continuité d'exploitation signifie que l'on part du principe que les communes subsistent à terme. En cas de fusion de communes, les informations sont saisies comme si la commune continuait d'exister sous sa forme connue, jusqu'à ce que la fusion soit complètement achevée et qu'un nouveau système comptable soit installé.

Selon le principe de l'importance, toutes les informations nécessaires pour permettre une appréciation rapide et complète de l'état de la fortune, des finances et des revenus doivent être présentées. Des informations sont importantes lorsque leur existence, leur absence, leur correction, leur représentation incorrecte peuvent avoir une influence sur la décision de l'utilisateur.

Le principe de la fiabilité prévoit que le budget et les comptes annuels doivent refléter la réalité des faits et être dignes de foi. Les informations doivent exclure l'arbitraire et être objectives (neutralité). Le principe de la fiabilité contient la véracité, l'interprétation économique, la neutralité, la prudence et l'exhaustivité en tant que sous-principes. Pour que la représentation soit fiable, elle doit refléter la réalité, être neutre, c'est-à-dire ne pas être déformée par des intérêts particuliers ou par un jugement de valeur, être effectuée selon le principe de prudence et représenter les faits essentiels avec un maximum d'intégralité. Le principe de prudence ne signifie, par exemple, pas qu'une évaluation aussi faible que possible doit être effectuée, mais plutôt que tous les risques susceptibles de modifier la valeur inscrite doivent être pris en considération.

Le principe de la permanence précise que les principes régissant la présentation des comptes doivent dans toute la mesure du possible rester inchangés sur une longue période, le but étant d'éviter de créer des confusions et des inconséquences.

Art. 107 Approbation des comptes annuels (nouveau)

La modification de l'alinéa 1 (ancien art. 96) est de nature terminologique : il est désormais question de « comptes annuels ».

La modification de l'alinéa 2 est de nature terminologique suite à l'entrée en vigueur de la Cst-GE. Il est désormais fait mention de « communes de plus de 50 000 habitants » en lieu et place de « la Ville de Genève ».

Art. 108 Présentation des comptes annuels (nouveau)

L'alinéa 1 est repris de la loi-cadre proposée par le modèle MCH2. Cet alinéa tient compte, dans sa forme générale, du principe de l'image fidèle prévu dans les normes IPSAS, qui tient lieu d'objectif général à atteindre au sens du MCH2.

Le deuxième alinéa vise à inclure dans le règlement d'application les différents éléments devant se trouver dans les comptes annuels, les règles sur la tenue des comptes, les règles d'amortissement et d'évaluation des biens et les indicateurs financiers.

Art. 109 Informations des départements (nouveau)

Cet article figure actuellement dans le règlement d'application et a été remonté au niveau de la loi. La teneur de cet article reste toutefois inchangée.

Art. 110 Comptes tenus par le département des finances (nouveau)

Cet article figure actuellement dans le règlement d'application et a été remonté au niveau de la loi. La teneur de cet article reste toutefois inchangée, avec l'exception suivante : à l'alinéa 1, il a été en effet précisé qu'il s'agit d'opérations financières « de nature fiscale ».

Art. 111 Transmission au département (nouveau)

Les communes devront maintenant transmettre les « comptes annuels » (dont le contenu est défini dans le projet de règlement d'application) en lieu et

place des documents demandés actuellement dans le RAC, à savoir « le rapport financier, les tableaux demandés par le département, le compte administratif et le bilan ».

Cet article précise également qu'un exemplaire des comptes annuels, approuvé par le Conseil d'Etat ou le département, est remis à la commune afin d'être conservé dans ses archives.

Art. 112 Présentation du budget (nouveau)

Afin d'aider les communes dans l'élaboration de leur budget, et comme c'est déjà le cas actuellement, une circulaire précisant les règles de présentation et de contenu du budget sera transmise chaque année aux communes.

Art. 113 Approbation du budget (nouveau)

Cet article a été repris de la loi actuellement en vigueur (avec une modification dans l'ordre des alinéas 3 et 4).

L'alinéa 4 a été modifié sur deux points. D'une part, une modification de nature terminologique a été apportée suite à l'entrée en vigueur de la Cst-GE. Il est désormais fait mention de "communes de plus de 50 000 habitants" en lieu et place de "la Ville de Genève". D'autre part, il a été précisé que, dans l'intervalle entre le vote du budget (qui doit avoir lieu au plus tard le 31 décembre) et l'approbation par le Conseil d'Etat (le 20 février suivant au plus tard), le budget tel qu'approuvé peut être mis en œuvre sans le vote de douzièmes provisionnels. Il s'agit ici d'une pratique constante mais qui ne figurait pas jusqu'à présent dans la loi.

Art. 114 Inscription d'office (nouvelle numération)

Seule la numérotation de cet article a été modifiée. Il s'agit de l'ancien article 97.

Art. 115 Equilibre du budget (nouveau)

Seul l'alinéa 2 a été modifié. Cette modification est de nature terminologique. Il est désormais fait mention de « capital propre » en lieu et place de « fortune nette » afin de respecter les nouveaux libellés prévus dans le plan comptable MCH2.

Art. 116 Recours au Grand Conseil (nouveau)

La teneur de cet article n'a pas subi de changement. Seule une modification dans le renvoi des articles mentionnés à l'alinéa 1 est intervenue suite aux décalages de la numérotation des articles.

Art. 117 Informations aux communes (nouveau)

Cet article figure actuellement dans le règlement d'application. Sa teneur a été répartie entre l'article 117 et l'article 118.

A l'alinéa 1, il a été remplacé « les communes » par « le conseil administratif, le maire et ses adjoints ». Ceci dans le but de clarifier les compétences.

A ce même alinéa, il a été ajouté que le conseil administratif, le maire et ses adjoints peuvent transmettre au conseil municipal les informations de nature fiscale transmises par le département des finances. Cet ajout a été fait dans un souci de préciser les obligations de transmission de ces éléments par les membres de l'exécutif à leurs conseillers municipaux.

Art. 118 Evaluation des recettes fiscales (nouveau)

Le premier alinéa dans lequel il est indiqué que les communes demeurent responsables de leurs évaluations budgétaires en matière fiscale a été repris des dispositions figurant déjà actuellement dans le règlement d'application. Il a néanmoins été ajouté un second alinéa stipulant que l'évaluation des recettes fiscales est du ressort exclusif de l'organe exécutif pour ce qui concerne l'élaboration du budget.

Art. 119 Transmission au département (nouveau)

Comme c'est le cas actuellement, les budgets doivent être transmis par les communes au département pour approbation. Une précision a été apportée à l'alinéa 1 quant aux tableaux à transmettre par les communes pour l'examen des budgets par le département. Il est à relever que les communes transmettent déjà ces tableaux liés aux amortissements prévus.

L'alinéa 2 précise qu'un exemplaire du budget, approuvé par le Conseil d'Etat ou le département, est remis à la commune pour être conservé dans ses archives. Ce processus est déjà appliqué actuellement.

Art. 120 Définition (nouveau)

Cet article fixe qu'un crédit d'engagement, au sens de l'article 30 RAC, est une autorisation d'investir dans un but précis un montant fixé qui ne figure pas au budget. Cette disposition figure actuellement dans le règlement d'application et a donc été remontée dans le texte légal.

Toutefois, les règles liées aux crédits d'engagement continueront d'être ancrées dans le règlement d'application, comme prévu par cet article 120.

Art. 121 Plan financier quadriennal (nouveau)

Cette disposition est nouvelle, non pas par son contenu, mais sur son caractère obligatoire. En effet, actuellement, l'élaboration d'un plan financier quadriennal (PFQ) n'est requise que pour les communes présentant un budget déficitaire.

En rendant obligatoire l'élaboration de ce PFQ, cet article vise à donner aux communes un outil de gestion leur permettant d'appréhender les budgets futurs et de bénéficier d'une vision à moyen, voire à long terme de l'évolution des finances et des prestations communales. Il sert de cadre à l'élaboration des projets de budgets annuels et permet de calculer les impacts sur l'équilibre budgétaire des nouveaux crédits votés ou en intention.

Le PFQ doit contenir une vue d'ensemble sur les charges et les revenus, une récapitulation des investissements (déjà votés et en intention), une estimation des besoins financiers et des possibilités de financement ainsi qu'une vue d'ensemble sur l'évolution du patrimoine et de l'endettement, ceci sur une durée de 3 ans suivant le budget.

Le PFQ a un caractère coulissant étant donné qu'il doit être réactualisé chaque année.

Art. 122 Excédent de charges au budget (nouveau)

L'alinéa 1 reprend les dispositions figurant actuellement dans le règlement d'application, dans le sens où elles imposent l'élaboration d'un PFQ démontrant un retour à l'équilibre dans les quatre ans pour les communes présentant un budget déficitaire.

L'alinéa 2 est également repris d'une disposition réglementaire actuelle, à l'exception d'une modification terminologique dès lors que la prolongation du délai de retour à l'équilibre de quatre ans est possible pour les communes « dont le nombre d'habitants excède 50 000 », en lieu et place des communes « dont le budget de fonctionnement excède 500 millions de francs », afin de maintenir la modification introduite par la constitution du 14 octobre 2012.

L'alinéa 3 apporte une précision quant aux obligations de transmission de ce PFQ. Ce dernier doit, en cas de budget déficitaire, être transmis pour information au conseil municipal et pour approbation au département.

Art. 123 Financements spéciaux (nouveau)

Les financements spéciaux existent déjà sous les normes MCH1. Ils consistent en l'affectation obligatoire de moyens à l'accomplissement d'une tâche publique définie.

Les financements spéciaux doivent reposer sur une base légale formelle. Le modèle MCH2 ajoute l'obligation de distinguer les financements spéciaux à rattacher aux capitaux de tiers à ceux à rattacher au capital propre. Il sont à considérer comme faisant partie intégrante du capital propre, lorsque la base légale peut être changée par la commune ou que la base légale repose, certes, sur le droit de rang supérieur, mais que celui-ci laisse à la commune une marge importante d'aménagement.

Par ailleurs, cet article précise que les financements spéciaux doivent respecter les principes de causalité et de non-affectation de l'impôt général. Ils doivent être uniquement formés là où il existe un rapport causal entre la tâche remplie et les contre-prestations directement fournies par les bénéficiaires.

Art. 124 Fonds spéciaux (nouveau)

Les fonds spéciaux existent déjà sous les normes MCH1. Il existe toutefois peu de définition précise à leurs sujets. Cet article précise que ces fonds consistent en la décision d'affecter des moyens à l'accomplissement d'une tâche publique définie.

Comme pour les financements spéciaux, le modèle MCH2 ajoute l'obligation de distinguer les fonds spéciaux à rattacher aux capitaux de tiers à ceux à rattacher au capital propre. L'alinéa 4 précise à cet effet que les fonds formés par des legs ou donations de tiers avec conditions desdits tiers sont rattachés au capital de tiers. Pour précision, conformément à l'article 30, alinéa 1, lettre j, LAC, ces legs ou donations de tiers avec conditions doivent être acceptés au préalable par le conseil municipal.

Ils sont à considérer comme faisant partie intégrante du capital propre, lorsque la base légale peut être changée par la commune ou que la base légale repose, certes, sur le droit de rang supérieur, mais que celui-ci laisse à la commune une marge importante d'aménagement.

Art. 125 Définition (nouveau)

Cet article impose la mise en place par les communes d'un système de contrôle interne proportionné. Cette disposition fait suite notamment au rapport n° 25 de la CdC du 4 mars 2010 concernant l'audit de gestion relatif au système de contrôle interne de six communes genevoises. Dans ce rapport, la CdC relève que le niveau de maturité du contrôle interne varie entre le niveau peu fiable et le niveau standardisé. A cet effet, il recommande à l'ensemble des communes de mettre en œuvre un projet formalisé et spécifique de mise en place du système de contrôle interne.

Suite à ce rapport, l'ACG a mandaté la réalisation d'un guide du système de contrôle interne des communes genevoises qui a été édité en 2011. Ce guide présente notamment huit processus, retenus en raison des risques financiers, à mettre en place par les communes. Il s'agit des processus d'achats, des débiteurs, de la trésorerie, de l'élaboration budgétaire, de la clôture, des subventions, des charges salariales et de la taxe professionnelle communale.

Cet article vise donc à mettre en place un système de contrôle interne permettant aux communes d'assurer la qualité des prestations fournies dans le respect des lois, d'assurer la qualité des processus visant à fournir ces prestations et de gérer les risques découlant de leurs activités. Le système doit être avalisé par l'organe exécutif de la commune.

L'alinéa 3 précise que ce système de contrôle interne doit être proportionné.

Art. 126 Organe de révision (nouveau)

Le contrôle des comptes de la Ville de Genève est effectué par son service du contrôle financier. Il s'agit ici du maintien de la situation actuelle, avec toutefois l'ajout pour ce service d'obtenir la reconnaissance « MCH2 ».

L'alinéa 2 précise que les comptes des autres communes doivent être contrôlés par une entreprise de révision agréée en tant qu'expert-réviseur conformément à l'article 4 de la loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs (LSR). Actuellement, le règlement d'application prévoit que la révision des comptes peut être effectuée par les membres de l'un des groupes affiliés à la Chambre suisse des sociétés fiduciaires et des experts-comptables, ainsi que les membres de l'Association suisse des experts-comptables universitaires, ou par les fiduciaires ou les personnes qui, au vu de leurs activités antérieures dans le domaine de la révision des comptabilités communales, sont autorisées par le département à fonctionner comme organe de révision.

Au vu de l'entrée en vigueur de la LSR en 2007 et des terminologies obsolètes figurant dans le règlement d'application, ces dispositions ont été revues.

Par ailleurs, suite aux différents rapports de la CdC mettant en évidence certains manquements dans les contrôles des comptes, et au vu des montants importants des finances communales genevoises (tant au niveau du total du bilan que du compte de résultats), il a été fixé que seules les entreprises de révision agréées en tant qu'expert-réviseur, au sens de la LSR, puissent procéder au contrôle des comptes communaux.

De plus, afin de s'assurer que ces entreprises de révision disposent également de connaissances adéquates sur les normes MCH2, un cours de formation ciblé spécifiquement sur les normes MCH2 applicables aux communes genevoises sera dispensé afin d'obtenir une « reconnaissance MCH2 ». L'OGCF et la FS-GE ont été approchées afin que ce cours soit dispensé sous leur égide.

L'alinéa 3 précise que l'organe de révision doit être indépendant au sens des normes et pratiques en vigueur. Le manuel de comptabilité MCH2 qui sera rédigé par le SSCO en collaboration avec l'OGCF, la FS-GE ainsi que la CdC contiendra des précisions sur ce principe. Par ailleurs, il y sera également stipulé les conditions liées au réviseur responsable telles que notamment l'obligation pour ce dernier d'avoir suivi les cours de formation sur les normes MCH2. Des textes types de rapport de révision ainsi que des exemples de contrats pour les mandats y seront également insérés.

Les dispositions quant au type de contrôle financier à effectuer par les entreprises de révision seront régies par voie réglementaire.

L'alinéa 5 définit maintenant une limite dans le renouvellement du mandat de contrôle à une entreprise de révision. Il s'agit ici d'une nouveauté par rapport à la situation actuelle qui ne prévoyait rien à cet effet.

Art. 127 Audit interne (nouveau)

La Cst-GE stipule en son article 221 que la loi cantonale doit définir les communes astreintes à mettre en place un organe d'audit interne.

Cet article 127 précise donc cette obligation pour les communes de plus de 50 000 habitants. Cette disposition est dès lors applicable à la Ville de Genève, qui dispose d'ores et déjà d'un organe d'audit interne.

Pour les communes dont le total du budget de fonctionnement dépasse un montant de 80 millions de francs (à définir en prenant en compte une moyenne du total du budget de fonctionnement, sans les imputations internes, sur les

cinq dernières années connues), le département recommande à l'exécutif communal de mettre également en place un tel organe. En prenant en compte les derniers budgets votés, cette recommandation concernerait quatre communes (sans la Ville de Genève). Des dispositions sur ce thème seront également définies dans le manuel de comptabilité MCH2 à l'intention des communes genevoises.

Art. 130 Dispositions transitoires (al. 3, 4 et 5 nouveaux)

Passage au modèle MCH2

Le modèle MCH2 prévoit des dispositions quant aux retraitements à effectuer lors du passage à ce nouveau modèle.

Les bilans d'ouverture devront être retraités pour différentes positions du bilan.

Le patrimoine financier devra être réévalué à sa juste valeur. La méthode de valorisation à utiliser par l'ensemble des communes genevoises pour ce patrimoine financier est fixée par voie réglementaire.

Les comptes de provisions et de régularisation devront être également retraités afin de correspondre aux définitions inscrites dans le modèle MCH2.

Les fonds et les financements spéciaux seront aussi retraités afin de correspondre aux définitions inscrites dans le modèle MCH2. Il est précisé que tous les fonds devront disposer d'un règlement établi par le conseil administratif, le maire et ses adjoints. Quant aux dissolutions de fonds lors du passage, celles-ci doivent être validées par le conseil municipal.

Tous ces résultats de retraitement seront intégrés au passif du bilan dans les réserves liées aux retraitements qui figurent dans le capital propre.

L'article précise enfin que les biens du patrimoine administratif ne seront pas retraités. Il s'agit ici d'un choix laissé par le modèle MCH2.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les Députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexes :

- 1) *Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant du projet (art. 31 RPFCEB – D 1 05.04)*
- 2) *Préavis de l'Association des communes genevoises*

**PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DU PROJET
Projet de loi modifiant la loi sur l'administration des communes (B 6 05)**

Projet présenté par le département Présidentiel

(montants annuels, en mios de F)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	dès 2023
TOTAL charges de fonctionnement	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges de personnel [30]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Biens et services et autres charges [31]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges financières	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Intérêts [34]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Amortissements [3 + 366 - 466]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Subventions [363+369]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Autres charges [30-36]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TOTAL revenus de fonctionnement	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Revenus [40 à 46]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
RESULTAT NET FONCTIONNEMENT	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Remarques :

Les travaux préparatoires nécessaires à la mise en œuvre des dispositions MCH2 au sein des communes (adaptation des systèmes informatiques du service de surveillance des communes et mise en place de formations spécifiques) seront pris en charge par les budget de fonctionnement actuels

Date et signature du responsable financier :

19.11.2015

po. 

ANNEXE I

ANNEXE 2



ASSOCIATION DES COMMUNES GENEVOISES
 Boulevard des Promenades 20 - 1227 Carouge
 Tél. 022 309 33 50 Fax 022 309 33 55
 Correspondance : case postale 1276
 info@acg.ch - www.acg.ch

Service de surveillance des communes
Monsieur Guillaume Zuber
 Directeur
 Case postale 3964
 1211 Genève 3

Carouge, le 14 octobre 2015

Concerne : Projet de loi modifiant la loi sur l'administration des communes (LAC) et règlement modifiant le règlement d'application de la loi sur l'administration des communes (RAC) relatifs au modèle comptable harmonisé (MCH2)

Monsieur le Directeur,

Donnant suite au projet de loi cité en titre, nous portons à votre connaissance que notre Comité a, lors de sa dernière séance, favorablement préavisé le projet de loi et son règlement cités en titre.

Pour rappel, notre Assemblée générale avait déjà, en date du 6 mai 2015, approuvé par une large majorité le principe de la mise en œuvre du MCH2. Des adaptations ultérieures du projet de loi s'étaient néanmoins avérées nécessaires, vu que des aspects du projet de loi posaient certaines questions. Avec l'accord de votre Département, les modifications idoines ont pu finalement être apportées au projet de loi et celles-ci être soumises à notre Comité.

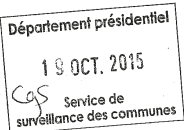
En vous souhaitant bonne réception de la présente, nous vous prions de croire, Monsieur le Directeur, à l'assurance de notre considération distinguée.

Le Directeur général

Alain Rütsche

Le Président

Thierry Apothéloz



Modèle Comptable Harmonisé pour les communes MCH2

Commission des affaires communales,
régionales et internationales
15 mars 2016



Département Présidentiel
Service de surveillance des communes

15 mars 2016 - Page 1

Déroulement de la présentation

1. Historique du modèle comptable harmonisé pour les collectivités publiques
2. Méthodologie
3. Processus de consultation
4. MCH2 : résumé des points ayant un impact important sur la comptabilité
5. Examen des 21 recommandations
6. Autres modifications de la LAC
7. Mise en œuvre



Département Présidentiel
Service de surveillance des communes

15 mars 2016 - Page 2

HISTORIQUE

Toutes les communes suisses appliquent le MCH1, soit Modèle Comptable Harmonisé 1, (anciennement NMC - nouveau modèle de comptes), ou le MCH2.

A Genève, application du MCH1 depuis 1987 par les communes genevoises.

En 2008, la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) édite le Modèle comptable harmonisé 2 pour les cantons et les communes.

Le MCH2 comprend 21 recommandations et un plan comptable uniforme.

La CDF recommande aux cantons et aux communes de mettre en œuvre ces recommandations aussi rapidement que possible, soit au cours des dix prochaines années.

Le canton de Genève est passé aux normes IPSAS en 2008 et applique le plan comptable MCH2 depuis 2014.



HISTORIQUE

A titre de comparaison, voici une vue d'ensemble de l'introduction prévue du MCH2 dans les communes des cantons suivants (données : CSPCP, juillet 2014) :

+ Berne :	2016
+ Fribourg :	2018
+ Glaris :	2011
+ Neuchâtel :	2017
+ Soleure :	2016
+ St Gall :	2018
+ Vaud :	2018 à 2020
+ Zürich :	2016



METHODOLOGIE

Un groupe technique a été créé en 2011 comprenant des représentants de l'Association des communes genevoises (ACG), de la Ville de Genève, des communes genevoises (désignés par l'ACG), du Département des finances et du Service de surveillance des communes (SSCO).

Mission du groupe : examiner les 21 recommandations, les personnaliser en fonction des spécificités des communes genevoises, effectuer des choix pour les recommandations laissant cette possibilité, ainsi que rédiger les modifications législatives et règlementaires nécessaires au passage au modèle MCH2.

Ce groupe s'est rencontré à plus de 25 reprises entre 2011 et 2013 pour proposer un projet de modification de la LAC et du RAC ainsi qu'un plan comptable MCH2 pour les communes genevoises.



PROCESSUS DE CONSULTATION

Fin 2013, les projets législatifs ont été transmis à la Cour des comptes (CdC) pour consultation. Cette dernière les a validés.

En janvier 2014, ces documents ont été transmis à l'ACG pour préavis.

L'ACG s'est réunie en Assemblée générale extraordinaire à deux reprises jusqu'en mai 2014 pour traiter de ces objets. Le SSCO a présenté de manière détaillée le modèle MCH2 lors de ces Assemblées générales extraordinaires.

Entre les deux Assemblées, les communes ont pu faire part de leurs observations sur les textes. Le SSCO a donné réponse favorablement à la majorité des remarques et a fait valider les modifications par la CdC.



PROCESSUS DE CONSULTATION

Entre mai 2014 et mai 2015, le SSCO a répondu aux questions complémentaires des communes genevoises. Quatre séances avec l'ACG et quatre séances avec le SIACG ont eu lieu dans cet intervalle. Parallèlement, cinq séances bilatérales ont eu lieu avec la Ville de Genève.

Lors de sa séance du 6 mai 2015, l'Assemblée générale de l'ACG a donné un préavis favorable de principe et a chargé son comité de donner le préavis définitif.

C'est au cours de sa séance du 5 octobre 2015, que le préavis favorable définitif de l'ACG sur le MCH2 a été donné par le comité, après quelques dernières modifications de forme.



PLANNING

- Le Conseil d'Etat a déposé le projet de modification de la LAC au Grand Conseil le 9 décembre 2015.
- Processus parlementaire (commission et Grand Conseil).
- Adoption de la LAC.
- Dépôt du projet de modification du RAC au Conseil d'Etat et adoption.
- Passage au MCH2 pour les communes genevoises dès le budget 2018.



MCH2 – RESUME DES POINTS IMPORTANTS

- + changement du plan comptable, beaucoup plus détaillé,
- + compte de résultats à trois niveaux,
- + annexe nettement plus détaillée (tableaux des participations, des provisions, du capital propre, des immobilisations, ..)
- + tableau des flux de trésorerie,
- + réévaluation tous les 5 ans des immobilisations corporelles du patrimoine financier.



RECOMMANDATION No 1 ELEMENTS DU MODELE COMPTABLE DES BUDGETS PUBLICS

MCH 1 :

- + Bilan
- + Compte de fonctionnement
- + Compte des investissements

MCH 2 :

- + Bilan
- + Compte de résultats à trois niveaux
- + Compte des investissements
- + Tableau des flux de trésorerie
- + Annexe nettement élargie

Avantage : plus d'informations.



RECOMMANDATION No 2

PRINCIPES DE PRESENTATION REGULIERE DES COMPTES

Le MCH1 est remplacé.

La présentation des comptes reposera à l'avenir sur le MCH2 (si divergences : à indiquer et motiver dans l'annexe des comptes annuels).

La présentation des comptes doit offrir la vision la plus conforme possible à la réalité de la situation financière.

Principes du MCH2 : peu de différences avec le MCH1.



RECOMMANDATION No 2

PRINCIPES DE PRESENTATION REGULIERE DES COMPTES

Principes indiqués dans le projet de loi
(art. 106):

- a. *Sincérité.*
- b. *Annualité.*
- c. *Antériorité.*
- d. *Comptabilité d'exercice.*
- e. *Publicité.*
- f. *Clarté.*
- g. *Spécialité qualitative.*
- h. *Spécialité quantitative.*
- i. *Spécialité temporelle.*
- j. *Exhaustivité.*
- k. *Comparabilité.*
- l. *Continuité.*
- m. *Produit brut.*
- n. *Importance.*
- o. *Fiabilité.*
- p. *Permanence.*
- q. *Ponctualité.*



RECOMMANDATION No 3

PLAN COMPTABLE ET CLASSIFICATION FONCTIONNELLE

Révision générale du plan comptable

Composition d'un compte :

MCH1 :

Fonction : 2 positions

Nature : 3 positions

MCH2 :

Fonction : 3 positions

Nature : 4 positions

Un plan comptable (avec des exemples comme actuellement) a été préparé sur la base de celui utilisé par le canton.

Les comptes seront nettement plus détaillés. Toutefois, les votes des budgets, des comptes et des dépassements de crédits se feront à 2 positions de fonction et 2 positions de nature, permettant ainsi une plus grande souplesse.

Avantages : plus d'informations et plus de souplesse dans le vote des dépassements.



RECOMMANDATION No 3

PLAN COMPTABLE ET CLASSIFICATION FONCTIONNELLE

Exemple de composition d'un compte :

Impôts sur les personnes physiques : MCH1 : 90.400

MCH2 :

910.4000 impôt sur le revenu PP

910.4001 impôt sur la fortune PP

910.4002 impôt à la source PP

Plan comptable CACSFC (repris pour les communes genevoises) :

9100.40000 Impôt sur le revenu PP estimé de l'année

9100.40001 Impôts sur le revenu PP, différentiels des années précédentes



RECOMMANDATION No 4 COMPTE DE RESULTATS

MCH1 :

Compte de fonctionnement à
1 niveau

MCH2 :

Compte de résultats à 3 niveaux :

résultats des activités d'exploitation (1^{er} niveau)
+ résultats provenant des financements
= résultat opérationnel (2^{ème} niveau)
+ résultat extraordinaire
= résultat total (3^{ème} niveau)

Avantage : Le MCH2 met en évidence les opérations financières (ex. intérêts de la dette) ainsi que les opérations extraordinaires (ex. amortissements extraordinaires).



Département Présidentiel
Service de surveillance des communes

15 mars 2016 - Page 15

30	Charges de personnel	1'200'000	
31	Charges biens-services et autres charges d'exploit.	800'000	
33	Amortissements du patrimoine administratif	600'000	
35	Attributions aux fonds et financements spéciaux	100'000	
36	Charges de transfert	2'100'000	
37	Subventions à redistribuer	100'000	
Total charges d'exploitation		4'900'000	
40	Revenus fiscaux	4'300'000	
41	Revenus régaliens et de concessions	100'000	
42	Taxes	100'000	
43	Revenus divers	50'000	
45	Prélèvements sur fonds et financements spéciaux	-	
46	Revenus de transfert	200'000	
47	Subventions à redistribuer	100'000	
Total revenus d'exploitation		4'850'000	
Résultat des activités d'exploitation			-50'000
34	Charges financières	200'000	
44	Revenus financiers	550'000	
Résultat provenant des financements			350'000
Résultat opérationnel (exploitation + financements)			300'000
38	Charges extraordinaires	250'000	
48	Revenus extraordinaires	-	
Résultat extraordinaire			-250'000
RESULTAT TOTAL (opérationnel + extraordinaire)			50'000



Département Présidentiel
Service de surveillance des communes

15 mars 2016 - Page 16

RECOMMANDATION No 5 ACTIFS ET PASSIFS DE REGULARISATION

Comme pour le MCH1, utilisation des actifs et passifs de régularisation (anciennement actifs et passifs transitoires).

Actifs de régularisation :

Créances ou prétentions résultant de livraisons et de prestations fournies pendant l'exercice budgétaire, qui n'ont pas été facturées, mais qui doivent être affectées à la période comptable.

Dépenses effectuées ou charges enregistrées avant la date de clôture du compte, qui doivent grever la période comptable suivante.

Passifs de régularisation :

Engagements provenant de livraisons et de prestations dont la collectivité a bénéficié au cours de l'exercice budgétaire, qui n'ont pas été facturées, mais qui doivent être affectées à la période comptable.

Revenus ou recettes facturés avant la date de clôture du compte, qui doivent être crédités dans la période comptable suivante.



RECOMMANDATION No 6 REEVALUATION

Nouveauté

- ✦ Les immobilisations corporelles du patrimoine financier (notamment les immeubles locatifs, restaurants et les parcelles de réserve) doivent être réévaluées tous les 5 ans.
- ✦ Cette réévaluation sera effectuée selon une méthode commune pour l'ensemble des 45 communes. La méthode proposée par le groupe de travail est celle de la valeur de remplacement.
- ✦ Les réévaluations lors de l'introduction du MCH2 n'auront aucune influence sur les comptes (modification des soldes d'entrée).



RECOMMANDATION No 7 RECETTES FISCALES

Les recettes fiscales doivent être comptabilisées au minimum selon les droits constatés. Si possible elles doivent être enregistrées selon le principe de la délimitation des impôts.

Les communes genevoises utilisent déjà – depuis 2001 - le standard idéal (principe de la délimitation des impôts : enregistrement d'une estimation des impôts à recevoir pour l'exercice ainsi que du différentiel des exercices précédents).

Pas de modification par rapport au MCH1.



RECOMMANDATION No 8 FINANCEMENTS SPECIAUX ET PREFINANCEMENTS

A. Financement spécial

Le MCH2 prévoit la séparation entre les financements spéciaux (FS) enregistrés sous capitaux de tiers et enregistrés sous capital propre.

Les FS ainsi que les fonds spéciaux seront à rattacher au capital propre lorsque :

- + la base légale peut être changée par la propre collectivité,
- + la base légale repose, certes, sur le droit de rang supérieur, mais que celui-ci laisse à la collectivité une marge importante d'aménagement.

Exemple pour les financements spéciaux :

- + taxes d'équipement, d'écoulement, abris PC : capital de tiers.
- + financements spéciaux immeubles locatifs : capital propre.

Des règlements devront être élaborés par l'Exécutif pour les fonds spéciaux ne disposant pas de règlements.



RECOMMANDATION No 8 FINANCEMENTS SPECIAUX ET PREFINANCEMENTS

B. Les préfinancements

Comme pour le MCH1 : les préfinancements propres sont possibles sous certaines conditions :

- prévus au budget,
- projet défini,
- attribution annuelle ≤ 1 annuité,
- dissolution avec la durée d'utilité,
- en cas d'excédent de charges (budget / comptes) : pas d'attribution,
- en cas de non réalisation du projet : dissolution du préfinancement,
- pas possible de modifier l'affectation.



RECOMMANDATION No 9 PROVISIONS ET ENGAGEMENTS CONDITIONNELS

Provisions : sortie de fonds probable ou attendue dans la période comptable suivante en raison d'un événement situé dans le passé.

Exemples : provision pour soldes de vacances non prises, provision pour procès, ...

Les engagements conditionnels : engagements probables résultant d'un événement passé, sachant que l'existence de l'engagement doit encore être confirmée par un événement à venir.

Exemples : cautionnements, garanties de déficit, ...

Remarque :

Les deux provisions fiscales sont maintenues, soit :

- la provision sur le reliquat (qui figurera à l'actif du bilan en diminution du reliquat fiscal)
- et la provision sur l'estimé



RECOMMANDATION No 9 PROVISIONS ET ENGAGEMENTS CONDITIONNELS

Exemple du tableau des provisions (source : CACSFIC)

TABLEAU DES PROVISIONS					
Comptes annuels 2008	2050*	2081*	2085*	2088*	Total
Francs	Prestations supplémentaires du personnel	Autres prétentions du personnel	Autres activités d'exploitation	Compte des investissements	
Etat au 1.1.	280'000	120'000	420'000	0	820'000
Constitutions de provisions (augmentations incluses)	30'000	25'000	150'000	520'000	725'000
Utilisation	-50'000	0	-150'000	0	-200'000
Dissolutions	0	-10'000	0	0	-10'000
Etat au 31.12.	260'000	135'000	420'000	520'000	1'335'000
Dont provisions à court terme	260'000	0	80'000	0	340'000

**Remarque: numéros de comptes pour information ; il est préférable de ne pas les mentionner dans l'annexe aux comptes annuels.*



Département Présidentiel
Service de surveillance des communes

15 mars 2016 - Page 23

RECOMMANDATION No 10 COMPTE DES INVESTISSEMENTS

MCH1 :

- ♦ Dépenses et recettes concernant les biens du Patrimoine Administratif transitent par le compte des investissements.
- ♦ Les mouvements sur les biens du Patrimoine Financier ne transitent pas par le compte d'investissements.
- ♦ Subventions d'investissements nettes.

MCH2 :

- ♦ Pas de changement
- ♦ Pas de changement
- ♦ Pas de changement

Pas de modifications par rapport au MCH1.



Département Présidentiel
Service de surveillance des communes

15 mars 2016 - Page 24

RECOMMANDATION No 11

BILAN

MCH1 :

Actif : Patrimoine Administratif et
Patrimoine Financier

Passif : Engagements, Financements
Spéciaux et Préfinancements,
Fortune

Découvert à l'actif

MCH2 :

Actif : pas de changement

Passif : Capitaux de tiers et Capital
propre

Découvert au passif (négatif)

Les numéros de comptes sont modifiés (et plus détaillés) comme expliqué à la recommandation N° 3.



RECOMMANDATION No 12

COMPTABILISATION DES IMMOBILISATIONS

A. Amortissements (PA)

- L'amortissement s'effectue selon la durée d'utilisation des divers biens. Des nouvelles durées sont fixées à l'article 40 du projet de RAC.
- L'amortissement débute au moment de l'utilisation (actuellement : "en règle générale, l'année suivant le vote du crédit").
- Selon la méthode linéaire (sans changement).



RECOMMANDATION No 12

COMPTABILISATION DES IMMOBILISATIONS

B. Amortissements complémentaires (PA)

- Possibilité d'effectuer des amortissements supplémentaires, avec conditions :
 - ❖ **prévus au budget ou**
 - ❖ **vote d'un crédit budgétaire supplémentaire avant la fin de l'année civile.**

- **Comptabilisation des amortissements supplémentaires en charges extraordinaires.**



RECOMMANDATION No 12

COMPTABILISATION DES IMMOBILISATIONS

C. Activation des immobilisations

- **Concerne tous les biens du PA.**

- **Le principe existant actuellement a été maintenu, à savoir :**
 - ❖ **Si une dépense à caractère d'investissement est supérieure à 100 000 F pour un seul objet : obligation de la comptabiliser au compte des investissements (activation)**
 - ❖ **Si une dépense à caractère d'investissement est inférieure ou égale à 100 000 F pour un seul objet : la commune peut choisir entre une comptabilisation en charge du compte de résultats ou au compte des investissements (activation).**



RECOMMANDATION No 12 COMPTABILISATION DES IMMOBILISATIONS

D. Comptabilisation des immobilisations

- **Concerne tous les biens du PA ainsi que les immobilisations corporelles du PF (bâtiments, terrains).**
- **Avantages :** suivi des crédits :
 - ❖ date du vote du CM avec intégration de la délibération,
 - ❖ calcul automatique du total dépenses, total recettes, dépassement ou économie,
 - ❖ statut : en cours / terminé,
 - ❖ calcul automatique des amortissements,
 - ❖ report automatique au bilan,
 - ❖ calcul des dépenses restant à effectuer,



RECOMMANDATION No 13 CONSOLIDATION

Le MCH2 prévoit la possibilité d'effectuer une consolidation des entités dans lesquelles les communes participent de manière déterminante, ou contribuent de façon déterminante aux frais ou peuvent influencer l'organisation de façon déterminante.

Pour les communes genevoises, il s'agirait notamment des entités suivantes : fondations communales / intercommunales ou groupements intercommunaux.

La consolidation n'a pas été retenue. Raison principale : un tableau des différentes participations détenues par les communes est déjà requis dans l'annexe. Ce tableau indiquera déjà les données importantes de ces entités (situations financières, risques, buts, ..).



RECOMMANDATION No 14

TABLEAU DES FLUX DE TRESORERIE

Nouveau : Etablissement d'un tableau des flux de trésorerie

Trois niveaux de flux de trésorerie :

- cash flow provenant de l'activité d'exploitation
- cash flow provenant de l'activité d'investissement
- cash flow provenant de l'activité de financement

Avantage : connaître de quelles activités proviennent les liquidités et quelles activités utilisent celles-ci.

RECOMMANDATION No 15

ETAT DU CAPITAL PROPRE

Nouveau :

Etablissement d'un tableau qui mentionnera les différents mouvements ayant affecté les sous-rubriques du capital propre. Ce tableau figurera dans l'annexe des comptes.

MCH2 :

Le compte capital propre se compose de plusieurs sous-rubriques :

- Financements spéciaux
- Fonds spéciaux
- Préfinancements
- Réserves
- Réserves liées au retraitement (lors du passage MCH1-2)
- Excédent du bilan (résultats des exercices)

Avantage : vision des différents mouvements.

RECOMMANDATION No 16

ANNEXE DES COMPTES ANNUELS

Nouveau : Annexe nettement plus détaillée

- règles régissant la présentation des comptes et justifications des divergences éventuelles à celles-ci
- tableau des mouvements du capital propre
- tableau des provisions
- tableau des participations et garanties
- tableau des immobilisations
- indications supplémentaires permettant d'apprécier l'état de la fortune, des finances et des revenus et les risques financiers (leasing, risques sur contentieux, ...)
- explication du maintien des crédits en cours depuis plus de cinq ans.

Avantage : transparence, clarté.



RECOMMANDATION No 17

OBJECTIFS ET INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE

MCH2 :

la loi modèle propose différents objectifs de la politique budgétaire ayant pour but d'équilibrer durablement les finances publiques.

A ce jour :

La LAC prévoit des règles pour les budgets déficitaires :

- retour à l'équilibre dans les 4 ans,
- excédent de charges jusqu'à concurrence des amortissements
- et couvert par la fortune.

Le SSCO vérifie le respect de ces règles dans le cadre des budgets.

Indicateurs harmonisés calculés par le SSCO et publiés.

Aucune modification n'est proposée par le SSCO sur ces règles financières.



RECOMMANDATION No 18 INDICATEURS FINANCIERS

Le MCH2 recommande le calcul de huit indicateurs financiers :

- taux d'endettement net,
- degré d'autofinancement,
- part des charges d'intérêts,
- dette brute par rapport aux revenus,
- dette nette par habitant en francs,
- part du service de la dette,
- proportion des investissements,
- taux d'autofinancement,



RECOMMANDATION No 19 PROCEDURE LORS DU PASSAGE AU MCH2

Patrimoine financier :

- Le PF doit être réévalué à sa valeur vénale (norme minimale MCH2). La valeur de remplacement a été choisie.
- Cette réévaluation sera effectuée en modifiant les soldes d'ouverture du bilan.

Patrimoine administratif :

- Le PA ne doit pas faire l'objet d'un retraitement (choix du groupe de travail, choix donné par le MCH2).

Autres comptes du bilan :

- Les provisions et les comptes de régularisation doivent être retraités.



RECOMMANDATION No 20 LOI MODELE

- Le Canton de Genève a opté pour des modifications de la LAC et du RAC en lien avec les recommandations MCH2 et l'intégration des anciennes directives.
- La loi modèle a servi de base aux modifications de la LAC et du RAC, toutefois elle n'a pas été reprise intégralement en raison des spécificités cantonales genevoises.
- La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève a également été utilisée comme modèle.
- Les projets de modification de la LAC et du RAC ont été transmis à la Cour des comptes en consultation.



RECOMMANDATION No 21 INSTRUMENTS FINANCIERS

- Recommandation ajoutée par la CDF en 2013.
- Recommandation 'technique' qui régit notamment la comptabilisation des produits dérivés.
- L'utilisation des instruments financiers est strictement encadrée par le SSCO et fera l'objet d'un chapitre dans le manuel MCH2.



AUTRES MODIFICATIONS DE LA LAC

- Obligation d'un **plan financier quadriennal**.

- Obligation d'un **système de contrôle interne proportionné**.

- Obligation d'un **organe d'audit interne** pour les communes de plus de 50 000 habitants (Art. 221 Cst-GE).



AUTRES MODIFICATIONS DE LA LAC

1. Obligation d'un **plan financier quadriennal**.

But : appréhender les budgets futurs et bénéficier d'une vision à moyen, voire à long terme de l'évolution des finances communales. Principalement, lors d'investissements importants à venir (détermination de l'impact sur le compte de fonctionnement : amortissements, intérêts, charges induites, ..).

En cas de **budget déficitaire** : ce PFQ est transmis au CM pour information et au SSCO pour approbation.



AUTRES MODIFICATIONS DE LA LAC

2. Obligation d'un système de contrôle interne proportionné.

Rapport (25) de la Cour des comptes de mars 2010 "audit de gestion relatif au système de contrôle interne de communes genevoises".

Guide du système de contrôle interne des communes genevoises (2011) mandaté par l'ACG.

3. Obligation d'un organe d'audit interne pour les communes de plus de 50 000 habitants.

Obligation de la Constitution genevoise (art. 221 Cst-GE).



AUTRES MODIFICATIONS DE LA LAC

Dispositions relatives au contrôle des comptes dans le projet de LAC:

Art. 126 Organe de révision (partiel)

¹ Les comptes de la Ville de Genève sont vérifiés par son service du contrôle financier, qui doit avoir obtenu la reconnaissance "MCH2".

² Les comptes des autres communes doivent être contrôlés par une entreprise de révision agréée en tant qu'expert-réviseur conformément à l'article 4 de la loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs et ayant obtenu la reconnaissance "MCH2".

⁵ Le mandat de contrôle confié à une entreprise de révision ne peut être renouvelé que six fois au maximum.



MISE EN OEUVRE

Mise en place des nouveaux outils informatiques

Le SIACG a déjà débuté ces travaux.

Des tables de conversion MCH1-MCH2 ont été élaborées pour la fonctionnelle, le compte de résultats, le compte des investissements et le bilan.

Des séances du SIACG pour les responsables financiers expliquant les modifications informatiques MCH2 ont débuté.

Des communes ont commencé les travaux liés à la conversion de leur plan comptable MCH1 à MCH2.

Le SSCO a déjà également entrepris les travaux de modifications informatiques (avec la DGSI).

MISE EN OEUVRE

Formations

Des formations sont prévues pour :

- les Magistrats communaux,
- les Conseillers municipaux,
- les Responsables financiers communaux et les Secrétaires généraux,
- les organes de contrôle fiduciaire.

Les formations seront ciblées selon le public, tant au niveau des sujets qu'au niveau de leur durée.

Les périodes de formation se tiendront au début de l'année 2017.

MISE EN OEUVRE

Instruments de suivis

Divers outils d'accompagnement et de suivis de la mise en œuvre du MCH2 sont mis en place ou en cours de mise en place avec le soutien de l'ACG et du SIACG.

- Groupes de travail
- Foire aux questions
- Messagerie MCH2
- Suivi du plan comptable
- Questionnaires

MISE EN OEUVRE

Manuel de comptabilité publique

Un Manuel de comptabilité publique MCH2 à l'attention des communes genevoises est en cours de rédaction par le SSCO avec l'Ordre genevois de la Chambre Fiduciaire et l'Association Fiduciaire Suisse.

Il sera transmis à la Cour des comptes pour validation.


Ce Manuel traitera, notamment, de la procédure pour le retraitement du bilan d'ouverture. Il donnera des exemples d'opérations comptables ainsi que des exemples d'annexes aux comptes et des divers tableaux demandés. Un contrat-type pour les mandats de révision ainsi qu'un exemple de rapport de révision seront également inclus.

Merci de votre attention



Département Présidentiel
Service de surveillance des communes

15 mars 2016 - Page 47

 <p>REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE</p> <p>POPE THERIASUS LIII</p>	<h1>PROJET DE RÈGLEMENT</h1>
<p>Projet présenté par le DP</p> <p>Contact suivi du dossier : Guillaume Zuber tél. 022 546 72 41 Contact secrétariat : Isabelle Garcia tél. 022 546 72 43</p> <p>Version : 7 – du 26.06.2015</p>	<p>Projet adopté par le Conseil d'Etat</p>
<p>Visa de la chancellerie d'Etat :</p>	<p>(visa du Conseil d'Etat)</p> <p>[] sans modification [] avec modification(s)</p> <p>Remarque(s) :</p>

Note au service de la
législation

Je vous transmets ci-joint, aux fins de publication dans la Feuille d'avis officielle, le

**Règlement modifiant le règlement d'application de la loi sur
l'administration des communes (B 6 05.01)**

adopté par le Conseil d'Etat dans sa séance de ce jour.

Avec mes remerciements et mes salutations les meilleures.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière : Anja Wyden Guelpa

Règlement modifiant le règlement d'application de la loi sur l'administration des communes

B 6 05.01

Le CONSEIL D'ÉTAT de la République et canton de Genève
arrête :

Art. 1 Modifications

Le règlement d'application de la loi sur l'administration des communes, du 31 octobre 1984, est modifié comme suit :

Chapitre IV Comptes annuels (nouvelle dénomination)

Section 1 Référentiel comptable (nouvelle dénomination)

Art. 18 Référentiel comptable (nouveau)

¹ Les comptes annuels suivent la classification fonctionnelle et la classification par nature du modèle comptable harmonisé 2 (MCH2).

² Lors du vote, les comptes annuels doivent être approuvés en présentant des rubriques à deux positions de fonction et deux positions de nature, au minimum.

Section 2 Contenu des comptes (nouveau)

Art. 19 Contenu des comptes annuels (nouveau)

¹ Les comptes annuels comprennent les éléments suivants:

- a. le bilan,
- b. le compte de résultats,
- c. le compte des investissements,
- d. le tableau des flux de trésorerie,
- e. l'annexe.

² Les chiffres du bilan et du compte de résultats de l'exercice précédent ainsi que le budget de l'exercice doivent également être présentés au conseil municipal pour comparaison.

Art. 20 Présentation des comptes annuels (nouveau)

¹ Les communes présentent chaque année des comptes annuels.

² Le rapport de l'organe de révision est joint aux comptes annuels.

³ Les comptes des entités intercommunales sont présentés pour information conjointement aux comptes annuels communaux.

⁴ La délibération approuvant les comptes annuels doit indiquer

- a. l'approbation des comptes annuels qui figureront dans leur intégralité en annexe de la délibération,
- b. les soldes du compte de résultats à deux niveaux,
- c. les soldes du compte des investissements,
- d. le total du bilan
- e. l'ouverture des crédits budgétaires supplémentaires pour les comptes de charge présentant des dépassements.

Art. 21 Bilan (nouveau)

¹ Le bilan reflète la situation financière de l'entité. Il présente les actifs en regard des passifs.

² Les actifs comprennent le patrimoine financier et le patrimoine administratif.

³ Les passifs sont répartis en capitaux de tiers et capital propre.

Art. 22 Patrimoine administratif et financier (nouveau)

¹ Le patrimoine administratif est composé des actifs détenus par les communes pour l'accomplissement direct des tâches publiques.

² Le patrimoine financier est composé des actifs détenus par les communes pour en retirer des revenus ou pour valoriser le capital et qui peuvent être aliénés sans porter préjudice à l'accomplissement des tâches publiques.

Art. 23 Compte de résultats (nouveau)

Le compte de résultats indique à un premier niveau le résultat opérationnel (comprenant le résultat provenant des activités d'exploitation et le résultat provenant de financements) et à un deuxième niveau le résultat extraordinaire, avec l'excédent de charges ou de revenus respectifs, ainsi que le résultat total qui modifie le capital propre.

Art. 24 Contenu du compte de résultats (nouveau)

Le contenu du compte de résultats comprend les natures fixées par le plan comptable MCH2.

Art. 25 Compte des investissements (nouveau)

¹ Un investissement est une dépense destinée à des biens dont l'existence et l'usage doivent être garantis pendant une certaine durée, soit :

- a. sous l'angle quantitatif, par une mise à disposition ou par un accroissement substantiel d'un équipement,
- b. sous l'angle qualitatif, par une sensible augmentation de la durée d'existence d'un bien, liée à l'accroissement de sa valeur.

² Le compte des investissements reflète les mouvements du patrimoine administratif.

³ Le compte des investissements présente les dépenses d'investissement en regard des recettes d'investissement.

Art. 26 Contenu du compte des investissements (nouveau)

¹ Le compte des investissements comprend les natures fixées par le plan comptable.

² Le solde du compte des investissements (investissements nets) modifie l'actif du patrimoine administratif au bilan.

³ Le compte des investissements constitue la base du calcul du flux de trésorerie provenant des investissements et des désinvestissements dans le tableau des flux de trésorerie.

Art. 27 Tableau des flux de trésorerie (nouveau)

¹ Le tableau des flux de trésorerie renseigne sur l'origine et l'utilisation des fonds.

² Le tableau des flux de trésorerie présente par tranche détaillée le flux de trésorerie provenant des activités d'exploitation (compte de résultats), le flux de trésorerie provenant de l'activité d'investissement (compte des investissements) et le flux de trésorerie provenant de l'activité de financement.

³ Le flux de trésorerie provenant des activités d'exploitation est établi selon la méthode indirecte.

Art. 28 Annexe aux comptes annuels (nouveau)

L'annexe des comptes annuels :

- a. indique les règles régissant la présentation des comptes et justifie les dérogations à ces règles,

- 4 -

- b. offre une vue d'ensemble des principes relatifs à la présentation des comptes, y compris des principes les plus importants régissant l'établissement du bilan et l'évaluation (en particulier les méthodes et taux d'amortissement),
- c. contient l'état du capital propre,
- d. contient le tableau des provisions,
- e. contient le tableau des participations et des garanties,
- f. présente dans un tableau des immobilisations des informations détaillées sur les placements de capitaux,
- g. fournit des indications supplémentaires permettant d'apprécier l'état de la fortune et des revenus, les engagements et les risques financiers.
- h. fournit, pour les crédits d'engagement ouverts depuis plus de cinq ans et non encore clôturés, une explication sur leur maintien.
- i. justifie l'utilisation et les dépassements de crédits budgétaires.

Art. 29 L'état du capital propre (nouveau)

Le tableau des capitaux propres indique les causes du changement du capital propre.

Art. 30 Tableau des provisions (nouveau)

¹ Toutes les provisions existantes doivent être indiquées dans le tableau des provisions.

² Les provisions doivent être classées par catégories.

³ Le tableau des provisions comprend:

- a. une description du type de provision,
- b. une présentation de l'état de la provision en francs à la fin de l'année précédente,
- c. une présentation de l'état de la provision en francs à la fin de l'année en cours,
- d. un commentaire sur la variation de la provision.

⁴ Les provisions peuvent être présentées par compte de deux positions de fonction et de deux positions de nature.

Art. 31 Tableau des participations (nouveau)

¹ Les participations en capital, ainsi que les organisations que la commune influence de façon déterminante, doivent être inscrites dans le tableau des participations.

- 5 -

² Le tableau des participations indique pour chaque organisation:

- a. le nom et la forme juridique de l'organisation,
- b. les activités et les tâches publiques qu'elle doit effectuer,
- c. l'ensemble du capital de l'organisation et la part que détient la commune,
- d. la valeur d'acquisition et la valeur comptable de la participation,
- e. les principaux autres détenteurs de participations,
- f. les participations que l'organisation détient en propre,
- g. les flux financiers pendant l'année de référence entre la commune et l'organisation et les prestations fournies par l'organisation,
- h. les risques spécifiques, y compris les engagements conditionnels et engagements de garantie de l'organisation,
- i. le bilan et le compte de résultats consolidés des derniers comptes annuels de l'organisation, avec indications sur les normes de présentation des comptes appliquées.

Art. 32 Tableau des garanties (nouveau)

¹ Doivent être inscrites dans le tableau des garanties toutes les activités entraînant à l'avenir un engagement important de la commune. Le tableau des garanties présente notamment :

- a. les engagements conditionnels par lesquels la commune s'engage au profit de tiers, en particulier les cautionnements, les garanties, les garanties de déficit.
- b. d'autres états de fait ayant un caractère conditionnel, à condition qu'ils ne soient pas encore pris en considération en tant que provisions, tels que les peines conventionnelles, les débits, etc.

² Le tableau des garanties indique pour chaque engagement:

- a. le nom du bénéficiaire ou du cocontractant,
- b. les propriétaires ou copropriétaires les plus importants de l'unité destinataire,
- c. la typologie du rapport juridique,
- d. les flux financiers pendant l'année de référence entre la commune et l'entité destinataire,
- e. les prestations couvertes par la garantie,
- f. selon l'étendue et la nature de la garantie, des données spécifiques supplémentaires sur l'entité destinataire ou le cocontractant.

Art. 33 Tableau des immobilisations (nouveau)

¹ Le tableau des immobilisations répertorie tous les biens enregistrés dans la comptabilité des immobilisations listés à l'article 35. Pour chaque bien, il indique la somme des valeurs comptables des dépenses, recettes et les amortissements cumulés (agregés avec les pertes de valeur cumulées) au début et à la fin de la période. La date de la délibération approuvant la dépense ainsi que le montant du crédit brut voté doivent également être indiqués.

² Les valeurs comptables brutes doivent tenir compte des mouvements suivants:

- a. entrées,
- b. sorties et aliénations,
- c. augmentations ou diminutions pendant la période qui résultent de retraitements, d'augmentations de valeur ou de pertes de valeur,
- d. amortissements,
- e. différences de change,
- f. autres mouvements.

³ Les dépassements sur les crédits d'engagement doivent être indiqués et expliqués dans le tableau des immobilisations.

Section 3 Tenue des comptes (nouveau)**Art. 34 Définition (nouveau)**

La tenue des comptes est un enregistrement chronologique et systématique des transactions effectuées avec l'extérieur et des imputations internes.

Art. 35 Comptabilité des immobilisations (nouveau)

¹ Les actifs (biens d'investissement) sont inscrits dans la comptabilité des immobilisations. Entrent exclusivement dans ces actifs :

- a. les biens du patrimoine administratif.
- b. les immobilisations corporelles du patrimoine financier (terrains et bâtiments).

² Des informations complémentaires (données d'inventaire, données de base, etc.) et l'historique des objets (par ex. réparations, maintenances, etc.) peuvent également être inscrites par objet dans la comptabilité des immobilisations.

Art. 36 Imputations internes (nouveau)

Les imputations internes sont des facturations créditées ou débitées entre les unités administratives d'une commune ou des répartitions de charges globales dans les fonctions concernées.

Section 4 Etablissement du bilan, évaluation et amortissements (nouveau)**Art. 37 Etablissement du bilan (nouveau)**

¹ Les actifs du patrimoine financier et du patrimoine administratif sont portés au bilan.

² Les engagements sont portés au bilan lorsqu'ils entraîneront vraisemblablement une sortie de fonds et que leur valeur peut être déterminée de manière fiable.

³ Des provisions sont constituées en vue de couvrir des engagements existants dont la date d'exécution ou le montant des sorties de fonds qu'ils entraîneront sont incertains.

Art. 38 Evaluation du patrimoine financier (nouveau)

¹ Les immobilisations corporelles du patrimoine financier sont évaluées au coût d'acquisition lors de l'entrée au bilan. En l'absence d'un coût d'acquisition, l'établissement du bilan se fait à la juste valeur. Les évaluations s'effectuent en application de la méthode de la valeur de remplacement.

² Tous les cinq ans, les immobilisations corporelles du patrimoine financier doivent être réévaluées à la valeur vénale lors de la clôture du bilan. Cette réévaluation s'effectue en appliquant la méthode de la valeur de remplacement.

³ Les placements financiers sont réévalués systématiquement chaque année.

⁴ Les autres éléments du patrimoine financier sont portés au bilan à la valeur nominale.

⁵ Si une diminution durable de la valeur est prévisible sur un poste du patrimoine financier, notamment en cas d'un crédit d'étude non suivi de réalisation ou de travaux de rénovation n'apportant pas de plus-value, la valeur portée au bilan sera dépréciée.

Art. 39 Seuil d'activation des investissements du patrimoine administratif (nouveau)

¹ Un investissement tel que défini à l'article 25 doit être inscrit à l'actif dans le patrimoine administratif, en transitant par le compte des investissements.

² Une dépense d'investissement jusqu'à 100 000 F pour un seul objet peut, le cas échéant, être incluse dans un crédit budgétaire.

Art. 40 Evaluation et amortissement du patrimoine administratif (nouveau)

¹ Les biens du patrimoine administratif sont inscrits au bilan au coût d'acquisition ou de production.

² En l'absence de coûts ou si aucun prix n'a été payé, la juste valeur est portée au bilan à titre de coût d'acquisition.

³ Tout crédit d'engagement pour des dépenses d'investissement doit prévoir la durée et la période d'amortissement.

⁴ La première annuité d'amortissement doit être comptabilisée lors de la première année d'utilisation de l'investissement, sur la base du crédit net réel. L'année de début d'amortissement doit être estimée et mentionnée dans la délibération ouvrant le crédit d'engagement.

⁵ La durée d'amortissement des actifs est basée sur leur durée d'utilisation fixée à l'alinéa 7. Les amortissements sont linéaires.

⁶ Si une diminution durable de la valeur est prévisible sur un poste du patrimoine administratif, sa valeur nominale doit être dépréciée.

⁷ L'amortissement des investissements du patrimoine administratif portés à l'actif du bilan doit être effectué dans les délais suivants :

- a) 40 ans pour les terrains non bâtis, soit les parcs publics, les cimetières et les forêts;
- b) 40 ans pour les ouvrages d'assainissement, les canalisations et les corrections des cours d'eau;
- c) 30 ans pour les travaux de génie civil, notamment les routes;
- d) 30 ans pour les bâtiments et constructions neufs y compris la valeur du terrain ainsi que les rénovations lourdes;
- e) 15 ans pour les véhicules spéciaux;
- f) 10 ans pour les aménagements divers;
- g) 10 ans pour les rénovations légères du génie civil;
- h) 10 ans pour les installations fixes telles que les équipements et les installations techniques;
- i) 8 ans pour les biens meubles, véhicules, machines;
- j) 5 ans pour les immobilisations incorporelles telles que les brevets, logiciels et licences perpétuelles;
- k) 5 ans pour les planifications locales ou régionales ainsi que les frais de concours pour un secteur;

- l) 5 ans pour les subventions d'investissement versées à des entités privées;
- m) 4 ans pour les systèmes informatiques et de communication;
- n) 1 an pour les crédits d'étude non suivis de réalisation et les frais de concours liés à un objet non suivis de réalisation;
- o) les crédits d'étude suivis de réalisation et les frais de concours liés à un objet suivis de réalisation doivent être amortis avec le crédit principal correspondant.
- p) les subventions d'investissement versées à des entités publiques doivent être amorties par analogie selon les durées d'amortissement prévues aux lettres a à o;
- q) les prêts et participations permanentes du patrimoine administratif ne sont amortissables que si la solvabilité des débiteurs ou le rendement l'exigent ;

Art. 41 Amortissement complémentaire du patrimoine administratif (nouveau)

¹ Des amortissements complémentaires sont possibles, à condition, soit qu'ils figurent au budget de fonctionnement et soient expressément mentionnés dans la délibération du conseil municipal approuvant le budget, soit qu'ils soient acceptés dans une délibération ouvrant un crédit budgétaire supplémentaire votée avant le 31 décembre.

² Des amortissements complémentaires liés à la conjoncture et destinés à détériorer la clôture des comptes à des fins tactiques ne sont pas tolérés.

³ Les amortissements complémentaires sont comptabilisés dans le compte de résultats sous la catégorie des charges extraordinaires;

Art. 42 Préfinancement propres du patrimoine administratif (nouveau)

Des préfinancements propres sont possibles, aux conditions cumulatives suivantes :

- a. qu'ils figurent, soit au budget de fonctionnement et soient expressément mentionnés dans la délibération du conseil municipal approuvant le budget, soit qu'ils soient acceptés dans une délibération ouvrant un crédit budgétaire supplémentaire votée avant le 31 décembre,
- b. l'objet du préfinancement est clairement défini,
- c. l'attribution annuelle ne peut excéder une annuité d'amortissement,
- d. la dissolution des préfinancements est effectuée de la même manière que la durée d'utilité (soit en même temps que l'amortissement de l'investissement),
- e. ils ne peuvent être constitués que s'il n'y a pas de découvert du bilan et que si les amortissements sont couverts au terme de la durée d'utilité,

- f. l'attribution à un préfinancement ne peut pas être effectuée s'il y a un excédent de charges au budget ou aux comptes,
- g. si le projet d'investissement ne se réalise pas, le préfinancement doit être dissout aussitôt,
- h. il n'est pas possible de modifier l'affectation d'un préfinancement,
- i. aucun intérêt n'est dû sur les préfinancements propres.

Art. 43 Evaluation des capitaux de tiers (nouveau)

Les capitaux de tiers sont évalués à la valeur nominale.

Art. 44 Evaluation des ducroires fiscaux et des recettes fiscales (nouveau)

¹ Les recettes fiscales sont comptabilisées selon le principe de la délimitation des impôts. A cet effet, le département des finances remet chaque année les résultats des recettes fiscales, des charges liées à la fiscalité et des créances fiscales qui doivent être intégralement enregistrées dans les comptes par les communes.

² La comptabilisation d'une provision sur les estimations fiscales est tolérée à condition qu'elle respecte les normes fixées par le département.

³ Les ducroires sur les créances fiscales doivent respecter les normes fixées par le département.

Section 5 Indicateurs financiers (nouveau)

Art. 45 Indicateurs financiers (nouveau)

¹ La situation financière est présentée à l'aide des indicateurs financiers suivants:

- a. Taux d'endettement net,
- b. Degré d'autofinancement,
- c. Part des charges d'intérêts,
- d. Dette brute par rapport aux revenus,
- e. Proportion des investissements,
- f. Part du service de la dette,
- g. Dette nette I ou II par habitant en francs,
- h. Taux d'autofinancement.

² Le département est chargé de calculer ces indicateurs financiers.

Chapitre V Budget, crédits budgétaires et plan d'investissement (nouveau)

Section 1 Budget (nouveau)

Art. 46 Présentation du budget (nouveau)

¹ Le budget suit la classification fonctionnelle et la classification par nature du MCH2.

² Lors du vote, le budget doit être approuvé en présentant des rubriques à deux positions de fonction et deux positions de nature, au minimum.

³ Le projet de budget comprend les postes du budget de l'année en cours et ceux des derniers comptes annuels, les différences importantes entre le budget en vigueur et le projet doivent être justifiées.

Art. 47 Contenu (nouveau)

¹ Le budget comprend toutes les charges devant être approuvées et les revenus estimés dans le compte de résultats.

² Le budget fait l'objet d'un commentaire, notamment une explication sur les postes présentant des changements importants par rapport à l'année précédente.

³ Le budget des entités intercommunales est présenté pour information conjointement au budget communal.

Section 2 Crédits budgétaires (nouveau)

Art. 48 Crédit budgétaire (nouveau)

Définition

Un crédit budgétaire est une autorisation annuelle d'utiliser, dans un but précis, un certain montant inscrit au budget de fonctionnement.

Art. 49 Crédit supplémentaire (nouveau)

¹ Si un crédit budgétaire est insuffisant pour remplir la tâche prévue, un crédit supplémentaire doit être demandé.

² L'article 51 demeure réservé.

Art. 50 Charges liées (nouveau)

Une charge est considérée comme liée lorsqu'il n'existe aucune liberté d'action quant à son montant, au moment de son engagement ou à d'autres circonstances essentielles.

Art. 51 Dépassement du crédit budgétaire (nouveau)

¹ Lorsqu'un crédit budgétaire est insuffisant, un crédit budgétaire supplémentaire doit, en principe, être demandé avant de pouvoir engager des dépenses supplémentaires; selon les circonstances et l'importance du dépassement, une information devra être faite au conseil municipal ou à la commission concernée.

² Dans ce cas, une demande de crédit budgétaire supplémentaire est présentée au moment du bouclage des comptes annuels.

³ Un dépassement est considéré comme important notamment dès qu'il atteint 5% de la ligne budgétaire.

⁴ Les charges liées qui doivent être engagées jusqu'à la décision du conseil municipal ne nécessitent pas de crédit supplémentaire.

⁵ L'utilisation anticipée d'un crédit et les dépassements de crédits doivent être justifiés dans les comptes annuels et approuvés par le conseil municipal.

Section 3 Plan d'investissement (nouveau)

Art. 52 Présentation (nouveau)

¹ Le plan d'investissement doit être établi chaque année et présenté au conseil municipal en même temps que le budget; il n'est pas soumis au vote.

² Le plan d'investissement suit la classification fonctionnelle et la classification par nature du plan comptable MCH2 édité par le département.

³ Il comprend :

a) les tranches de dépenses et de recettes de l'année à valoir sur les crédits d'engagement du patrimoine administratif déjà votés par le conseil municipal selon le principe du produit brut;

b) les tranches de dépenses et de recettes de l'année à valoir sur les crédits d'engagement du patrimoine administratif à voter par le conseil municipal selon le principe du produit brut;

c) le mode de financement, c'est-à-dire l'insuffisance ou l'excédent de financement des investissements nets.

Art. 53 Transmission au département (nouveau)

Le plan d'investissement est transmis au département.

Chapitre VI Crédits d'engagement (nouveau)

Art. 54 Définition (nouveau)

¹ Un crédit d'engagement doit être demandé pour toute dépense d'investissement, l'article 39 alinéa 2 demeurant réservé.

² Un crédit doit également être demandé au conseil municipal pour tout placement du patrimoine financier, sous réserve de l'article 48, lettre j, de la loi qui donne la compétence au conseil administratif, au maire après consultation de ses adjoints ou à un adjoint dans le cadre de ses fonctions déléguées, d'opérer des placements financiers sous la forme suivante :

- a. montants en espèces,
- b. créances libellées en un montant fixe en francs suisses, notamment des avoirs sur compte de chèque postal ou en banque,
- c. bons de caisse ou obligations d'emprunts suisses,
- d. lettres de gage suisses,
- e. reconnaissances de dettes auprès d'autres collectivités publiques en Suisse.

³ La délibération portant sur les placements du patrimoine financier peut spécifier les modalités de gestion et de valorisation à mettre en oeuvre par l'exécutif.

⁴ Les biens qui ne sont plus utilisés à des fins d'utilité publique sont transférés du patrimoine administratif au patrimoine financier à leur valeur comptable, par une délibération du conseil municipal.

⁵ Les transferts d'éléments du patrimoine financier dans le patrimoine administratif s'effectuent à la valeur comptable, par le biais d'une délibération du conseil municipal.

Art. 55 Montant brut (nouveau)

¹ Le crédit d'engagement doit être voté sous la forme d'un montant brut de la dépense.

² Les subventions et participations de tiers éventuelles doivent être indiquées avec l'estimation de leur montant.

³ Le montant net de la dépense à charge de la commune doit être mentionné dans la délibération.

Art. 56 But et mode de financement (nouveau)

La délibération ouvrant un crédit d'engagement doit faire mention de son but et de son mode de financement dans son dispositif.

Art. 57 Crédit complémentaire (nouveau)

Définition

¹ Lorsqu'un crédit d'engagement est insuffisant, un crédit complémentaire doit, en principe, être demandé avant de pouvoir engager des dépenses supplémentaires; selon les circonstances et l'importance du dépassement, une

information devra être faite au conseil municipal ou à la commission concernée.

² Dans ce cas, une demande de crédit complémentaire est présentée au moment du bouclement du crédit d'engagement.

³ Un crédit d'engagement est considéré comme dépassé lorsque le montant brut de la dépense voté est inférieur au montant brut de la dépense effective.

⁴ Un dépassement est considéré comme important notamment dès qu'il atteint 10% du crédit brut voté.

Art. 58 Bouclement (nouveau)

¹ Un crédit d'engagement est périmé dès que son but est atteint ou qu'il est devenu sans objet.

² Un crédit d'engagement doit être bouclé après l'achèvement d'un projet mais au plus tard au moment du bouclement des comptes.

³ Tout crédit qui n'est pas bouclé dans un délai de 5 ans à compter de son ouverture devra faire l'objet d'une justification figurant dans l'annexe aux comptes annuels.

Art. 59 Emprunts (nouveau)

Pour permettre la réalisation de projets financés par des crédits d'engagement, le conseil administratif, le maire après consultation de ses adjoints ou un adjoint dans le cadre de ses fonctions déléguées, peuvent émettre à titre provisoire auprès d'établissements de crédits, des emprunts à court terme à concurrence des crédits votés, pour autant que le conseil municipal ait approuvé le recours à l'emprunt en application de l'article 30 de la loi.

Chapitre VII Dispositions sur le contrôle (nouveau)

Art. 60 Signature collective à deux (nouveau)

¹ Les ordres relatifs aux opérations financières que la commune effectue auprès des établissements dans lesquels elle détient un compte doivent comporter la signature collective à deux.

² La liste des personnes autorisées à signer collectivement à deux, sur laquelle figure un modèle de signatures, est adressée au département pour information ainsi qu'au département des finances dans le cadre de la tenue des comptes.

Section 1 Contrôles par le conseil municipal (nouveau)

Art. 61 Commission des finances (nouveau)

¹ Au début de chaque période législative, le conseil municipal nomme une commission des finances dont les compétences sont l'examen des points suivants :

- a) le budget;
- b) les crédits supplémentaires;
- c) les crédits d'engagement et les crédits complémentaires;
- d) les comptes annuels.

² La commission a accès à toutes les pièces nécessaires à l'exercice du contrôle, à l'exception des documents relatifs aux salaires.

³ La commission propose au conseil municipal l'approbation ou le refus des délibérations portant sur les objets mentionnés à l'alinéa 1.

Section 2 Contrôles par le département (nouveau)**Art. 62 Contenu du contrôle (nouveau)**

¹ Le département est compétent pour contrôler si les charges, les dépenses et les placements du patrimoine financier, sous réserve de l'article 48, lettre j, de la loi, sont couverts par le budget ou par des crédits d'engagement votés par le conseil municipal.

² Le département peut procéder à des contrôles comptables dans les communes.

Art. 63 Constat d'irrégularité (nouveau)

Si le département constate une irrégularité dans la gestion ou la tenue des comptes d'une commune, il informe immédiatement le conseil administratif ou le maire et, le cas échéant, l'entreprise de révision par un rapport écrit.

Art. 64 Délai (nouveau)

Le département impartit au conseil administratif ou au maire un délai pour régulariser la situation.

Art. 65 Décision du Conseil d'Etat (nouveau)

Si, à l'échéance de ce délai, la régularisation n'est pas intervenue, le département informe le Conseil d'Etat qui prend les mesures légales appropriées.

Section 3 Contrôles par les entreprises de révision (nouveau)

Art. 66 Organe de révision (nouveau)

¹ Le conseil administratif ou le maire doit fournir à l'entreprise de révision, sur demande, tout renseignement ou document nécessaire à l'accomplissement de ses tâches.

² L'entreprise de révision établit à l'intention du conseil municipal le rapport de révision qui doit lui être transmis.

³ La reconnaissance MCH2 au sens de l'article 105 de la loi est obtenue par la participation annuelle à une formation continue reconnue par le département.

Art. 67 Contenu du rapport (nouveau)

L'entreprise de révision établit un rapport basé sur un contrôle ordinaire conformément à l'article 728b alinéa 1 du Code des obligations comprenant notamment :

- a) Les conclusions dont l'opinion d'audit signée proposant l'approbation ou non des comptes annuels dans leur intégralité avec ou sans réserves,
- b) Une copie des comptes annuels de la commune dans leur intégralité sur lesquels s'est basé le contrôle de l'entreprise de révision.

Art. 68 Contrôle (nouveau)

¹ Le contrôle effectué par une entreprise de révision a pour but d'exprimer une opinion permettant de s'assurer que la comptabilité et les états financiers sont conformes aux prescriptions de la loi sur l'administration des communes et son règlement d'application, ainsi qu'au référentiel comptable MCH2.

² L'entreprise de révision atteste qu'il existe un système de contrôle interne qui comprend également la gestion de la taxe professionnelle communale.

³ Les critères de contrôle sont définis par les normes et pratiques professionnelles en vigueur, en particulier les Normes d'audit Suisses (NAS) et le manuel suisse d'audit (MSA).

Art. 69 Transmission au département (nouveau)

L'entreprise de révision doit transmettre un exemplaire de son rapport de révision au département au plus tard le 15 mai. Ce délai est fixé au 30 septembre pour les communes de plus de 50 000 habitants.

Art. 70 Opérations délictueuses (nouveau)

- 17 -

Si l'entreprise de révision découvre des opérations délictueuses, au sens du droit pénal, il l'annonce immédiatement et simultanément au conseil administratif ou au maire et au département.

Chapitre VIII Statistique financière (nouveau)

Art. 71 Publication

Le département publie une statistique financière sur les comptes annuels des communes genevoises basée sur le plan comptable édité par le département.

Art. 72 Structure

La statistique financière destinée à la Confédération est établie par le département selon le plan comptable édité par le département.

Art. 2 Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur le <date>.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Anja WYDEN GUELPA