

Contrôle interne au sein des collectivités publiques locales

Bases légales

- < Loi sur les finances communales du 22 mars 2018 (LFCo ; RSF 140.6)
- < Ordonnance sur les finances communales du 14 octobre 2019 (OFCo ; RSF 140.61)

Les articles 55 et 56 de la loi sur les finances communales (LFCo) introduisent l'obligation, pour les collectivités publiques locales, de disposer d'un système de contrôle interne (SCI).

L'article 28 de l'ordonnance sur les finances communales (OFCo) indique que les éléments essentiels du SCI sont précisés dans les directives du Service des communes (SCom). La présente directive répond à cette exigence.

L'article 62 LFCo précise encore que l'organe de révision doit attester de l'existence d'un SCI au sein de la collectivité.

Introduction du système de contrôle interne (SCI)

Si la législation sur les finances communales donne une définition de ce que doit être le système de contrôle interne au sein d'une collectivité, le législateur laisse cependant une marge de manœuvre importante quant à sa concrétisation.

L'établissement d'un modèle de SCI applicable directement à l'ensemble des collectivités locales est complexe. En effet, le SCI dépendra des caractéristiques propres à chaque collectivité (taille, organisation, mode de fonctionnement, etc.). Cette directive a ainsi pour but de guider les collectivités locales dans la mise en place d'un SCI en décrivant les différentes étapes à suivre pour sa création et en donnant des exemples applicables à la majorité des collectivités.

Au-delà d'une obligation légale, le SCI constitue surtout un outil utile à la collectivité en garantissant le bon déroulement de ses processus clés. Il est donc essentiel de construire le SCI avec un état d'esprit le plus pragmatique possible en se concentrant sur les risques les plus importants. Enfin, le SCI doit évoluer dans le temps et doit être adapté afin de demeurer efficace au gré de l'évolution des tâches ou du développement de la collectivité.

La notion de risque est au centre du SCI. On pense en premier lieu aux risques financiers, mais il s'agit aussi des risques organisationnels, informatiques et réglementaires. La dernière section de cette directive énumère, de manière non exhaustive, les risques propres à une collectivité publique locale. Pour exemple, est annexée une matrice répertoriant ces risques et les mesures permettant de les prévenir (voir ci-dessous et fichier Excel en annexe à cette directive).

Il existe une large documentation traitant du SCI. La *Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales* a notamment publié un guide relatif à sa mise en œuvre ([lien](#)). Ce guide se concentre sur les aspects essentiels et ne constitue pas une source d'information exhaustive sur le sujet. Elle doit cependant permettre aux collectivités de petite et moyenne tailles de créer un SCI qui correspond à leurs besoins.

Étapes pour la création d'un SCI

On peut distinguer cinq étapes indispensables à la création d'un SCI :

1. *Nomination d'un responsable*

La création du SCI doit être considérée comme un projet dont la responsabilité est confiée à un collaborateur ou une collaboratrice de la collectivité, sous la supervision de l'exécutif. Cette personne coordonnera le projet et, dans un deuxième temps, assurera la maintenance du SCI. Elle s'appuiera sur les autres membres de l'administration ainsi que sur les membres de l'exécutif, selon les attributions et les compétences de chacun. On choisira de préférence une personne ayant une bonne vue d'ensemble du fonctionnement de la collectivité et, surtout, qui comprend les enjeux liés au SCI et qui est motivée par cette tâche. Il faudra également s'assurer que la personne désignée ait suffisamment de temps à disposition pour ajouter cette fonction à son cahier des charges existant.

2. *Recensement des risques*

Il s'agit de la première étape concrète vers la création du SCI. Pour chaque tâche, chaque activité, chaque processus en vigueur au sein de la collectivité, on recensera les risques potentiels. Il peut autant s'agir de risques d'erreur, de fraude, ou, de manière générale, de dysfonctionnement des processus clés de la collectivité.

3. *Couverture des risques et définition des contrôles*

Pour chaque risque identifié, il s'agit ensuite de définir le contrôle permettant de le prévenir. Les systèmes informatiques utilisés permettront l'automatisation de certains contrôles, alors que dans d'autres cas le contrôle ne pourra être effectué que manuellement. La fréquence de chaque contrôle pourrait également varier : un contrôle peut être permanent (systématique) ou effectué périodiquement (quotidiennement, mensuellement, voire annuellement). Afin de permettre de juger de l'efficacité des contrôles existants, il convient de définir les objectifs de chacun d'entre eux. En fonction du risque que l'on souhaite prévenir, un contrôle aura pour but de vérifier :

- < l'intégralité, l'exactitude et/ou la validité d'une opération ;
- < les accès des collaborateurs ;
- < l'existence et/ou l'évaluation d'un bien ;
- < etc.

L'ensemble des risques recensés et des contrôles devant les prévenir peuvent être synthétisés dans une matrice telle que celle présentée en annexe à cette directive.

4. *Recensement de l'existant*

Bien que l'obligation de se doter d'un SCI est une nouveauté de la législation sur les finances communales, de nombreux contrôles existent déjà, implicitement ou formellement, au sein des collectivités publiques locales. Après avoir réalisé la matrice des risques et des contrôles, il sera possible de recenser les contrôles préexistants.

5. Formalisation

Une des caractéristiques essentielles d'un SCI est la nécessité qu'il soit documenté. Cette formalisation concerne tout autant le processus de création du SCI (définition des risques, des contrôles, etc.) et sa maintenance (voir ci-dessous) que son exploitation. Chaque contrôle effectué doit ainsi être documenté. Il est également nécessaire de documenter les contrôles qui sont déjà en place mais qui ne sont peut-être pas en l'état formalisés.

Maintenance du SCI

Comme mentionné précédemment, le SCI n'est pas figé mais évolue au fil du temps. Les risques auxquels la collectivité peut être exposée peuvent changer, notamment en cas d'introduction de nouveaux outils informatiques, de modification de lois, de changement de processus internes, etc. L'inventaire des risques doit régulièrement faire l'objet d'un examen attentif. La personne responsable du SCI doit également garder un œil critique sur les contrôles en place et valider leur pertinence et leur efficacité. Les contrôles n'ayant plus lieu d'être ou ne remplissant pas leurs objectifs seront supprimés ou remplacés.

Tout comme les contrôles effectués tout au long de l'année, les opérations de contrôle du SCI doivent être documentées. Ainsi, chaque contrôle fera annuellement l'objet d'une évaluation de son efficacité, justifiant son maintien, son remplacement ou son annulation. Cette évaluation sera validée par l'exécutif.

Contrôle de son existence

Dans le cadre de ses attributions fixées par la législation sur les finances communales, l'organe de révision externe doit attester de l'existence d'un SCI au sein de la collectivité locale dans son rapport de révision annuelle (art. 62 al. 2 let. d LFCo). Selon les Normes d'audit suisses (NAS 890), l'organe de révision doit vérifier les points suivants :

- < le SCI est concrétisé et il est vérifiable (c'est-à-dire documenté) ;
- < le SCI est adapté aux risques et à l'activité de la collectivité ;
- < le SCI est connu des collaborateurs et collaboratrices responsables ;
- < le SCI défini est appliqué ;
- < il existe une sensibilité au contrôle dans la collectivité.

Annexe :

Exemple d'inventaire des risques et des contrôles Éléments essentiels du SCI

L'annexe à cette directive, sous forme de fichier Excel, propose l'exemple d'un inventaire des risques et d'une matrice des contrôles permettant d'y remédier. Cette annexe ne constitue pas un modèle devant être appliqué à la lettre et la liste des risques présentés n'est pas non plus exhaustive ; chaque collectivité publique établit son SCI basé sur sa réalité propre.

Toutefois, ces exemples donnent une indication pertinente sur la direction à suivre et sur la façon d'aborder la mise en place d'un SCI au sein d'une collectivité publique locale. L'inventaire des risques donne notamment la **liste des domaines constituant les éléments essentiels du SCI**, à savoir :

- < gestion du personnel
- < impôts et taxes
- < ventes
- < achats
- < stocks
- < immobilisations corporelles
- < salaires
- < finances
- < technologie de l'information