



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Préfecture de la Broye
Le Château, case postale 821, 1470 Estavayer-le-Lac

Monsieur
Alexandre Borgognon
Le Terdo 1
1544 Gletterens

Préfecture de la Broye
Oberamt des Broyebezirks

Le Château, case postale 821, 1470 Estavayer-le-Lac

T +41 26 305 91 20, F +41 26 305 91 21
www.broye.ch

Réf: JB/pc
Courriel: prefecturebroye@fr.ch

Estavayer-le-Lac, le 22 février 2024

**Commune de Gletterens / Bonne administration de la commune / Demande d'accès
au Rapport de BDO SA du 21 août 2023**

Dossier préfectoral n° 1019/23

Monsieur,

Nous nous référons à votre courriel du 19 février 2024, dans lequel vous nous faisiez part de votre souhait de pouvoir accéder au rapport de BDO SA du 21 août 2023, concernant l'analyse du contrôle du processus de facturation de la Commune de Gletterens.

Cette demande intervient bien que l'Autorité de céans ait transmis à Mme Sarah Bachmann le rapport actuel et mis à jour au 1^{er} février 2024, dont vous disposez d'une copie selon vos explications. Cela étant, vous trouverez en annexe une copie du rapport susmentionné.

Par ailleurs, l'Autorité de céans vous rend attentif au fait que tout type de requête, quelque qu'elle soit devra faire l'objet d'une demande écrite par voie postale. A défaut, il ne lui sera pas donnée suite.

Nous vous prions de croire, Monsieur, à l'assurance de notre considération distinguée.

Joël Bourqui
Lieutenant de Préfet de la Broye

Annexe

—
mentionnée

Copie pour information

—
Conseil communal de Gletterens, Place du Tilleul 1, 1544 Gletterens



Tél. +41 26 435 33 33
www.bdo.ch
fribourg@bdo.ch

BDO SA
Petit-Moncor 1A
Villars-sur-Glâne
Case postale
1701 Fribourg

Préfecture de la Broye
A l'att. de Monsieur Kilchoer
Le Château
Case postale 821
1470 Estavayer-le-Lac

Fribourg, le 21 août 2023

Commune de Gletterens / Mandat d'analyse du contrôle du processus de facturation

Cher Monsieur Le Préfet,

Pour donner suite à votre courrier du 5 juillet 2023 concernant l'attribution du mandat d'analyse du contrôle du processus de facturation de la Commune de Gletterens dans le cadre de la dénonciation de Monsieur Alexandre Borgognon du 16 juin 2023, nous vous présentons ci-dessous notre rapport et nos constatations et recommandations.

Les objectifs de notre audit ont été de comprendre comment la Commune fonctionne pour s'assurer du respect des assertions suivantes : **exhaustivité de l'encaissement des impôts et des taxes, exactitude de l'encaissement des impôts et des taxes, recouvrement des impôts et des taxes.**

Lors de notre audit, nous avons couvert les processus de facturation et d'encaissement des impôts et des taxes suivantes :

- Impôt sur le revenu et sur la fortune des personnes physiques
- Impôts sur le bénéfice et le capital des personnes morales
- Impôts sur les prestations en capital
- Impôts sur les gains immobiliers et les plus-values
- Taxe sur la contribution immobilière
- Impôts sur les chiens
- Les diverses taxes liées aux déchets
- Les diverses taxes liées à l'eau potable
- Les diverses taxes liées à l'épuration des eaux
- Les diverses taxes liées à la gestion du port

Selon le principe du caractère significatif, nous n'avons pas traité les taxes considérées comme de minimis importances en termes d'impact sur les comptes communaux (exemple : refacturation des traitements dentaires, achats de stères de bois, etc.). Nous n'avons également pas traité les taxes qui sont gérées et encaissées directement par le canton (impôt à la source, impôt sur les mutations, impôt sur les successions et donations). Il est communément acceptable de considérer les données et encaissements fournis par le canton comme fiables pour les taxes et impôts directement gérés par le canton.

Les auditions et consultations de documents ont été réalisées durant la semaine du lundi 17 juillet 2023 au vendredi 21 juillet 2023, directement dans le bureau communal à Gletterens. Nous avons auditionné les personnes suivantes :

- Nicolas Savoy, Syndic de la commune
- Christelle Bornand, Administratrice des finances de la commune
- Chantal Moret, Collaboratrice des finances de la commune

Conformément à vos exigences, nous pouvons vous assurer des points suivants :

1. Nous avons pu accéder à toutes les pièces utiles en possession de la Commune et nécessaires pour nos travaux ;
2. Nous avons obtenu tous les renseignements nécessaires de la part des différentes personnes interviewées sans aucune restriction d'accès ou d'informations. Nous précisons ici également la transparence et la collaboration complète des différentes personnes interviewées dans un esprit positif, avec la volonté de vouloir améliorer la situation actuelle de la Commune au plus vite.

! Nous tenons à souligner que notre mandat portait uniquement sur des auditions et sur la consultation de certaines pièces, documents et contrôles clés. Nous n'avons toutefois pas effectué des tests de détail par échantillonnage permettant de quantifier les lacunes ou erreurs dans le processus de facturation de la Commune. **!**

Enfin, bien que nous n'ayons pas identifié d'indice ou de suspicions de fraude ou de détournement d'actifs durant nos interviews et les consultations des documents et pièces, nous rappelons que nos travaux ne consistent pas en une recherche systématique de fraude avérée ou suspectée.

Nous vous prions de trouver ci-dessous nos constatations ainsi que nos recommandations :

Tableau des constatations et recommandations

Recommandation et domaine		Constatation	Recommandation
RECOMMANDATION 01 Impôts revenu et fortune PP Mise à jour des données des habitants		Par le passé, les arrivées et départs de nouveaux contribuables n'ont pas été suivis de manière rigoureuse et rigoureuse par la commune.	Nous recommandons à la Commune dès cette année de suivre strictement les arrivées et départs de contribuables afin d'avoir un registre des contribuables à jour de manière continue, par exemple en demandant systématiquement aux anciennes communes les informations des habitants lors de l'arrivée dans la Commune.
			Selon notre compréhension, des améliorations ont déjà eu lieu dès 2022 et vont dans ce sens.
RECOMMANDATION 02 Toutes les taxes récurrentes Fréquence de la facturation		Durant l'année 2022, en raison notamment de la surcharge de travail, la fréquence des téléchargements des avis de taxations cantonales était trimestrielle.	Nous estimons qu'un téléchargement et qu'une facturation trimestrielle sont trop espacés dans le temps.
			Nous recommandons à la Commune de télécharger les avis de taxations cantonales et de procéder à la taxation communale de manière mensuelle.
RECOMMANDATION 03 Impôts revenu et fortune PP Impôt bénéfice et capital PM Autres taxes récurrentes		Lors de la facturation, il n'existe pas de contrôle systématique ou par sondage de la correcte prise des données de la facturation cantonale dans la facturation communale (par exemple : concordance entre la base d'impôt cantonal et le montant sur la facture communale, concordance	Selon notre compréhension, depuis 2023, le téléchargement se fait de manière mensuelle.
			La facturation étant essentiellement automatisée, les systèmes informatiques ne sont pas infaillibles. Nous recommandons à la Commune d'instaurer un contrôle systématique d'une dizaine de factures pour chaque impôt/taxe et chaque mois, afin de s'assurer de la reprise correcte et de l'exactitude des données de facturation.

Contrôle de l'exactitude des données de facturation importées du SCC	entre la cote d'impôt de la commune et la cote d'impôt sur la facture communale, etc.)	
RECOMMANDATION 04 Impôts revenu et fortune PP Impôt bénéfice et capital PM	Lors du téléchargement des données de facturation sur le programme du SCC, il n'y a pas un contrôle systématique pour garantir que l'intégralité des données a été téléchargée dans l'ERP de la Commune.	Nous recommandons à la Commune de systématiquement contrôler que l'intégralité des données sont importées dans l'ERP, par exemple en vérifiant la concordance du nombre de ligne entre le logiciel du SCC et l'ERP de la Commune. Les éventuelles différences doivent être identifiées et expliquées.
Contrôle de l'intégralité des données de facturation importées du SCC		
RECOMMANDATION 05 Impôts revenu et fortune PP Impôt bénéfice et capital PM Contribution immobilière	Avec l'ancien logiciel de facturation de la Commune, il n'était pas possible de tirer des listes de contribuables qui sont encore à taxer. Avec le nouveau logiciel, cette fonction est possible, mais n'est pas encore utilisée de manière automatique et fréquente.	Nous recommandons à la Commune de systématiquement et régulièrement tirer les listes des contribuables "à taxer". Ce contrôle est clé et essentiel pour s'assurer que l'exhaustivité des personnes physiques et morales de la communes sont effectivement taxées.
Contrôle que l'intégralité des contribuables soit taxée		Nous renvoyons à notre recommandations 07 ci-dessous qui fait état d'un problème qui aurait pu être évité avec ce contrôle.
RECOMMANDATION 06 Impôts revenu et fortune PP Impôt bénéfice et capital PM	Le Service cantonal des contributions fournit à la Commune pour plusieurs impôts et taxes une liste des personnes physiques ou morales taxées pour l'année écoulée en début d'année suivante.	La liste datant de janvier 2023, nous estimons que le délai entre janvier 2023 et aujourd'hui n'est pas un délai acceptable en tenant compte du fait que les données n'ont toujours pas été mises à jour,

Autres taxes dont les avis de taxation sont fournis par le canton

Un contrôle clé et essentiel consiste à réconcilier la liste du canton avec le registre interne des impôts afin de s'assurer que tous les contribuables sont effectivement enregistrés.

Contrôle que l'intégralité des contribuables soit taxée ou enregistrée

Nous avons constaté que le contrôle sur la base des listes reçues début janvier 2023 ont été faits et documentés de manière exhaustive par la Commune.

En revanche, malgré les contrôles faits, après vérification de quelques cas, nous avons constaté qu'à ce jour, les erreurs et manquements n'ont pas été corrigés (exemple : personnes morales ou physiques inexistantes dans le service de la commune mais recensés par le canton)

RECOMMANDATION 07

Impôts revenu et fortune PP

Impôt bénéfice et capital PM

Anomalie dans les taxations antérieures

Nous recommandons à la Commune de régulariser la situation au plus vite au regard de ces erreurs parfois lointaines dans le passé.

L'impact financier à l'heure actuelle est difficilement chiffrable (différentiel taxation définitive vs acomptes payés en faveur ou en défaveur de la Commune).

Nous vous rendons enfin attentifs au délai de prescription de 5 ans. Des taxations définitives pour des périodes antérieures au délai de prescription pourraient être contestées.

2012 : 14 cas

2013 : 12 cas

2014 : 11 cas

2015 : 11 cas

2016 : 14 cas

2017 : 11 cas

2018 : 17 cas

2019 : 22 cas

Actuellement, la Commune a commencé à régulariser la situation, mais il reste encore de nombreux cas non réglés.

RECOMMANDATION 08

Impôt bénéfice et capital PM

En temps normal, les nouvelles personnes morales et les éventuelles mutations (transformation, radiation) sont suivies via la lecture de la feuille officielle du registre du Commerce.

Nous recommandons à la Commune de suivre régulièrement les changements au niveau du registre du commerce et de mettre à jour le registre des personnes morales en temps opportun.

Suivi des contribuables PM

Actuellement, compte tenu des retards cumulés, cette tâche n'est pas suivie.

RECOMMANDATION 09

Impôt sur les prestations en capital

L'impôt sur les prestations en capital est la seule taxe dont les avis de taxations sont fournis par le canton, mais pour laquelle le canton ne fournit pas une liste récapitulative annuelle en fin d'année qui permet à la commune de s'assurer qu'elle a réfacturé la cote communale pour l'exhaustivité des cas de prestations en capital.

Dans le but de garantir l'exhaustivité des taxations communales, nous recommandons à la commune de tenir à jour une liste des avis de taxation cantonaux reçus et des contribuables pour lesquelles la taxation communale a déjà eu lieu.

Liste à jour des avis de taxation cantonaux

Actuellement, aucune liste des avis de taxation cantonale n'est tenue à jour.

RECOMMANDATION 10

Dans le courrier de dénonciation de Monsieur Borgnon, il est notamment fait état de nombreuses factures liées à l'eau avec des données erronées.

Taxe épuration des eaux

Taxe eau potable

Nous avons par ailleurs constaté lors de notre audit que les données du facteur correctif pour la taxe d'épuration des eaux en fonction de la zone habitable ne sont pas correctement paramétrées et ne respectent pas les facteurs correctifs de l'art. 36 du règlement d'évacuation et d'épuration des eaux. Nous précisons qu'il s'agit principalement des agriculteurs, qui sont facturés en zone résidentielle (1.05) au lieu de centre-village (1.8).

Exactitude des données de facturation

Nous recommandons à la commune de mettre à jour au plus vite les données du logiciel pour effectuer la taxation de l'eau et de l'épuration des eaux afin que les données sur les factures concordent avec les données issues des règlements communaux.

Pour l'année 2021, ces données erronées ont engendré des pertes de facturation pour la Commune estimées à CHF 12'000.- environ.

RECOMMANDATION 11

Actuellement, le logiciel cadastre du nouvel ERP n'est pas à jour et pas utilisé.

Un recensement de tous les logements et des zones permettrait une facturation des différentes taxes plus fiable.

Toutes les taxes

Nous recommandons à la Commune de mettre à jour l'ensemble du Cadastre et des zones selon les règlements.

Utilisation du cadastre

A notre connaissance, il est prévu que le personnel soit formé à court terme sur le module cadastre.

RECOMMANDATION 12**Taxe eau potable**

Dans le courrier de dénonciation de Monsieur Bognon, nous avons constaté une erreur significative dans les données de relevés des compteurs pour la consommation de l'eau.

Nous recommandons aux employés s'occupant des relevés de contrôler régulièrement les données des compteurs pour s'assurer que ceux-ci ne sont pas défectueux ou qu'une erreur humaine dans le relevé n'a pas eu lieu.

Nous avons eu la confirmation que, avec le nouveau système, les employés de la voirie peuvent tirer des listes des précédents relevés, mais ne le font pas.

Une comparaison dans le temps avec la liste des précédents relevés est un contrôle utile. La stabilité dans le temps doit en principe être visée.

Plausibilisation des relevés des compteurs**RECOMMANDATION 13****Taxe eau potable****Taxe épuration des eaux**

Actuellement, toute la facturation de l'eau est gérée en interne à la Commune.

Nous recommandons compte tenu de la taille de la Commune, de la complexité de la facturation de l'eau, et de l'historique d'erreur dans la facturation d'eau, d'étudier la possibilité d'externaliser cette tâche à un prestataire externe, en tenant compte du coût que cela engendre, mais également des économies liées au temps libéré des collaboratrices et collaborateurs voués à cette tâche.

Il existe des possibilités de sous-traitance à des prestataires externes qui gèrent toute la facturation et le recouvrement.

Sous-traitance

Nous précisons ici que la Commune a conscience de la complexité de la facturation et a déjà pris l'initiative de se faire accompagner par une société pour simplifier le nouveau règlement de taxation. Cette tâche est actuellement en cours.

RECOMMANDATION 14**Toutes les taxes**

La Commune a un système de 3 rappels avant d'entamer les démarches des mises en poursuites pour les impayés.

Nous recommandons à la Commune d'être beaucoup plus régulière dans le lancement de rappel (au minimum 1x par mois).

Actuellement, les bonnes pratiques ne sont pas appliquées. En effet, la Commune a envoyé un seul rappel pour les impôts et les taxes en 2022

Un suivi rigoureux des rappels assurerait à la Commune de recouvrer les débiteurs plus rapidement et de suivre le risque débiteur de façon plus optimale.

**Recouvrement des créances -
Procédure de rappel**

et quelques rappels en 2023 en raison du manque de temps et de personnel.

RECOMMANDATION 15

Toutes les taxes

Par le passé, un classeur de suivi des actes de défaut de bien était tenu à jour régulièrement.

A l'heure d'aujourd'hui, cette tâche a été délaissée par manque de temps.

**Recouvrement des créances -
Gestion des actes de défaut de bien**

De plus, il était prévu initialement d'analyser tous les 5 ans la possibilité de relancer les ADB. Actuellement, aucune analyse n'est faite à ce niveau-là.

Nous recommandons de tenir à jour une liste claire des actes de défaut de bien, et d'évaluer de manière sporadique la possibilité de relancer des actes de défaut de bien.

Il est à noter que cette tâche est souvent sous-traitée dans les collectivités publiques à un organisme de recouvrement et que c'est une solution envisageable pour la Commune.

RECOMMANDATION 16

Toutes les taxes

Actuellement, aucune analyse des débiteurs n'est faite pour déterminer le risque de perte sur créances.

Selon notre compréhension, il y a toutefois la volonté de mettre ceci en place dans un futur proche.

Nous recommandons à la Commune de mettre en place une analyse des débiteurs au minimum une fois par trimestre, afin de déterminer le risque de recouvrement des créances (par exemple analyse de l'ancienneté des créances, analyse par niveau de rappel, comparaison avec le passé, etc.).

**Recouvrement des créances -
Analyse des débiteurs**

RECOMMANDATION 17

Toutes les taxes

Avec l'entrée en vigueur de MCHZ, la loi sur les finances communales du canton de Fribourg (art. 55 et 56 LFCo) impose aux administrations

Nous recommandons au Conseil communal et à l'Administration de la Commune de mettre en place rapidement un système de contrôle interne garantissant la fiabilité des comptes communaux.

Système de contrôle interne

publiques la mise en place et la tenue d'un système de contrôle interne.

Un des points essentiels pour attester l'existence du SCI est non seulement qu'il soit appliqué, mais également qu'il soit concrétisé et vérifiable (c'est-à-dire formalisé et documenté)

Le SCI doit être documenté notamment de manière à pouvoir retracer les processus essentiels. La documentation devrait par ailleurs faire ressortir ce que le Conseil communal veut atteindre avec le SCI: c'est-à-dire comment l'Administration met le SCI en place, comment les risques d'anomalies significatives dans la comptabilité et la présentation des comptes sont estimés, comment, par qui et à quelle fréquence le SCI devrait prévenir ou réduire ce type de risque.

Actuellement, la Commune n'a pas encore concrétisé son SCI.

Dans les processus clés, le processus de facturation est considéré comme l'un des plus importants, si ce n'est le plus important. Il est essentiel d'avoir un système de contrôle interne fiable entourant ce processus notamment.

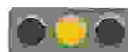
A ce sujet, le Service des communes a rédigé une directive dans le cadre de MCH2 (Directive 9) et a mis à disposition plusieurs modèles de documents clés (matrice des contrôles, etc.).

Priorisation des recommandations

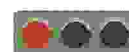
Légende :



Il s'agit de potentiel d'amélioration simple et facile à mettre en place/corriger



Il existe un potentiel d'amélioration pouvant être mis en œuvre par le conseil communal ou la direction. Il s'agit d'une situation nécessitant un suivi



Il y a un déficit important. Le conseil communal et / ou la direction sont appelés à agir rapidement afin d'engager des actions correctives

Recommandation	Catégorie	Sujet	Niveau
RECOMMANDATION 01	Impôt PP	Registre des impôts	
RECOMMANDATION 02	Toutes les taxes	Fréquence des impôts	
RECOMMANDATION 03	Toutes les taxes	Contrôle des données	
RECOMMANDATION 04	Toutes les taxes du SCC	Téléchargement des données	
RECOMMANDATION 05	Toutes les taxes	Liste des contribuables "à taxer"	
RECOMMANDATION 06	Impôt PP et PM	Mise à jour des contribuables	
RECOMMANDATION 07	Impôt PP et PM	Régularisation des erreurs 12-19	
RECOMMANDATION 08	Impôt PM	Lecture de la FOSC	
RECOMMANDATION 09	Prestation en capital	Suivi de la taxation	
RECOMMANDATION 10	Facturation de l'eau	Facteur correctif erroné	
RECOMMANDATION 11	Toutes les taxes	Cadastre à jour	
RECOMMANDATION 12	Facturation de l'eau	Relevé des compteurs	
RECOMMANDATION 13	Facturation de l'eau	Sous-traitance	n/a
RECOMMANDATION 14	Toutes les taxes	Recouvrement des créances	
RECOMMANDATION 15	Toutes les taxes	Gestion des ADB	
RECOMMANDATION 16	Toutes les taxes	Analyse des débiteurs	
RECOMMANDATION 17	Toutes les taxes	Système de contrôle interne	

Il est à mentionner que l'ensemble des recommandations listées ci-dessus ont été, dans un but de transparence et afin d'éviter une mauvaise compréhension de notre part, discutées lors d'une séance de clôture [REDACTED]

Malgré le fait qu'il nous est impossible de quantifier l'impact financier des manquements de manière exhaustive, l'image globale des finances de la Commune ne s'en trouve pas modifiée de manière significative.

Nos constatations peuvent être partiellement expliquées par les circonstances détaillées ci-dessous :

1. En 2021, une collaboratrice avec de nombreuses tâches de facturation a donné son congé. Son départ intervenant 2 mois après l'implémentation du nouvel ERP, il a été décidé de ne pas former cette personne sur le nouvel ERP, ce qui a entraîné des retards importants dans certains impôts et certaines taxes. Le départ de cette collaboratrice a nécessité la formation de nouveaux collaborateurs ;
2. Le changement d'ERP a permis de mettre la main sur de nombreuses erreurs du passé. Il semblerait que le paramétrage de l'ancien ERP n'était pas fiable. Les erreurs du passé prennent un temps considérable à être corrigées ;
3. Plusieurs contrôles importants recommandés ci-dessus n'étaient pas possible avec l'ancien ERP mais le sont avec le nouvel ERP (tirage de certaines listes de personnes "à taxer", etc.) ;
4. L'instauration de MCH2 a demandé également beaucoup de temps à investir (nouveau plan comptable, nouvelle méthode de comptabilisation, réévaluation du patrimoine financier et du patrimoine administratif, etc.)

[REDACTED]

?

Afin de résorber la situation et de rétablir la confiance, les mesures suivantes devraient selon nous être discutées entre la Commune et la Préfecture :

- Discussion sur l'externalisation de toutes les tâches administratives qui peuvent être externalisées. Ceci permettrait de résoudre nombre de problèmes identifiés ci-dessus, et également de libérer du temps à l'administration communale pour d'autres tâches administratives qui ne peuvent pas être externalisées.
- Accompagnement dans la mise en place d'un système de contrôle interne afin de renforcer la fiabilité de l'information financière. Un système de contrôle interne avec un cahier des tâches clair pour les employés communaux permet de prévenir ou d'identifier les anomalies et de les rectifier en temps opportun.
- Fixation d'un calendrier de mise en œuvre des mesures correctives, avec des délais stricts. Afin de garantir que les lacunes identifiées soient résorbées dans les meilleurs délais, nous recommandons un suivi régulier de l'état d'avancement de la mise en place des mesures correctives. Cette mesure permettrait, en outre et en toute transparence, d'informer toutes les parties impliquées (y compris les contribuables de la Commune) que les mesures correctives sont effectivement prises.

Nous restons à votre entière disposition pour toute clarification ou toute question complémentaire dans le cadre de cette analyse.

Meilleures salutations

BDO SA



p.p. Benoît Andrey

p.p. Julien Guillemin