

Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du canton de Berne
Finances communales
Nydegasse 11/13
3011 Berne

Comparaisons entre communes

Expériences d'autres organismes

Situation de départ dans le canton de Berne
Comparaison avec d'autres cantons

Proposition

Berne, le 1^{er} juin 2001

Comparaisons entre communes

Expériences d'autres organismes

Situation de départ dans le canton de Berne
Comparaison avec d'autres cantons

Proposition

Table des matières

1. Introduction	3
2. Comparaisons entre communes: généralités	3
2.1 Expériences d'autres organismes	3
2.2 Comparaisons entre communes de cantons différents	5
2.2.1 Tâches et structures différentes	5
2.2.2 Diversité dans l'application du nouveau modèle de compte	6
2.2.3 Constatation	6
2.3 Comparaisons entre communes du canton de Berne	7
2.3.1 Diversité des tâches et des structures	7
2.3.2 Diversité du modèle de compte ou de la façon d'envisager les dépenses	8
2.3.3 Constatation	9
2.4 Comparaison des prestations	10
3. Propositions sur la façon de procéder à des comparaisons entre communes	11
4. Procédure en détail	11
4.1 Choix des communes en fonction de critères de comparabilité	11
4.2 Exploitation des données	12
4.2.1 Saisir et harmoniser les charges d'exploitation de la comptabilité financière	12
4.2.2 Indiquer les coûts de capital en complément de la comptabilité financière	13
4.2.3 Comparer les prestations fournies	13
4.3 Regroupement et publication des données	14
5. Conclusion	14

Un tableau Excel intitulé "Extrait de la statistique des finances communales" mis au point par l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire complète le présent rapport. Tant le rapport que le tableau sont disponibles sur Internet, à l'adresse www.be.ch/communes, sous la rubrique "Finances communales".

1. Introduction

Situation de départ

L'article 63 de la loi sur les communes¹ prévoit que les communes contrôlent en permanence qu'elles accomplissent leurs tâches de manière appropriée et économique. Les communes, qui possèdent dorénavant un outil efficace dans le domaine de la collaboration intercommunale avec le guide "Conseils en matière de réformes communales" publié par l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), ont souhaité disposer également d'un support leur permettant de comparer leurs coûts et leurs prestations.

Le présent rapport, intitulé "Comparaisons entre communes" et élaboré par l'OACOT, présente les expériences faites par d'autres organismes dans le domaine des comparaisons entre communes, donne des indications concernant les données existantes et propose certaines manières de procéder. Un tableau Excel intitulé "Extrait de la statistique des finances communales" mis au point par l'OACOT complète le présent rapport. Tant le rapport que le tableau sont disponibles sur Internet, à l'adresse www.be.ch/communes, sous la rubrique "Finances communales".

Le rapport a été établi par Monsieur Heinz Berger, responsable des finances communales, et Madame Sonja Ziehli, suppléante.

Objectifs du rapport

1. Présenter les sources et les instruments disponibles
2. Proposer une procédure normalisée destinée aux comparaisons entre communes

2. Comparaisons entre communes: généralités

2.1 Expériences d'autres organismes

Divers organismes ont déjà entrepris de telles comparaisons, mais ils l'ont toujours fait pour certains domaines choisis. A notre connaissance, aucune comparaison des coûts et des prestations touchant tous les domaines d'activité n'a encore été effectuée entre communes.

Onze **communes du canton d'Argovie**² se sont regroupées et ont effectué des comparaisons de coûts dans des domaines tels que les services de défense ou les déchets.

Deux **communes du canton de Zurich**³ ont comparé leurs situations financières dans le cadre d'un projet de fusion.

Début 2001, la **Haute école de gestion de Berne (HEG)**⁴ a mené à terme, avec le soutien de l'OACOT, un projet d'analyse concurrentielle comparant les biens-fonds du patrimoine financier et du patrimoine administratif de plusieurs communes des cantons de Berne et de Soleure.

¹ Loi sur les communes (LCo), Recueil systématique des lois bernoises (RSB) 170.11

² Internet: www.ig_benchmarking.ch

³ Internet: www.z-a-k.ch

⁴ Internet: www.hsw.bfh.ch

L'Institut d'organisation et du personnel (**IOP**)⁵ de l'Université de Berne a effectué diverses comparaisons de coûts et de prestations dans des domaines choisis.

Le "Zentrum für die Evaluation öffentlicher Dienste" (**ZED**)⁶; centre pour l'évaluation de services publics) de Bâle a jusqu'à présent élaboré des comparaisons de coûts et de prestations entre communes pour treize tâches. De véritables comparaisons entre communes, c'est-à-dire des comparaisons touchant toutes les tâches, ne sont pas prévues.

Dans le cadre du projet "Luzern '99, Gemeindereform"⁷ (Lucerne 1999, réformes communales), un projet d'analyse concurrentielle à large échelle a été mis en route dans le **canton de Lucerne**. Il aurait entre autres dû déterminer la taille minimale ou la taille idéale des communes. Cet objectif n'a pas pu être atteint. La restriction suivante est faite dans la deuxième partie du rapport intermédiaire: "Seul l'aspect des coûts a pu être examiné lors de la recherche, et il n'a pas été possible de tenir compte des prestations. Les coûts pour chaque domaine d'activité incluent:

- les coûts directs répartis selon les tâches (données de l'Office de la statistique);
- les coûts généraux, soit les coûts des prestations prévues du domaine de l'administration générale pour le domaine d'activité en question (transferts de l'administration);
- les coûts prévisionnels fondés sur les intérêts et les dépréciations du capital investi."

Un groupe de travail de la **Conférence des directeurs cantonaux des finances**⁸ a mis au point une comptabilité analytique harmonisée en collaboration avec la "Hochschule für Wirtschaft Luzern" (haute école d'administration de Lucerne). Le projet, intitulé "Colibri", est diffusé sur Internet.

L'Université de Saint-Gall⁹ a commenté divers projets de réformes communales.

L'association "Kommunale Gemeinschaftsstelle **KGSt**"¹⁰, association active en Allemagne dans le domaine de la gestion communale, effectue des comparaisons de prestations entre communes pour certaines tâches. Ces comparaisons ne peuvent être transposées dans le canton de Berne en raison des différences existant sur les plans des structures, de la répartition des tâches, de la comptabilité et de la législation.

Pour information, voici comment la KGSt se présente: Avec actuellement près de 1500 communes de plus de 10 000 habitants, villes (y compris les quatre villes-Etat d'Allemagne et d'Autriche) et arrondissements, la KGSt est l'organisation spécialisée dans les questions communales comptant le plus grand nombre de membres. Elle ne dépend d'aucun parti. Entre autres tâches, elle conseille ses membres dans tous les domaines touchant à la conduite, au pilotage et à l'organisation, en bref à la gestion de l'administration, et est promotrice du processus de réformes en cours dans de nombreuses communes. Elle fonde ses recommandations sur des échanges réguliers avec ses membres.

Les mêmes remarques s'appliquent à la **Fondation Bertelsmann**¹¹, qui a également son siège en Allemagne.

⁵ Internet: www.iop.unibe.ch

⁶ Internet: www.zed.ch

⁷ Internet: www.lu.ch/Gemeindereform

⁸ Internet: www.fdk-cdf.ch

⁹ Internet: www.unisg.ch/org/idt

¹⁰ Internet: www.kgst.de

¹¹ Internet: www.leistungsvergleich.de

Les organismes susmentionnés n'ont effectué des comparaisons que dans des secteurs spécifiques des communes ou que dans le domaine des coûts, et non pour le tandem coûts-prestations. L'OACOT part des hypothèses suivantes:

- Les communes auront à l'avenir besoin de données de pilotage et de possibilités d'établir des comparaisons encore meilleures qu'aujourd'hui.
- Bien qu'il soit clair que chaque commune est unique tant par ses structures que par les tâches qu'elle a à accomplir, certaines comparaisons importantes peuvent être faites. Il doit être possible, moyennant des charges raisonnables, d'identifier des domaines de tâches comparables et de diffuser plus largement des exemples positifs.
- La comptabilité des communes est fortement normalisée et garantit une excellente qualité des données. Là aussi, il s'agit de créer, à un coût raisonnable, les conditions permettant au traitement des données de la comptabilité financière de s'apparenter au calcul des coûts au sens de l'économie d'entreprise.
- Les comparaisons entre communes sont dans une phase initiale, et de nouveaux développements sont possibles sur de nombreux plans.

Nous proposerons à la fin du présent document une procédure systématique et un soutien du canton tenant compte des difficultés énoncées ci-dessous.

2.2 Comparaisons entre communes de cantons différents

2.2.1 Tâches et structures différentes

Les tâches accomplies par les communes diffèrent d'un canton à l'autre. En gros, on peut dire que le volume des charges et des recettes de l'ensemble des communes bernoises est identique à celui du canton. (A noter que des changements considérables auront lieu en 2002 lors de l'entrée en vigueur du nouveau régime de péréquation financière et de compensation des charges). Pour le canton de Genève par contre, la proportion est d'environ un cinquième du volume pour les communes et quatre cinquièmes pour le canton. Ce qui signifie que beaucoup plus de tâches y sont assumées de manière centralisée que dans le canton de Berne actuellement.

Voici d'autres exemples de différences:

- Dans le canton de Lucerne, la taxation fiscale est en majeure partie assumée de manière décentralisée par les communes. Dans le canton de Berne, ces dernières s'occupent principalement de la tenue des registres.
- Dans le canton de Saint-Gall, un centre de calcul central est à disposition des communes. Dans le canton de Berne, il n'y a qu'un petit nombre d'installations informatiques communes.
- Dans le canton de Schwyz, les districts effectuent de nombreuses tâches publiques et disposent à cet effet d'un budget comparable à celui des communes.
- Le canton de Zurich se charge de la vérification des comptes des communes et effectue dans le même temps l'apurement et les décomptes liés à la répartition des charges. Dans le canton de Berne, la vérification des comptes est l'affaire des communes, pour lesquelles elle représentera de plus en plus un facteur coût.
- Les possibilités d'externaliser certaines tâches communales en les confiant à des privés varient beaucoup. Alors que dans le canton de Berne chaque tâche (y compris les éléments de patrimoine qui lui sont liés) peut être confiée à des tiers extérieurs à la commune, à l'exception des fonctions exécutives, de la législation et de la surveillance des affaires communales, de tels transferts ne sont pas toujours ou pas tous possibles dans d'autres cantons. Les tâches externalisées n'apparaissent pas ou pas entièrement dans les finances communales.

2.2.2 Diversité dans l'application du nouveau modèle de compte

Les communes de tous les cantons appliquent le nouveau modèle de compte (NMC), appelé aussi modèle de compte harmonisé, et de nouveaux développements de ce modèle allant dans le sens d'une harmonisation de la comptabilité analytique auront lieu ces prochaines années, ce qui n'empêche pas d'importantes différences dans l'application du NMC d'un canton à l'autre.

Voici quelques exemples:

- Toutes les communes du canton de Soleure appliquent le NMC depuis 1984. Dans le canton de Berne, seules les communes municipales et les communes mixtes l'appliquent uniformément depuis 1997. Ce n'est qu'à partir de 2002 qu'il sera utilisé par l'ensemble des collectivités de droit communal.
- Dans le canton de Zurich, les immeubles du patrimoine financier sont périodiquement réévalués sur la base de leur valeur d'assurance. Dans le canton de Berne, c'est le principe du prix d'acquisition ou de construction qui est appliqué. En raison de cette seule différence, la valeur des immeubles a tendance à être nettement plus élevée dans le canton de Zurich que dans le canton de Berne.
- Dans le canton d'Argovie, huit pour cent de la valeur résiduelle du patrimoine administratif sont dépréciés, contre dix pour cent dans le canton de Berne.
- Les découverts du bilan sont interdits par la loi dans le canton Neuchâtel, mais les dépréciations se montent par contre à un petit trois pour cent de la valeur d'achat (comparables aux six pour cent de la valeur résiduelle dans le canton de Berne).
- Les imputations internes ne sont normalisées dans aucun canton. Les premiers pas en vue d'une normalisation ont été franchis dans le canton de Soleure, mais uniquement pour les prestations sociales.
- Le canton de Soleure prescrit, de manière détaillée et en fonction de la taille des communes, quels investissements uniques doivent être comptabilisés dans le compte de fonctionnement et lesquels doivent être comptabilisés dans le compte des investissements. Ces prescriptions sont impératives. Dans le canton de Berne, l'attribution de ces investissements dépend des montants déterminant la compétence du conseil communal.
- La question des privatisations a été décrite ci-dessus. Les tâches privatisées n'apparaissent pas ou pas entièrement dans les finances communales.

2.2.3 Constatation

Au niveau intercantonal, le nouveau modèle de compte (NMC) n'offre qu'une apparente similitude. Les différences qui existent dans les domaines des structures, de la répartition des tâches et des prescriptions doivent être reconnues et corrigées si l'on veut pouvoir faire des comparaisons.

2.3 Comparaisons entre communes du canton de Berne

2.3.1 Diversité des tâches et des structures

Au sein du canton de Berne également, les tâches accomplies par les communes et les structures dans lesquelles elles sont exécutées varient beaucoup.

Quelques exemples:

Une commune dont le territoire est peu étendu et en grande partie construit, par exemple la commune Z, qui compte 1600 habitants, a tendance, même si le nombre d'habitants est semblable, à avoir des charges nettement moins élevées pour les routes ou pour l'aménagement des eaux qu'une commune étendue, comme la commune B, qui compte 1500 habitants et dont le territoire recouvre une superficie presque quatre fois plus grande que celui de la commune Z. La commune B doit entretenir 50 kilomètres de ruisseaux, la commune Z n'en a que huit environ. Si on la compare avec la commune S, qui compte environ 2800 habitants et dont la superficie est le triple de celle de B, on constate que, bien que la longueur des ruisseaux soit à nouveau plus élevée, que l'Emme passe sur le territoire de la commune et que les charges aient tendance à être nettement plus élevées également, les coûts à assumer par S sont semblables à ceux de B. En effet, il y a une **corporation de digues** pour les ruisseaux et la commune participe à un syndicat chargé de l'aménagement des eaux de l'Emme. Corporation et syndicat sont des collectivités disposant de leur propre financement, qui ne se voient bonifier par la commune S que d'une partie de leurs charges.

Si l'on compare les coûts engendrés par l'entretien des routes, il convient de tenir compte du fait que la commune B est devenue propriétaire et assume l'entretien de chemins privés construits par des syndicats d'améliorations foncières et forestières (p. ex. coopérative T, 4,5 km de route goudronnée, coût de construction 2,5 millions de francs en 1998). A S, les syndicats sont maintenus pour la forme et la commune assume elle-même l'entretien. (Suite à un glissement de terrain, les syndicats ont pu obtenir une indemnité du fonds pour les dommages dus aux éléments naturels non assurables, ce qui aurait été impossible pour la commune.)

Dans l'Oberland notamment, les **syndicats d'améliorations foncières et forestières** continuent d'entretenir les chemins après leur construction, alors qu'en d'autres endroits ce sont les **associations agricoles** qui s'en chargent.

Les exigences plus élevées des utilisateurs en ce qui concerne le nettoyage, le déneigement, etc., ont tendance à renchérir l'entretien des routes d'une commune de plaine, ces coûts ayant en revanche tendance à diminuer en raison de la plus longue durée d'utilisation due à de moins grandes différences de température et à des conséquences moins fréquentes de phénomènes géologiques.

2.3.2 Diversité du modèle de compte ou de la façon d'envisager les dépenses

Une commune dont le conseil communal dispose d'une compétence de 100 000 francs peut inscrire des investissements pour ce montant dans le compte de fonctionnement. Le conseil communal de la commune voisine, qui a le même nombre d'habitants, a peut-être une compétence moindre, ce qui n'est pas sans effet sur les comparaisons établies entre les deux communes.

Une commune qui dispose de son propre bâtiment administratif comptabilise normalement les intérêts et les dépréciations y relatifs sous la tâche "Finances". Une commune qui loue ses locaux comptabilise la location sous la tâche "Administration générale". Les frais administratifs ne pourront être comparés qu'une fois cette différence corrigée.

Une commune disposant de sa propre école secondaire ou de sa propre station d'épuration des eaux usées a des frais de personnel nettement plus élevés qu'une commune qui exécute ces tâches par le biais d'un syndicat de communes ou d'une société anonyme. Les tâches publiques effectuées par des tiers ne sont pas consolidées dans le NMC.

Le syndicat hospitalier S a financé lui-même les transformations de l'hôpital. Ses dettes ont par conséquent augmenté, et il facture aux communes des frais de capital en plus des frais d'exploitation. Le syndicat hospitalier M a dès le départ répercuté le coût de la transformation dans sa facturation aux communes. Ses dettes sont minimes et il ne facture actuellement plus que les frais d'exploitation. Une comparaison des coûts de la santé entre les communes rattachées à ces deux syndicats est difficilement possible simplement en raison de ces modes de financement différents.

Les communes disposant de salles multifonctionnelles, comme H ou L, peuvent voir leur marge de manoeuvre financière grandement diminuée suite à l'investissement considérable auquel elles ont consenti, et qui a peut-être permis de stimuler la vie du village et entraîné de nombreux effets positifs. D'autres communes constituent des réserves et renoncent à avoir une infrastructure aussi développée que possible. Il leur reste alors une plus grande marge de manoeuvre et elles ont la possibilité d'exécuter d'autres tâches. Le seul fait qu'une commune renonce à développer ses infrastructures ou constitue des réserves peut fortement compliquer la comparaison des comptes communaux. La commune qui a une large marge de manoeuvre peut par exemple effectuer des dépréciations complémentaires correspondant à plusieurs dixièmes de quotité d'impôt pendant plusieurs années, dépréциant ainsi le patrimoine administratif et remboursant les dettes. Cette manière de faire est-elle meilleure, moins bonne ou simplement différente de celle de la commune qui a construit une salle multifonctionnelle?

La politique en matière de placements adoptée par la commune a une très nette influence sur la comparabilité des comptes communaux, ce qu'illustre l'exemple ci-dessous:

La commune B (1411 habitants) a en 1997 payé 50 francs par habitant pour les **charges liées aux intérêts** (soit un total de 71 000 francs); elle a encaissé cependant dans le même temps 177 francs par personne (soit un total de 250 000 francs) pour le **rendement du patrimoine** (droits de superficie et loyers).

La commune Z (1586 habitants) a quant à elle payé 132 francs (soit un total de 209 000 francs) et encaissé 153 francs (soit un total de 243 000 francs).

La maison communale de B a dix ans et est dépréciée à plus de 50 pour cent. Dans la commune de Z, les travaux de transformation viennent d'être terminés. Face à un tel rendement du capital, quelles charges liées aux intérêts (coûts) doivent-elles être comptabilisées sous l'intitulé "Maison communale" et quelle est la dépréciation prévisionnelle correcte? Une comparaison entre ces deux communes sur la base des comptes communaux (comptabilité financière) ferait apparaître une administration communale

beaucoup moins onéreuse à B et une administration de Z plus récente grevée de frais de capital beaucoup plus élevés.

On peut également mentionner ici brièvement l'influence du patrimoine financier, en soulignant l'important rendement du patrimoine observé dans les deux communes et leurs situations de départ très différentes. Les deux communes ont une politique foncière active. La commune B a vendu la quasi totalité de ses terrains à bâtir, d'une superficie de près de 10 000 m². La commune Z a acquis récemment 13 000 m² de terrain à bâtir et la vente des parcelles vient de commencer. Cet état de fait explique largement la différence des charges liées aux intérêts.

Avec le NMC, les charges de l'administration générale ne sont pas classées sous les différentes tâches (protection civile, immeubles, patrimoine financier, aménagement des eaux, etc.). Une telle classification devrait être prévue si l'on veut pouvoir faire des comparaisons entre communes.

2.3.3 Constatation

- Même pour comparer des communes d'un seul canton, il convient de rendre comparables les résultats de la comptabilité financière et de tenir compte des structures.
- Il est important de tenir compte de tous les organes responsables de l'exécution de tâches publiques de la région, y compris des filiales de droit privé et des établissements des communes.
- Une normalisation des imputations internes et des prescriptions relatives aux frais de capital devrait à plus ou moins long terme améliorer la comparabilité.

2.4 Comparaison des prestations

Nous avons jusqu'ici indiqué les difficultés rencontrées lors de la comparaison des charges et des coûts. D'autres difficultés surgissent lorsqu'il s'agit d'établir des comparaisons dans le domaine des prestations. Une comparaison exhaustive de la qualité des prestations n'a jusqu'à présent jamais été menée à bien. Un exemple:

Une paroisse du Jura bernois dépense chaque année 500 francs pour la tenue de ses comptes. Une comptabilité est bien établie pour ce prix, mais elle ne correspond pas aux exigences actuelles dans des domaines importants. Le caissier a besoin d'un soutien extérieur, qui est en partie apporté par le canton (OACOT). Cependant, malgré ce soutien, la comptabilité n'est pas un instrument de conduite, mais un simple exposé comptable des faits. Il n'est pas possible d'établir un plan financier pour ce prix. La paroisse ne voit pas pourquoi dépenser plus. Si la comparaison porte au niveau des coûts, cette collectivité est en bonne position par rapport aux autres paroisses. A long terme cependant, il conviendrait de consacrer des ressources importantes à une gestion professionnelle de la comptabilité, une telle gestion ayant une utilité bien plus grande que les coûts qu'elle implique.

Conformément à la stratégie pour les communes du Conseil-exécutif, il s'agit, dans les domaines réglementés par le canton, de formuler des **exigences minimales** et de les mettre en œuvre de manière conséquente, ainsi que de prévoir la possibilité que le canton se charge de la mise en œuvre si la commune n'intervient pas activement. Une telle réglementation pourrait, dans certains domaines, faciliter les comparaisons de prestations.

Dans d'autres domaines, il ne sera pas non plus possible à long terme d'opérer des comparaisons entre communes sur la base de données tout à fait fiables. Les appréciations effectuées par les communes elles-mêmes ou par des tiers devraient permettre de combler cette lacune. En ce qui concerne l'activité de conseil, il convient de rendre les communes attentives au fait que les aspects coût et utilité, quantité et qualité, doivent tous être pris en considération. La façon la moins chère d'accomplir une tâche n'est pas nécessairement la plus avantageuse.

3. Propositions sur la façon de procéder à des comparaisons entre communes

L'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire recommande de procéder comme suit pour opérer des comparaisons entre communes, et il offre des données et des informations à cet effet:

1. **Choix** des communes en fonction de critères de comparabilité
2. **Exploitation** des données par étapes:
 - 2.1 Saisir et harmoniser les charges d'exploitation de la comptabilité financière
 - 2.2 Indiquer les coûts de capital en complément de la comptabilité financière
 - 2.3 Comparer les prestations fournies
3. **Regroupement** et **publication** des données

4. Procédure en détail

4.1 Choix des communes en fonction de critères de comparabilité

Critères

Afin de pouvoir comparer les communes entre elles, il convient de procéder à un choix en fonction de critères déterminés. En principe, une commune ne devrait être comparée qu'avec une commune similaire. Il est cependant également possible de comparer des communes différentes, pour autant que cela soit fait consciemment. Les critères suivants peuvent être appliqués:

- Population: le nombre d'habitants a une influence considérable sur l'offre de prestations.
- Superficie: celle-ci, de même que la longueur du réseau routier, a une influence considérable sur les coûts d'infrastructure.
- Typologie: la structure de la population a une grande influence sur l'accomplissement des tâches par la commune. Cette structure peut être classée en fonction de critères typologiques. L'Office fédéral de la statistique distingue plusieurs types de communes: centres, communes suburbaines, communes riches, communes périurbaines, communes touristiques, communes industrielles et tertiaires, communes rurales de navetteurs, communes agricoles mixtes, communes agricoles périphériques notamment. Chacun de ces types de communes a ses caractéristiques.

L'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire offre un tableau Excel intitulé "Extrait de la statistique des finances communales" qui doit permettre de trier les communes comparables en fonction de ces trois critères à l'adresse www.be.ch/communes, rubrique "Finances communales".

Un quatrième critère peut être retenu lors de la sélection de communes comparables:

- Topographie: les tâches de la commune sont fortement influencées par la situation topographique. Cette situation (région, altitude) est caractéristique de la région d'aménagement ou, pour les grandes communes et les villes, de l'espace géographique.

Bases

- La statistique financière des communes (FINSTA) établie par la Division de la péréquation financière de la Direction des finances sert de base aux publications et aux premières comparaisons. Les communes communiquent les données de leur comptabilité à la Direction des finances, qui publie ces données et les transmet à l'OACOT par courrier électronique.
- Le canton complète les indications des communes en précisant le nombre d'habitants, la superficie, ainsi que la classification de la commune en fonction de la typologie de l'Office fédéral de la statistique.
- L'OACOT met des données choisies gratuitement à disposition sur Internet et rend possible l'accès aux données de communes théoriquement comparables. A cela s'ajoute le calcul de divers éléments, comme les charges nettes par habitant pour l'administration générale et pour d'autres tâches sélectionnées.
- L'OACOT publie sur Internet les données susmentionnées et des indications relatives aux comparaisons de coûts, ainsi que, dans un second temps, des indications relatives aux comparaisons de prestations.

Exemple:

La commune à vocation agricole B, située dans une région périphérique, compte 1500 habitants et a une superficie de 15 km². Pour pouvoir faire des comparaisons utiles, il convient de sélectionner un certain nombre de communes présentant des caractéristiques similaires. Les données publiées sur Internet par l'OACOT doivent permettre de faire cette sélection.

4.2 Exploitation des données

L'OACOT recommande d'observer les conseils suivants après avoir sélectionné les communes avec lesquelles la comparaison sera établie:

- fonder systématiquement les comparaisons sur le nouveau modèle de compte: une telle manière de procéder permet de saisir toutes les données, de développer les modèles existants et d'inclure un plus grand nombre de collectivités;
- limiter les comparaisons à certains domaines de tâches importants; il n'est actuellement pas recommandé de faire des comparaisons de coûts et de prestations pour toute la gamme des tâches à la fois;
- harmoniser les charges d'exploitation de la comptabilité financière des communes comparées;
- indiquer les coûts de capital en complément de la comptabilité financière;
- comparer les prestations fournies.

4.2.1 Saisir et harmoniser les charges d'exploitation de la comptabilité financière

Objectifs

- Déterminer et éliminer les différences de comptabilisation dans la comptabilité financière.
- Éliminer les éventuelles charges de capital au sens de la comptabilité financière.

Démarche

- Définir clairement les domaines de tâches à comparer.
- Éliminer les charges et les revenus relevant de la répartition des charges: ces postes du compte de fonctionnement ne peuvent guère être influencés et leur montant élevé fausse les comparaisons.

- Vérifier que les investissements relevant de la compétence de l'exécutif ont bien été comptabilisés et, si nécessaire, procéder à un ajustement linéaire en traitant de la même manière dans le compte de fonctionnement les grosses acquisitions dont l'utilisation s'étend sur plusieurs années.
- Procéder à l'ajustement linéaire des différences dans les domaines de la comptabilisation et des imputations internes afin que le compte de fonctionnement des communes puisse être traité de manière uniforme; le cas échéant éliminer les imputations internes de charges de capital et les remplacer par les frais de capital au sens du chiffre 3.2.2.

4.2.2 Indiquer les coûts de capital en complément de la comptabilité financière

Objectif

- Déterminer les coûts liés aux domaines de tâches qui seront comparés.

Démarche

- Déterminer de manière détaillée les investissements opérés au cours des cinq à dix dernières années pour les tâches comparées. Les investissements faits plus tôt doivent être pris en considération globalement en fonction de leur impact actuel. Les frais de capital (dépréciations prévisionnelles et intérêts) peuvent être calculés selon les critères de l'économie d'entreprise indiqués au chapitre 4.2.2 du *Guide des finances communales* (transparence / charges induites).
- Procéder conformément au chapitre 4.6.5 du *Guide des finances communales* pour comptabiliser les imputations internes à comparer selon des modalités proches de celles de la comptabilité analytique, notamment en ce qui concerne les imputations internes calculées en fonction des coûts totaux (recommandation de l'OACOT).
- Inclure tous les organes responsables de tâches publiques. Lorsque certaines tâches sont exécutées par des syndicats de communes, les parts des différentes communes doivent être indiquées. Lorsque des communes fournissent des prestations relevant de l'administration générale à d'autres organes, les postes relatifs aux charges et aux revenus doivent être modifiés en conséquence.

4.2.3 Comparer les prestations fournies

Objectif

- Déterminer les différences apparaissant au niveau des prestations offertes (qualité et quantité) pour les tâches comparées.

Les prestations sont également déterminantes, et non seulement les coûts. C'est pourquoi il est vivement conseillé, en cas de différence entre les charges par habitant des communes comparées, d'en rechercher les causes et de les commenter. Les différences apparaissant au niveau des prestations fournies devraient également être expliquées.

L'analyse des prestations peut être effectuée soit par une autre commune faisant l'objet de la comparaison soit par un expert externe.

Première variante: Comparaison arithmétique

Lorsque la commune X fournit plus de prestations à sa population que la commune Y, les coûts engendrés par ces prestations supplémentaires sont éliminés.

En comparant les tâches, les valeurs par habitant sont calculées pour chaque tâche sur la base des données pour lesquelles il a été procédé à un ajustement linéaire conformément aux chiffres 3.2.1 et 3.2.2.

Exception: Dans certaines circonstances, il peut être judicieux de ne pas tenir compte des frais de capital pour l'ensemble des communes.

Exemples: piscine couverte, terrain à bâtir, centre de jeunes.

Il est bien possible de tenir compte, au niveau des intérêts, de l'investissement consenti il y a vingt ans pour la construction d'une piscine couverte. L'impact d'un tel choix serait cependant minime, car on ne peut plus revenir sur l'investissement. Il convient cependant de neutraliser les frais d'exploitation en incluant un supplément de frais administratifs, afin que les comptabilités des différentes communes soient comparables.

Deuxième variante: Combinaison descriptive

En comparant les tâches, les valeurs par habitant sont calculées pour chaque tâche sur la base des données pour lesquelles il a été procédé à un ajustement linéaire conformément aux chiffres 3.2.1 et 3.2.2.

Il est ensuite expliqué pour chaque valeur de quelles prestations supplémentaires la population de la commune X bénéficie par rapport à celle de la commune Y.

Troisième variante: Combinaison des deux premières variantes

La combinaison des calculs et des comparaisons opérés successivement conformément à la première puis à la deuxième variante devraient donner les indications les plus exactes possibles et contribuer de manière très appréciable à l'explication des différences.

4.3 Regroupement et publication des données

Les communes et les tiers peuvent transmettre à l'OACOT les données obtenues en effectuant des comparaisons entre communes. L'OACOT les rassemblera et les publiera sous le nom de leur auteur, conjointement avec la liste des mesures prises par les communes suite à leur travail de comparaison. Une riche collection de données sur les comparaisons entre communes et leurs répercussions sera alors disponible.

5. Conclusion

En publiant les données relatives aux finances communales et en proposant une manière de procéder à des comparaisons entre communes, nous espérons offrir des informations et une base de travail permettant aux communes d'effectuer des comparaisons qui viendront compléter de manière appréciable les actuels instruments de conduite des communes.

Nous espérons que de nombreuses communes effectueront des comparaisons et que les données pourront être publiées.

Berne, le 1^{er} juin 2001

Office des affaires communales et de l'organisation du territoire
Finances communales

Heinz Berger, responsable
Sonja Ziehli, suppléante