



Amt für Gemeinden und Raumordnung
Office des affaires communales
et de l'organisation du territoire

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

Cours de base - MCH

Office des affaires communales et de l'organisation du territoire
Unité francophone, Hauptstrasse 2, 2560 Nidau

Téléphone 031 635 25 90
Télécopie 031 635 25 99

Courriel oacot@jgk.be.ch
Internet www.be.ch/oacot

Table des matières

1	Accueil	3
1.1	Buts du cours	3
1.2	Organisation	4
1.3	Programme du cours	4
2	Les bases légales, les caractéristiques et les objectifs du MCH	5
2.1	Loi et ordonnances	5
2.1.1	Loi sur les communes (LCo)	5
2.1.2	Ordonnance sur les communes (OCo)	5
2.1.3	Ordonnance de Direction sur la gestion financière des communes (ODGFCo)	5
2.1.4	Révision partielle de la LCo, de l'OCo et de l'ODGFCo dans le cadre du MCH2	6
2.2	Guide des finances communales	6
2.2.1	Annexe pour l'administration des finances	7
2.3	Obligation légale d'appliquer le MCH	7
2.4	Dérogations	7
2.4.1	Les homes	8
2.4.2	Banques et institutions de prévoyance appartenant aux communes	8
2.4.3	Collectivités contribuables conformément à la loi sur les impôts	8
2.5	Caractéristiques	8
2.6	Objectifs du MCH	10
2.6.1	Satisfaire les besoins en matière d'information	10
2.6.2	Instrument de gestion et de conduite	10
2.6.3	Comparabilité	11
2.6.4	Prise en compte des coûts, transparence	11
2.7	Rappel des points importants	13
2.8	Questions de contrôle I	13
3	Comment le MCH est-il constitué?	14
3.1	Constitution du MCH	14
3.1.1	Structure	14
3.1.2	Numérotation du compte administratif	15
3.1.3	Numérotation du bilan	18
3.2	Rappel des points importants	20
4	Particularités et principes du MCH	21
4.1	Financement spécial	21
4.2	Différenciation du patrimoine financier et du patrimoine administratif	22
4.3	Définition de la dépense	23
4.4	Définition de l'investissement	24
4.5	Définition des dépréciations	25
4.5.1	Dépréciations harmonisées	26
4.5.2	Dépréciations complémentaires	27
4.5.3	Ecarts par rapport au taux applicable pour les dépréciations harmonisées	27
4.5.4	Réglementations particulières en matière de dépréciations	28
4.5.5	Dépréciations du patrimoine financier	28
4.5.6	Dépréciations des découverts du bilan	28
4.5.7	Le tableau des dépréciations	28
4.5.8	Dépréciation - amortissement	29
4.6	Principes de la gestion financière	30
4.6.1	Le principe de la légalité	30
4.6.2	Le principe de l'emploi rentable des moyens	30
4.6.3	Le principe de l'emploi économe des moyens	31
4.6.4	Le principe du maintien ou du rétablissement de l'équilibre budgétaire	31
4.6.5	Le principe du paiement par l'utilisateur	31
4.6.6	Le principe de la rétribution des avantages obtenus	31
4.7	Principes de la comptabilité	32
4.7.1	L'annualité	32
4.7.2	La comptabilisation selon le principe du produit brut	33
4.7.3	Le principe du détail	33
4.7.4	Le vote des crédits selon le principe du produit brut	33
4.7.5	Le principe de la clarté	33
4.7.6	Le principe de la sincérité	33
4.7.7	Le principe de l'universalité	33
4.7.8	Le principe de l'échéance	33
4.7.9	La spécialité qualitative	34


4.7.10	La spécialité quantitative	34
4.7.11	La spécialité temporelle	34
4.7.12	L'antériorité	34
4.8	Rappel des points importants	34
4.9	Questions de contrôle II	35
5	Les instruments de la comptabilité	36
5.1	Le plan financier	36
5.2	Le budget	37
5.3	Le compte annuel	39
5.4	Rappel des points importants	41
6	Les indicateurs de la gestion financière	42
6.1	Les indicateurs harmonisés de la gestion financière	42
6.1.1	Le degré d'autofinancement	42
6.1.2	La quotité d'autofinancement	43
6.1.3	La quotité de la charge des intérêts	43
6.1.4	La quotité de la charge financière	43
6.1.5	La dette brute par rapport aux revenus	43
6.1.6	La quotité d'investissement	43
6.2	L'interprétation des indicateurs	44
6.2.1	Valeur indicatives	44
6.3	Rappel des points importants	46
6.4	Questions de contrôle III	46
7	Quelles sont les particularités en matière de types de crédits?	47
7.1	Les placements	47
7.2	Les dépenses	47
7.2.1	Les dépenses nouvelles	48
7.2.2	Les dépenses liées	49
7.3	Principe de l'unité de la matière	50
7.3.1	L'interdiction de fractionner	50
7.3.2	L'interdiction de réunir	50
7.4	Aperçu des types de crédits	51
7.5	Le crédit d'engagement	51
7.5.1	Le crédit d'ouvrage	52
7.5.2	Le crédit-cadre	52
7.6	Le crédit budgétaire	52
7.7	Le crédit additionnel	53
7.8	Rappel des points importants	54
7.9	Questions de contrôle IV	55
8	Vos interlocuteurs	56
8.1	Internet	56
8.2	Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT)	56
9	Notions	58
10	Répertoire des abréviations	62

Annexe I Modèle de compte pour une commune municipale

Annexe II Liste des questions de contrôle avec leurs réponses


1 Accueil

**Transpa-
rent 1**


Canton de Berne 

Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT)

Cordiale bienvenue au




Cours de base - MCH



1.1 Buts du cours


Avec ce cours, nous souhaitons atteindre les buts suivants :

**Transpa-
rent 2**

Canton de Berne 

Buts du cours

- Connaître les buts et la conception du MCH
- Connaître les points importants en matière de crédits
- Connaître le fonctionnement d'un compte communal



2

1.2 Organisation


Avant de commencer, voici encore quelques informations sur l'organisation du cours de ce matin :

Transparent 3

Canton de Berne

Organisation

- Liste de présence:
 - inscrire votre nom, ou compléter la liste
 - la liste sert à la facturation
- Le prix du cours (CHF 100.-) comprend:
 - la documentation du cours
 - la consommation et le croissant à la pause
- Appréciation du cours:
 - à remplir à la fin du cours
 - à laisser sur votre table ou à remettre à l'animateur du cours

 3

1.3 Programme du cours


Voici comment se présente le programme du cours.

Transparent 4

Canton de Berne

Programme du cours

08h30	<ol style="list-style-type: none"> 1. Accueil 2. Bases légales, caractéristiques et objectifs 3. Structure du MCH 4. Particularités et principes
10h00 – 10h30 (env.)	Pause <ol style="list-style-type: none"> 5. Instruments de la comptabilité 6. Indicateurs de la gestion financière 7. Particularités en matière de types de crédits
11h45 – 12h00	Questions
12h00	Fin du cours

 4

Je vous recommande de poser vos questions au fur et à mesure et d'intervenir immédiatement, notamment lorsque quelque chose ne vous paraît pas clair.

2 Les bases légales, les caractéristiques et les objectifs du MCH

Les prescriptions concernant la gestion financière des collectivités de droit communal et en particulier le Modèle de compte harmonisé (MCH) figurent dans divers documents.

Dans le canton de Berne, le MCH a été appelé pendant longtemps le NMC (Nouveau modèle de compte). Ce n'est que récemment qu'il a été décidé d'adopter la désignation MCH, largement répandue, raison pour laquelle vous trouverez encore l'abréviation NMC dans de nombreux documents.

Transpa- rent 5

Canton de Berne

Bases légales

- Loi du 16 mars 1998 sur les communes
- Ordonnance du 16 décembre 1998 sur les communes, en particulier l'article 149
- Ordonnance de Direction sur la gestion financière des communes (ODGFCo)
- Guide des finances communales (chapitre 3, informations relatives au MCH)
- Annexe pour l'administration des finances, édition 2001 (classeur rouge NMC)

AGR OACOT

5

2.1 Loi et ordonnances

2.1.1 Loi sur les communes (LCo)

Les articles 70 à 79 de la loi sur les communes règlent les grandes lignes des finances communales.

2.1.2 Ordonnance sur les communes (OCo)

L'ordonnance sur les communes contient un grand nombre d'articles traitant des finances communales. Elle est en cours de révision et sera complétée par les principales directives figurant dans le Guide des finances communales. La version révisée de l'ordonnance sur les communes est entrée en vigueur au 1^{er} novembre 2010.

2.1.3 Ordonnance de Direction sur la gestion financière des communes (ODGFCo)

L'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) a repris les directives relatives aux finances communales figurant dans le Guide des finances communales et ses annexes pour les intégrer soit dans l'ordonnance sur les communes, soit dans l'ordonnance de Direction sur la gestion financière des communes (ODGFCo). Par rapport aux directives du Guide des finances, ces changements législatifs n'ont apporté que des modifications minimales. Le Guide des finances communales et ses annexes, qui contiennent des commentaires et des exemples

supplémentaires, restent disponibles dans leur version actuelle. L'ordonnance de Direction est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2005.

2.1.4 Révision partielle de la LCo, de l'OCo et de l'ODGFCo dans le cadre du MCH2

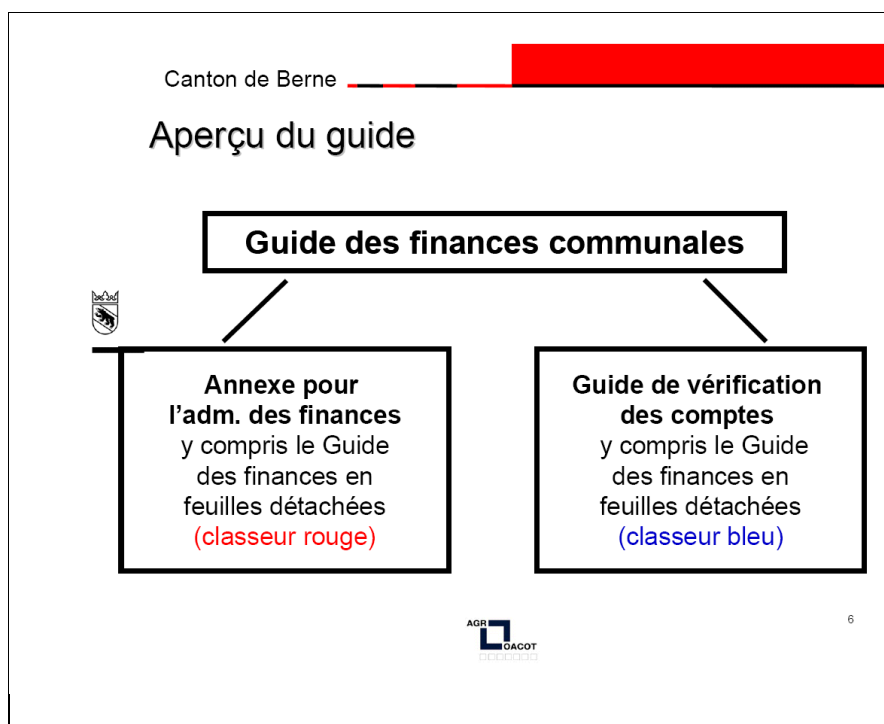
Le 1^{er} janvier 2013, les révisions partielles de la LCo, de l'OCo et de l'ODGFCo sont entrées en vigueur dans le cadre de l'introduction du MCH2. Les nouvelles dispositions s'appliquent toutefois uniquement aux communes qui ont introduit le MCH2. Pour celles qui ne l'ont pas encore fait, les anciennes dispositions de la législation sur les communes relatives aux finances restent déterminantes.

2.2 Guide des finances communales

Le Guide des finances communales est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2001. Il complète, commente et illustre par des exemples la loi sur les communes, l'ordonnance sur les communes ainsi que l'ordonnance de Direction.

Au chapitre 3, vous trouverez des informations relatives au MCH. Le guide peut être consulté sur le site Internet de l'OACOT à l'adresse suivante: www.be.ch/communes, rubrique Finances communales/ Bases. Le guide se présente comme suit:

Transparent 6



Le Guide des finances communales comprend trois parties distinctes: le Guide proprement dit et deux annexes contenues dans deux classeurs fédéraux. Les annexes fournissent des informations détaillées à l'administration des finances de la commune et à l'organe chargé de la vérification. Le guide proprement dit constitue la partie «générale»; son contenu figure sous forme de feuilles volantes dans chacun des deux classeurs.


Le guide et les annexes destinées à l'administration des finances de la commune et à l'organe chargé de la vérification des comptes existent aussi en version reliée.

2.2.1 Annexe pour l'administration des finances

Vous trouverez des instructions détaillées concernant le MCH, le plan comptable, la codification des écritures comptables, le modèle de compte, etc. dans l'annexe pour l'administration des finances (classeur rouge NMC). Ce classeur a été entièrement révisé et livré à toutes les collectivités publiques fin 2001.



2.3 Obligation légale d'appliquer le MCH

Transparent 7

Canton de Berne 

Introduction du MCH

- Article 149 de l'ordonnance sur les communes:
A partir de 2002, toutes les collectivités publiques appliquent le Modèle de compte harmonisé (MCH).
- Exceptions :
 - Hôpitaux, foyers, homes: plan comptable H+ ou plan comptable CURAVIVA
 - Banques et institutions de prévoyance appartenant aux communes: régies selon le droit fédéral
 - Les collectivités de droit communal soumises à l'impôt appliquent les dispositions fiscales en matière de dépréciation et d'évaluation.



7

L'obligation légale faite aux collectivités de droit communal du canton de Berne d'appliquer le MCH existe depuis 1992. L'ordonnance sur les communes du 16 décembre 1998 la mentionne à son article 149 (voir le transparent). Pour les communes politiques, à savoir les communes municipales et les communes mixtes, les travaux ont été menés à chef dans le délai légal, soit jusqu'en 1997. En d'autres termes, toutes les communes municipales et mixtes du canton de Berne établissent leur compte annuel selon le MCH depuis 1997.

Pour les autres collectivités de droit communal, le délai de dix ans qui leur était imparti est échu depuis 2002. Aujourd'hui, la presque totalité des autres collectivités (paroisses, bourgeoisies, syndicats de communes etc.) appliquent le MCH. La comptabilité en partie double est désormais un élément essentiel garantissant la régularité dans la tenue des comptes des collectivités de droit communal.

Vous trouverez plus d'informations à ce sujet dans le Guide des finances communales, chapitre 3.1 ou à l'art. 13 ODGFCo.

2.4 Déroptions

Toute règle suppose des exceptions. Dans le cas de l'obligation d'appliquer le MCH, les exceptions concernent certains domaines et certaines collectivités de droit communal ; elles sont décrites en détail dans le Guide des finances communales, chapitre 3.2.

2.4.1 Les homes

Les homes organisés en syndicats de communes tiennent leur comptabilité selon le plan comptable CURAVIVA. Ce plan comptable établis dans les années septante par l'association suisse des homes et institutions est harmonisé au niveau suisse pour les institutions citées. Vu l'introduction à grande échelle de ce plan comptable CURAVIVA pour les homes, il n'y a pas lieu d'imposer le MCH à ces collectivités de droit communal. Concernant le plan comptable applicable, les directives de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne (SAP) ont la priorité sur celles contenues dans la législation sur les communes. Les homes et les hôpitaux gèrent leur compte selon les dispositions de CURAVIVA.

Si l'exploitation d'un hôpital, d'un foyer ou d'un home est abandonnée mais que le syndicat de communes est maintenu, il convient d'introduire le MCH dans les deux ans qui suivent (article 13 al. 2 ODGFCo).

La commune municipale ou mixte qui est seule propriétaire d'un hôpital, d'un foyer ou d'un home intègre le budget et le compte annuel de cette institution dans son budget et son compte annuel selon le MCH.

2.4.2 Banques et institutions de prévoyance appartenant aux communes

Le compte annuel des banques et celui des institutions de prévoyance appartenant aux communes ne doivent pas être intégrés au compte annuel de la commune. Les banques et les institutions de prévoyance établissent leur compte annuel selon les prescriptions de la législation fédérale en la matière.

2.4.3 Collectivités contribuables conformément à la loi sur les impôts

Les communes bourgeoises et les autres collectivités de droit communal soumises à l'impôt établissent leur compte annuel sur la base du MCH. Pour la comptabilisation des dépréciations et les évaluations, les prescriptions de la législation fiscale priment sur celles contenues dans la législation sur les communes.

2.5 Caractéristiques

Transpa- rent 8

Canton de Berne

Caractéristiques

- **Caractéristiques du MCH (anciennement NMC):**
 - Il constitue le modèle valable actuellement
 - Harmonisation des comptes des collectivités publiques (comparabilité)
 - Comptabilité en partie double
 - Principes budgétaires et financiers
- **Développements futurs**
 - NGP, comptabilité analytique
 - Consolidation
 - MCH2, normes internationales (IPSAS)

8

Le MCH a été développé dans les années septante (anciennement NMC = Nouveau modèle de compte), en particulier dans le but d'harmoniser les comptes des collectivités publiques. Le MCH permet une gestion financière régulière selon le modèle de la comptabilité en partie double et selon les principes budgétaires et financiers traditionnels.

Il existe toutefois un manque d'harmonisation des comptabilités entre la Confédération, les cantons et les communes de même que de fortes différences en matière d'évaluation, de dépréciations ainsi qu'en matière de consolidation. De plus, les normes internationales applicables aux organisations du secteur public, en l'occurrence les normes IPSAS (International Public Sector Accounting Standards), ont rendu le développement du MCH nécessaire.

La conférence des directeurs cantonaux des finances a publié en 2008, le manuel MCH2 **qui développe un modèle de comptabilité, le modèle de compte harmonisé 2 (MCH2)** et en recommande l'introduction. Le modèle devrait être mis en oeuvre dans les 10 ans. En 2010, le canton de Berne a, en collaboration avec les représentants des syndicats de communes et d'autres spécialistes, compilé dans un rapport les bases nécessaires à l'introduction du MCH2 et les répercussions sur les communes.

Les bases légales nécessaires pour introduire le MCH2 dans tout le canton de Berne ont été créées sur la base de ce rapport.

Les modifications de la loi sur les communes, de l'ordonnance sur les communes ainsi que de l'ordonnance de Direction sur la gestion financière des communes sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

Le MCH2 doit impérativement être introduit au 1^{er} janvier 2016 dans les communes municipales et les communes mixtes ainsi que dans les conférences régionales. Pour les paroisses et les paroisses générales, la date butoir a été fixée au 1^{er} janvier 2019.

Les syndicats de communes et les autres collectivités de droit communal peuvent déterminer eux-mêmes à quel moment ils introduiront le MCH2, mais ils doivent le faire au plus tard au 1^{er} janvier 2022. Dès le 1^{er} janvier 2022, toutes les collectivités de droit communal appliqueront le nouveau modèle comptable (MCH2).

Certaines communes politiques et paroisses pourront introduire le MCH2 en tant que **communes pilotes dès 2014**.

2.6 Objectifs du MCH

Transparent 9

Canton de Berne

Objectifs du MCH

- Instrument d'information
 - pour les citoyennes et citoyens
 - pour les autorités
 - pour l'administration
- Instrument de gestion
- Comparabilité
- Prise en compte des coûts, transparence
 - imputations internes
 - intégration des comptabilités séparées
 - Nouvelle gestion publique (NGP)

9

2.6.1 Satisfaire les besoins en matière d'information

Avec le MCH, les collectivités de droit communal disposent d'un instrument susceptible de satisfaire dans une large mesure les besoins en informations financières des citoyens, des autorités et de l'administration.

Pour le citoyen, cela signifie :

- un aperçu clair et transparent du résultat du compte annuel comme du budget ;
- plus d'informations lorsqu'il est appelé à décider de nouveaux investissements ;
- pas de prélèvements anticipés d'impôts et d'émoluments.

Pour les autorités, cela signifie :

- qu'elles disposent d'un instrument offrant les données nécessaires à la prise des décisions et leur permettant de gérer les finances communales selon les principes de l'emploi économe et rentable des moyens ;
- qu'elles ont un instrument leur permettant de maintenir l'endettement communal dans des limites supportables grâce au taux de 10% applicable au calcul des dépréciations (amortissements comptables) ;
- qu'elles peuvent comparer les résultats, grâce au plan comptable harmonisé et aux quatre indicateurs harmonisés de la gestion financière.

Pour l'administration communale, cela signifie :

- qu'elle dispose d'un instrument lui permettant d'accomplir ses tâches en respectant les principes de l'emploi économe et rentable des moyens ;
- qu'elle peut ainsi gérer méticuleusement les ressources publiques ;
- qu'elle est en mesure d'offrir des informations adéquates aux autorités et aux citoyens.

2.6.2 Instrument de gestion et de conduite

La comptabilité fournit un grand nombre de données de gestion, de sorte qu'elle représente un important instrument de conduite, que ce soit au niveau politique ou au niveau administratif. Sur la

base de ces données, la commune est en mesure d'influer sur sa gestion financière et d'arrêter ses décisions. Elle dispose des données du compte annuel, du budget et du plan financier et intervient dans les domaines suivants :

- politique en matière de revenus (quotité d'impôt, perception d'émoluments),
- exécution des tâches,
- investissements,
- recours à l'emprunt / autofinancement.

2.6.3 Comparabilité

La comparabilité du MCH est obtenue

- par le plan comptable harmonisé,
- par la présentation uniforme du compte annuel,
- grâce aux prescriptions en matière de dépréciations harmonisées
- et aux six indicateurs harmonisés de la gestion financière.

Le Modèle de compte harmonisé (MCH) est appliqué par l'ensemble des cantons et la plupart des communes et collectivités de droit communal, ce qui rend les comparaisons possibles.

Il n'en reste pas moins que certaines réserves doivent être émises. Cela tient notamment au fait que la répartition des tâches entre les cantons et leurs communes n'est pas identique dans tous les cantons, avec pour conséquence que le MCH subit des variantes d'un canton à l'autre. Et à l'intérieur d'un même canton, toutes les communes politiques ne sont pas comparables entre elles. Ces réserves faites, il demeure possible et sensé de comparer des collectivités de même type entre elles dans le même canton.

2.6.4 Prise en compte des coûts, transparence

Du fait que les communes ne sont pas en situation de concurrence les unes par rapport aux autres, en ce qui concerne par exemple l'offre et la demande de prestations, il n'existe pas entre elles de «marché» au sens économique du terme. Pour la grande majorité des tâches qu'elles assument, il n'est pas possible d'établir une relation directe entre les charges et les revenus correspondants. Il est alors difficile d'évaluer si une commune assume une tâche précise de manière efficace ou si une prestation de service est offerte de manière «rentable» au sens des principes de l'emploi économe et rentable des moyens. La comptabilité publique doit donc tendre à promouvoir la prise en compte des coûts afin d'assurer que l'accomplissement des tâches publiques soit conforme aux principes de l'emploi économe et rentable des moyens. Plusieurs possibilités s'offrent à cet égard :

Par les imputations internes

Les imputations internes sont des «charges facturées par d'autres tâches» comme les charges de personnel, les biens, services et marchandises, les intérêts du capital investi et les dépréciations ; il peut également s'agir de «revenus crédités par d'autres tâches». L'objectif de leur comptabilisation est de permettre d'apprécier objectivement si l'exécution des tâches en question est économique. Dans certains cas, les imputations internes sont obligatoires (voir aussi le Guide des finances communales, chapitres 4.5.5.5 et 4.6.5 ainsi que l'article 94 OCo).

Exemple tiré du modèle de compte

L'administration générale établit les factures pour le domaine des antennes collectives et du téléseu. Ces charges sont créditées au compte de l'administration générale (cf. page 16 du modèle de compte) et imputées à la tâche Antennes collectives et téléseu (cf. page 26). Les montants des charges et des revenus des imputations internes pour l'ensemble du compte annuel doivent être équivalents (cf. page 6 et 8).

Par l'intégration des comptabilités séparées

Les comptabilités séparées comme les fonds, les legs ou les entreprises communales doivent être intégrées dans les comptes de la commune (cf. Guide des finances communales, chapitre 4.5.4, article 95 OCo, articles 33 à 41 ODGFCo). Seule la présentation des états financiers dans un unique compte permet d'obtenir une vue globale de la situation patrimoniale et financière ainsi que des dépenses et des recettes. Cette méthode présente en outre des avantages pour la budgétisation et la planification financière et permet une meilleure gestion des moyens financiers.

Exemple tiré du modèle de compte

A la page 52 du modèle de compte, sous le numéro de compte 2033, figurent plusieurs associations administrées par la collectivité (fonds, legs). Les moyens financiers de ces fondations sont toutefois intégrés dans les disponibilités de la commune ; ils ne sont pas présentés séparément du côté des actifs (cf. page 47 du modèle de compte).

Par la Nouvelle gestion publique

Il importe que les communes accomplissent leurs tâches avec efficacité et efficience : compte tenu des défis économiques que réserve l'avenir, les communes doivent en effet d'une part offrir de bonnes prestations et, d'autre part, les accomplir à un coût aussi bas que possible. Les points faibles, notamment le manque de flexibilité, doivent être éliminés de l'organisation et de la gestion publique. La Nouvelle gestion publique (NGP) constitue une approche nouvelle de ces défis. Principe de base : l'activité administrative ne doit plus s'orienter en fonction des moyens disponibles mais vers les besoins des citoyens et citoyennes. La direction est déplacée des moyens (input) vers les prestations (output) et leurs effets.


La NGP analyse dans quelle mesure les ressources publiques atteignent leur effet optimal. L'attention est donc désormais portée sur les questions suivantes :

- L'adéquation entre les ressources utilisées et les résultats obtenus est-elle réalisée ?
- Quels sont les effets et les caractéristiques des prestations de service offertes ?
- Les produits offerts sont-ils conformes à la demande et aux besoins du plus grand nombre de citoyennes et citoyens ?

Vous trouverez plus d'informations sur la Nouvelle gestion publique dans le Guide des finances communales, chapitre 4.9.3 et sur le site Internet de l'OACOT à l'adresse suivante : www.be.ch/communes, rubrique Réformes communales REFCOM.



2.7 Rappel des points importants

Transpa-
rent 10

Canton de Berne 

Rappel des points importants


- Bases légales dans la loi sur les communes, l'ordonnance sur les communes, l'ordonnance de Direction et le Guide des finances communales
- Toutes les collectivités de droit communal du canton de Berne appliquent le MCH, à quelques exceptions près
- Caractéristiques et objectifs du MCH
- Projet MCH2


10



2.8 Questions de contrôle I

Transpa-
rent 11

Canton de Berne 

Questions de contrôle I

1. Où recherchez-vous les dispositions relatives à la gestion financière des collectivités de droit communal ou celles relatives au MCH ?
2. Quelles collectivités doivent appliquer le MCH ? Existe-t-il des exceptions ?
3. Que voulait-on atteindre, dans les années 70, avec le développement du Nouveau modèle de compte ?
4. Quelles directives du MCH favorisent la comparaison ?
5. Qu'est-ce qu'une imputation interne ? 

11

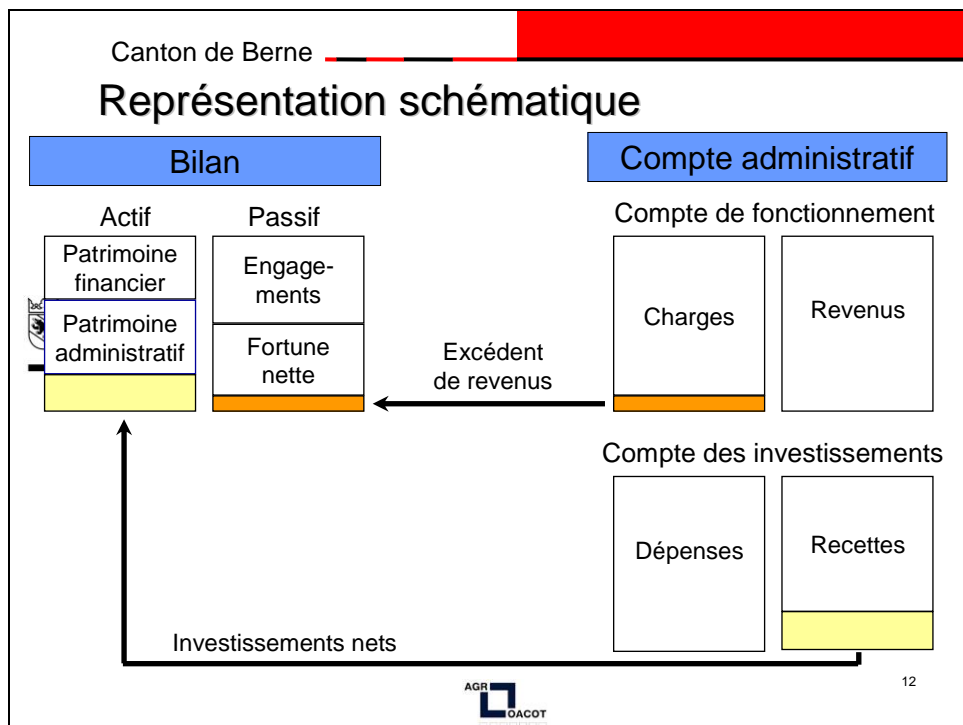
3 Comment le MCH est-il constitué?

3.1 Constitution du MCH

3.1.1 Structure

La comptabilité est l'instrument de direction par excellence. A ce titre, elle est appelée à fournir des données relevant non seulement de l'administration des finances mais aussi de l'économie d'entreprise comme de l'économie publique. Pour satisfaire à ces objectifs, une structure adaptée est nécessaire. Vous trouverez une introduction au MCH également dans le Guide des finances communales, chapitre 3.3. (art. 71-80 a OCo)

**Transpa-
rent 12**



Vous trouvez le schéma du MCH à la page 22 du Guide.

Le modèle de compte est structuré comme suit :

- un bilan et
- un compte administratif (subdivisé en un compte de fonctionnement et un compte des investissements).

L'actif du **bilan** se compose de l'ensemble des valeurs patrimoniales, en particulier du patrimoine financier et du patrimoine administratif. Le passif du bilan comprend les engagements (fonds de tiers). Le bilan contient également la fortune nette et l'éventuel découvert de bilan.

Le **compte administratif** se subdivise en un compte de fonctionnement et un compte des investissements. Il comprend l'intégralité des dépenses (toutes les dépenses d'investissements et les charges de consommation) et des recettes, y compris les imputations internes.

Le **compte de fonctionnement** est conçu comme un compte d'exploitation ; il comptabilise les dépenses périodiques annuelles (= charges de consommation) et les recettes qui y sont liées (= revenus). Il comprend aussi bien les mouvements de trésorerie que des postes sans effet sur les flux de trésorerie comme les dépréciations. Le solde à la clôture de l'exercice représente

l'excédent de revenus ou l'excédent de charges ; il est reporté au bilan. Le résultat du compte de fonctionnement n'est pas faussé par les activités d'investissement.


Le **compte des investissements** comptabilise les dépenses et les recettes qui créent le patrimoine administratif. La durée d'utilisation de ce patrimoine s'étend sur plusieurs années ; il peut s'agir aussi bien de fonds propres que de fonds de tiers. La tenue d'un compte des investissements constitue une solution particulière par rapport à la comptabilité commerciale ordinaire. En effet, le modèle de compte harmonisé (MCH) tient un compte particulier des investissements et ne les comptabilise au bilan qu'à l'époque de la clôture du compte annuel. Le compte des investissements comptabilise également les placements comme les immeubles du patrimoine financier (achats de terrains, etc.). Au moment de la clôture, ces postes sont toutefois reportés au bilan par l'emploi de natures spécifiques.

Attention!

Ne vous laissez pas dérouter par la notion «d'investissements nets» illustrée dans le transparent. Comme je viens de l'expliquer, la comptabilisation de la clôture du compte des investissements intervient sur la base des chiffres bruts, d'où le fait que les dépenses du compte des investissements sont inscrites au doit du compte à l'actif et les recettes à l'avoir du même compte à l'actif.

3.1.2 Numérotation du compte administratif

Transparent 13

Canton de Berne	
Concept de numérotation (I)	
Numéros de compte du compte administratif	
Numéro de compte	217. 301. 01
<u>Classification par tâches</u>	
1 ^{er} échelon	Domaine d'activité : Enseignement et formation 2
2 ^e échelon	Tâche : Ecoles publiques 21
3 ^e échelon	Poste : Bâtiments scolaires 217
<u>Classification par natures</u>	
1 ^{er} échelon	Groupe de matières : Charges 3
2 ^e échelon	Groupe de comptes : Charges de personnel 30
3 ^e échelon	Compte : Personnel administratif et d'exploit. 301
<u>Subdivision</u>	concierge gymnase 01
	
13	

Le système de numérotation du compte administratif est le suivant :

Pour le compte administratif, soit le compte de fonctionnement et le compte des investissements, le premier groupe de trois chiffres d'un compte désigne la **classification par tâches**, et le deuxième groupe de trois chiffres la **classification par natures**.

Le troisième groupe de un ou deux chiffres désigne la subdivision d'un compte. Les deux premiers groupes de trois chiffres sont prescrits par l'OACOT et sont obligatoires. La subdivision d'un compte est laissée à l'appréciation de la commune, en fonction de ses propres besoins. Elle peut également n'utiliser qu'une position, voire aucune (à une exception près précisée à l'article 11 alinéa 3 ODGFCo).

L'exemple du transparent concerne un compte de la tâche principale 2, donc enseignement et formation. Le 2^e échelon, soit 21, signifie qu'il s'agit des écoles publiques. Le 3^e échelon, soit 217, signifie qu'il s'agit des bâtiments scolaires.

Exemple tiré du modèle de compte

A la page 23 du modèle de compte, on peut voir que le numéro de compte 217.301.01 correspond aux traitements du personnel de nettoyage.

La classification par tâches a donc pour objectif - comme son nom l'indique - de répartir les charges (dépenses) et les revenus (recettes) entre les différentes tâches concernées, afin de permettre une gestion financière efficace.

Transparent 14

Canton de Berne	
Classification par tâches	
0 Administration générale	Législatif et exécutif, administration générale, bâtiments administratifs
1 Sécurité publique	Protection civile, service du feu, défense civile et militaire
2 Enseignement et formation	Ecole enfantine, écoles publiques, bâtiments scolaires, formation professionnelle et des adultes
3 Culture et loisirs	Encouragement à la culture, télé-réseau, sports
4 Santé	Hôpitaux, EMS, soins ambulatoires, service médical des écoles, contrôle des denrées alimentaires
5 Affaires sociales	Agence AVS, protection de la jeunesse, homes pour personnes âgées, aide sociale,
6 Trafic	Routes, parkings, trafic régional
7 Protection de l'environnement et aménagement	Alimentation en eau, assainissement, élimination des déchets, protection de la nature, aménagement du territoire
8 Économie publique	Agriculture, sylviculture, tourisme, énergie
9 Finances et impôts	Impôts, péréquation financière, intérêts, dépréciations

Ce transparent donne la liste des dix tâches principales numérotées de 0 à 9. La tâche 0 est l'administration générale ; la tâche 9 concerne les finances et les impôts. Dans l'ODGFCo, les fonctions mentionnées ci-dessus sont spécifiées dans l'annexe 1. Vous trouverez également cette organisation fonctionnelle et les instructions pour la codification comptable dans l'annexe pour l'administration des finances.

Exemple tiré du modèle de compte

A la page 4 du modèle de compte figure le total du compte de fonctionnement selon les tâches. Les totaux des 10 tâches sont présentés, de même que les charges et les revenus nets. Cet aperçu permet de voir rapidement quelles tâches génèrent le plus de charges ou de revenus. Les petites collectivités comme les communes bourgeoises, les paroisses et les syndicats de communes ne présentent qu'une ou deux fonctions, car elles ne couvrent pas l'intégralité des tâches. Vous trouverez un exemple dans le modèle de compte d'une commune bourgeoise, au chapitre 9 de l'annexe pour l'administration des finances.

Le schéma comptable officiel MCH peut, particulièrement dans les villes, être élaboré sous forme d'une représentation institutionnelle. Cela induit une meilleure vue d'ensemble, particulièrement si pour des raisons d'organisation, plusieurs chapitres sont réunis au sein d'une même direction. En cas de représentation des comptes sous forme institutionnelle, la commune doit également dresser une présentation des comptes par tâches afin de garantir la comparabilité avec d'autres communes.

Revenons à notre exemple (transparent No 13).

Comme déjà mentionné, le deuxième groupe de chiffres formant le numéro d'un compte représente la classification par natures. Dans notre exemple, le chiffre 3 signale qu'il s'agit d'une charge du compte de fonctionnement. Le deuxième échelon 30 indique des charges de personnel. Avec le troisième échelon 301, il est précisé que les charges concernent le personnel administratif et d'exploitation. Dans le cas présent, le compte fait l'objet d'une subdivision définie par la commune. Le compte 217.301.01 est donc destiné à recevoir les écritures relatives aux salaires du personnel administratif et d'exploitation (p. ex. le concierge) des bâtiments scolaires.

La classification par natures a donc pour objectif - comme son nom l'indique - de répartir les recettes et les dépenses selon leur emploi économique ou selon leur nature.

Transparent 15

Canton de Berne			
Classification par natures			
Compte de fonctionnement		Compte des investissements	
3 Charges	4 Revenus	5 Dépenses	6 Recettes
30 Charges de personnel	40 Impôts	50 Investissements propres	60 Transferts au patrimoine financier
31 Biens, services, marchandises	41 Revenus régaliens et de concessions	52 Prêts et participations permanentes	61 Contributions de tiers
32 Intérêts passifs	42 Revenus des biens	56 Subventions accordées	62 Remboursements de prêts et de participations permanentes
33 Dépréciations	43 Dédommagements	57 Subventions redistribuées	63 Facturation à des tiers
34 Parts à des contributions sans affectation	44 Parts à des recettes et contributions sans affectation	58 Autres dépenses activables	64 Remboursement de subventions acquises
35 Dédommagements versés à des collectivités publiques	45 Remboursements de collectivités publiques	59 Report de recettes au bilan	66 Subventions acquises
36 Subventions accordées	46 Subventions		67 Subventions redistribuées
37 Subventions redistribuées	47 Subventions redistribuées		69 Report de dépenses au bilan
38 Attributions aux financements spéciaux	48 Prélèvement sur les financements spéciaux		
39 Imputations internes	49 Imputations internes		

Ce transparent résume les différentes natures en se limitant aux deux premières positions. Je vous propose de retenir au moins la signification de la première position :

- le 3 enregistre les charges du compte de fonctionnement ;
- le 4 enregistre les revenus du compte de fonctionnement ;
- le 5 enregistre les dépenses du compte des investissements ;
- le 6 enregistre les recettes du compte des investissements.

Les annexes 2 et 3 de l'ODGFCo ainsi que le chapitre 4 de l'annexe pour l'administration des finances (Guide NMC - classeur rouge) donnent la liste exhaustive des natures du compte de fonctionnement et du compte des investissements.

Ces normes strictes de la comptabilité publique sont absolument nécessaires pour permettre la comparabilité et la transparence des finances communales. La plupart des tâches et des natures sont harmonisées par l'ensemble des cantons suisses ; par contre, certaines tâches sont harmonisées au niveau cantonal.

Exemple tiré du modèle de compte

Aux pages 5 à 8 du modèle de compte figure le total du compte de fonctionnement selon les natures. Le numéro de compte 301 par exemple correspond à la somme de tous les comptes avec la nature 301. Ainsi, en regard de l'ensemble, on peut voir quelles sont les natures qui présentent les charges ou les revenus les plus élevés.

3.1.3 Numérotation du bilan


La classification comptable du bilan comprend obligatoirement quatre chiffres. La subdivision d'un compte peut également être librement appliquée selon les besoins propres de la commune.

Dans cet exemple, la première position 1 indique que ce compte fait partie de l'actif. Le 10 signifie que ce compte appartient au patrimoine financier, et le 100 qu'il s'agit de disponibilités. La quatrième position 1002 précise le compte principal, en l'occurrence un compte bancaire. Avec la subdivision attribuée par la commune, 01 définit ici le compte de la BCBE appartenant à l'actif du bilan. Le compte 1002.01 a été ainsi décrypté.

Exemple tiré du modèle de compte

A la page 47 du modèle de compte figure un tel compte bancaire portant le numéro 1002.01.

Transpa- rent 16

Canton de Berne	
Concept de numérotation (II)	
Numérotation du bilan	
Numéro de compte	1002. 01
<u>Classification par natures</u>	
1 ^{er} échelon	Groupe de matières : Actif 1
2 ^e échelon	Chapitre du bilan : Patrimoine financier 10
3 ^e échelon	Groupe de comptes : Disponibilités 100
4 ^e échelon	Compte principal : Banques 1002
<u>Subdivision d'un compte</u>	
Compte :	Banque cantonale bernoise 01
	
16	

Le bilan communal est constitué comme suit :

Transparent 17

Canton de Berne	
Bilan	
1 Actif	2 Passif
<u>10 Patrimoine financier</u>	<u>20 Engagements</u>
100 Disponibilités	200 Engagements courants
101 Avoirs	201 Dettes à court terme
102 Placements	202 Dettes à moyen et à long terme
103 Actifs transitoires	203 Engagements envers des entités particulières
<u>11 Patrimoine administratif</u>	204 Provisions
114 Investissements propres	205 Passifs transitoires
115 Prêts/Participations perm.	
116 Subv. d'investissement	<u>22 Financements spéciaux</u>
117 Autres dépenses activables	228 Engagements envers les financements spéciaux
<u>12 Financements spéciaux</u>	<u>23 Fortune nette</u>
128 Avances aux financements spéciaux	239 Fortune nette
<u>13 Découvert du bilan</u>	
139 Découvert du bilan	

Pour simplifier, le transparent se limite à 3 positions, jusqu'au groupe de comptes.

L'actif du bilan comprend 4 chapitres principaux :

- 10 le patrimoine financier,
- 11 le patrimoine administratif,
- 12 les avances consenties aux financements spéciaux et
- 13 l'éventuel découvert du bilan.

Le passif du bilan comprend 3 chapitres principaux :

- 20 les engagements (fonds de tiers),
- 22 les engagements envers les financements spéciaux et
- 23 la fortune nette.

Les comptes principaux du bilan figurent dans l'annexe 4 de l'ODGFCo ainsi qu'au chapitre 5 de l'annexe pour l'administration des finances (Guide NMC - classeur rouge).

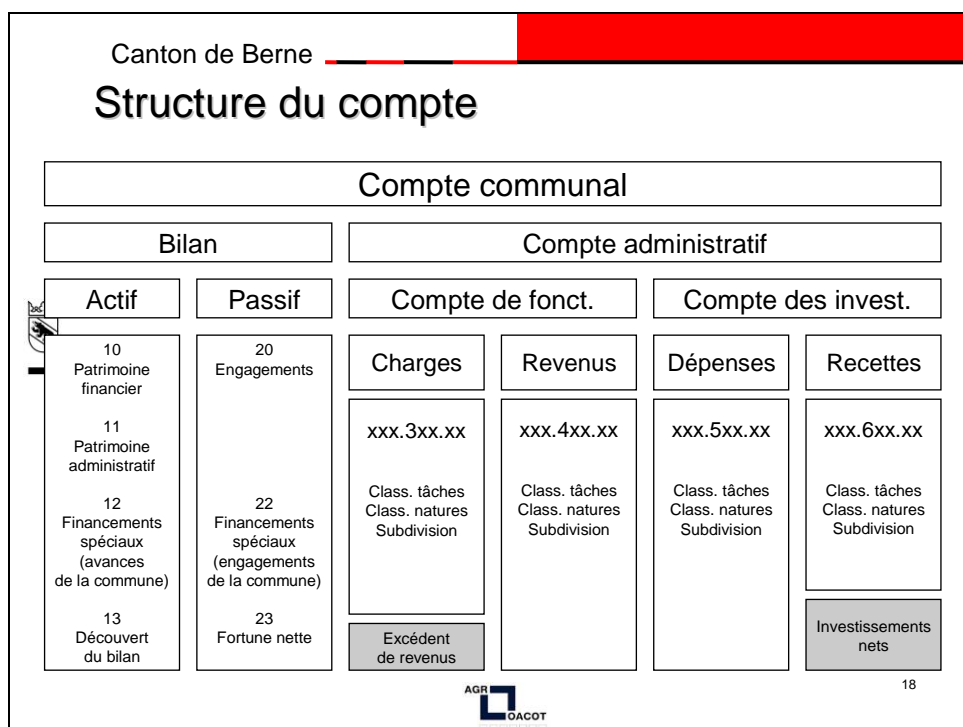
Exemple tiré du modèle de compte

A la page 3 du modèle de compte figure le total du bilan, subdivisé en actifs et passifs. Les totaux des actifs et des passifs doivent toujours être équivalents.

Vous trouverez la récapitulation détaillée du bilan à partir de la page 47 du modèle de compte. Chaque compte y est présenté avec la modification en cours d'année. Les totaux sont arrondis au chiffre inférieur. Lorsque des positions font l'objet d'un compte collectif, (p.ex. compte 1023.01, p. 48), une liste détaillée justifiant le contenu des comptes collectifs doit être tenue séparément du compte annuel (conformément à la directive en page 79 du Guide des finances communales et partiellement selon l'art. 97 OCo).

Ce transparent donne une autre présentation schématique du compte annuel MCH d'une commune. Vous trouverez un modèle également à la page 23 du Guide des finances communales.

**Transpa-
rent 18**



3.2 Rappel des points importants

**Transpa-
rent 19**

Canton de Berne

Rappel des points importants


- Bilan et compte administratif
- Subdivision du compte administratif en un compte de fonctionnement et un compte des investissements
- Un numéro de compte du compte administratif comporte au moins 6 chiffres
- Classification par tâches
- Classification par natures
- Un numéro de compte du bilan comporte au moins 4 chiffres
- Les numéros sont prescrits de manière contraignante par l'OACOT

AGR OACOT 19

4 Particularités et principes du MCH



Dans ce chapitre, nous nous attelons à présenter quelques particularités du Modèle de compte harmonisé et à expliquer différents principes.

**Transpa-
rent 20**

Canton de Berne 

Particularités et principes du MCH

- Financements spéciaux
- Différenciation entre patrimoine financier et patrimoine administratif
- Définition de la dépense (placement – dépense)
- Définition de l'investissement
- Dépréciations (dépréciation – amortissement)
- Principes budgétaires
- Principes de la comptabilité



20

4.1 Financement spécial

Les financements spéciaux sont une particularité de la comptabilité publique.

Par financement spécial, on entend l'affectation de recettes et de dépenses précises à une tâche publique déterminée. Il existe une relation directe entre l'accomplissement de la tâche concernée et les émoluments encaissés. Il peut arriver que les revenus annuels ne permettent pas la couverture exacte des charges de la tâche, ou au contraire qu'ils soient plus importants que les charges. Autrement dit, les tâches en question peuvent se solder par un excédent de charges ou un excédent de revenus. La loi n'autorise pas le financement de telles dépenses par le biais des impôts.



Les excédents de charges doivent être couverts par les revenus futurs de la tâche concernée. Les excédents de revenus doivent rester affectés à l'exécution future de la tâche en question. Lors de la clôture du compte annuel, les résultats des tâches financées par l'instrument du financement spécial sont donc reportés au bilan. Sur le transparent 17, nous avons constaté que les financements spéciaux peuvent figurer à l'actif (avances) et au passif (engagement envers les financements spéciaux) du bilan.

Dans le compte de fonctionnement, en cas d'excédent de revenus de tâches financées au moyen d'un financement spécial, le solde est reporté au passif du bilan (respectivement ajouté au financement spécial existant). Il y a donc engagements envers les financements spéciaux (dettes). En cas d'excédents de charges de tâches financées au moyen d'un financement spécial, le solde est reporté à l'actif du bilan (respectivement ajouté au financement spécial existant). Il y a alors avances aux financements spéciaux.

Canton de Berne

Financement spécial

- Affectation de recettes précises à une tâche publique déterminée (et des dépenses concernant cette tâche).
- Il existe une relation directe entre l'accomplissement de la tâche concernée et les émoluments encaissés.
- Généralement, les revenus annuels ne coïncident pas exactement avec les charges de la tâche, et il en résulte soit un excédent de charges, soit un excédent de revenus.
- Lors de la clôture du compte annuel, les résultats des tâches faisant l'objet d'un financement spécial sont donc reportés au bilan.
- Les financements spéciaux requièrent une base légale dans le droit supérieur ou dans un règlement de la commune.
- Exemples: alimentation en eau, assainissement, élimination des déchets, antennes collectives et télé-réseau.

21

Les financements spéciaux requièrent une base légale qui règle les charges et les revenus selon des principes clairs pour le budget et le compte annuel. Les principaux financements spéciaux sont déjà réglementés par le droit fédéral ou le droit cantonal. Exemples : l'alimentation en eau, l'assainissement, l'élimination des déchets. Si la commune souhaite constituer des financements spéciaux, elle doit les ancrer dans un règlement propre.

Exemple tiré du modèle de compte

A la page 36 du modèle de compte figure le financement spécial Elimination des déchets. Les charges et les revenus du compte de fonctionnement sont équivalents. Dans le modèle, il faut prélever 13 685 francs 91 sur les financements spéciaux, afin que le compte de fonctionnement puisse être bouclé de manière équilibrée (numéro de compte 720.480.01 Prélèvement sur les financements spéciaux). Le compte du bilan se trouve à la page 50. Il s'agit d'une avance qui existe depuis 1997. L'indication de l'année de la première inscription au bilan est obligatoire, dans la mesure où les avances aux financements spéciaux doivent être remboursées dans un délai de huit ans à compter de leur première inscription au bilan par les futurs excédents de revenus réalisés par la tâche concernée (article 88 de l'ordonnance sur les communes). L'avance a augmenté de 13 685 francs 91 durant l'année considérée.

A la page 53 du modèle de compte figurent d'autres financements spéciaux, qui se fondent pour la plupart sur le droit supérieur. Seul le financement spécial pour les antennes collectives et le télé-réseau se fonde sur un règlement communal.

Vous trouverez plus d'informations sur les financements spéciaux dans le Guide des finances communales, chapitre 4.5.5. Les bases légales relatives aux financements spéciaux se trouvent aux art. 86 à 88 OCo et art. 18 ODGFCo.

4.2 Différenciation du patrimoine financier et du patrimoine administratif


Au niveau de la comptabilité publique, il est important de différencier des valeurs des patrimoines financier et administratif. Cette distinction a en particulier des conséquences pour l'évaluation et la dépréciation.

Sous patrimoine financier, sont comprises les valeurs patrimoniales réalisables. Celles-ci sont réalisables si leur aliénation ne porte pas atteinte à la réalisation d'une tâche publique. Les disponibilités, les papiers-valeur ainsi que des réserves de terrains à bâtir comptent par exemple parmi la fortune financière.

Transparent 22

Canton de Berne

Différenciation entre patrimoine financier et patrimoine administratif




Patrimoine financier

- peut être aliéné sans nuire à l’accomplissement des tâches publiques
- par exemple, terrains à bâtir, papiers valeurs

Patrimoine administratif

- sert à l’accomplissement des tâches publiques
- ne peut pas être vendu
- par exemple : routes, écoles, bâtiments administratifs


22

Le patrimoine administratif est quant à lui composé d’actifs qui servent directement à la réalisation de tâches publiques. Il est ainsi caractérisé par une utilisation durable au service d’une tâche publique. Il sert à l’établissement de prestations publiques et sa durée d’utilisation s’étale sur plusieurs exercices (également pour les contributions d’investissement). Il ne peut pas par conséquent être cédé simplement. Les bâtiments administratifs, les routes et les bâtiments scolaires font par exemple partie de la fortune administrative.

4.3 Définition de la dépense

La première notion fondamentale est la définition de la dépense :

Transparent 23

Canton de Berne

Définition de la dépense

Opération financière


↓ ↓

Le placement

- est effectué dans l’optique d’obtenir un rendement;
- modifie la structure du patrimoine financier mais pas son total;
- a une contre-valeur commerciale
- peut donner lieu à une vente, à un échange ou à une réalisation sans nuire à l’exécution des tâches publiques;
- doit être comptabilisé au bilan (patrimoine financier).

La dépense

- sert à l’exécution des tâches publiques (propres ou déléguées);
- diminue le patrimoine financier;
- n’a pas de contre-valeur commerciale;
- ne peut pas donner lieu à une vente, à un échange ou à une réalisation sans nuire à l’exécution des tâches publiques;
- doit être comptabilisée dans le compte administratif (compte de fonctionnement ou compte des investissements).


23

En définissant la dépense, le législateur fait la différence entre les placements et les dépenses proprement dites. Cela est nécessaire, notamment pour déterminer les compétences financières, mais cela permet aussi de faire la distinction entre le patrimoine financier (placements), et le patrimoine administratif (dépenses). En effet, ces deux types de patrimoines font également l'objet de règles différentes pour déterminer les dépréciations et leur valeur comptable.

Exemple

L'achat d'une obligation de caisse est l'exemple d'un placement. La commune en retire un revenu et elle a la possibilité de la revendre en tout temps. La construction d'une école est l'exemple d'une dépense. La dépense est consentie pour accomplir une tâche publique ; la nouvelle école n'a pas de valeur commerciale ou du moins elle ne peut être revendue sans remplir des conditions précises, sa désaffectation par exemple.

Au chapitre des types de crédits, nous reviendrons en détail sur ces notions. Vous trouverez également des informations relatives aux placements et aux dépenses aux chapitres 4.2.4.4 à 4.2.4.7 du Guide des finances communales.


4.4 Définition de l'investissement

La deuxième notion fondamentale est la définition de l'investissement :

Lorsque nous avons examiné le MCH, nous avons appris que le compte administratif se subdivise en un compte de fonctionnement et un compte des investissements. Or, c'est précisément la définition de l'investissement qui fournit la base légale de cette subdivision et qui permet de délimiter les dépenses d'investissement des charges de consommation. Dans l'économie privée, les investissements sont comptabilisés directement au bilan alors que les collectivités de droit public les font d'abord transiter par le compte des investissements pour ne les inscrire au bilan qu'à la fin de l'exercice. Ce mode de comptabilisation a l'avantage de rendre directement compte des dépenses d'investissement.

Le compte des investissements comptabilise l'ensemble des recettes et des dépenses qui créent le patrimoine administratif. Il est important que la notion d'investissement soit comprise de manière uniforme afin de permettre la comparabilité du compte administratif.

Transparent 24

Canton de Berne 


Définition de l'investissement

Définition de l'investissement

- le compte administratif est composé du compte de fonctionnement et du compte des investissements;
- il y a dès lors lieu de séparer les dépenses d'investissement et les charges de consommation (fonctionnement);
- la transparence est ainsi assurée.

Les dépenses d'investissement génèrent un patrimoine administratif

- dont la durée d'utilisation est de plusieurs années;
- qui permet une nouvelle affectation ou une affectation élargie d'éléments du patrimoine existant;
- qui prolonge la durée d'utilisation d'éléments du patrimoine existant.



Les dépenses d'investissement génèrent un patrimoine administratif

- dont la durée d'utilisation est de plusieurs années ;
exemple : la construction d'une route communale ;
- qui permet une nouvelle affectation ou une affectation élargie d'éléments du patrimoine existant ;
exemple : les anciens abattoirs sont transformés et affectés aux sapeurs-pompiers,
- qui prolonge la durée d'utilisation d'éléments du patrimoine existant ;
exemple : la remise en état de bâtiments ou d'ouvrages de génie civil endommagés par un ouragan.

Dans certains cas, il est difficile de définir clairement si une dépense est une dépense d'investissement ou une dépense de consommation. C'est notamment le cas des dépenses d'entretien, pour lesquelles il faut procéder par appréciation. Il faudra alors examiner de près la nature des dépenses : si la majeure partie est affectée à des mesures visant à obtenir une plus-value, il s'agit de dépenses d'investissement ; à l'inverse, si la majeure partie est affectée à des mesures visant le maintien de la valeur, il s'agit de dépenses de consommation.

Les dépenses d'investissement doivent être obligatoirement comptabilisées dans le compte des investissements si elles sont supérieures au montant de la compétence financière du conseil communal. Les investissements portant sur de petits montants peuvent quant à eux être comptabilisés dans le compte de fonctionnement, pour autant qu'ils ne dépassent pas la limite maximale de la compétence financière du conseil communal, à savoir 100 000 francs. Exemple : l'achat d'un ordinateur personnel (voir aussi article 79, al. 3 OCo et le Guide des finances communales, chapitre 4.6.2.).

Exemple tiré du modèle de compte

Le compte des investissements figure dans le modèle de compte à partir de la page 43. Des investissements ont été consentis dans de nombreux domaines. A la fin du compte des investissements, les dépenses sont portées à l'actif et les recettes au passif du bilan (page 46 du modèle de compte). Après ces comptabilisations, le compte des investissements est clôturé de manière équilibrée. En soustrayant les dépenses portées à l'actif des recettes portées au passif, on obtient les investissements nets.

Il existe un aperçu du compte de fonctionnement selon les natures (pages 9 et 10 du modèle de compte).

4.5 Définition des dépréciations


La troisième notion fondamentale est la définition des dépréciations. Pour mener une politique financière saine, il est nécessaire de procéder à suffisamment de dépréciations. Le montant des dépréciations assure un autofinancement équivalent des investissements (résultat du compte annuel + dépréciations = autofinancement). La commune a donc un intérêt évident à comptabiliser suffisamment de dépréciations, évitant ainsi de s'endetter excessivement.

Transparent 25

Canton de Berne

Dépréciations

- Dépréciations harmonisées de 10%
- Règles de dépréciation particulières selon le droit cantonal (eau/assainissement)
- Dépréciations complémentaires
- Dérogation au taux de dépréciation harmonisé
- Dépréciations du patrimoine financier
- Amortissement du découvert du bilan
- Tableau des dépréciations


25

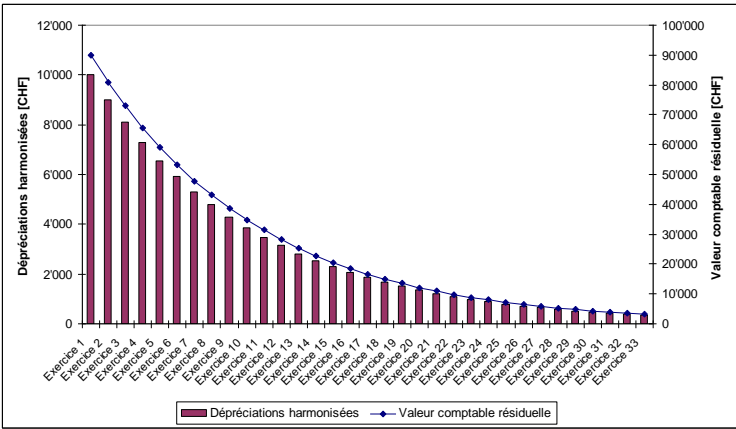
4.5.1 Dépréciations harmonisées

Le MCH fixe un taux de dépréciation de 10% calculé sur la valeur comptable résiduelle du patrimoine administratif (sans les emprunts et les participations). Ces dépréciations sont qualifiées de dépréciations harmonisées. Cela permet d'assurer que la commune puisse financer de nouveaux investissements sans que cela ne représente une charge financière excessive. En appliquant le taux de 10% calculé sur la valeur comptable résiduelle, un investissement est intégralement déprécié après 33 ans environ.


Transparent 26

Canton de Berne

Dépréciations harmonisées



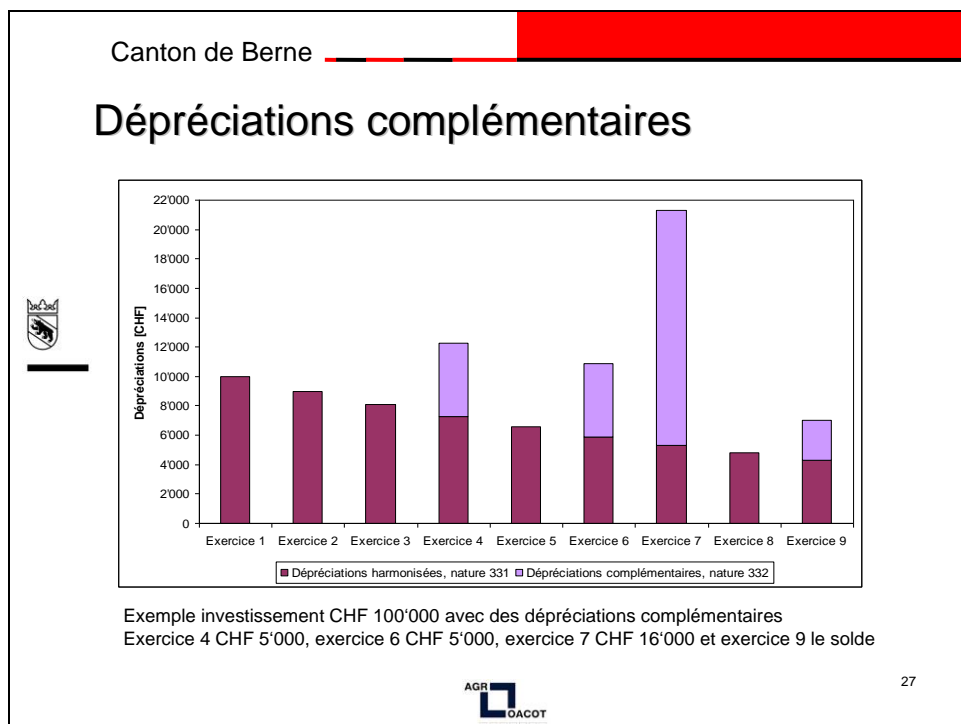
Exemple investissement CHF 100'000


26

4.5.2 Dépréciations complémentaires

Les communes sont autorisées à comptabiliser des dépréciations complémentaires si celles-ci ont été autorisées avec le budget ou par l'adoption d'un crédit additionnel.

**Transpa-
rent 27**



Exemple tiré du modèle de compte

Les dépréciations harmonisées sont comptabilisées dans la nature 331, les dépréciations complémentaires dans la nature 332. En règle générale, la comptabilisation est effectuée sous la tâche 990 Dépréciations (cf. page 42 du modèle de compte), mais il y a des exceptions. Il est donc recommandé de chercher le total des dépréciations effectuées dans l'aperçu du compte de fonctionnement selon les natures (page 5 du modèle de compte).

Des dépréciations complémentaires peuvent également être liées, si elles doivent avoir lieu sur la base de la technique de comptabilisation (en fonction du système). Cela est par exemple le cas en matière de dépréciation du patrimoine administratif par prélèvement sur le financement spécial de contributions de remplacement pour les abris de la protection civile ou en marge du financement du maintien de la valeur dans le secteur de l'alimentation et de l'assainissement des eaux (prélèvement du financement spécial pour la dépréciation des investissements). Dans de tels cas, il n'y a pas de marge d'appréciation, raison pour laquelle ces dépréciations sont considérées comme liées.

4.5.3 Ecarts par rapport au taux applicable pour les dépréciations harmonisées

Dans certains cas, une dérogation au taux applicable de 10% pour les dépréciations est autorisée (article 84, alinéa 1 OCo). Une telle dérogation n'est accordée par l'OACOT que de manière restrictive et sur la base des critères clairement définis à l'article 20 ODGFCo.

Exemple

Une paroisse construit une nouvelle église. Au cours des prochaines années, les investissements prévus sont minimes. Sur la base de l'analyse de l'OACOT, la dérogation suivante est accordée à la paroisse : 6% de dépréciations sur la nouvelle église au cours des trois premières années, 8% pour les deux prochaines années, puis 10% à partir de la 6^e année.

4.5.4 Réglementations particulières en matière de dépréciations

Les règles cantonales particulières en matière de dépréciations sont réservées. C'est notamment le cas des tâches de l'alimentation en eau et de l'assainissement pour lesquelles le calcul et la comptabilisation des dépréciations sont effectués sur la base de la valeur de remplacement des installations et de leur durée d'utilisation.

Rappel : Les communes bourgeoises bénéficient d'une dérogation en matière de dépréciations, en ce sens qu'elles appliquent les prescriptions de la législation fiscale (Ordonnance sur les amortissements).

4.5.5 Dépréciations du patrimoine financier

Le patrimoine financier est uniquement déprécié si des pertes ou des moins-values sont enregistrées. Une perte comptable qui deviendrait effective lors d'une vente est ainsi comptabilisée immédiatement comme charge. Les réévaluations ne sont pas autorisées. Les gains ne sont comptabilisés que si les immobilisations corporelles sont vendues ou cédées en droits de superficie (art. 81, chiffres 2 et 3 OCo).

Les prêts et les participations dans le patrimoine administratif sont dépréciés selon les règles établies pour le patrimoine financier.

4.5.6 Dépréciations des découverts du bilan

Lorsqu'une commune présente un découvert du bilan, il doit être déprécié dans un délai de huit ans à compter de sa première inscription au bilan (article 74 al. 1 LCo). Ce délai relativement long permet à la commune d'éviter que des dépréciations du découvert du bilan ne viennent peser sur les résultats au cours des premières années d'une période financièrement difficile. Il n'en reste pas moins que l'équilibre budgétaire doit être rétabli au cours de ces huit ans.

Il n'existe qu'un seul compte de découvert de bilan (idem pour la fortune nette). Les excédents de charges suivants seront comptabilisés dans ce même compte et celui-ci augmentera en conséquence. Le délai d'amortissement du découvert de bilan doit toutefois être compté depuis sa première inscription. Par conséquent, cette première année doit être mentionnée dans la désignation de compte.

Les avances aux financements spéciaux doivent également être remboursées dans un délai de huit ans à compter de leur première inscription au bilan par les futurs excédents de revenus réalisés par la tâche concernée.

Vous trouverez plus d'informations dans le Guide des finances communales, chapitre 4.5.3, et dans l'annexe pour l'administration des finances, chapitre 1, point 3.2.2.

4.5.7 Le tableau des dépréciations

Les dépréciations comptabilisées dans le patrimoine administratif doivent figurer dans un tableau des dépréciations. Celui-ci fait partie intégrante du compte annuel. A cet égard, une distinction doit être opérée entre les tâches financées par les recettes fiscales et les différents financements spéciaux. Les communes disposent d'une certaine liberté d'action au niveau des dépréciations harmonisées effectuées sur les tâches financées par les recettes fiscales. Le total de ces dépréciations harmonisées doit toutefois représenter le 10 pour cent de l'ensemble des éléments desdites

tâches et non le 10 pour cent de chaque poste. Ainsi, il est par exemple possible d'appliquer des taux différents pour le poste mobilier/machines et pour celui des routes.



Exemple tiré du modèle de compte

Le tableau des dépréciations figure aux pages 11 et 12 du modèle de compte. La subdivision en recettes fiscales et financements spéciaux est clairement visible. A la fin du tableau figurent les emprunts et les participations du patrimoine administratif qui doivent être dépréciés, à l'instar du patrimoine financier.

4.5.8 Dépréciation - amortissement

Il arrive que l'on confonde les notions de «dépréciations» et «d'amortissement» (voir le Guide des finances communales, chapitre 4.5.3.2) :

**Transpa-
rent 28**

Canton de Berne	
Dépréciation - Amortissement	
<u>Dépréciation</u>	<u>Amortissement</u>
<ul style="list-style-type: none"> • Répartition des dépenses d'investissement sur plusieurs exercices • Influence sur le résultat de l'exercice • Comptabilisation en tant que charges au compte de fonctionnement 	<ul style="list-style-type: none"> • Remboursement des engagements avec des moyens disponibles • Aucune influence sur le résultat du compte de fonctionnement (ou influence indirecte par la diminution des charges d'intérêts futures) • Comptabilisation au bilan
	
	28

Les dépréciations diminuent le patrimoine administratif (ou le patrimoine financier) et sont comptabilisées comme charges du compte de fonctionnement. A ce titre, elles en modifient le résultat.

Les amortissements financiers sont des remboursements de dettes et n'influencent pas le résultat du compte de fonctionnement ou ne l'influencent qu'indirectement (par la diminution des charges d'intérêts futures).


Exemple tiré du modèle de compte

Nous avons déjà vu le tableau des dépréciations. A la page 52 du modèle de compte, les dettes figurent au passif du bilan. Parmi celles-ci, il y a quelques emprunts qui ont été partiellement amortis au cours de l'année comptable (p. ex. le compte 2021.11).

4.6 Principes de la gestion financière

Les informations fournies par la comptabilité doivent être disponibles dans la forme voulue et remises à l'organe responsable au moment opportun. Il est indispensable d'être tenu informé pour prendre les bonnes décisions.



Transpa- rent 29

Canton de Berne 

Gestion financière

Selon l'article 57 OCo, les principes suivants sont à respecter:

- la légalité
- l'emploi rentable des moyens
- l'emploi économe des moyens
- le maintien ou le rétablissement de l'équilibre budgétaire
- le paiement par l'utilisateur
- la rétribution des avantages obtenus



29

L'article 57, alinéa 2 de l'ordonnance sur les communes énumère les principes selon lesquels les organes compétents sont tenus de gérer leurs finances. Les voici :

- la légalité,
- l'emploi rentable des moyens,
- l'emploi économe des moyens,
- le maintien ou le rétablissement de l'équilibre budgétaire,
- le paiement par l'utilisateur et
- la rétribution des avantages obtenus.

Ces différents principes sont expliqués de manière succincte ci-dessous (voir aussi le Guide des finances communales, chapitre 4.2.1, art. 70 LCo et art. 57 OCo).

4.6.1 Le principe de la légalité

Les dépenses et les recettes requièrent une base légale ou réglementaire. Les autorités appliquent le droit supérieur et le droit propre à la commune. Les dépenses sont votées et autorisées par les organes compétents.

4.6.2 Le principe de l'emploi rentable des moyens

Pour chaque activité ou projet, on choisira la solution qui offre le meilleur rapport coût/efficacité en fonction de l'objectif choisi («analyse coût/efficacité»). Ce principe vise un emploi optimal des ressources humaines et matérielles pour l'accomplissement des tâches.

4.6.3 Le principe de l'emploi économe des moyens

L'examen des dépenses porte sur leur nécessité et leur conformité par rapport au but fixé ; il répond aussi à la question de savoir si, financièrement parlant, elles sont supportables. Ensuite, elles sont effectuées par ordre d'urgence. L'emploi économe des moyens signifie aussi éviter des dépenses.

Les principes de l'emploi rentable et économe des moyens sont étroitement liés. En effet, l'emploi économe des moyens n'est pas toujours rentable et vice-versa. Il est important que les organes compétents fixent les priorités nécessaires, afin de coordonner l'application des deux principes.

Exemple : La commune décide la pose de sols coûteux mais d'un entretien facile au nouveau collège. Des sols moins chers étant disponibles sur le marché, on pourrait prétendre que le principe de l'emploi économe des moyens n'est pas respecté. Or, à plus ou moins long terme, l'investissement plus coûteux devrait devenir rentable, car il se traduira par une diminution des charges d'entretien. La commune fonde son choix sur des motifs économiques et agit globalement de manière économe.

4.6.4 Le principe du maintien ou du rétablissement de l'équilibre budgétaire

Le compte de fonctionnement doit être équilibré à moyen terme. Cela signifie qu'à moyen terme, les charges seront couvertes par les revenus ; ce laps de temps comprend au maximum huit exercices comptables (article 74 LCo). Tant que la commune dispose d'une fortune nette suffisante, cette dernière permet de couvrir les excédents de charges. Lorsque la fortune nette a été utilisée, un découvert apparaît au bilan. Les communes qui sont confrontées à une telle situation doivent rééquilibrer leurs finances dans un délai de huit ans et déprécier le découvert du bilan.

4.6.5 Le principe du paiement par l'utilisateur

Les bénéficiaires de prestations particulières supportent en règle générale eux-mêmes les coûts liés à l'accomplissement de la tâche. Les autorités perçoivent une indemnité, en principe sous forme d'émolument, auprès des bénéficiaires uniquement en cas de recours effectif à la prestation ou à la tâche publique.

4.6.6 Le principe de la rétribution des avantages obtenus

La rétribution des avantages obtenus constitue une forme particulière du paiement par l'utilisateur. Dans ce cas, la commune perçoit auprès des tiers une indemnisation, généralement sous forme de taxes, pour les avantages économiques retirés d'installations publiques (par exemple, les contributions perçues auprès des propriétaires fonciers).

4.7 Principes de la comptabilité


**Transpa-
rent 30**

Canton de Berne

Comptabilité

Les principes suivants doivent être observés:

<ul style="list-style-type: none"> • l'annualité • le principe des chiffres bruts • le principe du détail • le vote des crédits selon le principe du produit brut • la clarté • la sincérité 	<ul style="list-style-type: none"> • l'universalité • l'échéance • la spécialité qualitative • la spécialité quantitative • la spécialité temporelle • l'antériorité
--	--



30

Afin que les objectifs supérieurs de la gestion financière puissent être atteints, il est nécessaire d'appliquer des principes clairs au niveau de l'organisation, de la mise en place et de l'emploi de la comptabilité. Seule l'application de ces principes est à même d'assurer la fourniture des données transparentes nécessaires à la prise des décisions et la régularité de la gestion financière. Les articles 61 à 63 OCo mentionnent trois principes fondamentaux :

- l'annualité,
- le principe du produit brut,
- le principe du détail.

Une directive contenue dans le Guide des finances communales énumère les autres principes suivants :

- le principe du vote des crédits selon le principe du produit brut,
- le principe de la clarté,
- le principe de la sincérité,
- le principe de l'universalité,
- le principe de l'échéance,
- le principe de la spécialité qualitative,
- le principe de la spécialité quantitative,
- le principe de la spécialité temporelle,
- le principe de l'antériorité.

Voici quelques explications relatives à ces principes (voir aussi le Guide des finances communales, chapitre 4.3.1) :

4.7.1 L'annualité

Elle signifie que le budget et le compte annuel sont établis pour une année civile. Le compte annuel doit être clôturé le 31 décembre.

4.7.2 La comptabilisation selon le principe du produit brut

Le principe du produit brut exige que les montants bruts des dépenses et des recettes soient comptabilisés sur des comptes ad hoc séparés ; il interdit les opérations de compensation entre des dépenses et des recettes. Ce principe vaut pour le compte des investissements, le compte de fonctionnement, le budget et le compte annuel.

Il peut être dérogé à la règle de la comptabilisation selon le principe du produit brut dans les cas de réduction des charges ou des revenus admis par la pratique commerciale, lorsque des écritures comptables doivent être corrigées (contre-passation) et lorsque, dans une affaire identique, une restitution ou un complément de paiement interviennent (condition : affaire et partenaires identiques). Il peut également être dérogé à la règle de la comptabilisation selon le produit brut pour les tâches assujetties à la TVA, en utilisant la possibilité de comptabiliser le montant net de la TVA, et lors de l'ouverture de la comptabilité du nouvel exercice, pour la comptabilisation de la contrepartie relative aux provisions et aux postes transitoires.

4.7.3 Le principe du détail

Ce principe exige que les dépenses et les recettes, ou les charges et les revenus, soient objectivement imputés au compte correct. Il n'existe pas de compte pour les imprévus.

4.7.4 Le vote des crédits selon le principe du produit brut

Les décisions en matière de dépenses doivent porter sur la totalité de la dépense (dépense brute).

4.7.5 Le principe de la clarté

Celui-ci exige que le plan financier, le budget et le compte annuel soient présentés dans le cadre prescrit par le schéma comptable de manière compréhensible et sans ambiguïté.

4.7.6 Le principe de la sincérité

Il exige que le plan financier, le budget et le compte annuel soient conformes à l'état des faits connus. La régularité formelle et matérielle du plan financier, du bilan et du compte administratif doit être assurée. La régularité formelle comprend d'une part l'exactitude arithmétique du compte annuel, y compris celle de l'ensemble des pièces justificatives, des comptabilités auxiliaires et des tableaux explicatifs et, d'autre part, la concordance des pièces justificatives, des inventaires et de la comptabilité avec le compte annuel. La régularité matérielle exige que les postes inscrits au bilan du compte annuel existent effectivement et qu'ils soient la propriété de la commune.

4.7.7 Le principe de l'universalité

Il exige de la part du conseil communal qu'il veille à ce que le plan financier, le budget et le compte annuel comptabilisent toutes les dépenses et les recettes connues et/ou prévisibles de l'ensemble de la gestion financière. Le bilan comptabilise tous les actifs et les passifs de manière complète. Les éventuelles comptabilités séparées (entités particulières, établissements) sont intégrées au compte annuel ou sont consolidées avec ce dernier.

4.7.8 Le principe de l'échéance

Le principe de l'échéance exige que les opérations financières soient comptabilisées, pour un avoir, lorsque la facture est établie, et pour un engagement, lorsque ce dernier est contracté. Seule une délimitation correcte des exercices comptables permet l'interprétation des résultats.

4.7.9 La spécialité qualitative

Elle exige des responsables qu'ils utilisent les moyens mis à disposition par un crédit budgétaire ou un crédit d'engagement exclusivement pour l'objectif visé. Tout report de crédit d'un compte à un autre ou toute imputation incorrecte de même nature sont interdits.

4.7.10 La spécialité quantitative

Elle signifie que les responsables ne peuvent pas engager plus de moyens que ceux mis à disposition par un crédit budgétaire ou d'engagement. Si la dépense initialement prévue doit être augmentée, ou si le budget ne prévoit aucun poste, un crédit additionnel doit être voté par l'organe compétent.

4.7.11 La spécialité temporelle


Elle exige que l'engagement des dépenses prévues au budget soit limité à l'exercice comptable de l'année budgétaire. Un crédit budgétaire non utilisé est périmé à la fin de l'exercice comptable. La comptabilisation de dépenses non effectuées, par exemple pour épuiser un crédit budgétaire afin d'en éluder un au cours de l'exercice suivant, n'est donc pas autorisée.

4.7.12 L'antériorité

Elle signifie que le budget doit être approuvé avant le début de l'exercice comptable qu'il concerne ; le vote des crédits intervient également avant de contracter des engagements.


4.8 Rappel des points importants

**Transpa-
rent 31**

Canton de Berne 

Rappel des points importants

- Les financements spéciaux requièrent une base légale dans le droit supérieur ou dans un règlement de la commune.
- Il convient de bien différencier le patrimoine financier et le patrimoine administratif de même que les placements et les dépenses.
- Il y a lieu de séparer les dépenses d'investissement et les charges de consommation.
- Le taux de dépréciation harmonisé s'élève à 10% de la valeur comptable résiduelle du patrimoine administratif.
- Il convient de bien différencier les dépréciations et les amortissements.
- Principes budgétaires.
- Principes de la comptabilité.

31

4.9 Questions de contrôle II

Transpa-
rent 32

Canton de Berne

Questions de contrôle II

6. Comment appelle-t-on le compte qui comprend le compte de fonctionnement et le compte des investissements?
7. Citez le numéro de la tâche principale comptabilisant les dépenses scolaires (1 position)
8. Citez le numéro de la nature (deux positions) comptabilisant les impôts facturés.
9. Qu'est-ce qu'un financement spécial?
10. Quelle est la différence entre le patrimoine financier et le patrimoine administratif?
11. Qu'est-ce qu'un investissement?
12. Pourquoi la comptabilisation de dépréciations est-elle justifiée?
13. Comment le patrimoine administratif doit-il être déprécié?
Quand faut-il déprécier le patrimoine financier?
14. Dans quel délai le découvert du bilan doit-il être déprécié?
15. Quelle est la différence entre la dépréciation et l'amortissement?




5 Les instruments de la comptabilité

La comptabilité dispose de trois instruments pour la gestion financière :

- le plan financier
- le budget
- le compte annuel

**Transpa-
rent 33**

Canton de Berne			
Instruments			
	Plan financier	Budget	Compte annuel
Objectifs	Gestion financière à moyen terme, fixation des priorités, coordination	Gestion à court terme; affectation concrète de ressources aux tâches	Surveillance continue de la gestion financière: budget – compte
Période	Quatre à huit prochaines années	Prochaine année civile	Année civile courante / passée
Effets	Non contraignant	Contraignant Peut contenir des dépenses nouvelles	Contraignant Rapport de gestion
Etabliss.	Conseil communal	Conseil communal	Conseil communal
Décision	Conseil communal Résultats portés à la connaissance du corps électoral	Corps électoral (conseil de ville) avant le début de l'exercice concerné	Corps électoral (conseil de ville) durant le 1 ^{er} semestre qui suit l'année civile concernée

AGR  33

Le tableau de ce transparent illustre ces trois instruments.

5.1 Le plan financier

Conformément à la législation en vigueur, toutes les collectivités de droit communal du canton de Berne ont l'obligation d'établir un plan financier. Les petites collectivités (total du bilan inférieur à 1 000 000 fr. ou volume des transactions du compte de fonctionnement inférieur à 100 000 fr.) bénéficient d'exigences allégées (article 27 ODGFCo). Sont réputés petites collectivités au sens de l'article 64a, alinéa 2 OCo les sections de commune, les communes et corporations bourgeoises, les syndicats de communes et les corporations de digues. Les communes municipales et les communes mixtes ainsi que les paroisses ne sont pas des petites collectivités, indépendamment du total de leur bilan et du volume des transactions de leur compte de fonctionnement.

Le plan financier donne un aperçu de l'évolution probable des finances de la commune pour les quatre à huit années à venir. Il doit être actualisé au moins annuellement (article 64 OCo). Il se compose du rapport préliminaire, du tableau des résultats de la planification financière, du programme des investissements et des bases de calcul.

La planification financière poursuit les objectifs suivants :

- grâce à une estimation précoce de l'évolution à moyen terme de ses finances, la commune évite les impasses et est à même d'arrêter à temps les mesures correctives éventuellement nécessaires ;
- le conseil communal et l'administration disposent d'un outil de coordination et de gestion ;



- le conseil communal, le parlement communal et l'assemblée communale disposent d'un instrument de gestion pour la politique financière qu'ils entendent suivre.

Transparent 34

Canton de Berne

Plan financier

- Obligation pour toutes les collectivités de droit communal du canton de Berne d'établir un plan financier
- Exigences allégées pour les petites collectivités
- Indication sur l'évolution probable des finances de la commune pour les quatre à huit années à venir
- Actualisation obligatoire au moins annuellement
- Contenu
 - Rapport préliminaire
 - Tableau des résultats de la planification financière des communes et des paroisses (à envoyer jusqu'au 31.12 à l'OACOT)
 - Programme des investissements
 - Bases de calcul



34

Le plan financier doit être complet ; autrement dit, il doit porter sur l'ensemble des tâches de la commune et comprendre l'intégralité des projets prévisibles. Il doit être établi sur la base du plan comptable mais, le cas échéant, il peut être plus détaillé. La comparabilité des résultats du plan financier avec ceux du budget et du compte annuel n'est assurée de manière transparente qu'à la condition que la structure du plan comptable soit respectée. Le corps électoral a le droit de consulter les résultats de la planification financière.

Le plan financier doit être adapté à l'évolution récente des données ayant servi de base à son établissement, donc au moins annuellement, dès que le dernier compte annuel a été bouclé et que les premiers écarts entre le budget et la comptabilité de l'exercice courant sont connus. Avant d'envisager de gros investissements ou lorsque la situation financière est tendue, il est opportun de procéder à des adaptations à plusieurs reprises. Le tableau des résultats de la planification financière des communes, communes mixtes, paroisses générales et paroisses doit être envoyé annuellement au plus tard jusqu'au 31.12 à l'OACOT (article 64 al. 2 OCo).

Vous trouverez d'autres informations sur le plan financier dans l'OCo (articles 64 et ss.), dans l'ODGFCo (articles 21 et ss.) ainsi que dans le Guide des finances communales, chapitre 4.8.

5.2 Le budget

Le budget décrit les objectifs financiers du prochain exercice comptable. Il est établi pour le compte administratif, soit le compte de fonctionnement et le compte des investissements. Attendu que le budget constitue la base du compte administratif, il doit être établi selon le plan comptable détaillé.


Lorsque le budget est entré en force, les postes du compte de fonctionnement sont juridiquement contraignants. Autrement dit, ces postes constituent un mandat adressé par le corps électoral au conseil communal (crédits budgétaires). Les écarts éventuels entre le compte et le budget doivent

donc être portés à la connaissance du corps électoral appelé à approuver les crédits additionnels ou à en prendre connaissance.

Le budget est établi de manière à ce que les finances de la commune soient équilibrées. Il est toutefois possible de budgéter un excédent de charges s'il est couvert par la fortune nette ou si le découvert qui en résulte peut vraisemblablement être amorti (déprécié) dans le délai prescrit de huit ans (article 73, al. 1 et 2 LCo).



La quotité d'impôt est votée en même temps que le budget. Le budget et la quotité d'impôt forment un tout et doivent être arrêtés simultanément (article 68. al. 1 OCo).

Transparent 35

Canton de Berne 

Budget

- Obligation pour toutes les collectivités de droit communal du canton de Berne d'établir un budget
- Concerne l'année civile suivante
- Etablissement sur la base du compte administratif
- Caractère contraignant (crédits budgétaires)
- Adoption simultanée du budget et de la quotité d'impôt
- Adoption avant le début de l'année civile, sinon seuls les engagements indispensables sont consentis



35

Le conseil communal a l'obligation de soumettre le budget à l'approbation du corps électoral avant le début de l'exercice sur lequel il porte. Si le corps électoral le refuse et qu'une nouvelle consultation n'est plus possible avant le début de l'exercice, seuls les engagements indispensables peuvent être consentis, en particulier pour des dépenses liées. De plus, le conseil communal informe l'OACOT de la procédure qu'il entend suivre et remet une copie de cette information au préfet. (article 68 OCo).

Le budget du compte des investissements n'est pas un instrument contraignant. Il sert en premier lieu d'instrument de gestion et de planification ainsi que de programme d'investissement aux autorités et aux collaborateurs. Il ne doit toutefois pas être pris à la légère car les investissements consentis doivent faire l'objet d'un contrôle permanent.

Dans certains cas précis, le Conseil-exécutif doit arrêter le budget et la quotité d'impôt d'une commune. Ces cas de figure sont décrits dans la loi sur les communes (articles 76 et 77).


Vous trouverez plus d'informations sur le budget et l'équilibre financier dans l'OCo (articles 67 et ss.) dans l'ODGFCo (article 29) ainsi que dans le Guide des finances communales, chapitre 4.7.

5.3 Le compte annuel

Le compte annuel comprend l'intégralité des recettes et dépenses ainsi que des charges et des revenus de l'année civile. Il enregistre dès lors l'ensemble des transactions financières de la commune. Durant l'exercice, la comptabilité est l'instrument qui confronte les données prévisionnelles du budget avec les données effectives issues de la gestion financière.


Le compte annuel est un élément important du «rapport de gestion» du conseil communal. Il indique si les objectifs arrêtés par le budget ont été atteints. Son contenu est donc prescrit de manière obligatoire et dans un ordre bien précis.

Transpa- rent 36



Canton de Berne 

Compte annuel

- Année civile courante (1.1. – 31.12.)
- «Rapport de gestion» du conseil communal
- Caractère contraignant
- Contenu et ordre de présentation prescrits de manière obligatoire
- Doit être approuvé jusqu'au 30 juin
- Doit être conservé de manière permanente
- Attestation de la commune relative au compte annuel
➔ à envoyer jusqu'au 31.7. à l'OACOT, avec copie à la préfecture

 36

Le transparent illustre les données que le compte annuel d'une commune municipale ou mixte doit contenir ainsi que la présentation de ce dernier selon l'article 30 ODGFCo. Les autres collectivités de droit communal peuvent renoncer à certaines de ces parties (voir article 31 ODGFCo). Nous renonçons à analyser ici toutes les parties en détail et vous proposons, lorsque vous en aurez l'occasion, de confronter cette liste avec le compte annuel de votre commune. Examinez si ce dernier est complet et s'il présente les données dans l'ordre demandé.

Canton de Berne	
<h2>Contenu du compte annuel</h2>	
Contenu et ordre de présentation selon le Guide des finances communales	
a	Table des matières
b	Rapport préliminaire, indicateurs financiers compris
 c	Aperçu du compte annuel
 d	Aperçu du financement
e	Aperçu du bilan
f	Aperçu du compte de fonctionnement selon les tâches
g	Aperçu du compte de fonctionnement selon les natures
h	Aperçu du compte des investissements selon les natures
i	Tableau des dépréciations
k	Contrôle des crédits d'engagement
l	Tableau des crédits additionnels
m	Compte de fonctionnement
n	Compte des investissements
o	Bilan
p	Annexe au bilan
q	Rapport succinct de l'organe de vérification des comptes

Vous trouverez des exemples de comptabilités aux chapitres 9 et 10 de l'annexe pour l'administration des finances (Guide NMC - classeur rouge), ainsi qu'un exemple de compte pour une commune municipale à l'annexe I du présent document. Sur notre site Internet sont en outre disponibles (seulement en allemand), des modèles de comptes pour les homes et les corporations de digues, sous Communes, finances communales, bases.

Exemple tiré du modèle de compte

Au début du modèle de compte, vous trouverez la table des matières, avec les positions et l'ordre de présentation, conformément au transparent.

Le compte annuel est approuvé par l'organe législatif compétent – en règle générale le corps électoral – jusqu'au 30 juin au plus tard de l'année suivante. La collectivité doit faire parvenir à l'OACOT jusqu'à fin juillet, l'attestation de la commune relative au compte annuel. Celle-ci doit être signée du conseil communal et de l'organe de vérification des comptes (voir ISCB No 1/170.11/11.1). Une copie de ce document doit par ailleurs être envoyée à la préfecture.

L'original du compte annuel relié ou agrafé doit être conservé de manière permanente et en lieu sûr.

Vous trouverez des explications détaillées relatives au compte annuel dans le Guide des finances communales, chapitre 4.4. Le contenu et l'ordre sont mentionnés aux art. 30 et 31 ODGFCo.

5.4 Rappel des points importants

**Transpa-
rent 38**

Canton de Berne

Rappel des points importants

- Instruments de la comptabilité : plan financier, budget et compte annuel
- Le plan financier sert à la gestion financière de la commune à moyen terme; toutes les collectivités de droit communal ont l'obligation d'établir un plan financier (à l'exception des petites collectivités); le plan financier est un instrument non contraignant.
- Le budget contient les objectifs financiers pour l'année civile à venir; le budget du compte de fonctionnement est obligatoire et doit être soumis pour adoption au corps électoral en même temps que la quotité d'impôt.
- Le compte annuel fait état des flux de trésorerie effectifs de l'année civile courante; il contient des positions prescrites, a un caractère contraignant et est soumis à l'approbation du corps électoral.



6 Les indicateurs de la gestion financière

Pour apprécier la situation financière des communes, les indicateurs financiers sont précieux. Ces données sont utilisables pour l'analyse du compte annuel, du budget et du plan financier. Elles permettent les comparaisons avec d'autres communes de même type. Par ailleurs, l'analyse de l'évolution de la situation financière d'une même commune dans le temps est particulièrement probante ; il importe de disposer à cette fin des données de cinq années consécutives au moins.


6.1 Les indicateurs harmonisés de la gestion financière

**Transpa-
rent 39**

Canton de Berne

Indicateurs financiers

<ul style="list-style-type: none"> • Degré d'autofinancement Jusqu'à quel pourcentage l'autofinancement des nouveaux investissements est-il possible ? 	$\frac{\text{Autofinancement} \times 100}{\text{Investissements nets}}$
<ul style="list-style-type: none"> • Quotité d'autofinancement Quelle est la part des revenus disponible pour l'autofinancement des nouveaux investissements ? 	$\frac{\text{Autofinancement} \times 100}{\text{Revenus}}$
<ul style="list-style-type: none"> • Quotité de la charge des intérêts Quelle est la part des revenus utilisée pour la couverture des seuls intérêts ? 	$\frac{\text{Intérêts nets} \times 100}{\text{Revenus}}$
<ul style="list-style-type: none"> • Quotité de la charge financière Quelle est la part des revenus utilisée pour couvrir la charge financière (intérêts et dépréciations) ? 	$\frac{\text{Charge financière} \times 100}{\text{Revenus}}$
<ul style="list-style-type: none"> • Dette brute par rapport aux revenus Quelle est l'importance de l'endettement ? 	$\frac{\text{Dettes brutes} \times 100}{\text{Revenus}}$
<ul style="list-style-type: none"> • Quotité d'investissement Quelle est l'activité dans le domaine des investissements ? 	$\frac{\text{Investissements bruts} \times 100}{\text{Dépenses consolidées}}$


39

Le calcul des quatre indicateurs suivants est harmonisé depuis de très nombreuses années pour l'ensemble des communes suisses. Depuis 2006, deux nouveaux indicateurs sont entrés en vigueur, soit la dette brute par rapport aux revenus et la quotité d'investissement (voir ISCB No 1/170.511/2.1)

6.1.1 Le degré d'autofinancement

- Le degré d'autofinancement indique quelle est la part des investissements financée par les moyens propres (autofinancement).
- L'autofinancement comprend les dépréciations augmentées de l'excédent de revenus ou diminuées de l'excédent de charges du compte de fonctionnement. Il correspond plus ou moins au cash flow de l'économie privée.
- Plus le degré d'autofinancement est élevé, meilleure est la situation. S'il est inférieur à 100%, l'endettement augmente.
- Une analyse probante doit s'étendre sur plusieurs exercices ; elle permet de dire si les investissements sont supportables, financièrement parlant.

6.1.2 La quotité d'autofinancement

- La quotité d'autofinancement donne des indications sur la capacité financière d'une commune : plus la valeur est élevée, plus la marge de manœuvre de la commune pour financer de nouveaux investissements ou réduire son endettement est élevée.
- Les revenus correspondent, de manière simplifiée, aux revenus du compte de fonctionnement.
- Plus la quotité d'autofinancement est importante, plus les possibilités de réaliser des investissements augmentent.

6.1.3 La quotité de la charge des intérêts

- La quotité de la charge des intérêts indique quelle est la part des revenus absorbée par les intérêts nets.
- Les intérêts nets se composent des intérêts passifs, diminués des intérêts actifs.
- Une quotité de la charge des intérêts élevée est l'indice d'un endettement important.
- Les comparaisons portant sur plusieurs exercices renseignent sur l'évolution de l'endettement dans la commune, et les comparaisons intercommunales sur la situation actuelle de la commune en la matière.

6.1.4 La quotité de la charge financière

- La quotité de la charge financière indique quelle est la part des revenus absorbée par les charges financières (comme conséquence des investissements consentis).
- Les charges financières se composent, de manière simplifiée, des intérêts nets et des dépréciations harmonisées.
- Une quotité de la charge financière élevée indique un endettement important et/ou un besoin élevé en dépréciations.

6.1.5 La dette brute par rapport aux revenus

- La dette brute par rapport au revenu renseigne sur la situation d'endettement.
- Dans les dettes sont comprises les dettes à court, moyen et long terme de même que les dettes des entités particulières.
- L'endettement doit être considéré comme critique à partir du moment où celui-ci dépasse le seuil de 200 pour cent.

6.1.6 La quotité d'investissement

- La quotité d'investissement démontre l'activité déployée dans le domaine des investissements et/ou l'augmentation de l'endettement net. Il ne permet pas à lui seul de tirer des conclusions sur la situation financière de la commune.
- Au niveau des dépenses consolidées, il convient de prendre en compte à la fois les investissements activés et les charges du compte de fonctionnement.
- Comme en matière d'autofinancement, cet indicateur peut aussi varier fortement d'une année à l'autre. Dès lors, une appréciation sur plusieurs années est nécessaire.

L'analyse de la situation financière sur la base des six indicateurs harmonisés est obligatoire pour les communes municipales et mixtes du canton de Berne. Ces indicateurs doivent figurer et être commentés dans le rapport préliminaire. Ils peuvent aussi faire l'objet d'une représentation graphique.

Le calcul détaillé des indicateurs financiers est traité dans l'annexe pour l'administration des finances, chapitre 11, exemple 11/40. Il a été légèrement modifié au 1^{er} janvier 2001 (ISCB 1/170.111/6.1).

Exemple tiré du modèle de compte

Dans le modèle de compte, la rubrique du rapport préliminaire traitant des indicateurs de la gestion financière figure aux pages X à XII. Lors du calcul de la valeur médiane, veuillez tenir compte de la note de bas de page. Le rapport préliminaire peut également être complété d'une présentation graphique.

6.2 L'interprétation des indicateurs

Des différences dans les structures et l'exécution des tâches, dans l'activité d'investissement et dans la tenue de la comptabilité compliquent la comparaison de la situation financière entre plusieurs communes sur la base des seuls indicateurs financiers. Malgré ces difficultés d'interprétation, les indicateurs de la gestion financière sont une bonne base d'appréciation des finances communales. A cet effet, l'OACOT a défini des valeurs indicatives qui doivent toutefois être adaptées à la commune concernée.

Avec la nouvelle répartition des tâches entre le canton et les communes et en particulier suite à l'introduction de la nouvelle loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC), les conditions générales ont été modifiées, d'où la nécessité de revoir les valeurs indicatives des indicateurs harmonisés.

Une analyse a été faite à ce sujet sur la base de l'extrait des données des comptes de 2002 pour les quatre premiers indicateurs. A partir de là, les valeurs indicatives ont été provisoirement revues à la hausse pour deux indicateurs, soit la quotité d'autofinancement et la quotité de la charge des intérêts.

6.2.1 Valeur indicatives

Degré d'autofinancement	> 100 % 80 – 100 % 60 – 80 % 0 – 60 % < 0 %	très bon bon suffisant à court terme insuffisant très mauvais
Quotité d'autofinancement	> 18 % 14 – 18 % 10 – 14 % 0 – 10 % < 0 %	très bon bon suffisant insuffisant très mauvais
Quotité de la charge des intérêts	< 0 % 0 – 1 % 1 – 3 % 3 – 5 % > 5 %	charge très basse charge basse charge moyenne charge élevée charge très élevée

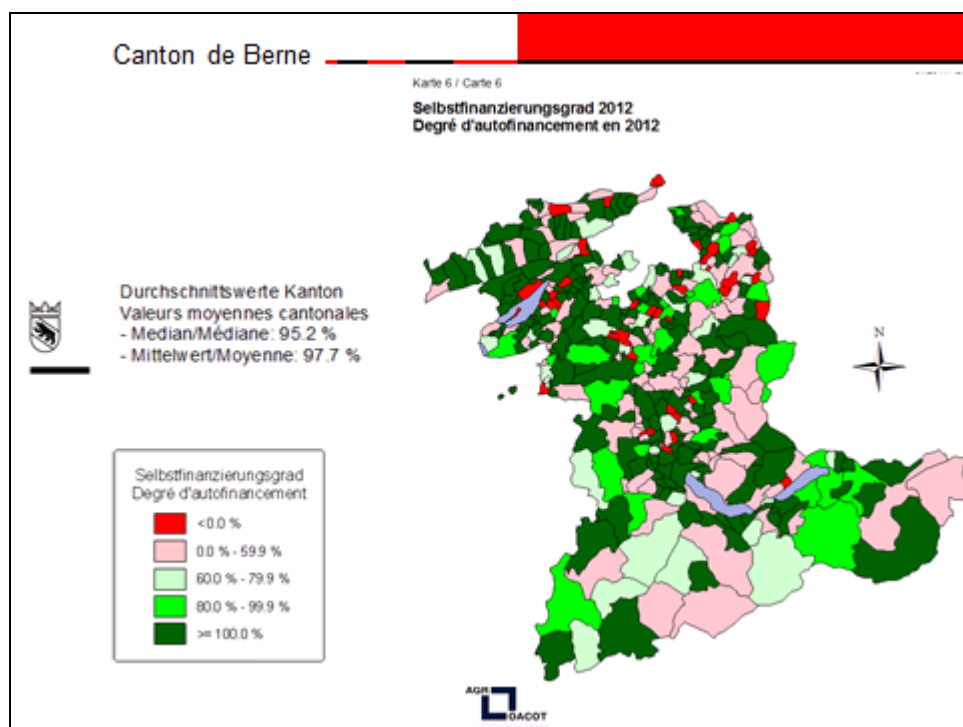
Quotité de la charge financière	< 0 % 0 – 4 % 4 – 12 % 12 – 20 % > 20 %	charge très basse charge basse charge moyenne charge élevée charge très élevée
Dette brute par rapport aux revenus	< 50 % 50 – 100 % 100 – 150 % 150 – 200 % > 200 %	très bon bon moyen mauvais critique
Quotité d'investissement	< 10 % 10 – 20 % 20 – 30 % > 30 %	faible activité d'investissement activité moyenne forte activité très forte activité

Vous trouverez d'autres informations sur les indicateurs financiers, en particulier sur leur évaluation, dans le Guide des finances communales, chapitre 3.6.

Afin d'analyser la situation financière des communes bernoises, l'OACOT établit annuellement le rapport sur les finances communales. Il contient les six indicateurs harmonisés ainsi que d'autres indicateurs, présentés sous forme de cartes (voir le transparent sur le degré d'autofinancement ci-dessous).


Vous trouverez ce rapport sur le site Internet du canton de Berne, à l'adresse suivante : www.be.ch/communes, rubriques Finances communales / Statistique.

Transparent 40





6.3 Rappel des points importants

**Transpa-
rent 41**

Canton de Berne 

Rappel des points importants


- Six indicateurs harmonisés de la gestion financière :
 - le degré d'autofinancement
 - la quotité d'autofinancement
 - la quotité de la charge des intérêts
 - la quotité de la charge financière
 - la dette brute par rapport aux revenus
 - la quotité d'investissement
- Pour les communes municipales et les communes mixtes du canton de Berne, les six indicateurs financiers harmonisés sont obligatoires.
- Des différences dans les structures et l'exécution des tâches, dans l'activité d'investissement et dans la tenue de la comptabilité compliquent la comparaison de la situation financière entre plusieurs communes sur la base des seuls indicateurs financiers.
- Important : l'analyse probante des indicateurs doit s'étendre sur plusieurs exercices.

41



6.4 Questions de contrôle III


**Transpa-
rent 42**

Canton de Berne 

Questions de contrôle III

16. Quels sont les instruments de la comptabilité que vous connaissez ?
17. Citez les collectivités qui ont l'obligation d'établir un plan financier. Y a-t-il des exceptions ?
18. Citez les différentes positions du plan financier.
19. Le budget du compte de fonctionnement est-il contraignant ?
20. A quoi faut-il veiller lors de l'adoption du budget ?
21. A quelle date au plus tard l'organe compétent doit-il avoir approuvé le compte annuel ?
22. Le conseil communal souhaite renoncer au tableau des dépréciations dans le compte annuel, car il le juge inutile. Est-ce autorisé ?
23. A quoi faut-il être attentif lors de l'interprétation des indicateurs financiers harmonisés ?

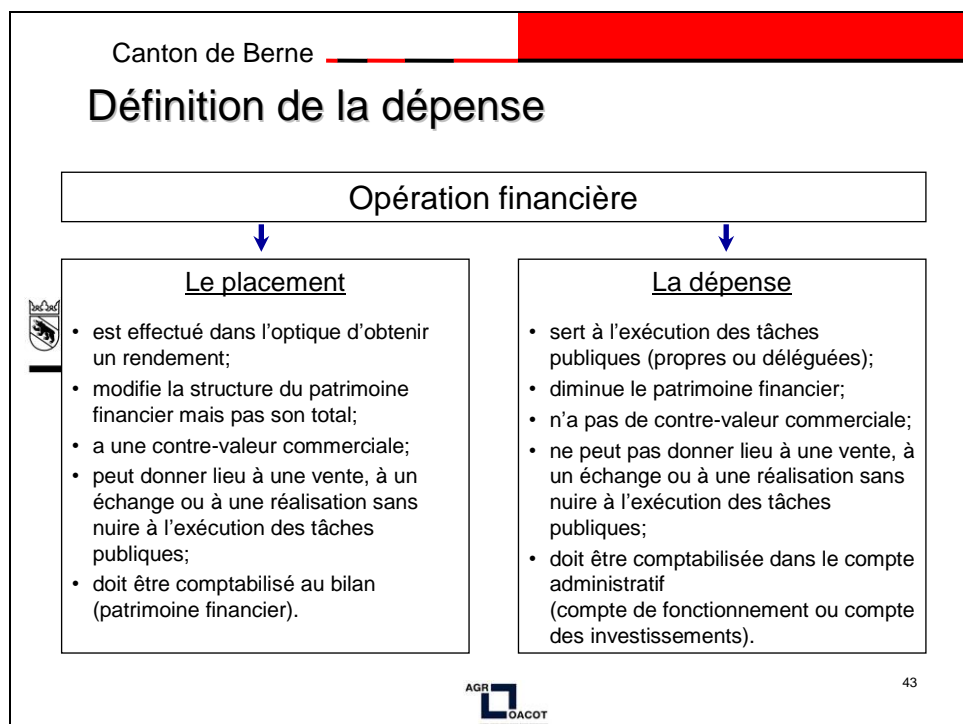


42

7 Quelles sont les particularités en matière de types de crédits?

Pour être en mesure de déterminer les compétences financières, il faut savoir à quelle fin les moyens financiers seront affectés, d'où l'importance de faire clairement la distinction entre un placement et une dépense. Dans le chapitre 4 sur les particularités et les principes du MCH, nous avons déjà examiné la définition de la dépense. En guise de rappel, voici encore une fois ce transparent.

Transparent 43



7.1 Les placements

Les placements possèdent une valeur d'échange, estimable selon les critères commerciaux ; à ce titre, ils font partie du patrimoine financier. Attendu que le patrimoine financier ne sert qu'indirectement à l'accomplissement des tâches publiques, il doit produire des revenus et ne saurait induire un excédent de charges. Cette règle fondamentale s'applique également aux immeubles du patrimoine financier. Les placements doivent être faits de manière sûre (article 14 ODGFCo).

Le conseil communal décide des placements, sauf des placements immobiliers. En effet, ces affaires font partie des décisions assimilées aux dépenses, à moins que la commune ait dérogé par voie réglementaire à cette disposition. Vous trouverez plus d'informations relatives aux placements dans le Guide des finances communales, chapitre 4.2.4.4.

Exemple :

Souscription d'emprunts de la Confédération, achat d'obligations de caisse.

7.2 Les dépenses

Sont considérés comme dépenses les moyens financiers affectés de manière durable à l'accomplissement d'une tâche publique, qu'il s'agisse d'une tâche attribuée à la commune par le droit supérieur ou d'une tâche que la commune a décidé d'accomplir librement. Selon leur nature,

les dépenses sont comptabilisées au compte de fonctionnement ou au compte des investissements. Le règlement d'organisation précise quels sont les organes habilités à décider les dépenses. En raison de leur importance, différentes affaires financières sont assimilées aux dépenses pour déterminer la compétence (article 100, al. 2 OCo), comme les cautionnements et la fourniture d'autres sûretés.

Exemple :

Achat de chaises de bureau, agrandissement d'un bâtiment scolaire.



Vous trouverez plus d'informations concernant les dépenses dans le Guide des finances communales, chapitres 4.2.4.5 et 4.2.4.6.

Transparent 44

Canton de Berne

Dépenses

- Dépense = attribution durable de moyens financiers à une tâche publique
- Liberté d'action: dépense nouvelle
 - dépense nouvelle unique: décidée avec le budget
 - dépense nouvelle périodique: décidée sous forme de crédit d'engagement séparé
- Pas de liberté d'action: dépense liée



44

7.2.1 Les dépenses nouvelles

Les dépenses nouvelles sont les dépenses pour lesquelles la commune dispose d'une certaine liberté d'action. On distingue les dépenses nouvelles uniques et les dépenses nouvelles périodiques.

Les dépenses nouvelles uniques du compte de fonctionnement peuvent être décidées conjointement avec l'approbation du budget, à condition toutefois de ne revêtir qu'une importance secondaire. Le corps électoral doit être informé au préalable des dépenses nouvelles uniques inscrites au budget qui sont de son ressort.

Exemple :

Contribution versée à la société de gymnastique pour la fête cantonale de gymnastique.

Les dépenses de consommation nouvelles et périodiques, soit les dépenses qui devront être consenties pour le même objectif durant plusieurs exercices, nécessitent une décision prise sous la forme de crédit d'engagement. Il en va de même des dépenses d'investissement.

Exemple :

Contribution annuelle versée à la société de musique.

L'obligation contractée par la commune détermine si une dépense est unique ou si elle est périodique. Il s'agit d'une dépense unique si elle peut être tracée lors des délibérations sur le budget sans que la commune manque à ses obligations. Cette règle s'applique également lorsque la dépense a été inscrite au budget comme dépense unique durant plusieurs exercices.

Il s'agit d'une dépense périodique si la commune a contracté un engagement envers des tiers ; elle manquerait donc à ses obligations en traçant la dépense lors des délibérations sur le budget. Les dépenses périodiques ne peuvent être décidées que sous la forme de crédits d'engagement distincts. La commune ne peut revenir sur sa décision que si l'objet est inscrit à part à l'ordre du jour.

7.2.2 Les dépenses liées

Il arrive que des décisions soient prises alors que la commune ne dispose d'aucune liberté d'action. A l'évidence, il ne serait pas opportun de soumettre des dépenses à l'organe communal compétent s'il n'a pas la possibilité de les refuser. De telles dépenses sont désignées comme étant des dépenses liées. Sauf disposition contraire du règlement d'organisation, les dépenses liées relèvent de la compétence du conseil communal.

Une dépense est liée si, pour ce qui est de son montant, de la date à laquelle elle sera engagée ou d'autres modalités, l'organe compétent ne dispose d'aucune liberté d'action (article 101 OCo). Tel est le cas lorsque les réponses aux questions de savoir "si" une dépense doit être consentie, "comment" la tâche doit être accomplie et "quand" l'objet doit être exécuté ne lui laissent aucune possibilité de choix. Les affaires suivantes peuvent par exemple avoir pour conséquence une dépense liée : les jugements définitifs, les décisions ou les dispositions du droit supérieur.

Si le conseil communal adopte un crédit d'engagement lié portant sur un montant qui dépasse sa compétence ordinaire en matière de dépenses nouvelles, il a l'obligation d'informer l'organe ordinairement compétent pour une dépense non liée d'un tel montant. En cas de doute, une dépense est considérée comme nouvelle et doit être décidée par l'organe compétent en vertu du règlement d'organisation.

Exemple :


Contribution à la répartition des charges pour les prestations complémentaires,, paiement suite à un jugement de tribunal, défaillance du système de chauffage en hiver.

Vous trouverez les explications relatives aux dépenses liées dans le Guide des finances communales, chapitre 4.2.4.7.

7.3 Principe de l'unité de la matière


La notion «d'unité de la matière» recouvre deux principes : l'interdiction de fractionner selon l'article 102 OCo et l'interdiction de réunir au sens de l'article 103 OCo.

Transpa- rent 45

Canton de Berne 

Unité de la matière

- Interdiction de fractionner selon l'article 102 de l'ordonnance sur les communes:
"Les dépenses qui s'impliquent réciproquement sont additionnées et décidées en la forme d'une dépense globale".
- Interdiction de réunir selon l'article 103 de l'ordonnance sur les communes:
"Les dépenses sans liens objectifs entre elles ne doivent pas être additionnées et décidées en la forme d'une dépense globale".

 45

7.3.1 L'interdiction de fractionner

La règle de l'interdiction de fractionner exige que les dépenses qui s'impliquent réciproquement soient additionnées et décidées sous la forme d'une dépense globale.

Les dépenses qui, réalisées seules, n'ont pas de sens, ne peuvent pas être soumises séparément à l'organe communal compétent, mais doivent être traitées et décidées en un seul crédit. La «tactique du salami» n'est pas permise.

Exemple :

La commune planifie l'acquisition d'un système informatique pour son administration. Pour des motifs politiques, il est prévu de traiter ce projet en deux points séparés de l'ordre du jour : le premier concernerait le matériel (les ordinateurs) et le deuxième les logiciels. Cette manière de faire violerait l'interdiction de fractionner car l'un ne fonctionne pas sans l'autre ou ne serait d'aucune utilité. Le projet et la dépense doivent donc comprendre les deux éléments.

7.3.2 L'interdiction de réunir

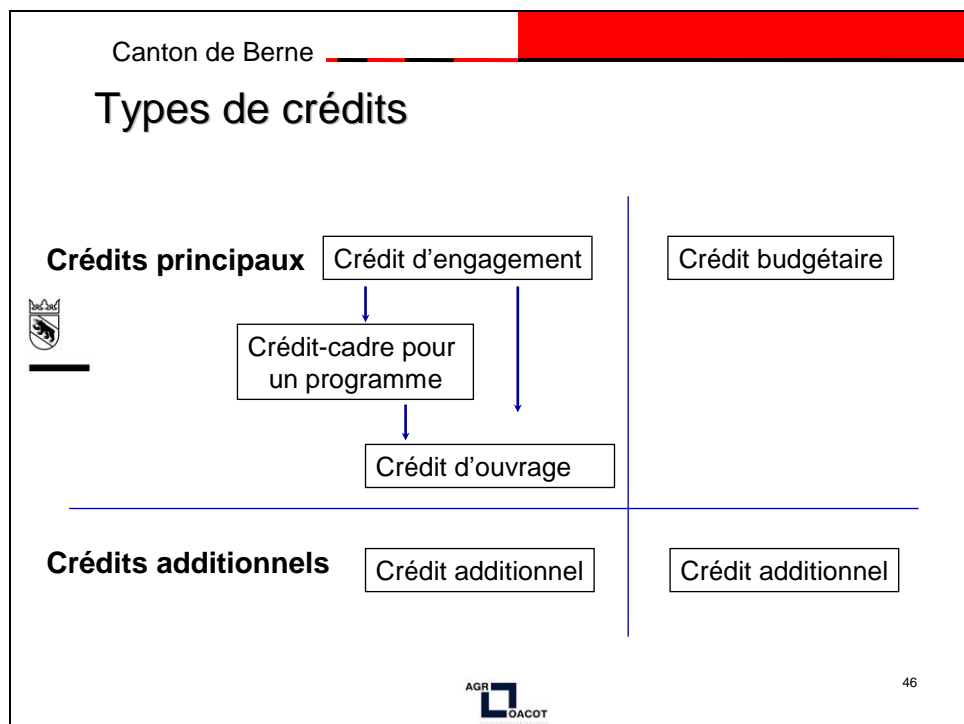
La règle de l'interdiction de réunir exige que les dépenses sans liens objectifs entre elles ne soient pas additionnées et votées sous la forme d'une dépense globale.

Exemple :

La commune envisage d'assainir ses trois immeubles, soit le bâtiment abritant l'école primaire, celui de l'école secondaire et enfin la maison communale. Ces trois bâtiments sont situés à des endroits différents du village. Les travaux prévus pour les deux immeubles scolaires ne sont pas contestés, contrairement à ceux qui ont trait à la maison communale. Attendu que les dépenses concernant ces trois projets sont manifestement sans liens objectifs entre elles, elles ne doivent pas être additionnées et décidées sous la forme d'une dépense globale. L'organe communal compétent doit avoir la possibilité d'accepter ou de refuser chacun des projets séparément. Chaque projet doit donc faire l'objet de délibérations distinctes.

7.4 Aperçu des types de crédits

Transpa-
rent 46



Le présent transparent illustre les types de crédits. En règle générale, il faut distinguer les crédits d'engagement des crédits budgétaires. Lorsqu'un crédit ne suffit pas à l'accomplissement de la tâche à laquelle il était destiné, les dépenses supplémentaires nécessaires peuvent être décidées par le biais d'un crédit additionnel.

7.5 Le crédit d'engagement

Un crédit d'engagement est décidé pour

- les investissements,
- les subventions aux investissements et
- les dépenses de consommation nouvelles et périodiques et les dépenses nouvelles uniques qui seront échues durant les exercices ultérieurs.

L'organe appelé à prendre une décision doit être informé au préalable du mode de financement, des charges induites et des répercussions de sa décision sur l'équilibre des finances (article 58 OCo). En règle générale, seul un plan financier actualisé permet de remplir cette obligation d'information.

Tous les crédits d'engagement du compte des investissements qui n'ont pas encore fait l'objet d'un arrêté de compte sont inscrits dans un contrôle des crédits d'engagement. Ce contrôle fait partie intégrante du compte annuel. Le crédit d'engagement donne lieu à un arrêté de compte dès que l'exécution du projet est terminée. Cet arrêté de compte est porté à la connaissance de l'organe qui a décidé le crédit d'engagement (article 109 OCo).

Exemple tiré du modèle de compte

Le contrôle des crédits d'engagement figure à la page 13 du modèle de compte. Il énumère l'ensemble des crédits d'engagement encore en cours, avec les dépenses et les recettes cumulées ainsi que le solde. Dès qu'un crédit d'engagement a fait l'objet d'un arrêté de compte, il ne figure plus dans le contrôle des crédits d'engagement.

Canton de Berne

Les crédits d'engagement

- L'adoption de crédits d'engagement est requise pour
 - les investissements,
 - les subventions aux investissements,
 - les nouvelles dépenses de consommation périodiques ainsi que les nouvelles dépenses de consommation uniques qui seront échues durant les exercices ultérieurs.
- L'organe appelé à se prononcer doit être informé sur
 - le mode de financement,
 - les coûts induits,
 - la capacité à supporter la charge et les coûts induits.
 ⇒ A démontrer au moyen du plan financier
- Il est impératif de tenir un contrôle des crédits d'engagement (par élément et par année).
- Il faut différencier les crédits d'ouvrage et les crédits-cadres.

47

7.5.1 Le crédit d'ouvrage

Les crédits d'engagement entrés en force autorisent l'organe communal compétent à contracter des engagements financiers jusqu'au montant fixé. En règle générale, les crédits d'engagement sont décidés sous la forme de crédits d'ouvrage, soit pour un projet déterminé.

Exemple :

Un crédit d'ouvrage est décidé pour la construction d'une salle de gymnastique ou la révision de l'aménagement local.

7.5.2 Le crédit-cadre

La commune a aussi la possibilité de réunir plusieurs projets distincts (crédits d'ouvrage), présentant un lien objectif entre eux, en un crédit-cadre. Lors de l'adoption d'un crédit-cadre, l'organe compétent doit déterminer à quels organes il incombe de se prononcer sur les projets individuels.

Exemple :

Le corps électoral décide un projet général dont l'objectif est d'assurer la sécurité des enfants se rendant à l'école, vote un crédit-cadre et donne au conseil communal la compétence de le répartir définitivement en fonction des étapes à réaliser. Cette délégation de compétence est valable même si la compétence financière réglementaire du conseil communal est dépassée.

7.6 Le crédit budgétaire

Le montant attribué à un poste du compte administratif est un crédit budgétaire (compte à 6 chiffres au moins, à savoir 3 chiffres pour la classification par tâches et 3 chiffres pour la classification par natures). Le budget est l'addition des crédits budgétaires. Le budget du compte administratif comprend le budget du compte de fonctionnement et celui du compte des investissements.

Généralement, l'adoption du budget du compte de fonctionnement relève de la compétence de l'assemblée communale ou du parlement communal. L'adoption du budget du compte des inves-

tissements ressortit au conseil communal, à moins que le règlement d'organisation n'en dispose autrement. Il appartient à l'exécutif d'informer les corps électoral sur les investissements à venir.

Transparent 48

Canton de Berne

Les crédits budgétaires

- Chaque rubrique du compte correspond à un crédit budgétaire.
- L'ensemble des crédits budgétaires constitue le budget.
- Il faut différencier le budget du CF de celui du CI.
- L'approbation du budget du CF relève en général de la compétence du législatif (assemblée communale ou parlement).
- L'approbation du budget du CI relève en général de la compétence de l'exécutif.

48

7.7 Le crédit additionnel

Chaque crédit additionnel forme une unité avec le crédit principal. Les crédits d'engagement ne peuvent être augmentés que par des crédits additionnels. Pour un même objet, il n'est pas permis de décider un deuxième crédit d'engagement car cette solution équivaldrait à une violation du principe de l'unité de la matière. Ces règles s'appliquent par analogie au budget. Les dépenses imprévues, donc non comprises dans le budget, doivent faire l'objet de crédits additionnels.

Transparent 49

Canton de Berne

Les crédits additionnels

- Forment une unité avec le crédit principal.
- Les crédits d'engagement et les crédits budgétaires peuvent uniquement être complétés par le biais de crédits additionnels.
- Pour un même objet, il n'est pas permis d'adopter un deuxième crédit d'engagement ou crédit budgétaire car le principe de l'unité de la matière serait violé.
- Les dépenses qui ne sont pas prévues dans le budget doivent faire l'objet de crédits additionnels.
- Les crédits additionnels doivent être décidés par l'organe communal compétent avant que l'engagement ne soit pris !
- Les crédits additionnels relatifs aux dépenses liées relèvent de la compétence du conseil communal.
- Il convient de dresser une liste des crédits additionnels (composante du compte annuel).

49

Les crédits additionnels portant sur des dépenses nouvelles sont demandés à l'organe compétent avant que la commune ne contracte de nouveaux engagements envers des tiers. Les crédits additionnels concernant des dépenses liées sont décidés par le conseil communal. Celui-ci informe l'organe compétent lors de l'arrêté de compte, s'il s'agit de dépassements de crédits d'engagement, ou lors de l'approbation du compte annuel, s'il s'agit de dépassements de crédits budgétaires.

Les communes ont l'obligation d'établir un tableau des crédits additionnels, qui fait partie intégrante du compte annuel. Il récapitule tous les crédits additionnels complétant des crédits budgétaires à partir d'une limite fixée par la commune. Il y a lieu d'indiquer qui a décidé d'octroyer le crédit additionnel.

Exemple tiré du modèle de compte

Le tableau des crédits additionnels figure à la page 14 du modèle de compte. Pour des raisons de place, seule la première page est présentée. Sur le tableau, on peut voir quelles sont les colonnes qui doivent obligatoirement y figurer. Dans le modèle de compte, seuls les crédits additionnels de plus de 3000 francs sont indiqués.

Dans le Guide des finances communales, vous trouverez des informations complémentaires et des exemples relatifs aux compétences financières (chapitre 4.2.4) ainsi qu'aux types de crédits (chapitre 4.2.5). Les bases légales à ce sujet se trouvent aux art. 99-113 OCo.



7.8 Rappel des points importants

**Transpa-
rent 50**

Canton de Berne

Rappel des points importants

- Différence entre les placements et les dépenses
- Dépenses nouvelles avec une certaine liberté d'action; dépenses nouvelles uniques et dépenses nouvelles périodiques
- Dépenses liées s'il n'y a aucune liberté d'action
- Unité de la matière: interdiction de fractionner et interdiction de réunir
- Crédits d'engagement en particulier pour les investissements
- Crédits budgétaires inscrits au budget
- Crédits additionnels si les crédits accordés ne suffisent pas
- Tableau des crédits additionnels



50

7.9 Questions de contrôle IVTranspa-
rent 51

Canton de Berne

Questions de contrôle IV

24. Pourquoi vote-t-on des dépenses?
25. Quand est-on en présence d'une «dépense liée»?
26. Qu'entendez-vous par «principe de l'unité de la matière»?
27. Quels types de crédits connaissez-vous?



Sur la base des données du modèle de compte (annexe I), répondez aux questions suivantes:

28. Quel était le résultat (excédent de charges ou de revenus) du compte 2001 lors du bouclement?
29. Où trouve-t-on ce montant dans le bilan?
30. A combien s'élèvent les dépréciations harmonisées imputées de manière interne dans le compte 2001?
31. Quelles sont les deux tâches occasionnant les charges les plus élevées dans le compte 2001?



Questions supplémentaires

Transpa-
rent 52

Canton de Berne

Questions supplémentaires

1. Quel est le montant des soldes versées aux sapeurs-pompiers en 2001?
2. Combien la commune a-t-elle investi en faveur du réseau des routes en 2001 (total brut, y c. ponts)?
3. A combien s'élève le total des amendes encaissées par la police en 2001?
4. Quel montant représente le total des dettes à moyen et à court terme au 31 décembre 2001?
5. Comment jugez-vous la situation financière de la commune (fortune nette, indicateurs financiers)?



8 Vos interlocuteurs

8.1 Internet

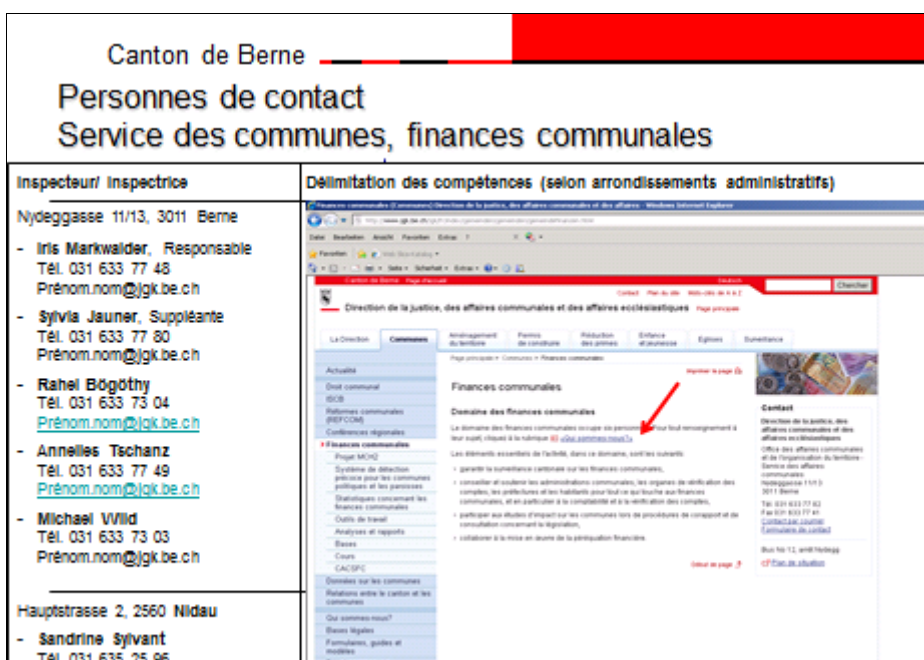
Transparent 53



8.2 Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT)

Les inspectrices et inspecteurs des finances communales de l'OACOT se tiennent à votre disposition pour toute question relative aux finances communales. Ce transparent vous donne un aperçu de l'organisation du domaine des finances communales au sein de l'office et de la répartition des communes entre les inspectrices et inspecteurs.

Transparent 54



De nombreuses informations concernant les finances communales sont publiées régulièrement sur le site Internet de l'OACOT. Vous trouverez divers exemples à l'adresse suivante : www.be.ch/communes, sous la rubrique Finances communales. Parmi ces derniers, relevons principalement :

- Bases légales : Guide des finances communales, annexe pour l'administration des finances, Guide de vérification des comptes
- Statistiques : rapport relatif aux finances communales, comparaison entre communes
- Outils pratiques : plan financier pour paroisses, communes bourgeoises et petites collectivités, auxiliaire pour le calcul des indicateurs et le contrôle de plausibilité
- Cours : supports de cours divers

* * * * *

**Transpa-
rent 55**

Canton de Berne

En conclusion

- Les objectifs du cours ont-ils été atteints ?
- Y a-t-il encore des questions ouvertes ?
- Veuillez s.v.p. remplir la fiche d'appréciation
- Un grand merci pour votre participation
- Bon retour chez vous
- ... et nos meilleurs vœux pour l'accomplissement de votre tâche



9 Notions

Par ordre alphabétique (voir aussi le Guide des finances communales, chapitre 7)

Actifs et passifs transitoires

Limitations du compte annuel dans le cadre de l'application du principe de l'échéance.

Autofinancement (cash flow)

Pour le calcul des indicateurs harmonisés : dépréciations du patrimoine administratif (natures 331 et 332) et du découvert du bilan (nature 333) augmentées de l'excédent de revenus ou diminuées de l'excédent de charges du compte de fonctionnement, augmentées des attributions aux financements spéciaux (nature 380) et diminuées des prélèvements sur les financements spéciaux (nature 480).

Bilan

Le bilan comptabilise les patrimoines, les avances aux financements spéciaux et le découvert du bilan (actif) ainsi que les engagements (fonds de tiers), les engagements envers les financements spéciaux et la fortune nette (passif).

Quotité d'autofinancement

Pour le calcul des indicateurs harmonisés : autofinancement en pour cent des revenus.

Charges

Dépenses consommées durant l'exercice comptable (paiements à des tiers, dépréciations, etc.).

Charges financières

Pour le calcul des indicateurs harmonisés : intérêts passifs (nature 32) et dépréciations harmonisées (nature 331), diminués des revenus des biens (nature 42) réduits des charges des immeubles du patrimoine financier (tâches 942 et 943).

Classification par natures

Classification économique des dépenses et des recettes : charges de personnel (natures 30), biens, services et marchandises (natures 31), intérêts passifs (natures 32), etc.

Classification par tâches

Classification des dépenses et des recettes selon dix tâches principales (administration générale, sécurité publique, enseignement et formation, etc.)

Compte administratif

Le compte administratif se subdivise en un compte de fonctionnement et un compte des investissements.

Compte de fonctionnement

Le compte de fonctionnement comptabilise les charges périodiques de consommation (paiements à des tiers, dépréciations et autres charges) ainsi que les revenus correspondants. Le compte de fonctionnement d'une commune correspond au compte d'exploitation dans l'économie privée.

Compte des investissements

Il comptabilise les dépenses et les recettes correspondant aux valeurs indispensables à l'accomplissement des tâches publiques, valeurs dont la durée d'utilisation est de plusieurs années. Les dépenses d'investissement sont reportées au bilan dans le cadre de la clôture annuelle et dépréciées durant plusieurs années à charge du compte de fonctionnement.

Comptabilisation selon les chiffres bruts

Les dépenses et les recettes ainsi que les charges et les revenus sont comptabilisés de manière brute. La compensation de dépenses et de recettes, ou de charges et de revenus, n'est pas licite.

Découvert du bilan

Excédent(s) de charges du compte de fonctionnement reporté(s) à l'actif du bilan.

Découvert de financement

Moyens financiers dont la commune a besoin pour exécuter ses tâches, qu'elle emprunte auprès de tiers (augmentation de l'endettement) ou qu'elle obtient par une diminution de son patrimoine financier.

Degré d'autofinancement

Pour le calcul des indicateurs harmonisés : autofinancement en pour cent de l'investissement net.

Dépenses

Utilisation de patrimoine financier pour l'accomplissement de tâches publiques (charges du compte de fonctionnement ou dépenses du compte des investissements).

Dette brute par rapport aux revenus

Dette brute en pour cent des revenus

Endettement net

Les engagements diminués du patrimoine financier.

Excédent de charges

Solde (déficit) du compte de fonctionnement.

Excédent de financement

Moyens financiers que la commune libère dans le cadre de l'exécution des tâches, qui peuvent être affectés à l'amortissement des dettes ou à l'augmentation du patrimoine financier.

Excédent de revenus

Solde (bénéficiaire) du compte de fonctionnement.

Financements spéciaux

Les financements spéciaux sont des moyens affectés par la loi ou en vertu d'un règlement à l'accomplissement d'une tâche publique (exemples : alimentation en eau, télé-réseau).

Fortune nette

La fortune nette représente la réserve générale alimentée par les excédents de revenus des exercices comptables précédents. Elle peut être affectée à la couverture de futurs excédents de charges du compte de fonctionnement.

Intérêts nets

Pour le calcul des indicateurs harmonisés : les intérêts passifs (nature 32) diminués des revenus des biens (nature 42) réduits des charges des immeubles du patrimoine financier (tâches 942 et 943).

Investissements

Dépenses concernant l'achat, la construction, l'amélioration et l'assainissement des valeurs formant le patrimoine administratif propre de la commune. En outre, dépenses consacrées à l'achat, à la construction, à l'amélioration et à l'assainissement des valeurs propriétés de tiers (subventions d'investissement) ainsi que prêts et participations permanentes dans le cadre de l'exécution des tâches publiques.

Investissement net

Dépenses d'investissement diminuées des recettes d'investissement.

Legs et fondations dépendantes

Biens librement transmis à la commune dont l'affectation est déterminée par des tiers.

Maintien ou rétablissement de l'équilibre budgétaire

Un découvert du bilan doit être déprécié à moyen terme, soit dans un délai de huit ans à compter de sa première inscription au bilan.

Patrimoine administratif

Le patrimoine administratif comprend les valeurs indispensables à l'exécution des tâches publiques ; il n'est de ce fait pas réalisable (exemples : l'école, les routes).

Patrimoine financier

Le patrimoine financier comprend les valeurs qui peuvent être aliénées sans nuire à l'exécution des tâches publiques (exemples : titres, réserves de terrains).

Placements

Les placements sont des opérations financières qui modifient la structure du patrimoine financier, mais pas son total.

Provisions

Les provisions concernent des engagements existants dont le montant n'est pas encore connu avec précision. Il est nécessaire de tenir compte de ces engagements pour la détermination des charges (compte de fonctionnement) et des dépenses (compte des investissements) à la fin d'un exercice comptable.

Quotité d'autofinancement

Pour le calcul des indicateurs harmonisés : autofinancement en pour cent des revenus.

Quotité de la charge financière

Pour le calcul des indicateurs harmonisés : charges financières en pour cent des revenus.

Quotité d'investissement

Investissements bruts en pour cent des dépenses consolidées

Quotité des intérêts

Pour le calcul des indicateurs harmonisés : intérêts nets en pour cent des revenus.

Reports au bilan

Dépenses d'investissement ou excédent de charges qui, dans le cadre de la clôture annuelle, sont reportés à l'actif du bilan, respectivement au chapitre du patrimoine administratif ou comme découvert du bilan, et qui sont donc comptabilisés dans la colonne "doit" des comptes concernés.

Reports en diminution de l'actif du bilan

Recettes d'investissement qui, dans le cadre de la clôture annuelle, sont reportées au bilan en diminution du patrimoine administratif, et qui sont donc comptabilisées dans la colonne "avoir" des comptes concernés.

Rétablissement ou maintien de l'équilibre budgétaire

Un découvert du bilan doit être déprécié à moyen terme, soit dans un délai de huit ans à compter de sa première inscription au bilan.

Revenus

Pour le calcul des indicateurs harmonisés : total des revenus du compte de fonctionnement (nature 4), diminué des subventions à redistribuer (nature 47), des prélèvements sur les financements spéciaux (nature 48) et des imputations internes (nature 49).

Revenus nets des biens

Revenus des biens diminués des charges des immeubles du patrimoine financier et des domaines (définition simplifiée).

Subventions d'investissement

Recettes octroyées par d'autres collectivités publiques (la Confédération, le canton, d'autres communes) en faveur d'un investissement déterminé. Elles sont comptabilisées au compte des investissements.

10 Répertoire des abréviations

AAF	Annexe pour l'administration des finances
GVC	Guide de vérification des comptes
Bi	Bilan
CF	Compte de fonctionnement
CI	Compte des investissements
DA	Degré d'autofinancement
DB	Découvert de bilan
DBR	Dette brute par rapport aux revenus
FN	Fortune nette
GF	Guide des finances communales
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
LCo	Loi sur les communes
MCH	Modèle de compte harmonisé
MCH2	Développement du modèle de compte harmonisé
NGP	Nouvelle gestion publique
NMC	Nouveau modèle de compte
OACOT	Office des affaires communales et de l'organisation du territoire
OCo	Ordonnance sur les communes
ODGFCo	Ordonnance de direction sur la gestion financière des communes
PA	Patrimoine administratif
PF	Patrimoine financier
QAF	Quotité d'autofinancement
QCF	Quotité de la charge financière
QCI	Quotité de la charge des intérêts
QI	Quotité d'investissement