



Loi sur les communes (LCo) (Modification)

Table des matières

| | |
|--|----|
| 1. Synthèse | 1 |
| 2. Contexte | 2 |
| 2.1 Cadre constitutionnel..... | 2 |
| 2.2 Passage au nouveau modèle comptable harmonisé | 2 |
| 3. Introduction du MCH2 en Suisse | 4 |
| 3.1 Introduction du MCH2 dans les collectivités de droit communal du canton de Berne.... | 4 |
| 3.2 Introduction du MCH2 dans les autres cantons et dans leurs communes..... | 5 |
| 4. Nécessité d'adapter la loi sur les communes | 6 |
| 5. Forme de l'acte législatif | 6 |
| 6. Commentaire des articles | 6 |
| 7. Adaptations probablement requises au niveau de l'ordonnance | 9 |
| 8. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes | 10 |
| 9. Répercussions financières..... | 10 |
| 10. Répercussions sur le personnel et l'organisation | 10 |
| 11. Répercussions sur les communes | 10 |
| 12. Répercussions sur l'économie | 11 |
| 13. Résultat de la procédure de consultation | 11 |
| 13.1 Appréciation générale | 11 |
| 13.2 Vue d'ensemble des principales adaptations matérielles apportées suite à la procédure de consultation..... | 12 |
| 14. Propositions..... | 12 |
| 15. Abréviations..... | 14 |

Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la modification de la loi sur les communes

1. Synthèse

La loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999 et a depuis lors été partiellement révisée à cinq reprises¹. La présente modification vise l'introduction du modèle comptable harmonisé 2 (MCH2) dans les collectivités publiques au sens de l'article 2, alinéa 1 LCo.

Les consignes de droit financier applicables aux collectivités publiques du canton de Berne se fondent actuellement, dans une large mesure, sur le modèle de comptes harmonisé (souvent appelé «nouveau modèle de comptes» dans le canton de Berne).

Il est toutefois devenu nécessaire de tenir compte de diverses évolutions récentes, telles que

- la forte demande visant la tenue d'une comptabilité analytique qui fournisse des données comparables concernant les coûts et les prestations,
- les besoins accrus en matière de prescriptions relatives aux consolidations comptables,
- l'introduction de la Nouvelle gestion publique,
- les normes comptables internationales IPSAS, IAS, etc.

De telles évolutions ont amené la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) à constituer un groupe de travail dont les activités ont abouti à la publication en janvier 2008, sous l'égide de la CDF, d'un nouveau manuel intitulé «Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes / MCH2»².

La Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne (JCE) a nommé un groupe de travail chargé d'examiner l'opportunité d'introduire le MCH2 auprès des collectivités de droit public bernoises. Celui-ci est parvenu à la conclusion que le MCH2 devait être appliqué dans une large mesure, mais que les consignes plus strictes qui existent à ce jour devaient être maintenues (cf. rapport intitulé «Introduction du modèle comptable harmonisé 2 (MCH2) dans les collectivités publiques du canton de Berne», de mai 2010³).

Le MCH2 s'inscrit dans la démarche visant à rapprocher les principes de gestion des collectivités publiques de ceux de l'économie privée. Dans de nombreux domaines, ce modèle présente des différences fondamentales par rapport à la pratique actuelle: outre une nouvelle terminologie, il comporte en particulier un plan comptable complètement remodelé, un nouveau système d'amortissements linéaires selon des taux différenciés, définis par catégories d'immobilisations, ainsi que des instruments complémentaires inédits (p. ex. tableau des flux de trésorerie, tableau des immobilisations). Avec le MCH2, la présentation des comptes des collectivités publiques s'apparente davantage à celle qui prévaut dans l'économie privée, ce

¹ Modification du 23.6.2004 (ROB 05–14, en vigueur dès le 1.5.2005); modification du 16.9.2004 (ROB 05–45 [art. 117], en vigueur dès le 1.7.2005); modification du 8.9.2005 (ROB 06–39, en vigueur dès le 1.1.2007); modification du 17.6.2007 (ROB 07–103, en vigueur dès le 1.1.2008); modification du 24.3.2010 (ROB 10-75, en vigueur dès le 1.11.2010).

² Manuel intitulé «Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes / MCH2» (ci-après «manuel MCH2»).

³ Rapport intitulé «Introduction du modèle comptable harmonisé 2 (MCH2) dans les collectivités publiques du canton de Berne» de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), mai 2010 (ci-après «rapport MCH2»), publié à l'adresse http://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/gemeinden/gemeinden/gemeindefinanzen/projekt_hrm2.html.

qui en facilite la lecture et l'interprétation par les membres des autorités de milice. La transparence est accrue, par exemple grâce à la structure échelonnée du compte de résultats qui permet de dissocier clairement le résultat comptable opérationnel des éléments qui ont un caractère extraordinaire ou sont liés à des décisions de politique financière. Ainsi, la présentation des comptes est distincte de la politique financière, ce qui est dans l'intérêt des citoyens et citoyennes.

La loi sur les communes contient un nombre restreint d'articles consacrés à la gestion financière des communes⁴. Elle ne règle que les points essentiels, dont les conditions d'une intervention de l'autorité de surveillance et les mesures que le canton est susceptible d'ordonner si les finances d'une commune ne sont pas équilibrées à moyen terme. Les dispositions d'exécution détaillées figurent quant à elles dans l'ordonnance sur les communes (OCo)⁵ et l'ordonnance de Direction sur la gestion financière des communes (ODGFCo)⁶. Par conséquent, l'introduction du MCH2 ne requiert que peu d'adaptations de la loi sur les communes, adaptations qui portent principalement sur la terminologie.

L'occasion offerte par la présente révision est par ailleurs saisie pour modifier la réglementation applicable à l'obligation de se récuser de l'article 47 après que le Tribunal administratif en a relevé le caractère partiellement anticonstitutionnel dans un jugement daté du 21 juin 2010⁷.

2. Contexte

2.1 Cadre constitutionnel

La Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC)⁸ accorde au législateur une large compétence dans le domaine des finances communales⁹. Ce dernier est donc habilité à régler tous les détails de la gestion financière des communes et de la surveillance en la matière, contrairement à ce qui prévaut pour l'organisation communale dont il ne peut fixer que les grandes lignes. Il s'agit en premier lieu, dans ce contexte, de protéger la population contre les conséquences d'une mauvaise gestion¹⁰. La haute densité normative assure également une protection des créanciers et des contribuables, et permet au canton d'apprécier la situation financière des communes ainsi que de procéder à des comparaisons intercommunales. Ces dernières revêtent en effet de l'importance, notamment en vue de la péréquation financière et de la compensation des charges¹¹.

2.2 Passage au nouveau modèle comptable harmonisé

a) Travaux de la Conférence des directeurs cantonaux des finances

Le modèle de comptes harmonisé (MCH), souvent appelé nouveau modèle de comptes (NMC) dans le canton de Berne, est issu du travail réalisé à la fin des années 70 par un groupe d'experts sur l'initiative de la Conférence des directeurs cantonaux des finances. L'intention était alors avant tout d'harmoniser formellement les règles relatives à la gestion financière des collectivités de droit public aux niveaux de la Confédération, des cantons et des communes.

⁴ Articles 70 à 79.

⁵ Ordonnance du 16 décembre 1998 sur les communes (OCo; RSB 170.111).

⁶ Ordonnance de Direction du 23 février 2005 sur la gestion financière des communes (ODGFCo; RSB 170.511).

⁷ Cf. jugement du Tribunal administratif du 21 juin 2010, JTA 100.2009.409U.

⁸ Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC; RSB 101.1).

⁹ Cf. Manuel de droit constitutionnel bernois, Walter Kälin et Urs Bolz (éditeurs), article 111, alinéa 1, point 2, p. 543 et rapport de la Commission de la révision constitutionnelle à l'intention du Grand Conseil, du 31 janvier 1992, p. 123.

¹⁰ Cf. Daniel Arn in Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, remarque préliminaire concernant les articles 70 à 79, n. 4, p. 536.

¹¹ Cf. loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC; RSB 631.1).

Les travaux du groupe d'experts placé sous la direction du professeur Ernst Buschor ont abouti à la publication du Manuel de comptabilité publique par la Conférence des directeurs cantonaux des finances (tomes I et II, édition de 1982).

Le MCH est un modèle de comptabilité publique éprouvé. Il a permis une gestion financière correcte selon la règle de la comptabilité à partie double et en vertu de principes budgétaires et financiers traditionnels.

Il est toutefois devenu nécessaire de tenir compte de diverses évolutions récentes, soit

- la forte demande visant la tenue d'une comptabilité analytique qui fournisse des données comparables concernant les coûts et les prestations,
- les besoins accrus en matière de prescriptions relatives aux consolidations comptables,
- l'introduction de la Nouvelle gestion publique et sa mise en œuvre dans le domaine de la comptabilité,
- les normes comptables internationales IPSAS, IAS, etc.

De telles évolutions ont amené la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) à constituer un groupe de travail sous la présidence de M^{me} Yvonne Reichlin, directrice de l'Administration des finances du canton de Bâle-Campagne.

Les travaux du groupe ont abouti à la publication en janvier 2008, sous l'égide de la CDF, d'un nouveau manuel intitulé «Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes / MCH2»¹².

Ce nouveau modèle vise une meilleure harmonisation de l'ensemble des comptabilités de la Confédération, des cantons et des communes. Son introduction constitue un pas supplémentaire vers l'intégration, dans les collectivités publiques, de principes de gestion provenant de l'économie privée. Dans de nombreux domaines, le MCH2 présente des différences fondamentales par rapport à la pratique actuelle. Outre une nouvelle terminologie, il comporte en particulier un plan comptable complètement remodelé, un nouveau système d'amortissements linéaires selon des taux différenciés, définis par catégories d'immobilisations, ainsi que des instruments complémentaires inédits (p. ex. tableau des flux de trésorerie, tableau des immobilisations). Il est recommandé aux cantons (et aux communes) de l'introduire dans un délai de dix ans, à savoir jusqu'en 2018.

Il appartient maintenant aux cantons ainsi qu'à leurs autorités de surveillance des finances communales de déterminer leur position quant à la mise en pratique des nouvelles dispositions régissant les comptabilités des cantons et des autres collectivités publiques, notamment des communes. Il n'existe aucune obligation légale d'introduire le MCH2. Le canton de Berne a décidé pour sa part de fonder sa comptabilité sur les normes MCH2/IPSAS, probablement à partir du 1^{er} janvier 2015. Deux autres cantons ont déjà introduit le MCH2 (Nidwald et Glaris), et d'autres s'apprêtent à le faire, aux niveaux tant cantonal que communal.

b) Opportunité d'introduire le MCH2 auprès des collectivités de droit public bernoises

Dans le canton de Berne, l'ensemble des collectivités publiques applique aujourd'hui le MCH sous réserve des exceptions prévues par le droit communal. L'obligation légale faite aux collectivités de droit communal de respecter le MCH existe depuis 1992. Pour les communes politiques, soit les communes municipales et les communes mixtes, les travaux ont été achevés dans le délai légal, fixé à 1997.

La JCE a institué un groupe de travail chargé d'étudier l'introduction du MCH2 dans les collectivités publiques bernoises¹³, dont les conclusions figurent dans le rapport MCH2 de mai 2010.

¹² Le manuel peut être commandé auprès de la Conférence des directeurs cantonaux des finances, Maison des cantons, Speichergasse 6, case postale, 3000 Berne, www.fdk-cdf.ch.

¹³ Le groupe de travail se composait des personnes suivantes: Daniel Arn (ACB), Marianne Aeby-Thierstein (abf), Reto Brunner (OACOT), Beat Dänzer (FIN), Monika Finger (abf), Markus Grossenbacher (préfectures), Brigitte

Une première version de ce rapport a été soumise aux associations concernées¹⁴ le 25 novembre 2009:

- Association des communes bernoises (ACB)
- Secrétaires communales et communaux bernois (SCCB)
- Association bernoise des administrateurs des finances (abf)
- Association bernoise des communes et corporations bourgeoises
- Association des paroisses du canton de Berne

Le groupe de travail a intégré les souhaits des associations dans la version actuelle de son rapport. Les discussions ont porté pour l'essentiel sur le système d'amortissement, la garantie d'un autofinancement suffisant et, avant tout, sur l'admissibilité des amortissements supplémentaires. Les solutions retenues dans le rapport ne reflètent toutefois pas systématiquement la position des représentants des associations, ni de ceux de la Direction des finances auxquels il a également été fait appel.

Le directeur de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques a pris connaissance de ce rapport le 25 mai 2010 en exprimant son approbation. Ce document sert de base aux adaptations devant être apportées à la législation sur les communes dans la perspective de l'introduction du MCH2.

3. Introduction du MCH2 en Suisse

3.1 Introduction du MCH2 dans les collectivités de droit communal du canton de Berne

Au moment où le groupe de travail MCH2 s'est attelé à sa tâche, l'un des principes admis était d'adopter pour les collectivités de droit public au sens de l'article 2, alinéa 1 LCo une solution correspondant autant que possible à celle que le canton retiendrait pour lui-même. Depuis lors, ce dernier a décidé d'introduire le MCH2 au 1^{er} janvier 2015 tout en fondant autant que possible sa comptabilité sur les normes IPSAS¹⁵. Or, ces dernières ne sauraient s'appliquer à des collectivités de la taille des communes bernoises, exception faite éventuellement des villes de Berne, Thoun et Bienne. Il en résulte que les prescriptions choisies pour le canton d'une part et pour les communes d'autre part présentent des divergences fondamentales dans les domaines de l'établissement du bilan, de l'évaluation et de la publication.

La révision partielle de la loi sur les communes doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2013, mais l'introduction effective du MCH2 dans les différentes collectivités de droit public au sens de l'article 2, alinéa 1 aura lieu de manière échelonnée. Il est prévu que le MCH2 soit appliqué dès le 1^{er} janvier 2016 par les communes municipales, les communes mixtes et les conférences régionales, le 1^{er} janvier 2018 au plus tard par les syndicats de communes, à partir du 1^{er} janvier 2019 par les paroisses générales et les paroisses, et le 1^{er} janvier 2022 au plus tard par les autres collectivités énumérées à l'article 2, alinéa 1¹⁶. Cet échelonnement est nécessaire afin de tenir compte des ressources humaines disponibles pour la formation du personnel des communes et l'information des autorités, mais aussi en raison des disparités qui existent entre les différents types de collectivités s'agissant de l'effectif du personnel et de la formation de ce dernier. La fixation d'une date précise pour les communes politiques (conférences régionales comprises) ainsi que pour les paroisses générales et les paroisses est imposée avant tout par les exigences de comparabilité liées à la surveillance qu'exerce le canton en matière financière. La comparabilité revêt en effet une importance capitale dans le cas des collectivités financées par les impôts. Elle est également rendue nécessaire, mais dans

Lakowitz (SCCB), René Lehmann (abf), André Matthey (SG JCE), Charly Pfister (abf), Alain Rossier (FIN), Monique Schürch (OACOT), Ueli Seewer (ACB), Michel Walthert (OACOT, direction du projet), Ernst Zürcher (OACOT).

¹⁴ Les SCCB, l'abf et l'Association bernoise des inspecteurs des constructions se sont regroupés le 30 avril 2010 en une association appelée Cadres des communes bernoises (CCB).

¹⁵ International Public Sector Accounting Standards.

¹⁶ A savoir les communes et corporations bourgeoises, les sections de communes et les corporations de digue.

une mesure nettement moindre, par la péréquation financière et la compensation des charges (cf. nouvelle teneur de l'art. 35 LPFC). Un nombre restreint de communes municipales et de communes mixtes ainsi que de paroisses ont par ailleurs la possibilité d'introduire le MCH2 de manière anticipée à partir de 2014. Les expériences que feront ces communes pilotes lors du changement de modèle pourront ainsi être synthétisées et évaluées, avec la collaboration du canton. Les résultats seront ensuite mis à la disposition de l'ensemble des collectivités de manière appropriée.

3.2 Introduction du MCH2 dans les autres cantons et dans leurs communes

En l'état actuel des travaux, le calendrier de l'introduction du MCH2 dans les autres cantons et dans leurs communes est le suivant¹⁷:

| Canton | Mise en œuvre au niveau cantonal | Mise en œuvre dans les communes | Remarques |
|--------|--------------------------------------|---------------------------------|--|
| AG | 2014 | 2014 | Communes pilotes dès 2010 |
| AI | A déterminer | A déterminer | |
| AR | 2013 | 2013 | Loi financière pour le canton et les communes |
| BL | 2010 | 2013 | |
| BS | 2012 ou 2013 | A déterminer | Les communes se prononcent de manière autonome. |
| FR | 2011 | 2014 | |
| GE | Respect des normes IPSAS depuis 2008 | A déterminer | |
| GL | 2011 | 2011 | Loi financière pour le canton et les communes |
| GR | 2013 | Dès 2013 (par étapes) | Les communes disposent d'un délai transitoire de cinq ans. |
| JU | 2012 | A déterminer | |
| LU | Respect des normes IPSAS depuis 2012 | A déterminer | |
| NE | 2015 | Dès 2015 | |
| NW | 2010 | 2010 | Hergiswil est la commune pilote; les autres communes disposent d'un délai transitoire de quatre ans. |
| OW | 2012 | 2012 | Loi financière pour le canton et les communes |
| SG | A déterminer | A déterminer | |

¹⁷ Aperçu de la mise en œuvre établi par le Conseil suisse de présentation des comptes publics (CSPPC), IDHEAP, rue de la Mouline 28, 1015 Lausanne, état: janvier 2011.

| | | | |
|----|--------------------------------------|---|---|
| SH | 2013 | A déterminer | Loi financière pour le canton et les communes |
| SO | 2012 | 2015 | |
| SZ | 2012 | A déterminer | |
| TG | 2012 | 2014 ou 2015 | |
| TI | 2013 | A déterminer | |
| UR | 2012 | 2012 | |
| VD | 2013 | Pas avant 2015 | |
| VS | 2012 ou 2013 | 2013 ou 2014 | |
| ZG | 2012 | En 2012 dans certains cas, et en 2013 dans la majorité des communes | Les communes se prononcent de manière autonome. |
| ZH | Respect des normes IPSAS depuis 2009 | Pas avant 2015 | Nouvelle loi sur les communes en 2014 |

4. Nécessité d'adapter la loi sur les communes

a) Introduction du MCH2

Seuls les articles 70 à 79 LCo sont consacrés à la gestion financière des communes. Ils ne traitent que des points essentiels, comme les conditions d'une intervention de l'autorité de surveillance et les mesures que le canton est susceptible d'ordonner si les finances d'une commune ne sont pas équilibrées à moyen terme. Dès lors, l'introduction du MCH2 ne requiert que peu d'adaptations au niveau de la loi, et ces dernières sont surtout de nature terminologique. Les dispositions d'exécution détaillées, qui sont nombreuses vu la nécessité d'une certaine densité normative¹⁸, figurent quant à elles dans l'ordonnance sur les communes et l'ordonnance de Direction sur la gestion financière des communes.

b) Dispositions sur l'obligation de se récuser

L'article 47 sur l'obligation de se récuser doit être adapté suite à un jugement du Tribunal administratif (cf. note de bas de page 7) car son alinéa 2, lettre a ne satisfait pas aux exigences constitutionnelles. L'obligation de se récuser s'étend désormais aux parents et alliés d'une partie en ligne directe ou jusqu'au troisième degré en ligne collatérale, ce qui correspond au minimum exigé par la Constitution (fédérale)¹⁹.

5. Forme de l'acte législatif

Au niveau de la loi, le MCH2 est introduit au moyen d'une modification de la loi sur les communes.

6. Commentaire des articles

Article 47

¹⁸ Cf. ch. 2.1, article 111, alinéa 2 ConstC.

¹⁹ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), article 29.

L'obligation de se récuser interdit à certaines personnes faisant partie de l'administration ou d'une autorité de participer, lors du traitement d'une affaire, tant aux débats et à la préparation d'une décision qu'au prononcé de cette dernière. Dans un jugement du 21 juin 2010 (cf. note de bas de page 7), le Tribunal administratif a indiqué que de par la Constitution fédérale²⁰, l'obligation de se récuser était valable au moins pour les parents et alliés d'une partie en ligne directe, ou jusqu'au troisième degré en ligne collatérale. Or, l'actuel article 47, alinéa 2, lettre a ne satisfait pas à cette exigence. Il renvoie en effet à l'article 37, alinéa 1 qui n'impose d'obligation de se récuser – outre aux époux et aux personnes liées par un partenariat enregistré ou menant de fait une vie de couple – qu'aux parents et alliés en ligne directe ainsi qu'aux frères et sœurs (parents au deuxième degré en ligne collatérale). *L'alinéa 2* est donc reformulé de façon à ce que l'obligation de se récuser s'étende désormais à tous les parents et alliés en ligne directe ou jusqu'au troisième degré en ligne collatérale. Elle reste en outre valable dans le cas des époux et des personnes liées par un partenariat enregistré ou menant de fait une vie de couple.

Les *alinéas 1* et *3* restent inchangés.

Article 70

Le nouvel *alinéa 1* énonce le principe selon lequel le Conseil-exécutif se fonde, pour édicter des dispositions relatives à la gestion financière des communes, sur les modèles comptables reconnus. Ce principe, déjà respecté en pratique, n'était jusqu'ici pas explicitement mentionné dans la loi sur les communes.

Les anciens alinéas 1 à 3 deviennent les *alinéas 2* à 4.

Article 73

Les modifications apportées aux *alinéas 1* et *2* sont de nature purement terminologique, et peuvent ne concerner que l'allemand ou le français. Le MCH2 ne parle en effet pas

- d'*excédent de charges* mais de *déficit du compte de résultats*²¹,
- de *fortune nette* ou de *fonds propres* mais d'*excédent du bilan*²²,
- de *dépréciations* mais d'*amortissements*²³.

La nouvelle terminologie du MCH2 est reprise, car il s'agit d'éviter à tout prix qu'en Suisse, les collectivités publiques utilisent des termes différents pour désigner les mêmes éléments de leur comptabilité. Ainsi, la notion de «capital propre» est introduite. Ce dernier comprend en particulier la plupart des financements spéciaux ainsi que la réserve liée au retraitement du patrimoine financier, de même que l'«excédent du bilan» – appelé jusqu'ici «fortune nette» ou «fonds propres» – qui se compose des excédents cumulés du compte de résultats. Ce terme est introduit à l'alinéa 2, qui ne subit par ailleurs aucun changement d'ordre matériel.

Le mot «minimales» est biffé de *l'alinéa 3*. Le MCH2 offre certes différentes possibilités en matière d'amortissement, mais impose ensuite l'obligation de conserver la méthode choisie. Dans le cas du patrimoine administratif, un système d'amortissement linéaire sur toute la durée d'utilisation est introduit, quelle que soit la nature des immobilisations. Les amortissements supplémentaires, qui relevaient jusqu'ici de la libre appréciation des communes, sont désormais soumis à des consignes strictes. Dans la mesure où celles-ci sont respectées, les communes **doivent** procéder à de tels amortissements afin de parvenir à un autofinancement suffisant²⁴. Les prescriptions devant être introduites dans l'ordonnance sur les communes au sujet des amortissements ordinaires et des amortissements supplémentaires («dépréciations

²⁰ Article 29, alinéa 1.

²¹ Cf. manuel MCH2, p. 163, groupe de matières 299.

²² Cf. manuel MCH2, tableau 20, p. 79, et p. 163, groupe de matières 299.

²³ Cf. manuel MCH2, p. 172.

²⁴ Cf. rapport MCH2 sur le thème des amortissements, p. 25 ss.

harmonisées» et «dépréciations complémentaires» selon le MCH1) ne laisseront désormais plus de marge de manœuvre aux communes.

Article 74

Le MCH2 prévoit de nouvelles modalités d'amortissement du découvert du bilan²⁵, ce qui implique un changement de terminologie dans la version allemande de *l'alinéa 1*.

A *l'alinéa 3*, le terme d'«excédent de charges» est là aussi remplacé par «déficit du compte de résultats», et celui de «fonds propres» par «excédent du bilan». Il est renvoyé à cet égard au commentaire de l'article 73. La notion de «découvert (du bilan)» qui figure aux alinéas 1 et 2 est désormais employée à *l'alinéa 3* également. Ce dernier ne subit aucune modification d'ordre matériel.

L'*alinéa 2* reste inchangé pour l'instant, mais il se peut que la limite maximale du découvert du bilan doive être adaptée à un stade ultérieur, en raison de la réévaluation du patrimoine financier lors de l'introduction du MCH2 et de la dissolution de la réserve liée au retraitement du patrimoine financier qui doit avoir lieu par étapes.

Articles 75 à 77

La modification de ces articles est de nature purement terminologique et ne concerne que le texte allemand.

Article 78

L'alinéa 1 reste inchangé.

L'OACOT, en tant que service cantonal compétent, a tout loisir d'édicter le guide prévu à *l'alinéa 2* sous forme électronique uniquement, et n'est pas tenu de le publier sous forme imprimée.

La lettre *a* de *l'alinéa 3* est biffée, de sorte que le service cantonal compétent n'a plus la possibilité d'autoriser des dérogations au taux minimal applicable au calcul des dépréciations. Comme indiqué dans le commentaire de l'article 73, les amortissements sont désormais prévus de manière contraignante et plus aucune dérogation n'est admise. Du fait de la nouvelle méthode linéaire d'amortissement du patrimoine administratif sur l'ensemble de la durée d'utilisation pour toutes les catégories d'immobilisations, les communes n'ont plus à faire face à de lourdes charges, au risque de déstabiliser leur situation financière, pendant les années suivant de grands investissements. Il n'y a donc plus lieu de prévoir de dérogations, ni quant à la méthode d'amortissement, ni quant à la durée d'utilisation fixée pour une catégorie d'immobilisation donnée. Un changement de nature terminologique est par ailleurs apporté à la lettre *b*.

Article 154

Il convient de remplacer «fortune nette» par «excédent du bilan» à *l'alinéa 1*, ce qui implique en outre une légère modification de nature rédactionnelle.

Les *alinéas 2 et 3* restent inchangés.

Article 159

La modification de *l'alinéa 1* est de nature purement terminologique et ne concerne que le texte allemand.

L'alinéa 2 reste inchangé.

²⁵ La budgétisation du montant à raison duquel le découvert du bilan doit être réduit relève certes de la nature 3390, mais la comptabilisation n'intervient qu'au moment des écritures de clôture.

Modification d'actes législatifs

1. Une modification de nature terminologique est apportée à *l'article 12, alinéa 2* du texte allemand de la loi sur les impôts paroissiaux²⁶.
2. Une modification de nature terminologique est apportée aux *articles 250, alinéa 3 et 261, alinéa 1* du texte allemand de la loi sur les impôts²⁷.

Entrée en vigueur

Comme indiqué au chiffre 3.1, il est prévu que la présente modification entre en vigueur le 1^{er} janvier 2013, mais que l'introduction du MCH2 intervienne de manière échelonnée dans les différentes collectivités de droit communal. Il est renvoyé au chiffre 3.1 pour les détails.

7. Adaptations probablement requises au niveau de l'ordonnance

La loi sur les communes ne règle que les grandes lignes de la gestion financière, comme il a été dit plus haut, et des éléments importants pour l'introduction du MCH2 doivent par conséquent être concrétisés au niveau de l'ordonnance. Le groupe de travail (cf. ch. 2.2 b) a préparé un projet de modification de l'ordonnance sur les communes qui n'est pour l'instant disponible qu'en allemand. Les principales adaptations de l'ordonnance sont résumées ci-après:

- Les principes de la gestion financière des communes restent valables. Ils sont toutefois complétés par le principe de l'urgence (les dépenses doivent se faire par ordre d'urgence) et par le principe de la gestion axée sur les résultats (les décisions financières doivent être prises en fonction de leur efficacité).
- Le terme de «compte de fonctionnement» est remplacé par celui de «compte de résultats». Le compte de résultats est à deux niveaux, de manière à faire apparaître le résultat opérationnel d'une part et le résultat extraordinaire d'autre part. Ainsi, la présentation des comptes est distincte de la politique financière, ce qui est dans l'intérêt des citoyens et citoyennes.
- Le critère de l'importance est décisif s'agissant de l'inscription des investissements à l'actif. Aucune limite fixe applicable à toutes les communes n'est définie à cet égard. Les limites doivent au contraire être fixées par les collectivités en fonction de leur taille.
- Le tableau des flux de trésorerie est un nouvel instrument qui juxtapose les revenus ou les recettes d'une part et les charges ou les dépenses d'autre part. Il porte sur les flux provenant des activités d'exploitation, d'investissement et de financement. Le cash flow provenant de l'activité d'exploitation renseigne sur la capacité financière proprement dite de la commune.
- L'état du capital propre – lui aussi un nouvel instrument du MCH2 – présente les changements des différents postes du capital propre.
- De même, le tableau des provisions est un instrument inédit: il présente les changements intervenus pour chacune des provisions.
- Une autre nouveauté réside dans le tableau des participations, qui fait partie de l'annexe des comptes annuels.
- Autre nouveautés encore, le tableau des garanties renseigne sur les faits qui pourraient à l'avenir représenter de lourdes charges pour les communes.

²⁶ Loi du 16 mars 1994 sur les impôts paroissiaux (LIP; RSB 415.0).

²⁷ Loi du 21 mai 2000 sur les impôts (LI; RSB 661.11).

- Le tableau des immobilisations nouvellement prévu par le MCH2 revêt une importance considérable: il propose une synthèse des données de la comptabilité des immobilisations, elle aussi nouvelle.
- Le patrimoine financier et le patrimoine administratif seront inscrits au bilan selon les mêmes principes que jusqu'ici, mais le patrimoine financier sera réévalué lors de l'introduction du MCH2. Par contre, la pratique change fondamentalement s'agissant des amortissements: le patrimoine administratif sera toujours amorti de manière linéaire, en fonction de la durée admise d'utilisation de chaque catégorie d'immobilisation. A cet égard, les catégories et les durées d'utilisation seront définies de manière contraignante. Les amortissements supplémentaires (anciennes dépréciations complémentaires) ne seront plus admis qu'à la condition que le compte de résultats se solde par un excédent de revenus et que, simultanément, les amortissements ordinaires soient inférieurs aux investissements nets. Dans une telle situation, les amortissements supplémentaires seront même impératifs. Avec cette nouvelle réglementation, les amortissements suivront donc des règles claires, et ne seront plus dictés par des considérations de politique financière.
- Le nouveau modèle renonce à imposer la consolidation des comptes des entreprises communales et des autres organisations dotées de la personnalité juridique avec les comptes communaux. Une telle consolidation reste toutefois possible si les communes la souhaitent.

8. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

Les changements liés à l'introduction du MCH2 sont mentionnés dans le programme législatif figurant en annexe du programme gouvernemental de législature 2011 à 2014, page 36.

9. Répercussions financières

L'introduction du MCH2 dans les collectivités de droit public au sens de l'article 2, alinéa 1 LCo n'aura pas de conséquences financières directes périodiques pour le canton. Il y a uniquement lieu de s'attendre à des besoins en prestations de conseil et de soutien pendant la phase initiale, qu'il sera possible de satisfaire avec les ressources humaines disponibles à l'OACOT.

10. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Tout au long de la phase d'introduction, les besoins supplémentaires en prestations de conseil et de soutien seront considérables. Sinon, l'introduction du MCH2 dans les collectivités de droit public au sens de l'article 2, alinéa 1 LCo n'aura de répercussions ni sur le personnel, ni sur l'organisation du canton.

11. Répercussions sur les communes

Dans les communes, il y a lieu de s'attendre à des besoins considérables s'agissant de la formation du personnel des administrations des finances ainsi que de l'information des autorités. L'OACOT prévoit toute une palette d'offres à une large échelle²⁸, afin de garantir le bon déroulement et le professionnalisme de la mise en œuvre. Pour les communes, l'introduction du MCH2 représente une charge unique considérable, puisqu'il s'agira de refondre le modèle de présentation des comptes (nouveau plan comptable, saisie de la comptabilité des immobilisations, établissement des annexes du compte de résultats, adaptation des applications informatiques). Il n'en reste pas moins que le changement représente également une chance d'épurer et d'actualiser le plan comptable, de réévaluer certains postes du bilan et d'accroître la valeur informative des comptes. Les expériences faites par les communes d'autres cantons (Argovie et Glaris) ont montré que le passage au MCH2 est gérable. Il importe toutefois de bien planifier les diverses étapes et d'entreprendre les travaux préparatoires avant l'année du changement.

²⁸ Cf. rapport MCH2, annexes 5 et 6.

L'adaptation des logiciels aux nouvelles prescriptions légales impliquera également des charges pour les communes. Il n'est toutefois pas possible de les chiffrer car elles dépendent des fabricants de logiciels et des conditions contractuelles.

12. Répercussions sur l'économie

L'introduction du MCH2 améliore la comparabilité des comptes communaux et fournit des bases décisionnelles plus solides et plus transparentes en matière de gestion financière des communes. Ces aspects présentent des avantages non seulement pour les décideurs, mais bien sûr aussi pour les contribuables et les créanciers (banques, assurances, etc.).

13. Résultat de la procédure de consultation

Le 13 avril 2011, le Conseil-exécutif a autorisé la JCE (ACE n° 0670) à organiser du 15 avril au 5 août 2011 une procédure de consultation externe au sujet de la révision de la loi sur les communes (introduction du MCH2) en application des dispositions de l'ordonnance sur les procédures de consultation et de corapport²⁹. Au total, 66 destinataires ont participé à la procédure, à savoir 34 collectivités de droit communal (Aarberg, Amsoldingen, Berne, Bienne, Bowil, Eriz, Fahrni, Herzogenbuchsee, Interlaken, Ittigen, Köniz, Langenthal, Linden, Meiringen, Münchenbuchsee, Münsingen, Muri, Niederhünigen, Oppligen, Ostermundigen, Péry, Conférence régionale de Berne – Mittelland, Conférence régionale de l'Oberland oriental, Rüscheegg, Gessenay, Saxeten, Schwendibach, Spiez, Steffisburg, Tägertschi, Uetendorf, Unterlangenegg, Thoune, Wyssachen), six partis politiques (PBD, UDF, PLR, Les Verts, PS, UDC), 18 associations et autres (Association Centre-Jura, Association des administrateurs des finances des collectivités publiques du Jura bernois, Association des avocats bernois, Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne, Conseil du Jura bernois, Union du commerce et de l'industrie du canton de Berne, Union cantonale bernoise des entrepreneurs, Association des paroisses du canton de Berne, Cour suprême du canton de Berne, région du Kiesental, Eglise nationale catholique romaine du canton de Berne, ACB + CCB, Association bernoise des communes et corporations bourgeoises, Association des notaires bernois, Association des magistrats bernois, PME Bernoises, Tribunal administratif du canton de Berne, Volkswirtschaft Berner Oberland) ainsi que huit services administratifs cantonaux, dont le Secrétariat général des préfetures.

Les principales prises de position sont résumées ci-après. Il est en outre précisé dans quelle mesure les suggestions ou exigences ont été retenues dans le présent projet. Les avis exprimés par les services administratifs cantonaux ne sont toutefois pas exposés ici en raison de leur caractère confidentiel (en vertu de l'art. 15, al. 3 OPC).

13.1 Appréciation générale

Sur les 66 destinataires, 24 font part de leur approbation de principe, huit s'expriment de manière négative au sujet du projet, et 13 proposent de suspendre la décision relative à l'introduction du MCH2 pendant trois ans au plus. Les autres destinataires renoncent explicitement à prendre position ou se déclarent indifférents à la question de l'opportunité d'introduire le MCH2 (pas d'avis). Ces chiffres ne tiennent pas compte des prises de position des services cantonaux.

Le tableau ci-dessous résume l'appréciation générale du projet par les destinataires de la procédure de consultation:

| Destinataires | Approbation | Rejet | Suspension | Pas d'avis | Total |
|---------------|-------------|-------|------------|------------|-------|
| Communes | 17 | 8 | 8 | 1 | 34 |
| Partis | 2 | | 2 | 2 | 6 |

²⁹ Ordonnance du 26 juin 1996 sur les procédures de consultation et de corapport (OPC; RSB 162.025).

| | | | | | |
|---------------------------|-------------|------------|-------------|-------------|-----------|
| Associations et autres | 5 | | 3 | 10 | 18 |
| Administration cantonale* | * | * | * | * | * |
| Total | 24** | 8** | 13** | 13** | 66 |

* Les avis des services administratifs cantonaux sont confidentiels (art. 15, al. 3 OPC).

** Sans les avis des services administratifs cantonaux.

Le tableau ci-dessous précise l'orientation générale des prises de position:

| Destinataires | Approbation | Rejet | Suspension | Pas d'avis |
|------------------------|--|---|--|---|
| Communes | Amsoldingen, Berne, Bienne, Bowil, Herzogenbuchsee, Ittigen, Köniz, Langenthal, Linden, Meiringen, Münchenbuchsee, Muri, Niederhünigen, Oppligen, Péry, CR BM, Rüscheegg | Eriz, Fahrni, Interlaken, Schwendibach, Spiez, Steffisburg, Unterlangenegg, Wyssachen | Aarberg, Münsingen, Ostermundigen, Gesenay, Saxeten, Tägertschi, Thoune, Uetendorf | CR OOr |
| Partis | Les Verts, PS | | PBD, UDC | UDF, PLR |
| Associations et autres | UCI, Association des paroisses du canton de Berne, PME Bernoises, région du Kiental, ECR | | ACB + CCB, ACCB, Volkswirtschaft Berner Oberland | Association des administrateurs des finances des collectivités publique du Jura bernois, Association Centre-Jura, AAB, CAF, CJB, Union cantonale bernoise des entrepreneurs, Cour suprême, Association des magistrats bernois, Association des notaires bernois, Tribunal administratif |

13.2 Vue d'ensemble des principales adaptations matérielles apportées suite à la procédure de consultation

L'introduction du MCH2 ne requiert que peu d'adaptations au niveau de la loi, adaptations qui portent principalement sur la terminologie. Dès lors, les prises de position ne contenaient guère de suggestions ou d'exigences visant des adaptations de la loi, mais se contentaient le cas échéant de répondre à la question de principe. Outre certaines adaptations de nature rédactionnelle, une modification indirecte de la loi sur les impôts paroissiaux portant sur un point de terminologie en allemand a été intégrée au projet. Par ailleurs, le rapport précise désormais que les paroisses peuvent aussi, à l'instar des communes politiques, introduire le MCH2 de manière anticipée dans le cadre d'un projet pilote (cf. ch. 3.1).

14. Propositions

Vu les considérations qui précèdent, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver la présente modification de la loi sur les communes.

Le Conseil-exécutif propose en outre au Grand Conseil, en application de l'article 65b, alinéa 2 de la loi sur le Grand Conseil (LGC)³⁰, de renoncer à la seconde lecture du projet. D'une part, en effet, il s'agit à ce stade «uniquement» de prendre une décision de principe sur l'opportunité d'introduire le MCH2, les discussions de détail sur les aspects matériels et les instruments à introduire ne devant avoir lieu qu'au niveau de la révision partielle de l'ordonnance. D'autre part, il est important pour les collectivités de droit communal de savoir le plus rapidement possible avec certitude s'il y aura ou non un changement de modèle comptable étant donné que le cas échéant, les travaux de mise en œuvre prendront un temps considérable.

Berne, le 14 décembre 2011

Au nom du Conseil-exécutif,

le président:

le chancelier:

³⁰ Loi du 8 novembre 1988 sur le Grand Conseil (LGC; RSB 151.21).

15. Abréviations

| | |
|---------------|--|
| AAB | Association des avocats bernois |
| abf | Association bernoise des administrateurs des finances |
| ABIC | Association bernoise des inspecteurs des constructions |
| ACB | Association des communes bernoises |
| ACCB | Association bernoise des communes et corporations bourgeoises |
| CAF | Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne |
| CCB | Cadres des communes bernoises |
| CJB | Conseil du Jura bernois |
| ConstC | Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (RSB 101.1) |
| CR BM | Conférence régionale de Berne – Mittelland |
| CR OOr | Conférence régionale de l'Oberland oriental |
| ECR | Eglise nationale catholique romaine du canton de Berne |
| IPSAS | International Public Sector Accounting Standards |
| JCE | Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques |
| LCo | Loi du 16 mars 1998 sur les communes (RSB 170.11) |
| LGC | Loi du 8 novembre 1988 sur le Grand Conseil (RSB 151.21) |
| LPFC | Loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (RSB 631.1) |
| MCH2 | Modèle comptable harmonisé 2 |
| OACOT | Office des affaires communales et de l'organisation du territoire |
| OCo | Ordonnance du 16 décembre 1998 sur les communes (RSB 170.111) |
| ODGFCo | Ordonnance de Direction du 23 février 2005 sur la gestion financière des communes (RSB 170.511) |
| PBD | Parti bourgeois démocratique du canton de Berne |
| PLR | Les Libéraux-Radicaux |
| PME Bernoises | Union cantonale bernoise des arts et métiers |
| PS | Parti socialiste |
| ROB | Recueil officiel des lois bernoises |
| RS | Recueil systématique du droit fédéral |
| RSB | Recueil systématique des lois bernoises |
| SACR | Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale |
| SCCB | Secrétaires communales et communaux bernois |
| UCI | Union du commerce et de l'industrie |
| UDC | Union démocratique du centre |
| UDF | Union démocratique fédérale |