

Rapport en vue de la consultation dans le cadre du projet de nouveau décret concernant l'administration financière des communes

I. Synthèse

Le décret du 21 mai 1987 concernant l'administration financière des communes¹ est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1988. Il fixe notamment les prescriptions en matière de comptabilité et de gestion financière des corporations de droit public dans le Canton du Jura en application du modèle comptable harmonisé 1 (ci-après MCH1).

En 1982, les corporations de droit public jurassiennes, en particulier les communes, ont adopté le MCH1. Bien que ce modèle ne représentait qu'une recommandation à titre indicatif à l'attention des cantons, le MCH1 a conduit à une harmonisation à vaste échelle de la comptabilité des cantons et des communes.

Au milieu des années 1990, une nouvelle tendance est apparue dans la gestion des budgets publics qui menaçait l'harmonisation. Cette tendance s'est renforcée ces dernières années en raison de l'édiction des normes IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) et certains cantons se sont orientés sur ces nouvelles normes pour réformer leur comptabilité. Pour éviter une nouvelle dispersion, il a donc fallu adapter le MCH1 aux nouvelles exigences par l'adoption du Manuel comptable harmonisé 2 (MCH2) et ce, sur l'ensemble du territoire national.

En date du 25 janvier 2008, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances a recommandé aux cantons et aux communes de mettre en œuvre aussi rapidement que possible, soit au cours des dix années suivantes, les recommandations relatives à l'introduction MCH2. A cet effet, la République et Canton du Jura applique le MCH2 depuis 2012.

A l'instar des communes des autres cantons suisses, les communes jurassiennes doivent appliquer les recommandations MCH2. Selon le calendrier établi, l'entrée en vigueur du MCH2 dans les corporations jurassiennes doit intervenir au **1^{er} janvier 2019**.

II. Contenu du projet

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 (cf. annexe 2 du décret), définis par catégorie d'immobilisations, ainsi que des instruments complémentaires inédits (p. ex. tableau des flux de trésorerie, tableau des immobilisations, etc.). Avec le MCH2, la présentation des comptes des corporations de droit public

¹ RSJU 190.611

s'apparente davantage à celle qui prévaut dans l'économie privée ce 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 ordinaire des éléments qui ont un caractère extraordinaire ou qui 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.

III. Nécessité d'adapter le décret concernant l'administration financière des communes

Avec l'entrée en vigueur du MCH2 pour toutes les corporations de droit public jurassiennes, il est désormais obligatoire de modifier et compléter le décret actuel.

Dans le décret actuel, seule la section 4 traite du plan financier, du budget, du plan de dépenses d'investissements et des comptes. Le projet de décret prévoit de scinder ces différents titres en plusieurs sections et d'ajouter plusieurs articles rendus nécessaires par l'introduction du MCH2.

Actuellement, de nombreuses règles comptables ne sont pas prévues dans la législation, mais sont appliquées sur la base du plan comptable MCH1, ce qui peut entraîner des pratiques diverses contraires à la volonté d'harmoniser les comptes des corporations.

En raison des nombreuses modifications, il apparaît nécessaire d'abroger le décret actuel et d'adopter un nouveau texte.

IV. Principales modifications du décret

- a)** Les principes actuels 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).
- b)** 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.
- c)** Le critère d'importance est décisif s'agissant de l'inscription des investissements à l'actif. Aucune limite fixe applicable à toutes les communes n'était définie à cet égard.
- d)** 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.
- e)** Le tableau des provisions est un nouvel instrument qui présente les changements intervenus pour chacune des provisions.

- f) Le tableau des immobilisations nouvellement prévu par le MCH2 revêt une grande importance, car il propose une synthèse des données de la comptabilité des immobilisations.
- g) 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.
- h) La pratique relative aux amortissements change fondamentalement. Le patrimoine administratif sera amorti de manière linéaire en fonction de la durée admise d'utilisation de chaque catégorie d'immobilisation. Les amortissements supplémentaires (dépréciation) ne seront plus admis.
- i) L'organe de vérification des comptes doit répondre à certaines conditions de qualification, voire de conditions particulières pour certaines corporations de droit public.

V. Répercussion sur le personnel et l'organisation du canton

Tout au long de la phase d'introduction, il n'y a pas de besoin supplémentaire en prestations de conseil et de soutien et il n'y aura pas de répercussion ni sur le personnel, ni sur l'organisation du canton.

VI. Répercussion sur les communes

Dans les communes, il y a lieu de s'attendre à des besoins importants s'agissant de la formation du personnel des administrations en charge des finances ainsi que de l'information des autorités. Le délégué aux affaires communales prévoit, afin de garantir le bon déroulement et le professionnalisme de la mise en œuvre, des séries de cours à l'intention des autorités financières. 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, etc.). 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 au bilan et d'accroître la valeur informative des comptes.

VII. Détail des principales modifications par article

Article 8 :

Cet article prévoit que certaines petites corporations de droit public, par exemple un arrondissement de sépulture, qui ne comptabilisent pas 100 écritures par année et qui n'ont pratiquement jamais d'investissements à effectuer, soient dispensées de plan financier. La limite se situe, au niveau du bilan, à un million de francs et au niveau du total des charges du compte de résultats à 100'000 francs.

Article 9, alinéa 2 :

Auparavant, il n'existait pas de base légale concernant les découverts au bilan des corporations de droit public. En effet, certaines corporations pouvaient présenter un découvert au bilan de nombreuses années de suite sans que les autorités de surveillance cantonales puissent obliger lesdites corporations à proposer les solutions adéquates à la résorption du découvert. Dorénavant,

les corporations devront établir un plan financier spécifique comprenant les modalités et les mesures de résorption lorsqu'un découvert au bilan est constaté.

Article 16, alinéa 6 :

Les associations intercommunales (syndicats de communes et autres groupements de communes) n'avaient pas de délai limite afin de remettre leur budget aux communes. En règle générale, celles-ci s'arrangeaient afin de convenir d'une date. Avec l'ajout de cet alinéa, les associations devront remettre leur budget avant le 31 octobre de l'année qui précède l'exercice comptable. Il s'agit ici d'une contrainte pour les associations intercommunales. Ainsi, les communes pourront établir leur budget dans des délais plus satisfaisants.

Article 18, alinéas 1 et 2 :

Le projet de décret prévoit que les comptes doivent être approuvés par le législatif avant le 31 mai de l'année qui suit la fin de l'exercice. En outre, le délai de remises des comptes au délégué aux affaires communales est raccourci d'un mois, soit au 30 juin à place du 31 juillet. En effet, les délais d'établissement de la péréquation financière et des diverses statistiques fédérales et cantonales deviennent toujours plus courts pour le délégué aux affaires communales.

Article 29 :

A l'instar de l'Etat et afin d'harmoniser les comptes des corporations, celles-ci doivent inscrire les dépenses de plus de 20'000 francs dans le compte des investissements. A la fin de l'exercice, le compte des investissements étant transféré au bilan, un suivi desdits investissements pourra alors être effectué.

Article 34 :

Lors de l'entrée en vigueur du MCH2 dans les corporations de droits publics, le patrimoine financier est inscrit au bilan à sa valeur d'acquisition ou de marché puis réévalué périodiquement (cf. annexe 1 du projet de décret). Cette première évaluation peut être contraignante pour certaines corporations si celles-ci n'avaient pas adopté une politique de dépréciation de leur patrimoine financier.

Article 35 :

Afin de pallier les dépréciations résultant des réévaluations (cf. article 34), une réserve liée au retraitement du patrimoine financier doit être créée. Il ne faut pas confondre cette réserve avec une provision ou la réserve de politique budgétaire. En effet, les prélèvements sur la réserve liée au retraitement du patrimoine financier sont uniquement admissibles pour compenser les effets des réévaluations.

Article 36 :

Le projet de décret prévoit un amortissement linéaire, c'est-à-dire en fonction de la durée d'utilisation de chaque catégorie d'immobilisation (cf. annexe 2 du projet de décret). La grande majorité des corporations de droit public jurassiennes appliquaient déjà cette politique d'amortissement. Cependant seuls trois taux étaient appliqués, 2% (50 ans), 5% (20 ans) et 10% (10 ans). Certaines catégories d'immobilisation ont une durée de vie pouvant aller jusqu'à 80 ans (p. ex. les canalisations), il est donc important d'établir un tableau des catégories exhaustif qui facilitera le travail des autorités financières.

Article 37 :

En relation avec les réévaluations de patrimoines et les amortissements, les corporations de droit public doivent créer une réserve de politique budgétaire. Cette réserve remplace les amortissements

complémentaires (dépréciations) du patrimoine financier qui dorénavant ne seront plus admis. Partant, lorsqu'une corporation comptabilise un excédent de revenus, elle n'a plus l'autorisation d'effectuer des amortissements complémentaires, mais doit attribuer cet excédent à la réserve de politique budgétaire. Ladite réserve peut être utilisée uniquement pour couvrir d'éventuels déficits du compte de résultats.

Article 43 :

Les corporations de droit public ont, avec autorisation de l'Etat, la possibilité d'effectuer des avances aux financements spéciaux. A l'instar d'autres cantons, le projet de décret fixe une limite de huit ans afin de rembourser l'avance.

Article 62

Le projet de décret prévoit que les organes de vérification soient au bénéfice des conditions prévues par la loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs (RS 221.302), en particulier qu'au moins une personne physique soit au bénéfice d'un brevet d'expert-comptable ou d'une formation jugée équivalente par ladite loi. Cet article répond aux attentes du postulat n° 269 du 23 janvier 2008.

VIII. Conclusion

L'introduction du MCH2 étant entrée en vigueur pour la Confédération et la plupart des cantons sur la base du modèle publié par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances le 25 janvier 2008 (état au 2 juin 2017), le projet de nouveau décret est indispensable à sa mise en œuvre afin de pouvoir obtenir l'harmonisation des comptes désirée.

Avec la nouvelle réglementation proposée, les corporations de droit public pourront bénéficier d'une base légale plus complète, claire, précise et totalement en adéquation avec le MCH2.

Certains ajouts et/ou modifications de ce projet de décret n'entraîneront pas de contrainte majeure pour les corporations d'un point de vue financier. Par ailleurs, pour celles ayant appliqué une politique de dépréciations convenable, l'opération n'influencera pas leur fortune.

Delémont, le 3 octobre 2017