

Delémont, le 27 mars 2018

## **MESSAGE RELATIF AU PROJET DE REVISION TOTALE DU DECRET CONCERNANT L'ADMINISTRATION FINANCIERE DES COMMUNES (RSJU 190.611)**

Madame la Présidente,  
Mesdames et Messieurs les Députés,

Le Gouvernement vous soumet en annexe un projet de révision totale du décret concernant l'administration financière des communes.

Il vous invite à l'accepter et le motive comme suit.

- I. Contexte**
- II. Exposé du projet**
  - A. Projet en général**
  - B. Commentaire par article**
- III. Effets du projet**
- IV. Procédure de consultation**
- V. Conclusion**

### **I. Contexte**

Le décret du 21 mai 1987 concernant l'administration financière des communes est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> 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'intention 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 la mise en œuvre 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 (ci-après 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 du MCH2. A cet effet, la République et Canton du Jura applique le MCH2 depuis 2012.

Une nouvelle version des recommandations de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances a été adoptée le 2 juin 2017. Elle est prise en compte dans le projet de révision du décret concernant l'administration financière des communes et elle peut être téléchargée sur le site suivant : [www.srs-cspcp.ch](http://www.srs-cspcp.ch).

## **II. Exposé 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 s'apparente davantage à celles 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.

### **A. Projet en général**

L'introduction du MCH2 étant entrée en vigueur pour la Confédération et la plupart des cantons sur la base du modèle publié par le 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.

A l'instar des corporations de droit public suisses, les corporations de droit public jurassiennes doivent appliquer les recommandations du MCH2. Selon le calendrier établi, l'entrée en vigueur du MCH2 devrait intervenir au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

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 prévues, il apparaît nécessaire d'abroger le décret actuel et d'adopter un nouveau texte. A ce titre, les principales modifications proposées sont les suivantes :

- 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 corporations de droit public 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 façon linéaire en fonction de la durée admise d'utilisation de chaque catégorie d'immobilisations. Les amortissements supplémentaires (dépréciations) 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.

## **B. Commentaire par article**

Les principales modifications du décret concernant l'administration financière des communes sont présentées ci-dessous.

### **Article 8 « petites corporations »**

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 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** « *Plan financier en cas de découvert au bilan* »

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 l'autorité de surveillance cantonale puisse 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** « *Etablissement du budget : délais et autres modalités* »

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** « *Compétences* »

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 remise des comptes au délégué aux affaires communales est raccourci d'un mois, soit au 30 juin à la place du 31 juillet. En effet, les délais d'établissement de la péréquation financière et des diverses statistiques fédérales et cantonales deviennent toujours plus court pour le délégué aux affaires communales.

**Article 29** « *Limite d'inscription à l'actif* »

A l'instar de l'Etat et afin d'harmoniser les comptes des corporations, celles-ci doivent inscrire, d'un point de vue comptable uniquement, 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** « *Patrimoine financier* »

Lors de l'entrée en vigueur du MCH2 dans les corporations de droit public, 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** « *Réserve liée au retraitement du patrimoine financier* »

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** « *Amortissements ordinaires* »

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, soit 2% (50 ans), 5% (20 ans) et 10% (10 ans). Certaines catégories d'immobilisations 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** « *Réserve de politique budgétaire* »

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** « *Avances aux financements spéciaux* »

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** « *Qualification* »

Le projet de décret prévoit que les organes de vérification des comptes soient au bénéfice des conditions prévues par la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur l'agrément et la surveillance des réviseurs (RS 221.302), en particulier qu'au moins une personne physique soit au bénéfice d'un diplôme 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.

Pour le surplus, les articles du décret concernant l'administration financière des communes font l'objet de commentaires détaillés dans le tableau explicatif annexé auquel nous nous permettons de vous renvoyer.

### **III. Effets du projet**

**a) Effets en lien avec le programme de législature.**

La mise en œuvre du MCH2 n'aura aucune répercussion sur le programme de législature de l'Etat.

**b) Effets organisationnels**

Lors de la phase d'introduction, il n'y aura pas de besoin supplémentaire en prestation de conseil et de soutien et il n'y aura, en principe pas de répercussion ni sur le personnel, ni sur l'organisation du canton.

**c) Effets financiers sur l'Etat**

Il n'y aura aucun effet en lien avec les ressources de l'Etat en général ainsi qu'avec la planification financière et budgétaire.

**d) Effets 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. L'introduction du MCH2 représente une charge unique importante, 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.

**e) Effets sur les communes bourgeoises**

Les communes bourgeoises sont également touchées par la lettre d). Néanmoins dans la mesure où celles-ci sont aussi des contribuables, elles ne sont pas soumises aux dispositions de réévaluation du patrimoine financier et administratif. En effet, la loi d'impôt l'emporte sur le décret concernant l'administration financière des communes, ainsi les communes bourgeoises continueront à appliquer les amortissements admis fiscalement.

**f) Effets intercantonaux**

Avec la mise en œuvre du MCH2 et l'harmonisation des comptes qui en découle, il sera désormais possible d'effectuer des comparaisons entre les cantons, en particulier, entre les corporations de droit public suisses ce qui est impossible actuellement au vu des nombreuses différences entre les principes de comptabilité appliqués dans les cantons et les communes suisses.

#### **IV. Procédure de consultation**

Le Gouvernement a mandaté le Département des finances pour ouvrir une procédure de consultation portant sur la révision totale du décret concernant l'administration financière des communes.

La consultation a démarré le 3 octobre 2017 et un courrier du Département des finances invitait 126 corporations de droit public jurassiennes et diverses entités à répondre à ladite consultation. Prévue initialement jusqu'au 20 décembre 2017, le délai de réponse a été repoussé au 31 janvier 2018 à la demande de plusieurs communes bourgeoises.

Avec le présent message, une annexe intitulée « Rapport sur les résultats de la consultation » peut être consultée à l'adresse internet suivante :

<http://www.jura.ch/decretcom>

La consultation a reçu un accueil globalement positif. Si l'on additionne l'ensemble des réponses possibles, on arrive à un taux de 51.20% de réponses positives, 38.40% de réponses négatives et 10.40% sans avis. L'ensemble des entités ayant complété le questionnaire estime la mise en œuvre du MCH2 très importante afin d'obtenir l'harmonisation désirée.

Certaines entités ont signalé un problème de compréhension avec la teneur de l'article 29 du projet de décret. Partant, une modification rédactionnelle a été effectuée afin de rendre ledit article plus compréhensible. Cette modification étant purement rédactionnelle, elle ne modifie en rien le sens de l'article.

Enfin, dans les remarques diverses, 25 entités estiment que le délai de mise en œuvre du MCH2 est trop court et demande un report d'une année au minimum.

## V. Conclusion

Au vu de ce qui précède, le Gouvernement vous invite à accepter le projet de révision totale du décret concernant l'administration financière des communes qui vous est soumis.

Veillez croire, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Députés, à l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA  
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

  
David Eray  
Président



  
Gladys Winkler Docourt  
Chancelière d'État

## Annexes :

- Projet de nouveau décret concernant l'administration financière des communes ;
- Tableau explicatif avec commentaires.