



Rapport

Date de la séance du CE :
Direction : Direction de l'intérieur et de la justice
N° d'affaire : 2023.DIJ.4385
Classification : Non classifié

Modification de l'ordonnance sur les communes (OCo): adaptations suite à l'introduction du MCH2

Table des matières

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1. | Synthèse | 2 |
| 2. | Contexte | 2 |
| 2.1 | Le MCH2 dans les collectivités bernoises de droit communal | 2 |
| 2.1.1 | Introduction du MCH2 | 2 |
| 2.1.2 | Modifications de l'OCo au terme de l'introduction du MCH2 | 3 |
| 2.1.3 | Interventions politiques | 3 |
| 2.1.4 | Groupe de travail MCH2 | 4 |
| 2.1.5 | Enquêtes auprès des cantons et des communes bernoises | 4 |
| 2.2 | Autres modifications de l'ordonnance | 4 |
| 2.3 | Modification indirecte de l'ordonnance sur les émoluments | 5 |
| 3. | Caractéristiques de la nouvelle réglementation | 5 |
| 3.1 | Modifications de l'OCo au terme de l'introduction du MCH2 | 5 |
| 3.1.1 | Abrogation des dispositions sur les amortissements supplémentaires | 5 |
| 3.1.2 | Prolongation et uniformisation de la durée d'utilisation des bâtiments | 5 |
| 3.1.3 | Introduction de prescriptions spéciales régissant l'amortissement des biens d'occasion et des installations provisoires | 6 |
| 3.2 | Autres modifications de l'OCo | 6 |
| 3.2.1 | Adaptation d'autres prescriptions relatives à la gestion financière des communes | 6 |
| 3.2.2 | Renforcement de l'efficacité des procédures au sein de l'administration cantonale | 6 |
| 3.2.3 | Nouveautés induites par la législation sur l'administration numérique | 7 |
| 3.3 | Modification indirecte de l'OEMo | 7 |
| 4. | Forme de l'acte législatif | 7 |
| 5. | Droit comparé | 8 |
| 5.1 | Enquête sur la durée d'utilisation des bâtiments scolaires | 8 |
| 5.2 | Enquête complémentaire concernant l'amortissement des biens d'occasion et des installations provisoires | 8 |
| 6. | Commentaire des articles | 9 |
| 6.1 | Modifications de l'OCo | 9 |
| 6.2 | Modification indirecte de l'OEMo au terme de l'introduction du MCH2 | 18 |
| 7. | Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes | 18 |
| 8. | Répercussions financières | 18 |

| | | |
|-----|---|----|
| 9. | Répercussions sur le personnel et l'organisation..... | 19 |
| 10. | Répercussions sur les communes..... | 19 |
| 11. | Répercussions sur l'économie..... | 19 |
| 12. | Résultat de la consultation..... | 19 |

1. Synthèse

Les dispositions relatives au modèle comptable harmonisé 2 (MCH2) inscrites dans la loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo)¹, l'ordonnance du 16 décembre 1998 sur les communes (OCo)² et l'ordonnance de Direction du 23 février 2005 sur la gestion financière des communes (ODGFCo)³ sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2013. À ce moment déjà, il était prévu qu'elles donnent lieu à un réexamen une fois mises en œuvre dans toutes les collectivités de droit communal. Sur la base des résultats obtenus lors de la phase pilote préalablement menée auprès de dix communes politiques et de quatre paroisses, l'OCo a fait l'objet d'une première révision le 16 mars 2016, avant même l'introduction généralisée du MCH2 dans l'ensemble des collectivités de droit communal. Après dix ans d'application du modèle, il s'agit désormais, avec le présent projet, de procéder comme prévu aux autres adaptations qui se sont révélées nécessaires. Elles portent en particulier sur la suppression des amortissements supplémentaires, l'uniformisation des durées d'utilisation des terrains bâtis et surtout des bâtiments scolaires (écoles enfantines comprises), de même que sur l'introduction d'une durée d'utilisation réduite s'agissant des biens d'occasion et des installations provisoires.

Diverses dispositions régissant la gestion financière des communes sont par ailleurs précisées dans le présent projet, comme la périodicité de l'évaluation des droits de superficie ou encore l'exclusion de toutes les collectivités soumises à la législation fiscale du champ d'application des normes sur les limites d'inscription à l'actif. De même, une réglementation de droit dispositif est introduite sur la compétence en matière de crédits supplémentaires occasionnés par le renchérissement ou l'évolution des devises. Par ailleurs, plusieurs modifications de portée matérielle mineure doivent permettre aux processus administratifs de gagner en efficience: les communes n'auront plus à envoyer une copie de l'attestation relative aux comptes annuels à la préfecture, et cette dernière se chargera de transmettre à l'autorité compétente les règlements requérant son approbation. Enfin, quelques modifications découlent de la nouvelle législation sur l'administration numérique, comme l'introduction de l'obligation faite aux communes de publier l'intégralité de leur législation sur leur site Internet.

2. Contexte

2.1 Le MCH2 dans les collectivités bernoises de droit communal

2.1.1 Introduction du MCH2

Les dispositions relatives au nouveau modèle comptable ont été édictées à l'occasion de la révision partielle de la LCo, adoptée le 28 mars 2012, ainsi que de celle de l'OCo, arrêtée le

¹ RSB 170.11.

² RSB 170.111.

³ RSB 170.511.

17 octobre 2012. Les deux actes législatifs sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Quant à l'introduction effective du MCH2, elle a eu lieu de manière échelonnée. Les dispositions transitoires indiquaient à quelle date précise ou dans quelle fourchette temporelle les différentes collectivités de droit communal au sens de l'article 2, alinéa 1 LCo avaient l'obligation de passer au MCH2. Les communes municipales, les communes mixtes et les conférences régionales s'étaient vu imposer la date fixe du 1^{er} janvier 2016, les paroisses et paroisses générales, celle du 1^{er} janvier 2019. Les syndicats de communes disposaient pour leur part d'un délai allant jusqu'au 1^{er} janvier 2018 et les autres collectivités étaient libres de fixer une date à l'intérieur d'une fourchette donnée, mais au plus tard au 1^{er} janvier 2022⁴.

Dès le 1^{er} janvier 2014, dix communes politiques (municipales ou mixtes) et quatre paroisses ou paroisses générales ont appliqué le MCH2 en tant que communes pilotes, avec l'autorisation de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), afin que de premiers enseignements puissent être tirés de leur travail avant le 1^{er} janvier 2016⁵. Le canton, et plus précisément l'OACOT en sa qualité d'autorité de surveillance financière des communes, a recensé puis évalué les expériences faites par les communes pilotes à l'occasion de douze ateliers organisés avec une représentation de celles-ci. Dans ce contexte, les instruments développés en vue de l'application du MCH2 ont été soumis à une analyse critique et commentés. C'est sur cette base que les prescriptions de l'OCo relatives au MCH2 ont donné lieu à de premières adaptations et précisions arrêtées le 16 mars 2016 déjà. Si la plupart d'entre elles étaient de portée mineure, un changement plus conséquent concernait la dissolution de la réserve constituée par les amortissements supplémentaires. En effet, les critères déterminants s'étaient révélés inapplicables et auraient empêché la plupart des communes de dissoudre les comptes communs (réserve) de rectification dans lesquels les amortissements devaient être comptabilisés. De nouveaux critères de dissolution ont donc été définis⁶.

2.1.2 Modifications de l'OCo au terme de l'introduction du MCH2

Une décennie après l'introduction du MCH2, le réexamen prévu a eu lieu et la présente révision de l'OCo permet de tenir compte des expériences faites par les communes.

Deux points, surtout, requièrent des adaptations: les prescriptions relatives aux amortissements supplémentaires, d'une part, et les durées d'utilisation du patrimoine administratif prévues à l'annexe 2, d'autre part. Il s'agit en outre de compléter l'ordonnance par des prescriptions prévoyant désormais une durée d'utilisation réduite des biens d'occasion et des installations provisoires.

2.1.3 Interventions politiques

En janvier 2021, l'association Jura bernois.Bienne (Jb.B) a adressé à la Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ) deux demandes de modification des prescriptions applicables au MCH2. L'une d'entre elles concernait la prolongation, de 25 à 40 ans, de la durée d'utilisation des bâtiments scolaires et de l'école infantine, tandis que l'autre portait sur l'abandon des amortissements supplémentaires au sens des articles 84 et 85 OCo. Toutes deux ont fait l'objet d'un rapport d'analyse⁷ que l'OACOT a publié en mai 2021.

⁴ Cf. dispositions transitoires de la modification du 17 octobre 2012, article T2-1 OCo.

⁵ Cf. dispositions transitoires de la modification du 17 octobre 2012, article T2-2 OCo. Les collectivités pilotes étaient les communes de Berne, Herzogenbuchsee, Kappelen, La Neuveville, Mörigen, Perles, Sonceboz-Sombeval, Studen, Trubschachen et Wattenwil, la paroisse réformée évangélique de Belp-Belpberg-Toffen, la paroisse générale réformée évangélique de Thoun, la paroisse catholique romaine de Langenthal et la paroisse générale catholique romaine de Berne et environs.

⁶ Cf. rapport du 8 mars 2016 présenté par la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques au Conseil-exécutif concernant la modification de l'ordonnance sur les communes, p. 3 s.

⁷ Rapport d'analyse de l'OACOT, Service des affaires communales, domaine des finances communales, intitulé «Jura bernois.Bienne (Jb.B): demandes relatives au MCH2», daté du 9 avril 2021 (ci-après «rapport d'analyse de l'OACOT»).

En juin 2021, la motion 116-2021 Kohler/Heyer (2021.RRGR.185) a par ailleurs été déposée au Grand Conseil. Elle demandait elle aussi une prolongation à 40 ans de la durée d'utilisation des installations scolaires (écoles enfantines comprises). Sur proposition du Conseil-exécutif, le Grand Conseil l'a adoptée sous forme de postulat le 14 juin 2022.

2.1.4 Groupe de travail MCH2

En octobre 2021, la directrice de l'intérieur et de la justice a confié le traitement des deux demandes de l'association Jb.B et du postulat Kohler/Heyer au groupe de travail MCH2⁸. Cet organe spécialisé, composé d'une représentation des communes politiques, de l'Association des communes bernoises et de l'OACOT⁹, s'est vu adjoindre pour l'occasion une représentation de Jb.B¹⁰. Il a reçu pour mandat d'examiner les propositions de révision et de soumettre des recommandations d'ordre technique à la DIJ.

2.1.5 Enquêtes auprès des cantons et des communes bernoises

Enquête auprès des autres cantons:

Suite aux interventions politiques mentionnées au chiffre 2.1.3, l'OACOT a mené, le 22 décembre 2021, une enquête sur la durée d'utilisation des immobilisations corporelles dans les 26 cantons. Il a pu évaluer les réponses de 21 d'entre eux (et, pour une question, 22; cf. ch. 5).

Cette enquête a été suivie d'une autre, le 25 août 2022, au sujet des prescriptions applicables à la durée d'utilisation des biens d'occasion et des installations provisoires. Les cantons ayant répondu sont au nombre de 14 (cf. ch. 5).

Enquête auprès des communes bernoises:

L'ACB et l'OACOT ont envoyé ensemble aux communes politiques, le 25 avril 2022, un formulaire d'enquête portant notamment sur l'utilité des amortissements supplémentaires et la nécessité de leur maintien ainsi que sur la définition de la durée d'utilisation des bâtiments scolaires (écoles enfantines comprises). Vu les retours de certaines communes, l'enquête a été étendue à la question de l'opportunité d'introduire une réglementation particulière sur la durée d'utilisation des installations provisoires et des biens d'occasion, d'une part, et celle de différencier davantage les catégories d'immobilisations, d'autre part.

Au total, 338 formulaires ont été envoyés. Le taux de réponse est de 59 % (participation de 200 communes). Les résultats sont consignés au chiffre 7 infra dans les commentaires des différents articles modifiés.

2.2 Autres modifications de l'ordonnance

D'autres prescriptions relatives à la gestion financière des communes doivent être optimisées, comme celles qui ont trait à la périodicité de l'évaluation des droits de superficie. Il convient en

⁸ À l'origine, le groupe de travail MCH2 avait été institué en vue de l'introduction du MCH2. Il s'agissait alors de permettre l'échange d'expériences pratiques sur la mise en œuvre du nouveau modèle comptable.

⁹ Représentation des communes: Kurt Gyger (commune municipale de Gessenay), Daniel Bichsel (président de l'Association des communes bernoises, ACB), Monika Finger (commune municipale de Steffisburg), Michael Wyss (commune municipale de Grindelwald), Michel Sassanelli (commune municipale de Perles), Reto Rutschi (ville de Berne), Willy Carrel (ville de Berne) et Christian Meier (Association des paroisses); représentation de l'OACOT: Iris Markwalder, Sandrine Sylvant et Sylvia Jauner.

¹⁰ Jacques-Henri Jufer (commune municipale d'Évilard, maire de la commune municipale de Valbirse).

outre d'exclure les collectivités soumises à la législation fiscale du champ d'application des normes sur les limites d'inscription à l'actif, de même que d'introduire une réglementation sur la compétence en matière de crédits supplémentaires suite au renchérissement ou à l'évolution des devises.

Enfin, diverses adaptations de nature à renforcer l'efficacité dans les contacts avec les autorités sont apportées, de même que d'autres modifications s'inscrivant dans le sillage du passage à la primauté du numérique dans le canton de Berne.

2.3 Modification indirecte de l'ordonnance sur les émoluments

L'annexe 4A de l'ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale (ordonnance sur les émoluments, OEmo)¹¹ contient le tarif des émoluments de la DIJ. Maintenant que le MCH2 a été introduit dans toutes les collectivités de droit communal, son chiffre 2.3, devenu caduc, peut être abrogé.

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

3.1 Modifications de l'OCo au terme de l'introduction du MCH2

3.1.1 Abrogation des dispositions sur les amortissements supplémentaires

Les amortissements supplémentaires ont été introduits lors du passage du MCH1 au MCH2 (art. 84 et 85 et annexe 3 OCo). L'intention, avec cette nouveauté, était de garantir un autofinancement suffisant des tâches futures qui, sans cela, n'aurait plus été possible pendant une période transitoire suivant l'abandon de l'ancien système de dépréciations. Les amortissements supplémentaires ont été assortis de règles strictes ne laissant aucune liberté d'appréciation aux communes.

Dix ans après l'introduction du MCH2, il convient de supprimer l'obligation de comptabiliser des amortissements supplémentaires dès lors que l'autofinancement de nouvelles tâches au moyen des amortissements ordinaires est rétabli.

3.1.2 Prolongation et uniformisation de la durée d'utilisation des bâtiments

Le patrimoine administratif est amorti de manière linéaire (art. 83 OCo), en fonction de la durée d'utilisation de chaque catégorie d'immobilisations définie à l'annexe 2 OCo. Pour les bâtiments scolaires (écoles enfantines comprises), cette durée est de 25 ans mais diverses interventions politiques (cf. ch. 2.1.3) en demandent la prolongation. À cela s'ajoute que la durée de vie des autres bâtiments s'échelonne entre 25 et 40 ans, raison pour laquelle une uniformisation semble s'imposer.

L'annexe 2 dans son intégralité est par ailleurs optimisée sur le plan formel et sur celui de la lisibilité.

¹¹ RSB 154.21.

3.1.3 Introduction de prescriptions spéciales régissant l'amortissement des biens d'occasion et des installations provisoires

Dans sa teneur actuelle, l'annexe 2 OCo ne permet aucune dérogation aux durées d'utilisation prescrites, même dans le cas des biens d'occasion (dont la durée de vie résiduelle est théoriquement raccourcie) et des installations provisoires (utilisées par définition pendant une période limitée). Cet état de fait suscite la critique de nombreuses communes.

De nouvelles prescriptions prévoyant une durée d'utilisation plus brève dans le cas des biens d'occasion et des installations provisoires sont donc introduites aux alinéas 6 et 7 de l'article 83. L'amortissement des biens d'occasion, soit les immobilisations mobilières ayant déjà servi à des tiers avant de devenir la propriété de la commune, porte désormais sur la durée d'utilisation résiduelle à compter de la date d'acquisition. S'agissant des installations provisoires, la commune peut maintenant choisir de les amortir soit en fonction de la durée d'utilisation ordinaire selon l'annexe 2, soit en fonction de la durée pendant laquelle elle entend s'en servir, fixée dans la décision d'octroi du crédit de l'organe compétent.

3.2 Autres modifications de l'OCo

3.2.1 Adaptation d'autres prescriptions relatives à la gestion financière des communes

La modification de l'OCo offre l'occasion d'adapter certaines dispositions et d'en introduire d'autres compte tenu des expériences pratiques faites par les communes.

Tout d'abord, les droits de superficie doivent être réévalués non plus «annuellement» mais «tous les cinq ans au moins», à l'instar des biens-fonds (art. 81, al. 3, lit. a). Le cas d'une modification de la valeur officielle est réservé, comme jusqu'ici, et continue d'exiger une réévaluation immédiate.

Il est par ailleurs prévu de compléter l'article 85b au moyen d'une réglementation explicite selon laquelle les limites d'inscription à l'actif énoncées à l'article 79a ne s'appliquent pas aux communes bourgeoises ni aux autres collectivités de droit public soumises à l'impôt. Cette précision correspond déjà à la pratique qui découle de la législation fiscale mais son application suscite parfois des incertitudes.

Enfin, l'article 112 est complété d'un alinéa 4 réglementant la prise de décision en cas de dépenses additionnelles liées au renchérissement ou à l'évolution des devises. Une telle situation ne devrait plus exiger de décision d'octroi de crédit supplémentaire pour autant que l'autorisation de dépenses comporte une clause d'indexation des prix ou des taux de change. Le nouvel alinéa est conçu comme une norme de droit dispositif à laquelle les communes peuvent déroger à condition d'édicter une disposition réglementaire à cet égard (complément apporté à la liste des prescriptions de droit dispositif à l'art. 99, al. 1).

3.2.2 Renforcement de l'efficacité des procédures au sein de l'administration cantonale

À l'heure actuelle, toutes les collectivités de droit communal sont tenues de remettre leurs règlements soumis à l'approbation du canton, modifications comprises, à la préfecture qui les

transmet ensuite à l'autorité d'approbation (art. 40, al. 1 et 3). La préfète ou le préfet n'examine pas les documents, ni sur le plan matériel, ni d'un point de vue formel. Ce processus de transmission prend du temps et a perdu toute pertinence. Il s'agit donc de prévoir, désormais, que les communes adressent leurs règlements directement à l'autorité compétente.

En vertu de l'article 126a, alinéa 3, les communes remettent l'attestation relative aux comptes annuels à l'OACOT et une copie à la préfecture de leur arrondissement. Or, celle-ci, faute de compétence en matière de surveillance des finances communales, n'examine aucun document relevant de ce domaine. L'envoi d'une copie de l'attestation est donc abandonné et les différents services prendront directement contact entre eux s'ils en constatent la nécessité.

3.2.3 Nouveautés induites par la législation sur l'administration numérique

La loi du 7 mars 2022 sur l'administration numérique (LAN)¹² et son ordonnance d'application du 11 janvier 2023 (OAN)¹³, entrées en vigueur le 1^{er} mars 2023, imposent le principe de la primauté du numérique dans l'administration cantonale. Il convient donc d'adapter l'OCo en conséquence, et plus précisément ses articles 47 et 48 qui règlent l'accès aux actes législatifs communaux ainsi que l'information du canton sur l'activité législative des communes.

Alors que, jusqu'ici, les actes législatifs mis à jour devaient être disponibles auprès de la commune (qui pouvait prévoir dans un règlement de les remettre contre un émolument couvrant les coûts), il existe désormais une obligation, pour toutes les communes, de publier leur législation actualisée sur leur site Internet (art. 47). Sur demande, les textes peuvent toujours être obtenus sur papier auprès de la commune qui reste habilitée à percevoir un émolument couvrant les coûts pour cette prestation.

L'obligation désormais faite aux communes de publier leur recueil d'actes législatifs sur leur site Internet rend caduc leur devoir d'information envers le canton qui était ancré à l'article 48. Les services spécialisés cantonaux et les préfectures peuvent en effet accéder à la législation communale par ce canal.

3.3 Modification indirecte de l'OEMo

L'annexe 4A OEMo contient le tarif des émoluments de la DIJ, dont le chiffre 2.3 concerne l'octroi d'une dérogation au taux de dépréciation minimal.

Le MCH2 ayant été introduit dans toutes les collectivités de droit communal, cette disposition peut être abrogée. La législation cantonale sur les communes ne prévoit ni n'autorise plus de telle dérogation.

4. Forme de l'acte législatif

Toutes les adaptations ont lieu dans le cadre de la présente révision de l'OCo, qui comprend également une modification indirecte de l'OEMo.

Cette révision implique diverses adaptations de l'ODGFCo, qui entreront en vigueur simultanément mais feront l'objet d'une procédure distincte.

¹² RSB 109.1.

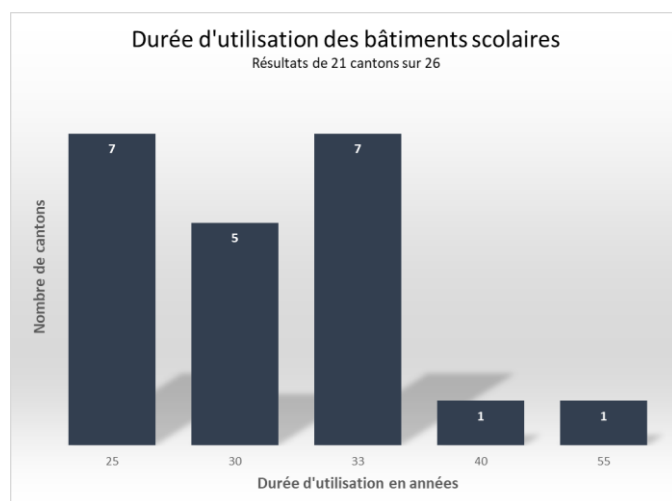
¹³ RSB 109.111.

5. Droit comparé

5.1 Enquête sur la durée d'utilisation des bâtiments scolaires

Le 22 décembre 2021, l'OACOT a interrogé les 25 autres cantons qui, à l'exception de celui de Vaud, ont tous répondu. N'ayant pas pu tenir compte des réponses des cantons de Bâle-Ville (évaluation détaillée en fonction du statut des immeubles), d'Uri (durée d'utilisation fixée par les communes), du Tessin et du Valais (fourchette à l'intérieur de laquelle sont déterminées les durées d'utilisation), il disposait donc des données de 21 ou, pour une question, de 22 cantons. Les données ont été reprises conformément aux indications des cantons, celui de Berne servant de référence.

Dans le canton de Berne, la durée d'utilisation des bâtiments scolaires (écoles enfantines comprises) est de 25 ans et celle des salles de gymnastique, de 33 1/3 ans.



Il ressort de l'enquête qu'un tiers des cantons (33,3 %) a fixé la durée d'amortissement des bâtiments scolaires à 25 ans (taux d'amortissement de 4 %). Dans 57 % des cas, cette durée varie entre 30 et 33 ans (taux d'amortissement de 3 à 3,3 %). Enfin, un canton a opté pour 40 ans et un autre, pour 55 ans.

Ainsi, dans une majorité de cantons, le taux d'amortissement est de 0,7 à 1 point de pourcentage inférieur à celui de Berne. En d'autres termes, la durée de vie moyenne estimée est de cinq à huit ans plus longue.

5.2 Enquête complémentaire concernant l'amortissement des biens d'occasion et des installations provisoires

Au vu des informations obtenues lors de l'enquête menée auprès des communes, l'OACOT s'est une nouvelle fois adressé à l'ensemble des cantons (excepté Bâle-Ville), le 25 août 2022, pour connaître leurs prescriptions relatives à la durée d'utilisation des biens d'occasion et des installations provisoires. Le résultat qui se dégage des réponses (de 14 cantons) est contrasté. Souvent, les communes ont une marge de manœuvre, ou alors appliquent des règles pratiques non ancrées dans la législation.

Biens d'occasion:

- Huit cantons amortissent de tels biens en fonction de la durée résiduelle d'utilisation à compter de la date de mise en service (et non de l'acquisition).
- Deux cantons ont retenu la même solution que le canton de Berne: l'amortissement, dès la date d'acquisition, s'échelonne sur la durée d'utilisation totale, mais les immobilisations corporelles donnent lieu à un amortissement non planifié si elles se trouvent prématurément hors d'usage.
- Quatre cantons ont opté pour d'autres solutions, voire n'ont rien prévu du tout.

Installations provisoires:

- Sept cantons imposent aux communes un amortissement tout au long de la durée fixée dans la décision d'octroi de crédit.
- Trois cantons ont retenu la même solution que le canton de Berne: l'amortissement a lieu en fonction de la durée d'utilisation.
- Quatre cantons ont opté pour d'autres solutions, voire n'ont rien prévu du tout.

6. Commentaire des articles

6.1 Modifications de l'OCo

Article 40, alinéas 1 (modifié) et 3 (abrogé)

L'*alinéa 1* précise désormais que les communes remettent les règlements soumis à l'approbation du canton à l'autorité d'approbation directement, sans plus passer par la préfecture. La procédure s'en trouve simplifiée et la préfecture n'a plus à assumer la tâche, purement administrative, de transmission des documents.

L'*alinéa 3*, selon lequel la préfète ou le préfet transmet le règlement accompagné de ses remarques éventuelles à l'autorité d'approbation, est rendu caduc par la modification de l'*alinéa 1* et peut être abrogé.

Article 47, alinéas 1 (modifié) et 2 (nouveau)

Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} mars 2023, de la législation sur l'administration numérique, toutes les autorités doivent travailler et communiquer par voie électronique, à moins qu'elles ne puissent accomplir efficacement leurs tâches sous cette forme. De même, les personnes qui ont des relations avec les autorités dans le cadre de leur activité professionnelle (autres autorités, entreprises, associations, bénéficiaires de subventions, etc.) doivent depuis cette date communiquer avec celles-ci au moyen des applications et des formulaires en ligne que l'administration met à leur disposition.

Les communes ne font pas exception et sont tenues, dans la mesure du possible, de travailler et de diffuser leurs documents selon le principe de la primauté du numérique.

En vertu de ce principe, l'*alinéa 1* est modifié en ce sens que, désormais, les communes doivent publier leurs actes législatifs mis à jour sur leur propre site Internet, donc sous forme numérique. Cette prescription n'a toutefois aucune incidence sur la validité et la forme déterminante des actes législatifs (cf. commentaire de l'art. 48). Les communes restent en effet libres de décider si elles entendent édicter et conserver leur législation sur papier ou sur support électronique. Il est donc tout à fait admis qu'elles publient une version numérisée, au format PDF, de leurs règlements et ordonnances valablement signés à la main. Dans la plupart des cas, la nouvelle disposition n'entraînera pas de grands changements dès lors que de nombreuses collectivités publient d'ores et déjà l'intégralité de leurs actes législatifs en ligne.

L'*alinéa 2* énonce une disposition qui figurait précédemment à l'*alinéa 1*, en vertu de laquelle les personnes n'ayant pas d'accès à Internet ou souhaitant recevoir les actes législatifs sous forme imprimée peuvent continuer à les obtenir auprès de l'administration communale. Comme jusqu'ici, cette dernière peut percevoir un émolument couvrant les coûts.

Article 48, titre (modifié) et alinéa 1 (abrogé)

Les communes étant désormais tenues, en vertu de l'article 47, alinéa 1, de publier leurs actes législatifs en vigueur sur leur site Internet, tous les actes nouveaux ou modifiés sont accessibles à tout un chacun. Il n'est donc plus nécessaire que les communes en remettent, comme le prévoyait jusqu'ici *l'alinéa 1*, une copie à la préfecture et au service cantonal spécialisé compétent. Le titre est par conséquent modifié en « *Validité des actes législatifs non soumis à l'approbation cantonale* ».

L'alinéa 1 est abrogé.

L'alinéa 2 relatif à la validité des actes législatifs ne subit aucun changement.

Article 78, alinéa 4, lettre e (abrogée)

Suite à l'abrogation des dispositions relatives aux amortissements supplémentaires (art. 84 et 85), de telles opérations comptables ne sont plus admises. Il convient donc de biffer la lettre *e*.

Article 81, alinéa 3, lettre a (modifiée)

Le principe selon lequel le patrimoine financier est inscrit pour la première fois au bilan à sa valeur d'acquisition ou de production était déjà prévu par le MCH1. À cet égard, les biens acquis à titre gratuit sont inscrits à leur valeur vénale au moment de leur entrée dans le patrimoine financier (art. 81, al. 1). L'introduction du MCH2 a toutefois apporté d'importants changements en matière d'inscription au bilan, à savoir une réévaluation périodique du patrimoine financier qui peut aboutir aussi bien à une revalorisation qu'à une dépréciation. La périodicité des réévaluations, régie par l'annexe 1, est définie à *l'alinéa 3*.

Selon l'article 81, alinéa 3, lettre *b* en vigueur jusqu'ici, les droits de superficie relevant du patrimoine financier doivent être réévalués chaque année. Or, la pratique a montré le caractère superflu d'une disposition aussi stricte. À l'instar des biens-fonds, de tels droits connaissent un marché plus stable que les autres valeurs du patrimoine financier. En règle générale, des contrats sont signés à long terme et leur indexation n'aboutit à des changements de valeur qu'en cas de fortes fluctuations. Si un taux est prévu dans le contrat ou alors qu'un taux de 4,5 % est appliqué à la capitalisation en vertu de l'annexe 1, la valeur reste inchangée. Avec une méthode d'évaluation éprouvée (p. ex. selon le revenu effectif), il n'est guère probable qu'elle varie chaque année. On ne discerne donc pas de motif spécifique justifiant une évaluation annuelle, compte tenu également des expériences faites depuis l'introduction du MCH2. Il est par conséquent prévu que les droits de superficie soient réévalués tous les cinq ans au moins, tout comme les biens-fonds du patrimoine financier, sous réserve d'une modification de la valeur officielle (cf. teneurs ancienne et nouvelle de l'art. 81, al. 3, lit. *a*).

La lettre *a* est modifiée en ce sens que les biens-fonds et, désormais, *les droits de superficie* sont réévalués tous les cinq ans au moins ainsi qu'en cas de modification de la valeur officielle. La formulation «les biens-fonds et les droits de superficie» découle du fait que l'article 655 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC)¹⁴ définit les immeubles comme étant des biens-fonds (construits ou non) et que les droits de superficie sont les droits distincts et permanents immatriculés au registre foncier qui ont une importance s'agissant du patrimoine financier des communes.

¹⁴ RS 210.

Article 83, alinéas 6 et 7 (nouveaux)

Le MCH2 a imposé, au moment de son introduction, un nouveau système d'amortissement du patrimoine administratif. Celui-ci est amorti de manière linéaire, en fonction de la durée d'utilisation admise pour chaque catégorie d'immobilisations. Cette durée, fixée de manière contraignante à l'annexe 2, débute au moment où la commune peut commencer à exploiter le bien. Aucune exception n'est prévue, hormis en cas de dépréciation durable ou de perte (al. 3) ou s'agissant des prêts et participations (al. 4 et 5). Ainsi, les installations provisoires (d'une durée de vie restreinte) et les biens d'occasion (dont la durée résiduelle de vie est théoriquement raccourcie) doivent eux aussi être amortis en application des durées ordinaires.

Il ressort de l'enquête menée en avril 2022, à laquelle quelque 71 % des communes ont répondu, qu'une grande majorité est favorable à l'introduction de deux autres exceptions à l'article 83, à savoir une durée d'utilisation d'emblée fixée à un nombre d'années diminué pour les installations provisoires ainsi qu'une durée réduite pour les biens d'occasion.

Biens d'occasion (al. 6):

Les biens d'occasion sont des immobilisations mobilières ayant déjà servi à des tiers avant que la commune ne les achète. Selon les prescriptions en vigueur, ils doivent être amortis en fonction de leur durée de vie intégrale fixée à l'annexe 2. S'ils deviennent prématurément hors d'usage, il y a lieu de comptabiliser un amortissement non planifié de la valeur résiduelle. Cette solution présente le désavantage d'un amortissement trop faible par rapport à la durée résiduelle de vie théoriquement envisageable, qui aboutit à un autofinancement insuffisant.

Une disposition particulière est donc introduite à *l'alinéa 6*, selon laquelle les biens d'occasion sont amortis en fonction de leur durée d'utilisation résiduelle à compter de leur date d'acquisition. La base, à cet égard, est la durée prévue à l'annexe 2 depuis la première mise en service. Cette réglementation est applicable à toutes les catégories d'immobilisations (en particulier les immobilisations corporelles mobilières telles que les véhicules et les machines ou encore les biens informatiques). Ainsi, la valeur inscrite à l'actif du bilan correspond à la valeur résiduelle. De plus, les tranches d'amortissement sont uniformément réparties, de sorte qu'aucun amortissement non planifié d'un montant élevé n'est nécessaire à la fin de la durée d'utilisation.

Installations provisoires (al. 7):

Une installation provisoire (locaux ou autres) n'existe et ne peut être utilisée que de manière temporaire. Il n'en reste pas moins que, selon les dispositions en vigueur, elle est amortie elle aussi selon la durée ordinaire prévue pour la catégorie d'immobilisations du patrimoine administratif dont elle relève, la valeur résiduelle donnant lieu, au moment de son abandon, à un amortissement non planifié. Le montant de celui-ci peut être très élevé puisque les tranches d'amortissement, définies en fonction de la durée ordinaire selon l'annexe 2 (que l'on savait d'emblée trop longue), sont insuffisantes.

Une réglementation particulière applicable aux installations provisoires est donc proposée à *l'alinéa 7*. En vertu de celle-ci, la commune *peut* désormais choisir d'amortir de telles installations en fonction de la durée pendant laquelle elle entend s'en servir, à condition de la prévoir avec précision dans la décision d'octroi du crédit de l'organe compétent. Cette solution permet un amortissement linéaire sur une durée raccourcie sans que cela n'occasionne, au moment où l'exploitation cesse, un amortissement non planifié d'un montant élevé. La durée arrêtée est contraignante et les charges d'amortissement s'étalent de manière linéaire tout au long de la période déterminée. À noter toutefois que, suivant l'immobilisation corporelle en question, la possibilité offerte à l'alinéa 7 peut présenter des désavantages. Durée prévue et durée effective peuvent ne pas coïncider, d'où des amortissements trop importants ou au contraire insuffisants.

Les communes ont donc le choix d'opter pour un amortissement en fonction de la durée d'utilisation ordinaire selon l'annexe 2 ou d'appliquer l'alinéa 7.

Une telle réglementation peut théoriquement aboutir à une prolongation de la durée de vie ordinaire fixée à l'annexe 2, notamment lorsque l'installation «provisoire» est, dans les faits, appelée à perdurer. Il s'agit d'éviter qu'une telle situation ne se produise, raison pour laquelle la durée d'utilisation des installations provisoires ne doit pas excéder la durée ordinaire prévue pour la catégorie correspondante.

Articles 84 et 85 (abrogés)

Les dispositions relatives aux amortissements complémentaires des *articles 84 et 85* ainsi que de *l'annexe 3* sont abrogées.

De nouvelles dispositions imposant des amortissements supplémentaires aux communes ont été introduites au moment du passage du MCH1 au MCH2 afin d'éviter que l'autofinancement soit trop faible dans la perspective de nouvelles tâches (cf. ch. 3.1.1). Ces dispositions répondaient au besoin qu'éprouvaient les communes de disposer d'un instrument de pilotage garantissant un autofinancement suffisant en dehors de l'excédent du bilan.

L'OACOT a examiné, à partir de données FINSTA, si l'objectif poursuivi par les amortissements supplémentaires avait été rempli. Ses conclusions sont résumées dans son rapport d'analyse. Il en découle que le but visé par la création de réserves additionnelles est ou sera atteint au plus tard dix ans après l'introduction du MCH2. L'autofinancement des communes est acceptable et ne diffère guère des valeurs qui prévalaient au cours des années précédant le changement de modèle. Sous l'angle du droit de la surveillance, l'OACOT soutient donc le principe d'un abandon des amortissements supplémentaires après dix ans de validité du MCH2.

L'enquête menée auprès des communes en avril 2022 a révélé que 66 % des collectivités ayant répondu qualifient les amortissements supplémentaires d'opaques et d'inefficaces. Les critiques mettaient en avant la complexité du mécanisme et les restrictions que cet instrument impose aux communes en les privant de leur marge de manœuvre. Les attributions aux réserves étaient également considérées comme falsifiant le résultat annuel du compte général. Une nette majorité, de 61 %, plaidait en faveur de la suppression pure et simple des amortissements supplémentaires. À l'inverse, 39 % des communes pouvaient envisager le maintien de cet instrument, inchangé ou quelque peu modifié. Enfin, le 1^{er} janvier 2026 était presque unanimement désigné comme la date opportune pour la suppression des dispositions légales sur les amortissements supplémentaires.

Le groupe de travail MCH2 a quant à lui recommandé l'abrogation pure et simple des dispositions relatives aux amortissements supplémentaires et la dissolution de la réserve, en une fois, en faveur de l'excédent du bilan. Si la modification de l'OCo entre en vigueur au 1^{er} janvier 2026, la dissolution portera sur l'exercice 2026. Elle est prévue dans les dispositions transitoires selon les modalités ci-dessus (cf. art. T3-1, al. 1 et 2).

Article 85b, alinéa 1 (modifié)

L'alinéa 1 est complété par la mention des «limites d'inscription à l'actif» et spécifie ainsi que les communes bourgeoises et les autres collectivités de droit public soumises à l'impôt ne sont pas concernées par les limites prescrites par l'article 79a. Selon la teneur actuelle de l'article 85b, les amortissements, les provisions, les réserves d'amortissement et les rectifications

de valeur sont régis, pour ces collectivités, par les prescriptions de la législation fiscale. L'ordonnance du 18 octobre 2000 sur les amortissements (OAm)¹⁵, qui est déterminante en la matière, traite en particulier de l'inscription des immobilisations corporelles et des biens-fonds au bilan dans les cas précités. Il convient donc d'en déduire que, aujourd'hui déjà, les limites énoncées à l'article 79a ne s'appliquent pas aux collectivités de droit public soumises à l'impôt. Dans la pratique, cette question a cependant suscité des incertitudes, d'où la précision apportée à l'article 85b.

Article 99, alinéa 1 (modifié)

Le nouvel article 112, alinéa 4 doit être ajouté à la liste des prescriptions de droit dispositif qui figure à l'alinéa 1. Régissant la prise de décision au sujet des dépenses additionnelles liées au renchérissement ou à l'évolution des devises, il relève en effet de cette catégorie puisque les communes peuvent décider d'y déroger par voie réglementaire.

Article 112, alinéa 4 (nouveau)

L'article 112 définit les compétences en matière de crédits supplémentaires. Lorsqu'un crédit ne suffit pas à l'accomplissement de la tâche à laquelle il était destiné, les dépenses supplémentaires nécessaires doivent être décidées par le biais d'un crédit supplémentaire. Les crédits supplémentaires sont soumis à l'organe compétent avant que de nouveaux engagements financiers ne soient contractés. Cette prescription (de droit dispositif) oblige les communes à faire intervenir l'organe compétent lorsqu'un crédit préalablement adopté engendre des dépenses additionnelles, quelle qu'en soit l'origine. Ces dernières années, elle a posé à de nombreuses collectivités de graves problèmes de calendrier dans la mise en œuvre des crédits ou projets adoptés, en raison notamment d'un renchérissement plus marqué, avant tout dans le domaine de la construction. L'indexation du montant des crédits a dès lors gagné en importance. Elle est déterminante, d'une manière générale, dans le cas de projets dont les coûts sont tributaires de l'évolution des prix du fait qu'ils portent sur une durée relativement longue et que les majorations liées au renchérissement sont réservées par contrat. Il en va de même des clauses d'indexation des taux de change.

Les dépenses additionnelles résultant de modifications de projet, de mandats complémentaires portant sur des travaux de planification, d'aménagement ou de construction, ou encore de difficultés imprévues survenant dans la mise en œuvre (découvertes archéologiques, contamination du sol, etc.) correspondent à un changement matériel apporté au projet initial, raison pour laquelle elles doivent être une nouvelle fois soumises à l'organe compétent afin qu'il prenne, après délibérations, une décision d'octroi de crédit supplémentaire. À l'inverse, les dépenses additionnelles liées au renchérissement ou à l'évolution des devises sont des conséquences purement financières du marché qu'il n'est pas ou guère possible d'estimer ou d'influencer. Les communes doivent donc se voir offrir la possibilité, par l'adjonction d'un alinéa 4 à l'article 112, de faire approuver les éventuelles dépenses additionnelles relevant exclusivement de cette seconde catégorie dès la décision d'octroi de crédit initiale, de façon à ce qu'aucun crédit supplémentaire ne devienne nécessaire le cas échéant.

Deux conditions doivent être remplies pour qu'il soit possible de renoncer à une décision d'octroi de crédit supplémentaire. D'une part, l'organe compétent en matière financière doit prévoir dans sa décision initiale déjà une possibilité d'imputation des éventuelles dépenses additionnelles liées au renchérissement ou à l'évolution des devises. D'autre part, la décision doit contenir une « clause d'indexation des prix et des taux de change ». À noter encore que seuls les crédits d'engagement peuvent être dotés d'une telle clause car ils sont décidés séparément,

¹⁵ RSB 661.312.59.

tandis que les crédits budgétaires le sont dans le cadre de l'approbation du budget et des débats qui la précèdent.

L'indexation du montant du crédit revêt une grande importance dans le domaine de la construction. Afin que l'organe compétent en matière de dépenses puisse se faire une idée correcte du montant du crédit, il apparaît déterminant de toujours se référer à un niveau des prix aussi actuel que possible. Les dépenses additionnelles liées au renchérissement peuvent être calculées en application, par analogie, de l'article 29 de l'ordonnance du 16 novembre 2022 sur les finances (OFin)¹⁶ dont la teneur est la suivante: pour la période allant du calcul du montant du crédit (niveau des prix de l'autorisation de dépenses) à l'adjudication du marché (conclusion du contrat), le renchérissement est calculé sur la base de l'indice suisse des prix à la consommation et, pour les projets de construction, sur la base de l'indice du coût de la construction. Pour la période allant de l'adjudication du marché (conclusion du contrat) au décompte, seules sont déterminantes les dépenses additionnelles liées au renchérissement que la commune s'est engagée contractuellement à assumer.

La formulation de l'alinéa 4 se fonde sur celle de la réglementation inscrite, au niveau cantonal, à l'article 35, alinéa 2 de la loi du 15 juin 2022 sur les finances (LFin)¹⁷ et à l'article 29 OFin.

Cette prescription relève du droit dispositif, ce qui signifie que les communes peuvent y déroger en édictant une disposition réglementaire à cet égard (cf. commentaire de l'art. 99 *supra*).

Article 126a, alinéa 3 (modifié)

L'*alinéa 3* est modifié et n'impose plus aux communes l'obligation d'adresser l'attestation relative aux comptes annuels qu'à l'OACOT. Il n'y a plus lieu pour elles d'en envoyer une copie, formulaire de validation compris, à la préfecture compétente. Cette radiation fait suite à une demande formulée par le Directoire des préfectures en juillet 2022.

Le changement apporté ne modifie en rien les modalités de surveillance en matière financière. Il s'agit uniquement de rendre les processus organisationnels plus efficaces.

Article T3-1, alinéas 1 et 2 (nouveaux)

Les opérations comptables de dissolution de la réserve constituée par les amortissements supplémentaires sont fixées de manière contraignante dans les dispositions transitoires, à l'article T3-1. La dissolution doit impérativement avoir lieu en 2026 et se cantonner au bilan (sans écritures dans le compte de résultats).

L'*alinéa 1* précise que le solde du compte des amortissements supplémentaires doit être intégralement transféré dans l'excédent du bilan au 1^{er} janvier 2026.

L'*alinéa 2* précise les modalités comptables. Les écritures doivent être passées au bilan, de façon à ce que le transfert ait lieu au sein des capitaux propres. La réserve constituée par les amortissements supplémentaires fait partie de ceux-ci, à l'instar de l'excédent du bilan; elle se compose d'excédents de revenus à affectation déterminée. Sa constitution et sa dissolution ont lieu, avec effet sur le résultat, à charge ou en faveur du compte de résultats. Le commentaire des articles 84 et 85 renseigne sur les raisons de la dissolution. Les excédents de revenus affectés aux capitaux propres doivent être transférés en une seule fois dans l'excédent du bilan librement disponible (groupe de matières 299).

¹⁶ RSB 621.1.

¹⁷ RSB 620.0.

Les prescriptions précitées doivent éviter que les communes ne choisissent des modalités comptables différentes. Il serait en principe aussi possible de transférer la réserve constituée par les amortissements supplémentaires dans le compte de résultats, au moyen d'un compte de revenus. À la fin de l'exercice, l'excédent de revenus serait majoré à raison du montant de la réserve, de sorte que les comptes de 2026 constitueraient un pic en comparaison pluriannuelle, au détriment de la comparabilité des comptes communaux au cours des exercices suivants. Cette solution aurait par ailleurs une influence sur les indicateurs financiers.

Annexe 2 (modifiée)

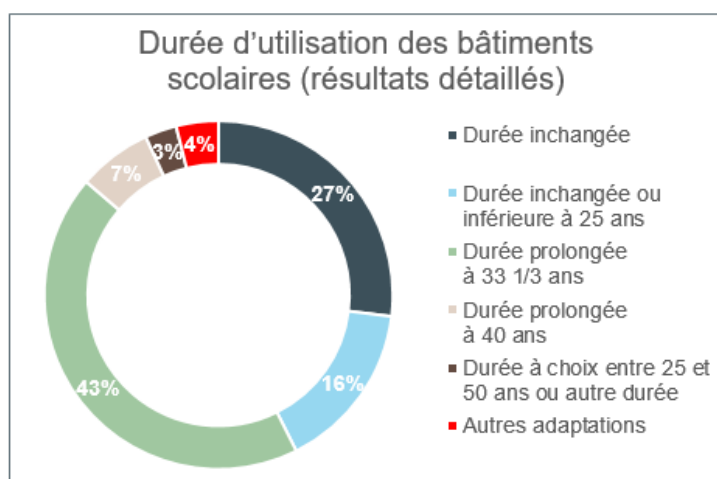
L'annexe 2 subit plusieurs modifications. D'une part, la durée d'utilisation de différents terrains bâtis et surtout des bâtiments scolaires (écoles enfantines comprises) est adaptée compte tenu de certaines interventions politiques et des résultats de l'enquête menée auprès des communes (cf. ch. 2.1.3 et 2.1.5). D'autre part, l'annexe est optimisée sur le plan formel et sur celui de la lisibilité.

Les durées d'utilisation du patrimoine administratif figurant à l'annexe 2 sont des valeurs moyennes. Elles ont été fixées en collaboration avec d'autres cantons lors des travaux précédant l'introduction du MCH2. Les catégories d'immobilisations et les durées d'utilisation en vigueur sont bien acceptées par une grande majorité de communes. Ces durées ne devraient donc pas être modifiées sans nécessité, en vertu du principe de permanence prévalant en matière de présentation des comptes.

Modification de la durée d'utilisation des bâtiments scolaires (écoles enfantines comprises)

Les interventions politiques (cf. ch. 2.1.3) visaient les bâtiments scolaires, raison pour laquelle le réexamen des durées d'utilisation était axé autour de cette question.

Les communes ont fourni des réponses contrastées lors de l'enquête d'avril 2022 sur la durée d'utilisation des bâtiments scolaires. À l'évidence, elles n'accordent pas une importance prépondérante à une prolongation à 40 ans telle que demandée par les interventions politiques. L'analyse détaillée des résultats montre qu'environ 7 % des communes seulement y sont favorables, tandis que 27 % ne souhaitent explicitement pas de changement. Une durée d'utilisation de 33 1/3 ans emporte l'adhésion du plus grand nombre (43 %) tandis que 16 % des collectivités préconisent le statu quo, voire une diminution de la durée.



Dès lors qu'une moitié des communes était favorable à une prolongation et l'autre moitié, défavorable, des critères additionnels ont été pris en considération. Dans ce contexte, l'OACOT attache de l'importance à la continuité dans la présentation des comptes, à l'évolution de la valeur des installations scolaires dont les formes de construction doivent répondre aux exigences actuelles ainsi qu'à l'intérêt, pour les communes, de jouir d'une situation financière saine et de maintenir leur en-

dettement à un bas niveau. La fixation de la durée d'amortissement à 33 1/3 ans résulte de la pondération de tous ces critères.

La prolongation de la durée d'utilisation à 33 1/3 ans respecte le principe de l'image fidèle car le délai d'amortissement se rapproche ainsi de la durée de vie escomptée de l'immobilisation, dont l'expérience a montré qu'elle avoisine plutôt 33 ans que 25. Or, lorsqu'il s'agit de décider de dépenses d'investissement, les coûts induits sont un élément crucial. Il est nettement plus aisé d'expliquer des charges d'amortissement annuelles correspondant à la durée de vie effective de l'installation et d'en assumer la responsabilité. À cela s'ajoute que des réfections régulières (gros entretien) contribuent à maintenir les bâtiments en bon état et à en préserver la valeur. De ce point de vue également, une prolongation de la durée d'amortissement se justifie.

Il reste important de distinguer les biens mobiliers de tout ce qui relève de la construction à proprement parler, comme l'enveloppe du bâtiment et les éléments fixes. Les premiers ont, de par leur nature même, une durée de vie nettement plus brève, raison pour laquelle ils relèvent de la catégorie d'immobilisations 1406.

La prolongation envisagée implique de fixer le moment à compter duquel les immobilisations doivent être amorties selon la nouvelle durée de 33 1/3 ans. Il existe deux possibilités à cet égard: le changement peut se limiter aux immobilisations comptabilisées au bilan après l'entrée en vigueur des nouvelles prescriptions ou alors s'étendre à tous les bâtiments dont l'inscription à l'actif est intervenue après l'introduction du MCH2. Sous l'angle du droit de la surveillance financière, l'OACOT privilégie clairement la seconde option, à savoir l'amortissement, dès 2026, de toutes les installations et infrastructures scolaires créées sous le régime du MCH2 en fonction de la durée résiduelle d'utilisation prolongée. Il s'agit de la solution la plus simple à appliquer pour les communes. De plus, elle est de nature à prévenir un blocage des investissements dans le domaine des locaux et des infrastructures scolaires. Il convient de relever encore que le patrimoine administratif existant au sens de l'article T2-4 n'est pas concerné par le changement.

Le groupe de travail MCH2 partage cet avis et recommande lui aussi la seconde option de mise en œuvre de la nouvelle durée d'utilisation afin que cette dernière ne provoque pas de report ou d'arrêt des investissements.

Modification de la durée d'utilisation des autres bâtiments

Les expériences faites depuis l'introduction du MCH2 ont montré que les distinctions opérées entre les bâtiments scolaires (25 ans), la maison communale (33 1/3 ans), le centre d'entretien (40 ans), les piscines (25 ans) ainsi que les bâtiments culturels et monuments (33 1/3 ans), entre autres, ne répondent pas à une impérieuse nécessité. Une uniformisation est de nature à simplifier l'application pratique.

La spécification détaillée des durées d'utilisation pour les diverses catégories d'immobilisations est considérée comme adéquate par 61 % des communes ayant participé à l'enquête d'avril 2022. Les grandes différences à l'intérieur de la catégorie 1404 «terrains bâtis» suscitent toutefois des critiques. Quelques collectivités souhaitent quant à elles une durée unique pour l'ensemble des immobilisations du groupe de matières «terrains bâtis».

En comparaison intercantonale, Berne se distingue par une spécification très détaillée à l'intérieur de la catégorie d'immobilisations 1404. Ainsi, les installations scolaires se répartissent en pas moins de quatre sous-catégories (bâtiment scolaire, bâtiment de l'école enfantine, bâtiment polyvalent et salle de gymnastique). Les trois premières ont une durée d'utilisation de 25 ans et la quatrième, de 33 1/3 ans. La majorité des cantons a nettement moins affiné les catégories d'immobilisations: 18 d'entre eux ne prévoient qu'une seule durée d'utilisation pour toutes les installations scolaires, quelles qu'elles soient, tandis que 14 autres vont jusqu'à renoncer à toute distinction pour l'ensemble des bâtiments et terrains bâtis.

Au vu de ce qui précède, la catégorie d'immobilisations «terrains bâtis» a fait l'objet d'un réexamen et, partout où cela s'est révélé nécessaire, d'une uniformisation. La nouvelle répartition est la suivante:

| Compte MCH2 | Catégorie d'immobilisations du PA | Spécification détaillée (PA) | Durée d'utilisation en années | Nouvelle durée d'utilisation |
|---------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------|------------------------------|
| 1404 Terrains bâtis | Bâtiments / terrains bâtis | Abattoirs | 40 | 40 |
| | | Centre d'entretien | 40 | 40 |
| | | Déchetterie | 40 | 40 |
| | | Église, cure | 40 | 40 |
| | | Funérarium / crématoire | 40 | 40 |
| | | Garage souterrain | 40 | 40 |
| | | Installation de tir | 40 | 40 |
| | | Local des pompiers | 40 | 40 |
| | | Bâtiment de l'école enfantine | 25 | 33 1/3 |
| | | Bâtiment polyvalent | 25 | 33 1/3 |
| | | Bâtiment scolaire | 25 | 33 1/3 |
| | | Bâtiments culturels / monuments | 33 1/3 | 33 1/3 |
| | | Installation de la protection civile | 33 1/3 | 33 1/3 |
| | | Maison communale | 33 1/3 | 33 1/3 |
| | | Maison paroissiale | 25 | 33 1/3 |
| | | Salle de gymnastique | 33 1/3 | 33 1/3 |
| | | Salles de concert / théâtres | 25 | 33 1/3 |
| | | Piscine / patinoire | 25 | 25 |
| | | Piscine couverte | 25 | 25 |
| | | Toilettes publiques | 25 | 25 |
| Autres | 25 | 25 | | |

(Caractères gras = modification; pour une meilleure lisibilité, les immobilisations sont maintenant classées en fonction de leur durée d'utilisation, puis par ordre alphabétique)

La durée d'utilisation des constructions telles que les bâtiments scolaires, les bâtiments polyvalents, les salles de gymnastique ou encore les maisons paroissiales est désormais de 33 1/3 ans, tandis que celle des constructions spéciales reste de 40 ans et que celle des installations de sport est maintenue à 25 ans.

L'augmentation de la durée d'utilisation à 33 1/3 ans concerne non seulement les bâtiments scolaires, mais aussi les maisons paroissiales ainsi que les salles de concert et les théâtres.

C'est volontairement qu'aucune durée d'utilisation n'a été réduite. Ainsi, il n'y a pas de changement dans le cas des immobilisations pour lesquelles elle était fixée à 40 ans.

Modalités pratiques

La catégorie d'immobilisations constituée par les terrains bâtis, à l'annexe 2, est réorganisée de manière plus logique, selon la durée d'utilisation, et offre ainsi une meilleure vue d'ensemble. De surcroît, les colonnes «Type (PA)» et «Remarques», dépourvues d'utilité, sont supprimées. Enfin, de petites adaptations rédactionnelles destinées à faciliter la lecture sont apportées au tableau ainsi qu'aux remarques qui le suivent. Elles n'impliquent aucune modification sur le fond.

Annexe 3 (abrogée)

L'annexe 3 traite de la dissolution de la réserve constituée par les amortissements supplémentaires. Devenue caduque du fait de l'abrogation des prescriptions relatives à de tels amortissements aux articles 84 et 85, elle peut elle aussi être supprimée.

Entrée en vigueur

La révision partielle de l'OCo entre en vigueur le 1^{er} janvier 2026.

6.2 Modification indirecte de l'OEMo au terme de l'introduction du MCH2

Annexe 4A, chiffres 2.3 (abrogé) et 2.4 (modifié)

L'annexe 4A OEMo énonce le tarif des émoluments de la DIJ.

Le *chiffre 2.3* prévoit un émolument pour l'octroi d'une dérogation au taux de dépréciation minimal. Or, en vertu des prescriptions du MCH2, les amortissements doivent être comptabilisés à des taux contraignants, fixés à l'annexe 2 à l'article 83 OCo. 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, risquant de déstabiliser leur situation financière, pendant les années suivant de grands investissements. Il n'y a donc plus lieu, depuis l'entrée en vigueur du MCH2, de prévoir de dérogations, ni quant à la méthode d'amortissement, ni quant à la durée d'utilisation fixée pour une catégorie d'immobilisations donnée. Lors de la modification de la LCo du 28 mars 2012 relative à l'introduction du MCH2, l'article 78, alinéa 3, lettre a LCo qui autorisait le service cantonal compétent à accorder des dérogations a par conséquent été abrogé. Il aurait dû en aller de même du *chiffre 2.3* OEMo, mais cela a été oublié, d'où la correction apportée maintenant au moyen d'une modification indirecte.

Le *chiffre 2.4* relatif à l'émolument dû pour la préparation de l'arrêté du Conseil-exécutif fixant un budget communal fait l'objet d'une adaptation d'ordre terminologique en allemand.

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

La présente révision partielle de l'OCo ne figure pas dans le programme gouvernemental de législature. D'une part, elle découle du réexamen des prescriptions relatives au MCH2 après dix ans de mise en œuvre dans l'ensemble des collectivités de droit communal, conformément à ce qui avait été prévu en 2012 lors de la révision de la législation sur les communes en la matière. D'autre part, elle correspond à l'objectif stratégique n° 2 du programme gouvernemental de législature selon lequel le canton de Berne exploite la transformation numérique pour fournir des services de haute qualité efficaces et efficients. L'application conséquente du principe de la primauté du numérique devrait optimiser – bien que dans une mesure relativement modeste – l'organisation des processus administratifs et permettre la numérisation des démarches relevant de la surveillance cantonale sur les actes législatifs communaux.

8. Répercussions financières

La présente révision partielle n'a pas de répercussions financières pour le canton.

9. Répercussions sur le personnel et l'organisation

La présente révision partielle simplifie pour les services cantonaux compétents la procédure de transmission liée à l'approbation des actes législatifs communaux (la remise des documents à l'OACOT n'a plus lieu via les préfetures) ainsi que le contexte général de la surveillance financière. Elle n'a aucune répercussion sur le personnel.

10. Répercussions sur les communes

La suppression des amortissements supplémentaires, que les communes appellent de leurs vœux, confère à ces dernières une marge de manœuvre accrue dans l'utilisation des ressources de leur compte général (financé par les impôts) dès lors qu'elles ne sont plus contraintes d'en affecter une partie aux amortissements.

En 2026, le compte du bilan 29400 «Amortissements supplémentaires» doit être dissous en une fois en faveur de l'excédent du bilan. Cette opération a donc une influence sur les comptes de 2026. L'établissement du budget de cet exercice, en 2025, ne devra plus prendre en considération les postes du bilan affectés à la constitution et à la dissolution de la réserve liée aux amortissements supplémentaires. Pour les communes, les répercussions seront de portée variable et dépendront de l'existence et du montant de la réserve. À noter toutefois que, partout, le montant des capitaux propres restera inchangé puisque la réserve ne sera que transférée, à l'intérieur de ceux-ci, dans l'excédent du bilan.

Au 31 décembre 2022, le total cumulé des réserves constituées par les amortissements supplémentaires avoisinait les 400 millions de francs et représentait 6 % des capitaux propres. L'excédent du bilan de l'ensemble des communes atteignait 1,5 milliard de francs. Avec l'apport des réserves précitées, il augmentera de 27 % pour atteindre quelque 1,9 milliard de francs. Ces chiffres sont susceptibles de changement d'ici à la fin de 2025.

La prolongation de certaines durées d'utilisation prévues à l'annexe 2 OCo, qui implique un changement des taux d'amortissement, représentera une certaine charge de travail. Après consultation des fournisseurs de logiciels de comptabilité, on peut toutefois partir du principe que seule une mise à jour de faible importance, tout au plus, sera nécessaire, et que cette charge ne sera pas excessive pour les communes. Par ailleurs, nombreuses sont les petites collectivités de droit communal qui tiennent leur comptabilité des immobilisations dans Excel, où l'adaptation des durées d'utilisation et des taux d'amortissement des terrains bâtis pourra se faire aisément et assez rapidement.

11. Répercussions sur l'économie

La présente révision partielle n'a pas de répercussions directes sur l'économie. S'agissant des effets que des excédents du bilan plus importants que d'ordinaire pourraient avoir, en 2026, sur les finances communales, il est renvoyé au chiffre 10 supra.

12. Résultat de la consultation