Zeitschrift: Verwaltungsbericht des Regierungsrates, der kantonalen Verwaltung und der Gerichtsbehörden für das Jahr ... = Rapport de gestion du Conseil-exécutif, de l'administration cantonale et des autorités judiciaires pendant l'année ...

Herausgeber: Staatskanzlei des Kantons Bern

Band: - (1993)

Heft: [2]: Rapport de gestion : rapport

Artikel: Rapport de gestion de la Direction des affaires communales

Autor: Annoni, M. / Siegenthaler, P.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-418206

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

10. Rapport de gestion de la Direction des affaires communales

Directeur: le conseiller d'Etat M. Annoni
Suppléant: le conseiller d'Etat P. Siegenthaler

10.1 Les priorités de l'exercice

Au cours de sa dernière année d'existence en tant que direction autonome, la Direction des affaires communales s'est essentiellement occupée de la constitution du nouvel Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (ch. 10.2.1.1).
Par ailleurs, une révision partielle de la loi sur les communes a été préparée et envoyée en procédure de consultation. Ce projet avait pour objet de réaliser différentes interventions parlementaires et d'adapter la loi à la nouvelle Constitution cantonale. Les différentes réponses et une intervention parlementaire (postulat Joder) ont préconisé la révision totale de la loi sur les communes.
La Direction des affaires communales a en outre traité la question de «l'examen de compatibilité pour les communes». Cette nouvelle notion désigne l'examen explicite des répercussions des textes législatifs et des mesures cantonales sur les communes. L'arrêté du Conseil-exécutif du 11 août 1993 introduit l'examen de compatibilité pour les communes de façon obligatoire dans toutes les Directions (ch. 10.2.1.3).
Sous l'égide de la Direction des affaires communales, un projet intitulé «information des communes» et concernant toutes les Directions a été lancé. Ce dernier a pour finalité d'unifier et de coordonner les informations du canton destinées aux communes et se poursuivra en 1994 (ch. 10.2.1.4).
Le service d'inspection a organisé une journée d'information consacrée aux dépréciations à laquelle ont pris part les représentants de l'Association des secrétaires communaux, les préfets du canton de Berne, les secrétaires et les administrateurs des finances des communes bernoises, la Fédération des communes du Jura bernois et l'Association des secrétaires communaux du Jura bernois. A cette occasion, il a été établi clairement que les dispositions légales en matière de dépréciation constituent un minimum et qu'elles ne peuvent pas descendre en dessous des 10 pour cent de la valeur résiduelle du patrimoine administratif. Il conviendrait plutôt de renforcer le rôle de la dépréciation en tant qu'instrument d'autofinancement des communes (ch. 10.2.3.1).
En application de l'article 8, 2e alinéa de la loi sur les finances des communes (LFCo), la Direction des affaires communales a arrêté des directives contraignantes concernant l'apurement des comptes annuels des communes. Les préfets ont reçu un classeur contenant les différentes instructions s'y rapportant et une série de trois cours portant sur l'exécution des tâches relatives à l'apurement leur a été proposée.
La demande en formation et en perfectionnement a été forte, spécialement dans le domaine des finances publiques (ch. 10.2.3.3)
Les mesures d'assainissement des finances cantonales ont des répercussions diverses sur la gestion financière des communes. Sans cesse, il a été répété que le canton devait tenir compte des besoins et des possibilités des communes dans sa planification financière, en particulier en associant les représentants des communes au processus décisionnel, sous peine que toute planification financière, pour scrupuleuse qu'elle soit, ne tienne véritablement de la plaisanterie (ch. 10.2.3.4).
Le projet de soutien entre le canton de Berne et la République tchèque a donné lieu à 28 jumelages supplémentaires entre communes (ch. 10.2.1.7).

10.2 Rapports des services

10.2.1 Secrétariat général

10.2.1.1 *Nouvelle organisation*

Le secrétariat général a été fortement impliqué dans la constitution du nouvel Office des affaires communales et de l'organisation du territoire. Les principales étapes en ont été les suivantes:
- division de l'Office en services et en arrondissements;
- nomination du personnel d'encadrement de l'Office;
- répartition des collaborateurs et des collaboratrices dans les unités organisationnelles en vue d'une décentralisation ultérieure des arrondissements;
- élaboration du règlement de l'Office.

De nombreux problèmes sont venus compliquer ces travaux qui se sont en outre déroulés dans un climat politique très dur. Il s'est avéré que deux conceptions divergentes s'affrontaient en matière de gestion à la Direction des affaires communales et à l'Office de l'aménagement du territoire. Il a fallu répondre de façon réitérée aux interventions d'autres branches de l'administration, de tiers et de la presse.
Le secrétariat général a également dû traiter dès cette année les problèmes et les décisions de l'Office de l'aménagement du territoire qui auraient des conséquences sur l'exercice. Le Conseil-exécutif exigeait en effet que le directeur et la directrice compétents donnent leur accord pour chacune des affaires de ce type.

10.2.1.2 *Conseils et soutien*

La mise en place de la nouvelle organisation a donné lieu à l'élaboration d'un programme de conseils et de soutien sous l'égide de la Direction des affaires communales. Ce projet vise à assurer conseils et soutien aux services communaux et cantonaux ainsi qu'aux Eglises nationales s'agissant du domaine de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques, en ayant pour objectif que les conseils dispensés atteignent un haut niveau de qualité.

10.2.1.3 *Coordination des affaires communales*

Au cours de l'exercice, la Direction des affaires communales a préparé un projet sur les futures possibilités de collaboration entre les autorités communales et les autorités cantonales. A cet égard, l'Association des communes bernoises a notamment proposé de prendre les mesures concrètes suivantes:
- pas de législation cantonale sans «examen de compatibilité pour les communes»;
- législation cantonale différenciée tenant compte des particularités des communes;
- utilisation accrue de la législation cadre et du droit dispositif cantonal;
- création d'un service de coordination des affaires communales;
- décentralisation des tâches par domaine;
- désenchevêtrement des flux d'argent des budgets publics;

– en cas de transfert des compétences aux communes, indemnisation totale des dépenses communales s'y rapportant.

Afin d'encourager la collaboration entre le canton et les communes et d'améliorer la coordination interne à l'administration dans les affaires communales, le Conseil-exécutif a arrêté les premières mesures (cf. ACE N° 2788 du 11 août 1993). Il est ainsi prévu de créer un «service de coordination des affaires communales» dans le nouvel Office des affaires communales et de l'organisation du territoire.

10.2.1.4 *Information des communes*

Les travaux préparatoires destinés à assurer une information optimale des communes par le canton ont débuté. Leur objectif principal consiste à créer un organe d'information qui permettra au canton de coordonner les informations sur les projets et les décisions les plus importants et de les dispenser aux communes en temps utile et de façon régulière.

10.2.1.5 *Feuilles officielles d'avis des districts*

En application de l'article 19 de la loi sur les publications officielles, le Conseil-exécutif a édicté le 11 août 1993 une nouvelle ordonnance sur les feuilles officielles d'avis des districts comportant une liste des publications gratuites auxquelles peut procéder l'administration cantonale dans ces feuilles d'avis. Celles-ci sont tenues d'adapter leurs statuts ou leurs contrats d'édition aux nouvelles dispositions dans un délai de cinq ans et de les faire approuver par le futur Office des affaires communales et de l'organisation du territoire.

10.2.1.6 *Collectivités soumises à la loi sur les communes*

Les collectivités suivantes sont soumises à la loi sur les communes (LCo) et de ce fait placées sous la haute surveillance de l'Etat:

	1992	1993
Communes politiques (municipales 364, mixtes 50)	412	414
Sections de communes municipales ou mixtes	41	35
Paroisses (y compris les cinq paroisses générales)	274	274
Communes bourgeoises	200	200
Corporations bourgeoises au sens de l'article 117 LCo	91	91
Syndicats de communes au sens de l'article 138 LCo	362	367
Corporations de digues	141	141
Totaux	1521	1522

10.2.1.7 *Jumelages entre des communes bernoises et des communes de Bohème méridionale*

La signature en 1991 d'une déclaration d'intention entre les représentants du canton de Berne et ceux de Bohème méridionale, en République tchèque, a permis d'établir les conditions de transfert du savoir spécialisé. Cet accord mutuel vise à mettre en place des relations d'échange durables entre les communes afin d'encourager l'autonomie communale, la formation dans le domaine communal, l'échange d'expériences et d'idées ainsi que de créer des relations personnelles entre les responsables des différentes communes.

Les partenaires tchèques attendent des communes bernoises qu'elles les conseillent sur les moyens de résoudre les problèmes quotidiens des administrations communales sans pour autant adopter l'organisation des communes bernoises. Ils souhaitent avoir une meilleure connaissance du système en place pour appliquer les expériences pratiques qu'ils en auront retiré à différents domaines. Au cours de l'exercice, une troisième série de jumelages a eu lieu; elle a concerné 28 communes bernoises. Actuellement, 99 communes sont jumelées. Pour assurer la poursuite du développement des activités entre les communes jumelées d'une part, et les services de coordination au niveau du canton et des districts d'autre part, il est indispensable d'assurer le suivi du projet au-delà de 1993. Le canton devrait continuer de manifester son intérêt pour ce projet qu'il a lancé et ce, aussi bien à l'égard des responsables communaux bernois que tchèques.

10.2.1.8 *Evaluation des postes de travail au sein des administrations communales*

Le concours apporté par la Direction des affaires communales à l'évaluation des postes de travail au sein des administrations communales revêt une grande importance. Cette prestation, qui a pour objet de garantir la pondération et l'objectivité de l'expertise, a concerné 25 évaluations.

10.2.2 **Service juridique**

En dépit des tâches supplémentaires qui lui ont incombé en raison de la réorganisation, la Direction des affaires communales s'est efforcée de maintenir le service de conseil juridique. Toutefois, les cours réclamés par les communes pour établir leur règlement d'organisation n'ont pu être proposés par manque de temps. Pour cette même raison, les renseignements juridiques par téléphone destinés aux organes des collectivités soumises à la loi sur les communes ont dû être limités au cours de la seconde moitié de l'exercice. Il a été répondu à 101 questions juridiques posées par écrit. Il y a lieu de souligner particulièrement les difficultés d'organisation que rencontrent de nombreuses communes dans le cadre de l'introduction de la structure scolaire 6/3. L'intensité particulière des activités de conseil et de soutien dans le Jura bernois a requis l'élaboration de bases pour mettre en place un service social (Service social du Jura bernois). Les règlements-types pour les communes ont été adaptés à la nouvelle Constitution cantonale et formulés de façon non sexiste. 198 règlements ont été soumis à examen, 254 approuvés (règlements en matière d'organisation, d'élections, de services et de traitements, de corvées, de taxes et d'émoluments ainsi que de jouissance de biens). En outre, le service juridique a fourni 50 corapports concernant des règlements communaux relevant du domaine de compétences d'autres Directions.

10.2.3 **Inspection**

10.2.3.1 *Autorisations*

Autorisations de l'inspection de la Direction des affaires communales en vertu de l'article 8, 4e alinéa de la loi sur les finances des communes (LFCo):

a) Dérogations quant au taux minimal applicable au calcul des dépréciations: En vertu de l'article 55, 1er alinéa de l'ordonnance sur la gestion financière des communes (OGFCo), l'inspection peut, pour de justes motifs, autoriser des dérogations au taux minimal de dépréciation. Dans le «Fil conducteur de la gestion financière des communes» (Direction des affaires communales du canton de Berne, 1992, p. 27/28), il est indiqué dans quelles circonstances spéciales des dérogations quant au taux minimal applicable au calcul des dépréciations peuvent être accordées. Vu les dispositions existantes, la majorité des requêtes présen-

tées ont dû être rejetées. Des dérogations n'ont pu être octroyées que dans quelques cas portant sur l'équilibre des comptes à moyen terme.

b) Modification de l'affectation des biens déterminés par des tiers: Grâce à l'octroi de renseignements et de conseils lors des enquêtes préalables concernant les regroupements et les modifications d'affectation, toutes les requêtes présentées ont pu être approuvées.

c) Prolongation du délai pour appliquer le schéma comptable basé sur le nouveau modèle de compte NMC: Aucune; le délai de mise en place du NMC dans les communes municipales et les communes mixtes expire en 1997 seulement.

10.2.3.2 *Irrégularités dans les finances des communes*

Il ressort notamment des remarques concernant l'apurement des comptes annuels de l'exercice 1992 que:

- Le principe de couverture des coûts pour les dépenses de fonctionnement et d'entretien des installations d'approvisionnement en eau, des canalisations et des installations d'élimination des ordures n'est pas toujours respecté.
- Les directives concernant la présentation formelle du compte annuel ne sont pas toujours observées.
- L'assurance contre le vol par effraction n'a pas été adaptée s'agissant des valeurs du patrimoine.
- Les vérifications intermédiaires des comptes n'ont pas été effectuées.
- Il manque un registre des membres d'associations et de sociétés (art. 35 OGFCo).
- Il a fallu demander à certaines communes de prendre position sur la question de savoir comment elles envisageaient de déprécier leur découvert dans un délai de huit ans à compter de sa première inscription au bilan.

10.2.3.3 *Formation et perfectionnement*

- 81 administrateurs et administratrices communaux des finances ont suivi l'un des trois cours se déroulant sur plusieurs jours qui les a préparés à l'introduction, en 1994, du nouveau modèle de compte NMC.
- Deux séances d'information d'une demi-journée ont permis de donner des instructions concernant le NMC aux membres d'autorités, aux secrétaires et aux vérificateurs de comptes des collectivités ayant introduit le nouveau modèle de compte en 1993.
- Les préfets et leurs collaborateurs ont bénéficié de trois cours sur l'apurement.
- Un cours d'information d'une demi-journée sur la comptabilité et la gestion financière du canton de Berne a été organisé à l'intention d'une délégation de la République tchèque.
- En collaboration avec la Direction des affaires ecclésiastiques, une séance d'information a été organisée pour les membres d'autorités et les fonctionnaires paroissiaux sur le nouveau droit applicable à la gestion financière et à la comptabilisation des impôts.
- En collaboration avec l'Association des communes bourgeoises du canton de Berne, l'inspection a informé les communes et les corporations bourgeoises sur le NMC et le nouveau droit applicable en matière de gestion financière.
- Plusieurs journées de cours sur la planification financière ont été offertes par le Groupe d'aménagement cantonal en collaboration avec l'inspection.
- 10 cours d'instruction d'une demi-journée ont été dispensés aux membres des commissions de vérification des comptes.
- Deux cours d'initiation ont été organisés à l'intention des nouveaux membres d'autorités par l'Ecole professionnelle d'administration en collaboration avec l'inspection.

10.2.3.4 *Conseils et soutien aux membres d'autorité et fonctionnaires communaux*

Les finances des communes sont dans un état précaire, notamment à cause de la situation économique actuelle. Un nombre croissant de communes ont dû augmenter leur quotité d'impôt dans le budget 1994, ce qui a entraîné le rejet de certains budgets par les électeurs. Ces communes vont donc devoir les soumettre une nouvelle fois aux électeurs. Dans les cas évoqués, il est absolument indispensable d'effectuer un travail d'information sur la situation économique. Il convient en effet d'expliquer aux électeurs les conséquences des découverts et la raison pour laquelle ces derniers doivent être amortis à moyen terme, c'est-à-dire dans un délai de huit ans. Avec le nouveau modèle de compte, les communes disposent d'un instrument de gestion performant qui leur permet de procéder aux estimations nécessaires pour examiner et planifier la gestion financière. Afin que les personnes chargées des questions financières puissent utiliser de façon optimale les moyens mis à leur disposition, il importe d'accorder une importance de premier ordre au conseil, au soutien et à la formation dans ce domaine.

10.2.3.5 *Autres tâches confiées à l'inspection*

Nouveau modèle de compte pour les communes bernoises:
fin 1993, le nouveau modèle de compte NMC était introduit comme suit dans les collectivités de droit communal du canton de Berne:

Communes municipales et communes mixtes	333 (+ 66)
Syndicats de communes	109 (+ 17)
Paroisses	72 (+ 21)
Communes bourgeoises	61 (+ 12)
Corporations de digues	4 (+ 0)
Total	461 (+ 102)

10.2.3.6 *Péréquation financière du 2e et 3e échelon*

La Direction des affaires communales est compétente pour examiner les demandes d'octroi de subventions dans le cadre du 2e échelon (péréquation des charges d'investissement) et du 3e échelon (péréquation de la quotité générale de l'impôt). Sur les quelque 7 millions accordés, 0,3 million de francs ont pu être versés à dix projets du 2e échelon alors que des subventions d'un montant total de 6,7 millions de francs ont été octroyées à 34 communes habilitées à en recevoir.

10.2.3.7 *Collaboration intercantonale*

En collaboration avec l'inspection, la Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales a tenu une journée de travail à Soleure sur le thème «Recherche de solutions au déséquilibre financier des communes». A la suite de cela, les services de surveillance cantonaux ont reçu des recommandations pour une direction optimale de la gestion des communes.

10.2.3.8 *Tâches complémentaires*

En collaboration avec l'Intendance cantonale des impôts, il a été procédé à l'examen de l'information des communes concernant le système de comptabilisation des impôts NESKO et de sa compatibilité pour les communes. L'inspection tient à ce que les directives et les formulaires cantonaux soient aussi présentés de façon compréhensible pour les agents à fonction accessoire.

10.3 Ressources humaines

10.3.1 Vue d'ensemble

Tableau 1: Statistique des postes au 31 décembre 1993

Occupation des postes soumis à l'obligation de gestion:

Unité administrative	Nombre Hommes	Femmes	Postes à 100% Hommes	Femmes	Total
Secrétariat général/inspection	9	6	9	5,40	14,40
Comparaison avec l'exercice précédent	10	6	10	5,80	15,80

Tableau 2: Gestion des postes en 1993

Unité administrative	Budget des points	Points utilisés	Réserve[1]
Secrétariat général/inspection	1720,92	1581,50	124,42
Comparaison avec l'exercice précédent	1720,92	1606,95	113,97

[1] Etant donné que des points ont été versés à la réserve diu Conseil-exécutif et redistribués, le fonds de réserve ne correspond pas toujours au résultat qu'on obtiendrait en soustrayant les points utilisés du budget des points.

10.3.2 Changements dans le personnel d'encadrement

Le personnel d'encadrement n'a subi aucun changement.

10.3.3 Remarques

La réorganisation a entraîné le détachement d'une secrétaire au secrétariat général de la future Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (avec report des points équivalents).
Par arrêté N° 1796 du 5 mai 1993, le Conseil-exécutif a nommé le personnel d'encadrement du nouvel Office des affaires communales et de l'organisation du territoire.

10.4 Mise en œuvre du programme gouvernemental de législature

Le texte de cette rubrique est identique à celui figurant dans le rapport sur la mise en œuvre du programme gouvernemental de législature. Il n'est donc pas reproduit dans le rapport de gestion.

10.5 Programme législatif (aperçu)

Etat au 31.12.1993

Titre de l'acte législatif	Etat d'avancement des travaux	Date probable de la délibération parlementaire
10.5.1 Projets prévus par le programme gouvernementale de législature		
– Loi sur les communes	en cours d'élaboration	novembre 1996
10.5.2 Projets élaborés en vertu de motions et de postulats		
– Loi sur les communes	en cours d'élaboration	novembre 1996

10.6 Projets informatiques

Aucun

10.7 Autres projets importants

Projet	Etat d'avancement des travaux au 31. 12. 93	Achèvement des travaux
– Information du canton vis-à-vis des communes	en cours d'élaboration	1995
– Répartition des compétences entre le canton et les communes	les travaux n'ont pas encore commencé	date indéterminée
– Jumelage entre des communes bernoises et des communes de la République tchèque	voir chiffre 10.2.1.7	date indéterminée

10.8 Interventions parlementaires

10.8.1 Classement de motions et de postulats

10.8.1.1 *Classement de motions et de postulats réalisés*

Aucun

10.8.1.2 *Classement extraordinaire*

Aucun

10.8.2 Motions et postulats adoptés et encore en suspens

Motion Seiler du 9 décembre 1991 concernant la suppléance des délégués des syndicats de communes

Motion Wenger du 10 mai 1993 concernant le renforcement du pouvoir des communes sur les syndicats de communes

Motion Gerber du 5 mai 1993 concernant le renforcement du pouvoir des communes sur les syndicats de communes

Motion Schläppi du 10 mai 1993 concernant le renforcement du pouvoir des communes sur les syndicats de communes

Postulat Joder du 11 novembre 1993 concernant la révision totale de la loi sur les communes
Ces interventions parlementaires seront réalisées dans le cadre de la révision totale de la loi sur les communes.

Motion Joder du 1er juillet 1993 concernant la remise en question des rapports entre le canton et les communes
Cette motion sera réalisée dans le cadre d'un projet spécial.

Postulat Koch du 7 décembre 1992 concernant la formulation non sexiste des règlements-types des communes
Réalisation en 1994.

10.8.3 Motions et postulats bénéficiant d'une prolongation de délai

Aucun

10.8.4 Motions et postulats dont le délai de réalisation est échu

Motion Muster du 10 février 1988 concernant la révision de la loi sur les communes (régions)

Postulat Houriet du 17 novembre 1988 demandant une simplification des assermentations de membres d'autorités et de fonctionnaires de collectivités de droit communal

Ces interventions parlementaires seront réalisées dans le cadre de la révision totale de la loi sur les communes.

Berne, le 27 janvier 1994

Le directeur des affaires communales: *Annoni*

Approuvé par le Conseil-exécutif le 23 mars 1994