

# CINQ QUESTIONS À CINQ EXPERTS DU SECTEUR PUBLIC

## Focus sur la présentation des comptes et l'audit des communes

Andreas Bergmann, Michael Herzog, Pirmin Marbacher, Iris Markwalder und Heinz Montanari, experts dans le domaine de la présentation des comptes et de l'audit des communes, ont répondu aux questions de Marius Klausner, directeur d'Expertsuisse.

### Andreas Bergmann



PROF. DR. OEC.,  
PROFESSEUR DE  
FINANCES PUBLIQUES,  
RESPONSABLE  
PUBLIC SECTOR,  
SERVICE PUBLIC  
SECTOR, UNIVERSITÉ  
DES SCIENCES  
APPLIQUÉES DE  
ZURICH

### Michael Herzog



ÉCONOMISTE  
D'ENTREPRISE HES,  
EXPERT-COMPTABLE  
DIPLOMÉ, RESPONSABLE  
GOVERNMENT &  
HEALTHCARE,  
RESPONSABLE  
SERVICE DE CERTIFI-  
CATION REKOLE®,  
KPMG

**Quelles sont les questions et les évolutions actuelles dans le domaine du MCH2 en Suisse?**

Je pense qu'il faut faire la différence entre les mises à jour ponctuelles et l'évolution à plus long terme. Il y a régulièrement des questions d'actualité auxquelles le Conseil suisse de présentation des comptes publics (CSPCP) peut répondre par le biais d'interprétations ou de FAQ et qui ne nécessitent que rarement une adaptation des recommandations. Sur la base de questions concrètes au niveau communal, les exemples actuels sont les reprises, les certificats d'émission ou la délimitation entre les financements spéciaux, les fonds, les legs et les préfinancements. À plus long terme, je pense qu'une révision complète s'imposera. En effet, l'adoption du MCH2 remontera bientôt à quinze ans.

En principe, le MCH2 a été bien accepté en Suisse et a permis d'uniformiser la présentation des comptes dans le secteur public. Le fait que le CSPCP publie des interprétations sur les différentes recommandations et des réponses aux questions fréquemment posées y a contribué. Les désignations des comptes dans le plan comptable inclus dans le MCH2 étaient parfois incomplètes ou imprécises. Au sein du groupe de travail dédié au plan comptable, le CSPCP a pris en compte les points critiques, ainsi que les questions et a procédé en permanence à des adaptations du modèle de plan comptable. Jusqu'à présent, 321 modifications et précisions ont été apportées.

**Les objectifs du MCH2 ont-ils été atteints et la comparabilité de la présentation des comptes s'est-elle améliorée?**

Oui, dans une certaine mesure. Les différences dans la mise en œuvre du MCH2 entre les cantons et parfois au sein des cantons sont importantes. Mais il ne faut pas oublier qu'elles étaient encore plus grandes à l'époque du MCH1. L'hétérogénéité est surtout perceptible dans l'établissement des statistiques financières, qui est beaucoup plus complexe et chronophage en Suisse que dans des pays comparables ayant une structure étatique fédérale et une grande autonomie communale. Par rapport à la Suisse, la structure décentralisée de ces pays est telle qu'elle confère une plus grande homogénéité en matière de présentation des comptes.

La comparabilité de la présentation des comptes des cantons s'est améliorée, bien que les droits d'option contenus dans le MCH2 limitent la comparabilité. Ainsi, lors de l'introduction, il était possible de choisir de réévaluer le patrimoine administratif existant ou de le reprendre aux valeurs historiques. En outre, il existe des possibilités de choix rendant difficile la comparaison des comptes annuels, notamment dans le traitement des impôts (principe de débit versus principe de délimitation) et dans la constitution de préfinancements.

### Pirmin Marbacher



ÉCONOMISTE  
D'ENTREPRISE HES,  
EXPERT-COMPTABLE  
DIPL., RESPONSABLE  
ADMINISTRATION  
PUBLIQUE ET NPO,  
BDO

Depuis 2018, tous les cantons tiennent leurs comptes selon le MCH2. Depuis fin 2021, les communes de 24 cantons le font aussi. En tant que membre du CSPCP, j'observe que de plus en plus de questions relatives à la poursuite de l'harmonisation et à des précisions sur la présentation des comptes sont au centre des préoccupations. L'harmonisation a été entravée par les différents choix possibles dans les recommandations et leur mise en œuvre dans les lois cantonales et communales. C'est ce que l'on veut améliorer en précisant les recommandations, leurs interprétations et les FAQ. Je m'attends à ce que les instruments de politique financière du MCH2 restent sous pression dans le sens du principe de *true and fair view*.

L'objectif du MCH2 est d'harmoniser la présentation des comptes des institutions publiques et des autres collectivités publiques suisses. Outre une politique financière coordonnée, les systèmes de péréquation financière, la transparence et la qualité des statistiques financières constituent les raisons d'une harmonisation accrue. De mon point de vue, les objectifs du MCH2 ont été au moins partiellement atteints. En raison des possibilités de choix existantes dans le MCH2 et des différentes mises en œuvre correspondantes dans les cantons et les communes, l'amélioration de la comparabilité au-delà des frontières cantonales doit notamment être remise en question.

### Iris Markwalder



DIPLOMÉE EN ÉCO-  
NOMIE BANCAIRE,  
RESPONSABLE  
DU DOMAINE DES FI-  
NANCES COMMUNALES,  
OFFICE DES AFFAIRES  
COMMUNALES ET  
DE L'ORGANISATION  
DU TERRITOIRE,  
CANTON DE BERNE

En tant qu'organe de surveillance cantonal, nous sommes préoccupés par le manque d'harmonisation dû aux choix possibles dans différentes recommandations relatives au MCH2. Des questions se posent sur l'évaluation du patrimoine financier et administratif, sur les financements spéciaux et les préfinancements, ainsi que sur les valeurs indicatives des chiffres clés pour des finances saines. L'évaluation du patrimoine administratif aux valeurs actuelles représenterait un progrès. L'externalisation croissante de tâches auprès de sociétés anonymes me donne à réfléchir. Celles-ci «disparaissent» ainsi des comptes annuels des corporations de droit public.

À l'échelle de la Suisse, la comparabilité est encore trop faible, les dispositions cantonales divergent trop fortement les unes des autres et les possibilités de choix sont trop nombreuses dans le référentiel (recommandations du CSPCP). Ce qui s'est toutefois fortement amélioré dans les communes du canton de Berne, c'est la transparence des comptes annuels. Outre l'évaluation du patrimoine financier, les nouveaux instruments tels que le tableau des flux de trésorerie, la présentation échelonnée du résultat et l'annexe (tableau des immobilisations, état des participations, etc.) y contribuent largement. Le principe de *true and fair view* est davantage pris en compte aujourd'hui.

### Heinz Montanari



EXPERT DIPL.  
EN FINANCE ET  
EN CONTROLLING,  
RESPONSABLE  
DU SERVICE  
COMPTABILITÉ DES  
ENTREPRISES,  
VILLE DE ZURICH

En ce qui concerne la correction de valeur des actifs, la question s'est posée pour nous de savoir si les futurs flux de trésorerie pouvaient ou non être pris en compte pour l'évaluation du patrimoine administratif. La recommandation n° 06 du 28 janvier 2022 a clarifié ce point. Les modifications des flux de trésorerie et, par conséquent, l'application de méthodes d'évaluation dynamiques n'entraînent pas de modification du potentiel d'utilisation. Les amortissements fondés sur l'évaluation de flux de trésorerie futurs ne sont donc pas autorisés. Nous sommes impatients de connaître les raisons qui seront acceptées à l'avenir pour modifier le potentiel d'utilisation.

Le MCH2 laisse aux cantons une liberté de choix dans la réalisation. Les objectifs étaient donc flous et il était évident que la mise en œuvre serait différente. Par exemple, les communes zurichoises ont pu décider si elles souhaitaient réévaluer leur patrimoine administratif au 1<sup>er</sup> janvier 2019, ce qui a créé une situation de départ différente. Ce problème de transition s'atténuera d'année en année. Nous pensons donc que la comparabilité et la présentation des comptes des communes zurichoises se sont améliorées. On n'est pas allé outre mesure et on a trouvé une mise en œuvre compréhensible et relativement facile à appliquer.

## Andreas Bergmann

## Michael Herzog

**Que pensez-vous d'une présentation des comptes de communes uniforme sur le plan national, donc d'une loi au niveau fédéral?**

Je suis partisan de normes différenciées selon la taille et éventuellement l'activité de la collectivité publique, mais pas forcément selon le niveau de l'État. Pour moi, il est incompréhensible que des villes disposant d'un budget de plusieurs milliards et opérant sur le marché des capitaux soient traitées de la même manière que des petites communes avec peu d'activités à faible risque. La recherche montre que les simplifications doivent surtout concerner les prescriptions en matière de publication, ceci notamment afin de ne pas compliquer l'établissement des statistiques financières.

Je soutiens l'application du MCH2 également au niveau communal, car celle-ci favorise l'uniformisation et la standardisation.

**Quels sont les principaux défis pour la comptabilité des communes aujourd'hui et au cours des trois prochaines années?**

Je ne pense pas qu'il y aura des changements majeurs dans la comptabilité des communes au cours des trois prochaines années. Certains cantons évalueront la mise en œuvre du MCH2 et, le cas échéant, l'ajusteront quelque peu. Par contre, la situation des finances communales devrait s'aggraver considérablement pour les villes et les communes fortement endettées. Lors du renouvellement des crédits et des emprunts, le niveau des taux d'intérêt devrait être nettement revu à la hausse, ce qui devrait, dans certains cas, supprimer complètement la marge de manœuvre financière pour de nombreuses années.

De nombreuses comptabilités communales affichent un manque de standardisation et de numérisation. D'une part, on veut gérer les recettes fiscales de manière économe. D'autre part, une politique budgétaire rigide permet de transférer les activités manuelles vers des processus automatisés. De plus, avec l'évolution de la législation, les communes se sont vues et se verront attribuer de nouvelles tâches. La réticence face aux changements nécessaires, souvent perceptible dans les petites structures, combinée à un nombre croissant de tâches et d'attentes de la part des citoyens, entraîne un déséquilibre en termes de capacité d'innovation.

**Comment votre commune fera-t-elle face à une éventuelle pénurie d'électricité cet hiver?**

Dans ma commune de domicile, l'approvisionnement en électricité n'est pas une tâche communale, mais est assuré par la centrale électrique cantonale. J'espère qu'elle a acheté les capacités nécessaires auprès de producteurs d'électricité fiables. Je considère comme erronée l'opinion de nos producteurs d'électricité publics, notamment Axpo, selon laquelle la sécurité d'approvisionnement n'est pas de leur ressort. La sécurité de l'approvisionnement est la seule raison pour laquelle nous avons et continuerons d'avoir besoin de centrales électriques publiques. J'attends notamment de la part des cantons qu'ils s'imposent avec véhémence, en tant que propriétaires, sur la question de la sécurité d'approvisionnement et qu'ils regroupent à nouveau la production et la distribution d'électricité si nécessaire.

J'habite dans la ville de Zurich, qui a déjà beaucoup misé sur les énergies renouvelables par le passé et qui est donc moins touchée que d'autres communes. L'eau des fontaines publiques a déjà été coupée et l'éclairage des bâtiments historiques de la ville a été réduit. De plus, chaque habitant et chaque entreprise peuvent contribuer à économiser de l'électricité en hiver. Si tout le monde y met du sien, on pourra réaliser beaucoup de choses. Nous sommes tous concernés.

## Pirmin Marbacher

Dans l'optique d'une harmonisation plus poussée et d'une comparabilité à l'échelle de la Suisse, une présentation des comptes au niveau national serait souhaitable, mais elle est pratiquement irréalisable pour des raisons de fédéralisme.

Il y en a un bon nombre. Par exemple, la communication avec la population, ainsi que l'équilibre entre l'exigence d'image fidèle, soit de transparence, et les ambitions de la politique financière. Concrètement, je constate qu'en raison du processus politique parfois imprévisible, le conseil communal ou l'administration ne veulent pas jouer cartes sur table. Il serait essentiel de pouvoir non seulement présenter la situation financière effective de manière transparente, sans discuter directement du montant des impôts, mais également de se concentrer sur une offre de services de qualité. Je vois un autre défi dans la numérisation. Dans ce domaine, les cantons et les communes doivent absolument aller de l'avant et investir. À cela s'ajoute une pénurie croissante de personnel qualifié, qui sera également palpables pour les services financiers des communes.

J'ai entendu dire que le conseil communal avait chargé l'administration de présenter, de manière générale, les moyens d'atteindre l'objectif d'économies de 15 à 20%.

## Iris Markwalder

Du fait du fédéralisme suisse, ce n'est pas un sujet de discussion. Le CSPCP, en tant qu'institution commune, remplit très bien sa mission, mais uniquement dans la mesure où les cantons peuvent se mettre d'accord sur un dénominateur commun. La politique renonce malheureusement à contrecœur à exercer une influence sur la présentation des comptes, ce qui permet toujours des manœuvres de politique financière. Le précepte suprême devrait toutefois être le principe de *true and fair view*.

Il existe déjà aujourd'hui une pénurie de personnel qualifié dans les administrations financières des communes. Cela va encore s'accroître. Les responsables financiers sont confrontés à un exercice d'équilibre entre une grande transparence dans le reporting et le transfert compréhensible des relations financières à la population. L'approche open source ou la mise à disposition de données (révision, surveillance, particuliers) et leur mise en réseau nécessitent des normes uniformes et des investissements supplémentaires en informatique. L'environnement incertain (COVID, inflation, migration) et donc l'avenir financier indéterminé constituent également un défi.

Ma commune de domicile dans le canton de Berne est approvisionnée par BKW. Ces dernières années, nous avons eu des tarifs d'électricité relativement élevés. BKW a investi des fonds dans les énergies renouvelables, ce qui nous aide maintenant. Dans les communes disposant de leur propre service de distribution d'électricité, la population a bénéficié de tarifs peu élevés ces dernières années et doit désormais s'attendre à des hausses. Une fluctuation peut être absorbée à court terme par la commune (avance au financement spécial limitée dans le temps), mais le manque de liquidités se traduira par une augmentation de l'endettement.

## Heinz Montanari

La question est de savoir quel avantage nous tirerions d'une présentation des comptes uniforme. Les communes trouveraient-elles plus facilement des fonds sur le marché des capitaux? La pertinence vis-à-vis des parties prenantes serait-elle améliorée? Nous ne sommes pas en mesure d'établir une estimation suffisante actuellement. Notre position à ce sujet est la suivante: la Suisse a une structure fédérale et, dans ce système, les différences – y compris en matière de présentation des comptes – doivent avoir leur place tant qu'il n'y a pas de très bonnes raisons d'instaurer une présentation des comptes commune (uniforme).

De nombreuses informations de qualité, comme des manuels, des recommandations ou des notices, ont été élaborées dans le cadre de l'introduction du MCH2. Au quotidien, ces documents et ces réflexions doivent être maintenus à jour et transmis aux générations plus jeunes. Pour ce faire, il faut des associations professionnelles solides, ainsi que le CSPCP. La pénurie de personnel qualifié pose déjà un problème à de nombreuses communes et devrait encore s'aggraver à l'avenir. Pour les villes ayant une large mission, faire converger les besoins des différents secteurs et ceux du budget «général» constitue un défi.

Le 7 septembre 2022, le conseil communal s'est penché sur les défis liés à une éventuelle pénurie d'énergie. Il a défini une procédure par étapes visant à éviter une telle situation. La population et les collaborateurs de la ville ont déjà été sensibilisés. De plus, les premières économies ont été réalisées sur l'utilisation de l'eau chaude ou l'extinction des logos lumineux de la ville. La ville de Zurich applique le principe selon lequel «chaque kilowatt-heure économisé compte».