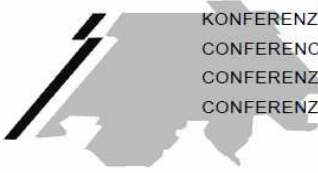


MCH2



KONFERENZ DER KANTONALEN AUFSICHTSSTELLEN ÜBER DIE GEMEINDEFINANZEN
CONFERENCE DES AUTORITES CANTONALES DE SURVEILLANCE DES FINANCES COMMUNALES
CONFERENZA DELLE AUTORITA DI VIGILANZIA SULLE FINANZE DEI COMUNI
CONFERENZA DA LAS AUTORITADS DA SURVEGLIANZA CHANTUNALAS SUR LAS FINANZAS COMMUNALAS

Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales
Groupe de coordination intercantonal MCH2

Etat : 18 décembre 2009

DOCUMENT DE BASE

MODE DE TRAVAIL DU GROUPE DE COORDINATION
INTERCANTONAL

ORIENTATION DE LA PRÉSENTATION DES COMPTES

GROUPE DE COORDINATION INTERCANTONAL : SUITE DES TRAVAUX – ACCOMPAGNEMENT PENDANT LA PHASE D'INTRODUCTION

A. MODE DE TRAVAIL DU GROUPE DE COORDINATION INTER-CANTONAL MCH2

1. Situation de départ

La Conférence des directeurs cantonaux des finances recommande aux cantons et aux communes de mettre en œuvre le modèle comptable harmonisé MCH2 dans les meilleurs délais, c'est-à-dire dans les dix ans suivant la publication de ses recommandations le 25 janvier 2008. La Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales (CACSF) a réagi à cette recommandation en instituant un groupe de coordination intercantonal MCH2.

2. Organisation

De nombreux cantons ont entamé les travaux d'introduction du modèle comptable harmonisé MCH2 dans leurs communes. Sous l'égide de la CACSF, un groupe de coordination de huit membres a été créé fin 2008. Il s'est réuni pour la première fois le 10 février 2009. Le groupe se compose des personnes suivantes :

Hansjörg Enzler	Canton de Thurgovie	hansjoerg.enzler@tg.ch
Renate Fricker	Canton d'Argovie	renate.fricker@ag.ch
Urs Kundert	Canton de Glaris	urs.kundert@gl.ch
Heinz Montanari	Canton de Zurich	heinz.montanari@ji.zh.ch
Thomas Steiner	Canton de Soleure	thomas.steiner@vd.so.ch
Michel Walthert	Canton de Berne	michel.walthert@jgk.be.ch
Fabrice Weber	Canton de Vaud	fabrice.weber@vd.ch
Brigitte Zbinden	Canton de Fribourg	brigitte.zbinden@fr.ch

Heinz Montanari préside le groupe de coordination. Le secrétariat est assuré par Brigitte Zbinden. De plus, Sonja Ziehli et André Schwaller participent aux travaux de la commission, la première en qualité de représentante du Conseil suisse de présentation des comptes publics (SRS-CSPCP) et le second en qualité de représentant de la section Statistique financière (SF) de l'administration fédérale, afin de faciliter la coopération entre les instances concernées.

3. Objectifs du groupe de coordination

Le groupe de coordination a pour mission d'harmoniser l'introduction et l'utilisation du MCH2 dans les communes suisses. Il s'efforce de mettre à leur disposition un maximum d'informations complémentaires, exemples et recommandations afférents au manuel MCH2 de la Conférence des directeurs cantonaux des finances. L'objectif principal est de préciser différents éléments afin de soutenir les autorités cantonales chargées de la surveillance des

finances communales au cours du processus d'introduction du MCH2 dans les communes de leur ressort.

4. Mode de travail

Le groupe de coordination a réparti les tâches entre ses membres. Ceux-ci ont élaboré des recommandations pour chaque domaine, le cas échéant en faisant appel à des appuis externes.

Les domaines ont été répartis ainsi :

Renate Fricker	Plan comptable et classification fonctionnelle (recommandation n°3)
Hansjoerg Enzler	Comptabilité des immobilisations, compte des investissements, réévaluation (recommandations n°6, 10, 12)
Thomas Steiner	Financements spéciaux et préfinancements, provisions et engagements conditionnels (recommandations n°8, 9)
Heinz Montanari	Interprétation consolidée (recommandation n°13)
Fabrice Weber	Tableau des flux de trésorerie, état du capital propre et annexe aux comptes annuels (recommandations n°14 - 16)
Michel Walthert	Procédure de passage au MCH2 (recommandation n°19)

5. Résultats

Les résultats des travaux sont publiés sur Internet, à l'adresse suivante :

<http://www.kkag-cacsfc.ch/>, rubrique MCH2 + publ. div./ Introduction MCH2

B. ORIENTATION DE LA PRÉSENTATION DES COMPTES

1. Situation de départ

Le projet « Réforme de la présentation des comptes des cantons et des communes (MCH2) » a vu le jour afin de tenir compte de la diversification qui menaçait de se poursuivre, des réformes en cours au sein de la Confédération et de différents cantons ainsi que des développements internationaux et nationaux dans le domaine des normes de présentation des comptes. Le 19 septembre 2002, la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) a demandé que le MCH fasse l'objet d'une révision approfondie ; il a formulé dans le cadre de ce projet les objectifs suivants :

- Harmoniser autant que possible la présentation des comptes au niveau des cantons et des communes.
- Harmoniser autant que possible la présentation des comptes des cantons avec le NMC de la Confédération.

- Poursuivre le développement du MCH en se basant principalement sur les normes IPSAS. Pour ce faire, tenir compte du fait que les normes IPSAS ne peuvent pas être reprises intégralement et sans aucune modification dans le système normatif suisse. Tout écart doit être motivé.
- Tenir compte, lors de la révision du MCH, des réformes déjà engagées dans différents cantons (notamment dans le canton de Zurich) et au niveau fédéral.
- Prendre également en considération, lors de la révision du MCH, les exigences internationales en termes de statistique financière.¹

¹ Source : Manuel MCH2, page 16.

2. But

Selon le manuel MCH2, la présentation des comptes doit concilier deux objectifs antagonistes, celui de donner une image conforme à la réalité de la situation du patrimoine, des finances et du résultat (MCH2) et celui de pourvoir à un refinancement rapide des investissements (MCH1).

Cela ne répond pas à la question de savoir pour quelle valeur le patrimoine – en particulier le patrimoine administratif et, par voie de conséquence, le capital propre – doit être inscrit au bilan.

Dans le présent document, nous nous efforçons d'exposer de manière transparente l'antagonisme entre les deux objectifs de la présentation des comptes. Nous souhaitons ainsi soutenir les décideurs dans leur processus de réflexion afin de contribuer à la cohérence de la présentation des comptes.

La question qui se pose est la suivante : « Dans les finances publiques, la présentation des comptes doit-elle être axée sur la rapidité du refinancement ou sur la présentation de la situation patrimoniale réelle ? »

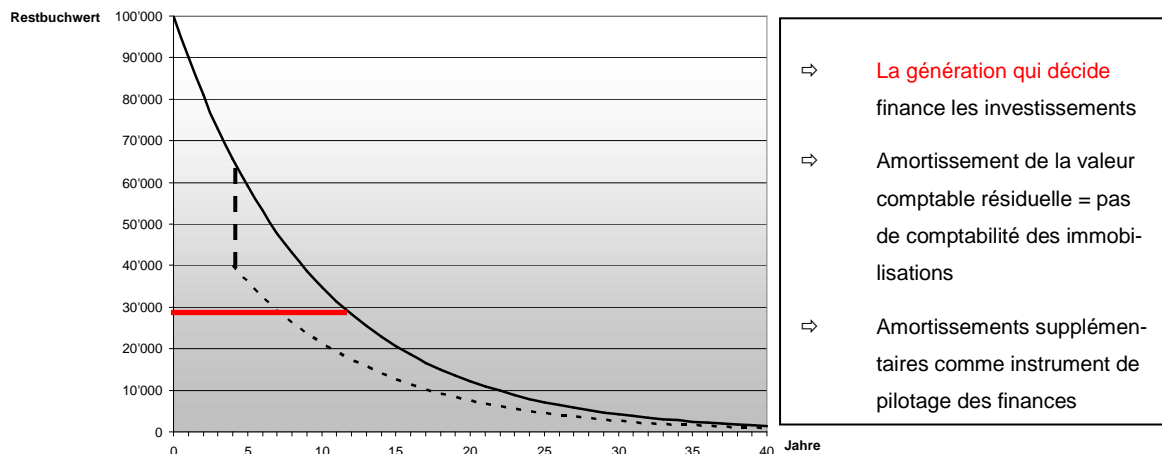
3. Différences entre le MCH1 et le MCH2

Pour répondre à la question posée, il faut d'abord regarder de plus près le MCH2. Le manuel MCH2 reconnaît qu'il n'a pas été possible de résoudre l'antagonisme entre les deux objectifs fondamentaux de la présentation des comptes, à savoir pourvoir au refinancement rapide des investissements et présenter la situation patrimoniale réelle (cf. manuel MCH2, page 19, chiffre 1.5).

Le MCH2 a pour objectif que les comptes soient présentés selon les normes IPSAS, celles-ci ayant été adaptées au système suisse. La solution trouvée se traduit par le principe suivant : la présentation des comptes **doit** donner une image des finances qui reflète aussi fidèlement que possible la situation réelle du patrimoine, des finances et du résultat.

La situation patrimoniale est un paramètre sur lequel on peut influencer très fortement, en particulier grâce à la possibilité de procéder à des amortissements supplémentaires et d'adopter une méthode d'amortissement dégressive. Le MCH2 ne répond pas à la question de fond. Seule l'indication selon laquelle l'amortissement dégressif doit, lui aussi, être calculé en fonction de la durée d'utilisation montre qu'il faut accorder une importance plus grande à la dépréciation. Les explications qui suivent illustrent la problématique.

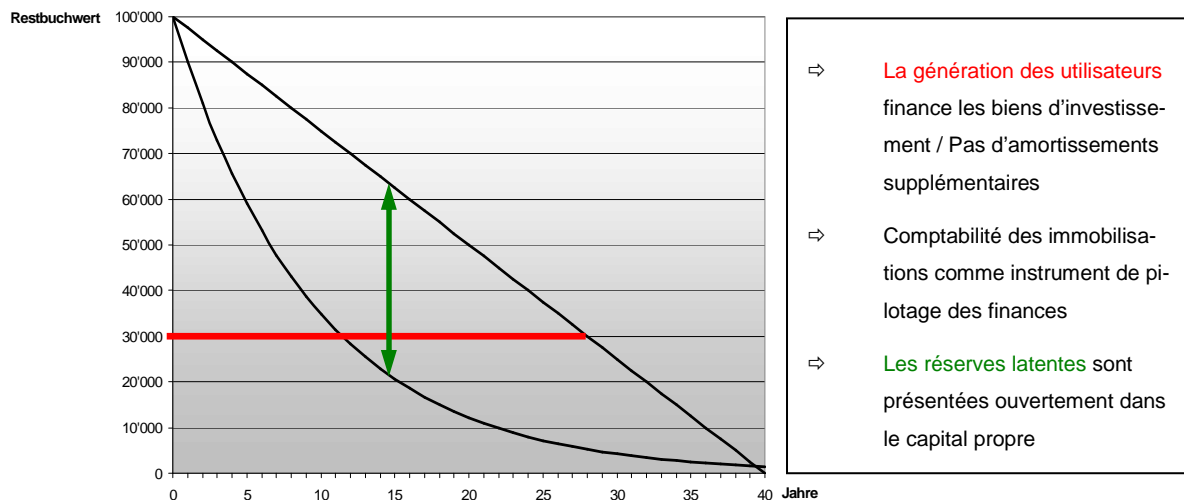
Méthode d'amortissement dégressif



La méthode d'amortissement que l'on choisit d'appliquer de manière générale correspond à une philosophie de base de la présentation des comptes. Dans le MCH1, le but est de refinancer les investissements le plus vite possible en procédant à des amortissements élevés afin que les dépenses soient supportées par la génération qui a pris la décision d'investissement. La priorité est donnée à la rapidité du refinancement, qui peut être accrue grâce à la possibilité de procéder à des amortissements supplémentaires (les effets sont représentés par la ligne en pointillés). L'efficacité de ce mécanisme peut encore être accentué en fixant à un niveau élevé le seuil à partir duquel les investissements doivent être inscrits à l'actif ; dans le canton de Zurich, par exemple, les communes de moins de 2000 habitants peuvent imputer sur le compte de résultats leurs investissements inférieurs à 20 000 francs.

Le MCH1 met donc l'accent sur le financement et la limitation de la dette au maximum. Le capital propre est inscrit au bilan à un niveau trop bas en raison de la constitution de réserves latentes sur le patrimoine (principe de prudence).

Méthode d'amortissement linéaire



Pour représenter la situation patrimoniale effective (c.-à-d. en donner un reflet fidèle), ce n'est pas la méthode d'amortissement mais la dépréciation qui est le facteur clé : **combien de temps dure une immobilisation et quelle est sa valeur ?** Ce sont là des informations que demandent les responsables communaux car elles sont nécessaires pour calculer les ressources nécessaires (redevances, taxes, impôts). Pour répondre à ces questions, il faut tenir une comptabilité séparée pour les immobilisations. La comptabilité présente la situation patrimoniale effective, qui donne une image précise des finances communales. Les finances sont ainsi exposées de manière exhaustive et transparente. Le capital propre inscrit au bilan, qui n'est pas altéré par des réserves latentes, constitue le chiffre central des comptes. Il doit être géré avec toute la prudence requise et la loi doit le protéger d'une utilisation excessive (perte de solvabilité).

4. Conclusions

Le groupe de coordination recommande que les communes adoptent le MCH2 dans le délai de dix ans souhaité par la Conférence des directeurs cantonaux des finances. A l'appui de cette démarche, on peut invoquer les **avantages** suivants du MCH2 :

- Harmonisation de la présentation des comptes de la Confédération, des cantons et des communes.
- Présentation standardisée de la situation effective du patrimoine et de la dette des collectivités publiques.
- Présentation améliorée et plus logique de la classification fonctionnelle et de la classification économique.
- Rapprochement de la présentation des comptes avec la comptabilité des entreprises privées ainsi qu'avec les normes comptables internationales.
- Amélioration de la transparence pour ce qui est la présentation des comptes ainsi que de la vérité et la clarté du bilan.

- Introduction et standardisation d'instruments de pilotage des finances (présentation du résultat, tableau des flux de trésorerie, présentation du capital propre, comptabilité des immobilisations, indicateurs).
- Uniformité des règles de publication des participations, des réserves et provisions ainsi que des réserves latentes (tableau des immobilisations, tableau des garanties et des participations, tableau des provisions).

Il faut également citer les **inconvenients** d'un passage du MCH1 au MCH2 :

- Charge de travail administratif (pour répondre à la question du rapport coût/utilité).
- Pilotage financier plus pointu.
- Chaque canton doit discuter de la question de l'antagonisme entre les philosophies qui sous-tendent chacun des modèles et trouver une solution pour lui et pour ses communes.

Le MCH2 ne répondant pas à la question importante de l'orientation de fond des finances publiques, la décision en la matière est laissée aux cantons. Le groupe de coordination pense que l'un ou l'autre modèle peut être utilisé, mais qu'il faut absolument éviter toute forme mixte. L'axe fondamental de la présentation des comptes doit être le même dans tous les domaines comptables et ne pas être dilué par l'emploi d'instruments qui lui sont étrangers par nature. Le groupe de travail est convaincu que le mélange de deux modèles fondamentalement différents est un énorme facteur de risque : risque de désharmonisation de la présentation des comptes, risque pour le respect des principes de tenue des comptes et pour l'évolution des finances communales. Il est donc important de bien faire la distinction entre le modèle reposant sur la méthode d'amortissement dégressif avec durée d'utilisation simplifiée et amortissements supplémentaires et le modèle reposant sur la méthode d'amortissement linéaire avec durée d'utilisation affinée sans amortissements supplémentaires.

Le groupe de coordination s'est déclaré favorable au modèle de l'amortissement linéaire sans amortissements supplémentaires.

Dans ses recommandations relatives aux durées d'utilisation, le groupe de coordination a tenu largement compte de l'aspect de la rapidité du refinancement en indiquant des fourchettes de durée d'utilisation assez courtes. Cela offre la possibilité de maintenir l'endettement à un niveau bas tout en tenant compte du fait qu'il n'existe pas dans le domaine public de marché à proprement parler.

Dans le modèle avec amortissement linéaire, le découvert du bilan pèse plus lourd et se fait sentir plus directement (baisse des prestations, hausses d'impôts, etc.) que dans le modèle avec amortissement dégressif car il n'y a plus de réserves latentes.

C. GROUPE DE COORDINATION INTERCANTONAL MCH2 : SUITE DES TRAVAUX

1. Décision de la Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales

La commission de la Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales réunie le 4 décembre 2009 à Frauenfeld a décidé de prolonger le mandat du groupe de coordination MCH2.

La commission constate que les travaux effectués jusqu'ici ont clairement mis en évidence la nécessité d'une collaboration intercantonale. Elle estime qu'il est indispensable de procéder à des échanges d'expérience si l'on veut arriver en Suisse à une véritable harmonisation dans la mise en œuvre du MCH2 au niveau communal.

L'introduction du nouveau système dans les collectivités publiques suisses impose aux cantons de prendre des décisions de poids et il est important d'accompagner les services cantonaux compétents dans cette tâche. Comme l'introduction du MCH2 aura lieu par étapes étalées sur plusieurs années, il faut que les cantons qui mettront en place le système après les autres puissent profiter de l'expérience des pionniers.

En mars 2010, la commission approuvera le cahier des charges qui ciblera les travaux du groupe de coordination.

Pour l'essentiel, il incombera au groupe de coordination d'impliquer les différents acteurs, de coordonner les démarches des cantons lors de l'introduction du MCH2 dans leurs communes et d'assurer la collaboration avec le Conseil suisse de présentation des comptes publics (SRS-CSPCP) ainsi que la section Statistique financière (SF) de l'administration fédérale.

Le groupe de coordination suivra l'évolution du modèle de présentation des comptes MCH2 et mettra à la disposition des services cantonaux de surveillance, des communes et des autres milieux intéressés des recommandations, des directives et des outils de travail complétant le manuel MCH2 de la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF).

Intervenant en qualité d'interlocuteur central, le groupe de coordination veillera à l'harmonisation de la présentation des comptes et à la sécurité d'utilisation du modèle comptable, facilitant ainsi le travail à tous les niveaux.

Par ses activités, le groupe de coordination entend faire vivre le MCH2 en contribuant à le faire évoluer.

2. Contacts

Le groupe de coordination se veut interactif. Son site Internet lui permet de diffuser des informations, mais aussi d'être à l'écoute des milieux impliqués pour qu'ils lui fassent part de leurs avis et de leurs expériences.

Les personnes suivantes sont responsables des différents groupes de travail :

Renate Fricker	Plan comptable et classification fonctionnelle (recommandation n°3)
HansjoergENZler	Comptabilité des immobilisations, compte des investissements, réévaluation (recommandations n°6, 10, 12)
Thomas Steiner	Financements spéciaux et préfinancements, provisions et engagements conditionnels (recommandations n°8, 9)
Heinz Montanari	Interprétation consolidée (recommandation n°13)
Fabrice Weber	Tableau des flux de trésorerie, état du capital propre et annexe aux comptes annuels (recommandation n°14 - 16)
Michel Walthert	Procédure lors du passage au MCH2 (recommandation n°19)

Elles se tiennent à votre disposition.

Heinz Montanari reste président du groupe de coordination.

Le président de la commission de la Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales (CACSF), Michel Walthert, est en outre votre interlocuteur pour toutes les questions d'ordre général concernant l'introduction du MCH2 dans les cantons et les communes.

3. Cantons

Les cantons sont représentés dans les groupes de travail ainsi que dans le groupe de coordination, mais seulement du point de vue de la surveillance des finances cantonales. Leurs suggestions sont les bienvenues de manière générale. Le but est de limiter au minimum les règles cantonales spéciales de présentation des comptes. Il n'existe actuellement pas au niveau cantonal d'organe de coordination comparable pour tout ce qui concerne le MCH2. En s'appuyant sur les recommandations centralisées élaborées pour l'utilisation du MCH2, les cantons peuvent faire une importante économie en ressources humaines. Cette centralisation présente en outre l'avantage d'apporter la meilleure contribution possible à l'harmonisation de la présentation des comptes.

Le groupe de coordination remercie donc tous les représentants des différents niveaux pour leur soutien et leur collaboration, sur lesquels ils espèrent pouvoir continuer à compter.