

Conduite de la politique budgétaire

Complément à la Recommandation 17 Objectifs et instruments de la politique budgétaire

Le Conseil suisse de présentation des comptes publics SRS-CSPCP a élaboré les informations supplémentaires suivantes en complément de la Recommandation 17.

Version du 18 juin 2015.

Concernant le Point 2 de la Recommandation 17

A La Recommandation 17 relative aux objectifs et instruments de la politique budgétaire prévoit que chaque collectivité publique est seule responsable de la conduite de sa politique budgétaire. Cette conduite inclut par exemple –en plus de la limitation de l’endettement– des amortissements supplémentaires. Ces derniers sont explicitement prévus et autorisés dans le manuel MCH2 comme instruments de politique budgétaire (Recommandation 12, chiffre 6). Ils ne sont donc pas justifiés par une diminution accélérée ou une perte de valeur d’un actif du patrimoine administratif. Leur but est uniquement lié à la politique budgétaire.

A travers une hausse des charges on cherche à diminuer l’excédent de revenus dans le compte de résultats ou à augmenter l’excédent de charges. Une collectivité publique qui veut présenter un compte de résultats équilibré ou qui en a l’obligation légale se voit alors contrainte de diminuer les autres charges et/ou d’augmenter les revenus. Cela l’oblige à maintenir inchangée sa charge fiscale, voire à l’augmenter. Au bilan, les amortissements supplémentaires déprécient artificiellement le patrimoine administratif et on voit apparaître une espèce de réserves latentes sous le libellé « Amortissements supplémentaires cumulés » (compte 148 comme poste de l’actif à valeur négative).

Le bilan n’est ainsi plus présenté dans le respect du principe de l’image fidèle.

Par ailleurs, en cas de situation financière difficile, les collectivités publiques qui doivent satisfaire des règles budgétaires légales strictes (comme un frein à l’endettement) ne peuvent, cas échéant, pas utiliser ces réserves latentes pour respecter, quoi qu’il en soit, les exigences légales. C’est en particulier le cas si les indicateurs déterminants sont calculé par rapport au résultat du premier niveau du compte de résultats. Les amortissements supplémentaires se révèlent ainsi un instrument de politique budgétaire inadéquat.

De plus, dans le cadre du MCH1, divers cantons utilisent une réserve conjoncturelle ou d’équilibrage ou encore des fonds destinés à couvrir les pics d’investissement. En fonction des dispositions, ces réserves peuvent être dissoutes pour couvrir d’éventuels déficits du compte de résultats et/ou pour aider au financement de nouveaux investissements. Selon le manuel MCH2 (version 2008), il n’est toutefois pas prévu que les collectivités publiques puissent constituer des réserves générales et non affectées. Le danger existe donc que des pratiques

comptables inadéquates se développent pour constituer des réserves générales (par exemple des provisionnements, des fonds ou des préfinancements). Ces pratiques deviendraient difficilement traçables (en particulier pour les analystes extérieurs) et cela nuirait à l'harmonisation visée par le MCH2.

- B Bien que le manuel MCH2 (version 2008) autorise la comptabilisation d'amortissements supplémentaires et de préfinancements, le SRS-CSPCP est de l'avis qu'il faudrait renoncer à de telles opérations. Cela est particulièrement nécessaire pour respecter le principe de l'image fidèle. Le Conseil recommande également de renoncer à toute autre forme de comptabilisation qui empêcherait de présenter une situation financière conforme aux faits économiques.
- C Cela dit, le SRS-CSPCP comprend qu'en certaines circonstances la politique budgétaire veuille ou même doive influencer les comptes annuels, notamment pour lisser les résultats. Par conséquent, et même s'il le déconseille en principe, il conçoit qu'une collectivité publique veuille passer des opérations comptables dans ce but.
- D En même temps, le SRS-CSPCP a pour mission de promouvoir la transparence des états financiers annuels et la comparabilité de ces états entre collectivités publiques. Pour que de telles opérations comptables, motivées par la politique budgétaire, soient néanmoins possibles, le plan comptable général MCH2 doit être adapté. L'idée est de faire en sorte que part ces opérations soient comptabilisées de manière uniforme. Elle est aussi de rendre ces opérations aisément identifiables.

Même si cela ne figure pas dans le manuel MCH2 (version 2008), le SRS-CSPCP préconise de recourir à un compte de réserve spécifique à l'intérieur du capital propre (compte 2940 « Réserve de politique budgétaire » assimilable à une réserve conjoncturelle ou d'équilibrage, Cf. Tableau 1). Les attributions à cette réserve et les prélèvements sur celle-ci doivent être comptabilisés soit comme des charges extraordinaires soit comme des revenus extraordinaires. Cela nécessite la tenue de comptes de charges et de revenus correspondants (comptes 3894 et 4894, Cf. Tableau 1 ci-dessous). Les opérations comptables en lien avec cette réserve appartiennent à la fonction 990.

- E Grâce à cette solution et contrairement aux amortissements supplémentaires, la réserve peut être dissoute. De plus, les collectivités publiques qui veulent maintenir leur pratique en matière de réserve conjoncturelle ou d'équilibrage au moment du passage au MCH2 le peuvent. Cette solution harmonisée, basée sur un compte spécifique au passif du bilan, permet d'identifier facilement cette réserve, d'en comprendre la raison d'être. Les bilans des collectivités publiques peuvent ensuite être comparés de façon plus cohérente. De plus, comme les attributions à cette réserve et les prélèvements sur celle-ci sont comptabilisés soit comme des charges extraordinaires soit comme des revenus extraordinaires, ils n'influencent pas le résultat opérationnel.

- F Dans toute la mesure du possible, les attributions à cette réserve et les prélèvements sur celle-ci devraient être réglée de manière contraignante au niveau légal (par exemple, en stipulant que les prélèvements ne sont possibles qu'en cas de récession officiellement reconnue comme telle et, qu'après des prélèvements, des attributions doivent être effectuées lorsque la conjoncture se rétablit).
- G Le SRS-CSPCP est conscient du fait que cette manière de procéder n'est pas conforme aux normes IPSAS. Par ailleurs, les amortissements supplémentaires ou les opérations comptables visant à lisser le résultat ne correspondent pas non plus aux normes internationales en vigueur. Dès lors, il est raisonnable de privilégier une pratique codifiée et harmonisée comme celle offerte par le présent complément.

Tableau 1 Comptes liés aux réserves de politique budgétaire

Groupe par nature	Compte	Dénomination	Inscriptions au compte
		BILAN	
2		Passif	
29		Capital propre	
294*		Réserves	
	2940	Réserve de politique budgétaire	Réserve pouvant être utilisée pour couvrir de futurs déficits du compte de résultats et/ou pour contribuer au financement de nouveaux investissements (réserve conjoncturelle ou d'équilibrage).
		COMPTE DE RÉSULTATS	
3		Charges	
38		Charges extraordinaires	
389		Attributions au capital propre	
	3894	Attributions à la réserve de politique budgétaire	Attributions à la réserve de politique budgétaire (comme la réserve conjoncturelle ou d'équilibrage)
4		Revenus	
48		Revenus extraordinaires	
489		Prélèvements sur le capital propre	
	4894	Prélèvements sur la réserve de politique budgétaire	Prélèvements sur la réserve de politique budgétaire (comme la réserve conjoncturelles ou d'équilibrage)

* Ce compte doit également figurer dans l'état du capital propre (conformément à la Recommandation 15).

