

LA PRÉSENTATION DES COMPTES PUBLICS AU SERVICE DU POLITIQUE

Enjeux et conséquences du recours à la cosmétique comptable dans les cantons suisses

Dans le secteur public, comme dans le secteur privé, on voudrait parfois présenter la réalité financière telle qu'on la souhaiterait plutôt que comme elle est. La cosmétique comptable est le moyen d'y parvenir. On l'imagine plutôt utilisée pour dissimuler des déficits. Les cantons suisses et leurs ministres des finances y recourent principalement pour dissimuler des surplus.

1. EN PRINCIPE, LA TRANSPARENCE DES COMPTES ... DANS LES FAITS, UNE DOSE DE COSMÉTIQUE

La transparence est souvent évoquée comme un principe clé en matière de présentation des comptes. En effet, les comptes sont censés offrir aux diverses parties prenantes une image transparente et par conséquent fiable de la situation financière d'une firme ou d'une collectivité publique. C'est du moins l'objectif retenu par les normes comptables internationales pour le secteur public (*International Public Sector Accounting Standards – IPSAS*). Ces normes cherchent à ce que les gouvernements fournissent une image fidèle de leur situation financière (*true & fair view*). Le besoin de transparence est particulièrement élevé dans le secteur public. C'est en effet à travers les budgets et les comptes que s'effectuent les arbitrages entre les différentes interventions de l'Etat. C'est sur la base des budgets que le parlement et, à travers lui, la population autorisent le gouvernement à dépenser les deniers publics. C'est grâce aux comptes que l'on vérifie le bon usage de ces deniers.

Toutefois, cet objectif de transparence semble ne pas être partagé par tous. Témoignages et analyses montrent que diverses organisations, tant privées que publiques, recourent à la cosmétique comptable. La cosmétique comptable, connue en anglais sous les appellations *creative accounting* ou *earnings management*, renvoie à une présentation des états financiers

pour laquelle les responsables utilisent leur expertise en matière de règles comptables afin de biaiser l'image qu'une entité donne d'elle-même. La cosmétique comptable consiste à transformer les états financiers afin qu'ils ne reflètent pas la situation telle qu'elle est, mais telle que les responsables souhaitent la présenter, soit en exploitant les règles existantes, soit en les ignorant. A l'aide de la cosmétique comptable, on modifie donc délibérément les résultats de l'entité pour qu'ils correspondent à l'image souhaitée, plutôt qu'à l'image fidèle.

En général, on associe la cosmétique comptable à des conséquences dommageables. Ce fut le cas en décembre 2001 lorsque la presse a annoncé la faillite d'*Enron Corporate* en raison des pertes causées par des opérations spéculatives et transformées en profits à travers diverses manipulations comptables. Ce fut également le cas lorsque certains Etats européens ont dissimulé, dans le courant des années 1990, leurs déficits à l'aide d'artifices comptables dans le but de respecter les critères de Maastricht et de pouvoir intégrer l'Union monétaire européenne.

Même si, dans tous les cas, la cosmétique comptable travestit la réalité, son objectif n'est pas toujours de dissimuler une perte. Les responsables d'une entité ne cherchent en effet pas toujours à dissimuler une situation problématique. Ainsi, la cosmétique comptable peut avoir, dans des circonstances particulières, des effets bénéfiques sur la situation fi-



NILS SOGUEL, PROFESSEUR DE FINANCES PUBLIQUES, PRÉSIDENT DU CONSEIL SUISSE DE PRÉSENTATION DES COMPTES PUBLICS IDHEAP, UNIVERSITÉ DE LAUSANNE, LAUSANNE/VD, NILS.SOGUEL@UNIL.CH



MAXIME CLÉMENCEAU, DR EN ADMINISTRATION PUBLIQUE, EXECUTIVE, ECONOMIC ADVISORY, EY, DUBAÏ, ÉMIRATS ARABES UNIS MAXIME.CLEMENCEAU@AE.EY.COM

nancière future des collectivités publiques. C'est ce que révèle une récente analyse réalisée au sein de l'*Institut de hautes études en administration publique – IDHEAP* – de l'Université de Lausanne.

2. LE RÔLE CENTRAL DES DIRECTEURS CANTONAUX DES FINANCES

Rappelons que chaque canton suisse possède ses propres dispositions légales et réglementaires en matière de gestion financière. Ces dispositions présentent des différences parfois importantes, mais elles convergent sur un point de principe: le compte de résultats doit être équilibré, si ce n'est annuellement, du moins à moyen terme. En d'autres termes, les charges courantes, c'est-à-dire le coût des prestations publiques, doivent être entièrement couvertes par les revenus courants. Ce principe garantit le respect de la règle d'or des finances publiques: un canton ne peut s'endetter que pour financer ses dépenses d'investissement. Par ailleurs, sa capacité d'endettement est systématiquement reconstituée en comptabilisant en charge des amortissements à hauteur de l'usure et de l'obsolescence des immobilisations utilisées.

Or, tant les charges que les revenus d'une collectivité sont fluctuants sous l'effet, notamment, de l'évolution conjoncturelle. La substance et les recettes fiscales augmentent particulièrement en période de croissance économique. Dans ces circonstances, les surplus budgétaires apparaissent. Dans l'idéal, il serait nécessaire de les reporter afin de pouvoir faire face à de probables déficits futurs ou de compenser les déficits passés.

Pour un ministre des finances, il est difficile de défendre l'existence de surplus. Cela nécessiterait de faire admettre aux contribuables qu'ils ont payé trop d'impôts et de taxes par rapport aux prestations publiques dont ils ont bénéficié. Ou, alternativement, que le gouvernement n'a pas fourni à la population des prestations en suffisance par rapport aux recettes perçues.

Dans une telle situation, un ministre des finances doit raisonnablement s'attendre à des revendications émanant de divers acteurs: autres ministres du gouvernement, parlementaires, groupes de pression et citoyens. Ces revendications peuvent aller en direction de nouvelles dépenses publiques ou d'une baisse de la pression fiscale. La manière dont La Gruyère, le quotidien régional du canton de Fribourg, relate, dans son édition du 22 mars 2005, la performance financière de l'Etat nous en fournit une parfaite illustration. Le journal titre «Le bénéfice attise les envies» avant d'ajouter qu'«à peine publié, hier, le bénéfice de l'Etat – 45,7 millions – fait déjà des envieux. Le premier, le Parti socialiste saute sur l'aubaine et réclame dès 2006 des baisses d'impôts ciblées pour les familles à bas et moyens revenus[...]. Vu la bonne tenue des comptes 2004 de l'Etat, d'autres propositions ne manqueront pas d'émerger».

Cela démontre donc à quel point le débat politique et les arbitrages financiers se cristallisent sur le solde du compte de résultats. La problématique de l'endettement passe au second plan, même si la performance financière est un des éléments déterminant l'évolution de la fortune nette et de la dette.

En matière de cosmétique comptable et singulièrement dans le cas des cantons suisses, il faut souligner le rôle parti-

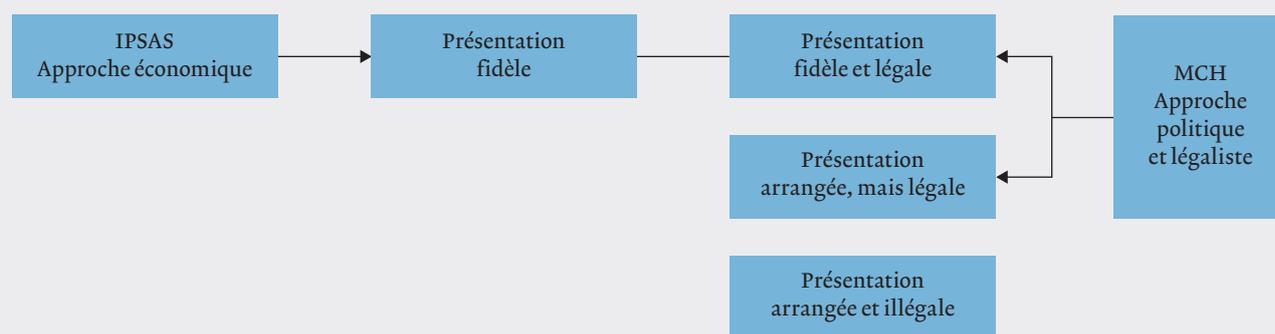
culier joué par le ministre des finances. D'abord, rappelons qu'en Suisse, les gouvernements sont composés de membres élus au scrutin direct ou indirect. Le conseiller d'Etat – ou le ministre – en charge des finances n'est pas, comme c'est le cas souvent ailleurs, appelé par un chef du gouvernement auquel il serait par conséquent soumis. Il est donc redevable personnellement vis-à-vis de la population de ses résultats, en particulier s'il brigue une réélection. Les membres élus du gouvernement se répartissent les tâches selon des règles souvent non écrites. S'agissant de la gestion financière, l'expertise et l'expérience déterminent généralement le choix: le département des finances est confié à une personne à qui l'on reconnaît des compétences spécifiques. Au sein du gouvernement, il en résulte une asymétrie de compétences financières et comptables entre le «ministre des ressources», d'une part, et les «ministres dépensiers», d'autre part.

Ce bref rappel permet de comprendre qu'un ministre est institutionnellement incité à lutter contre les revendications qu'il induirait un surplus. Il permet également de comprendre qu'il peut y parvenir en exploitant son capital d'expertise. Profitant d'une meilleure compréhension et maîtrise du cadre légal, il peut aisément recourir à des artifices comptables qui réduisent ou annihilent le surplus, et qui coupent court à toute revendication. Ce faisant, la présentation des comptes n'est donc plus vraiment fidèle; elle devient arrangée à des fins politiques. Le ministre des finances peut ainsi justifier le maintien d'une pression fiscale plus élevée ou de prestations publiques plus faibles qu'économiquement nécessaires. De telles opérations de cosmétique comptable dissimulent un surplus structurel et permettent de juguler l'endettement. Ces opérations devraient permettre aux cantons, qui les pratiquent, de connaître, à l'avenir, une meilleure situation financière que les cantons qui ne les pratiquent pas.

3. UN MODÈLE COMPTABLE HARMONISÉ ET ACCOMMODANT

Pour lutter contre l'hétérogénéité des pratiques comptables précédemment en vigueur, la Conférence des directeurs cantonaux des finances recommande aux cantons et aux communes d'adopter un *modèle comptable harmonisé (MCH)*, sous la forme d'un manuel de comptabilité publique. La première génération date de 1980 (MCH1) et la deuxième de 2008 (MCH2). Ce modèle systématise le recours à la comptabilité d'exercice (*accrual accounting*) et sonne le glas de la comptabilité de trésorerie (*cash-based accounting*). En vertu de la Constitution fédérale, les cantons sont souverains s'agissant de leur gestion et de leur législation financière. Par conséquent, le MCH n'a qu'un statut de recommandation. Il appartient à chaque canton de savoir s'il souhaite le transposer dans ses propres lois et si oui, quand et comment. Cela explique que l'introduction, tant de la première que de la deuxième génération du MCH, a pris du temps. Cela explique aussi que la transposition des nouvelles normes comptables dans les lois cantonales n'est pas toujours fidèle aux recommandations.

Emanant d'une conférence intercantonale, il n'est pas surprenant que le MCH doive satisfaire des attentes contradictoires. Le MCH a dû répondre aux attentes de ceux qui voulaient que les comptes présentent fidèlement les faits éco-

Tableau 1: **MODES DE PRÉSENTATION COMPTABLES DES FAITS ÉCONOMIQUES EN FONCTION DU RÉFÉRENTIEL: IPSAS ET MCH**

Source: Propre représentation

nomiques. Ces attentes sont évidemment compatibles avec celles que l'on retrouve dans les IPSAS. Mais le MCH a dû en outre satisfaire les besoins de ceux qui souhaitaient pouvoir développer une conduite davantage politique. Les partisans d'une telle conduite politique ont notamment mis en avant le principe de prudence pour que le MCH offre la possibilité de s'écarter du principe de l'image fidèle. Les amortissements dits «supplémentaires» font partie de ces outils. Ces amortissements supplémentaires ne doivent pas être confondus avec les amortissements ordinaires qui reflètent la réalité économique de l'usure et de l'obsolescence des actifs administratifs. Comptabilisés en charge dans le compte de résultats, ils constituent une partie du coût des prestations offertes à la population. Au bilan, ils réduisent d'autant la valeur des actifs correspondants. Quant à eux, les amortissements supplémentaires n'ont d'«amortissements» que le nom: ils sont sans lien avec l'usure et l'obsolescence du capital fixe de la collectivité. Ils sont comptabilisés de manière discrétionnaire en charge dans le compte de résultats, précisément pour éviter l'apparition d'un excédent de revenus trop marqué. Evidemment, au bilan, ils réduisent aussi la valeur des actifs, créant ainsi une réserve latente. De fait, ils n'ont aucune réalité économique et biaisent l'image donnée par les états financiers: l'image n'est plus totalement fidèle, elle devient en partie arrangée. D'un point de vue économique, les amortissements supplémentaires sont un instrument de cosmétique comptable, un instrument de politique budgétaire, un instrument par définition absent des IPSAS. Evidemment, le plan comp-

table permet aux personnes averties de les découvrir rapidement. Une nature spécifique leur est dédiée: 332 dans l'ancien plan comptable (MCH1); 383 dans le plan en vigueur (MCH2). Mais, l'instrument est d'autant plus utile que la notion d'amortissements, qui plus est «supplémentaires», est parfaitement abstraite et difficilement comprise par les non-initiés. Par contre, la notion d'amortissements est familière aux experts et aux responsables financiers des collectivités publiques, dont les ministres des finances.

4. DES LOIS CANTONALES QUI TOLÈRENT LA COSMÉTIQUE COMPTABLE

Il n'est dès lors pas étonnant que, se basant sur les éléments figurant dans le MCH, une large majorité de cantons prévoient dans leur loi respective sur les finances la possibilité d'enregistrer des amortissements supplémentaires. Grâce à cet ancrage, cet instrument de cosmétique comptable devient légal, à défaut de refléter une réalité économique. Ainsi, un ministre des finances qui utilise cet instrument peut présenter la situation financière de son canton de manière arrangée sans pour autant enfreindre la loi. Toutefois, cela ne reste qu'une possibilité offerte par la loi; ce n'est pas une obligation. Par conséquent, un canton peut présenter fidèlement sa situation financière s'il renonce à recourir à de tels artifices. Lorsqu'il y recourt, il n'enfreint cependant pas la loi. En revanche, lorsque les pratiques comptables dépassent le cadre légal, la présentation des comptes n'est ni fidèle, ni légale.

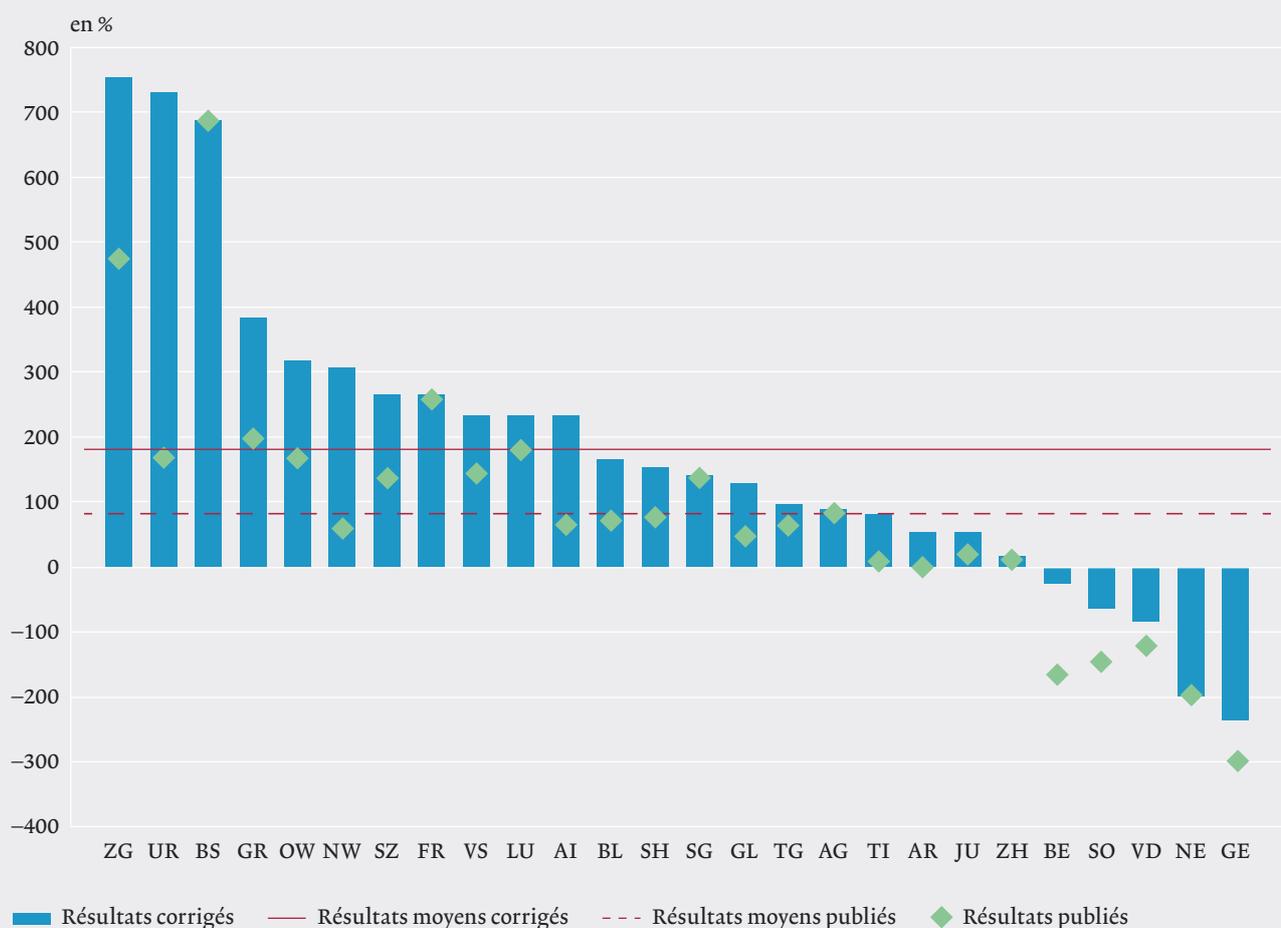
Tableau 2: **RÉSULTAT TEL QUE PUBLIÉ PAR LES CANTONS APRÈS AMORTISSEMENTS SUPPLÉMENTAIRES ET RÉSULTAT CORRIGÉ**

En CHF par habitant, en moyenne sur la période 1980–2013

	Moyenne	Ecart-type	Minimum	Maximum
Amortissements supplémentaires	100.08	163.00	0.65	731.95
Résultat publié	76.87	450.40	-651.37	1579.49
Résultat corrigé	176.95	500.25	-564.07	1867.36

Source: Comptes cantonaux et propres calculs

Tableau 3: **RÉSULTATS PUBLIÉS ET CORRIGÉS**
En CHF, en moyenne par habitant et par canton (1980–2013)



Source: Comptes cantonaux et propres calculs

Le *tableau 1* illustre ces différents modes de présentation des états financiers, d'une présentation fidèle à une présentation illégale, en passant par une présentation, certes légale, mais arrangée. Elle montre que le MCH (et les lois cantonales) sont suffisamment flexibles pour permettre à la fois une présentation fidèle et une présentation arrangée des faits économiques. Evidemment, le droit public prévoit que l'action de l'Etat doit être jugée à l'aune du respect du principe de la légalité. Cela explique pourquoi les organes de révision compétents ne trouvent rien à redire lorsque des instruments de cosmétiques comptables prévus par la loi sont utilisés. De la même manière, les autres membres du gouvernement, les commissions des finances et le parlement s'opposent rarement à la proposition faite par le ministre des finances de procéder à des amortissements supplémentaires. L'image fidèle n'est pas respectée, mais la loi l'est.

5. IMPORTANCE DE LA COSMÉTIQUE COMPTABLE DANS LES CANTONS SUISSES

En analysant les comptes des 26 cantons suisses sur la période allant de 1980 à 2013, nous avons recensé les amortissements supplémentaires comptabilisés. Cela n'avait jamais été

fait jusqu'ici. Le *tableau 2* résume nos constats. Il indique qu'en moyenne un montant de CHF 100 d'amortissements supplémentaires est comptabilisé par habitant et par an. Dans le même temps, les comptes publiés affichent en moyenne un excédent de revenus de CHF 77 par habitant et par année. En l'absence d'amortissements supplémentaires, l'excédent de revenu moyen se serait donc élevé à CHF 177, toutes choses égales par ailleurs. Ces chiffres montrent que l'évaluation de la performance financière est matériellement biaisée par cette seule opération de cosmétique comptable. Les indicateurs de dispersion mentionnés dans le *tableau 2* laissent transparaître une forte variabilité autour des valeurs moyennes.

Cette variabilité existe à travers les années. Mais elle existe également entre les cantons. C'est l'information que nous apporte le *tableau 3*. Chaque segment vertical rapporte le résultat que chaque canton aurait présenté en moyenne sur la période 1980–2013 s'il n'avait pas comptabilisé d'amortissements supplémentaires (c.-à-d. le «vrai» résultat). Chaque losange indique le résultat tel qu'il a été publié (c.-à d. le résultat «arrangé»). Le constat est éloquent: hormis Bâle-Ville (BS) et St-Gall (SG), tous les cantons qui en moyenne dégagent un

excédent sur la période (barres verticales pointant vers le haut) ont enregistré des amortissements supplémentaires. Dans beaucoup de cas, les amortissements sont massifs. Nidwald ou Appenzell-Rh.I. présentent même en moyenne un quasi-équilibre, alors qu'en réalité leur surplus est significatif. La situation n'est pas différente dans les cantons qui en moyenne ont présenté un déficit sur la période. Le déficit publié est plus élevé que le déficit en l'absence d'amortissements supplémentaires. Cela indique que même dans ces cantons, lorsque le résultat annuel était positif, ce dernier a été dissimulé à l'aide d'amortissements supplémentaires (à l'exception de NE).

6. INCIDENCE DE LA COSMÉTIQUE COMPTABLE SUR LE LONG TERME

Les faits mentionnés ci-dessus montrent que les amortissements supplémentaires sont largement utilisés et réduisent de manière importante le résultat publié en comparaison de celui qui serait publié si le principe de l'image fidèle était poursuivi. Au-delà de ce constat ponctuel, nous avons cherché à mesurer l'influence quantitative des amortissements supplémentaires sur le solde du compte de résultat des années à venir. Pour ce faire, nous avons eu recours à une approche économétrique. Conformément à notre hypothèse, les modèles que nous avons estimés montrent qu'un canton, qui enregistre des amortissements supplémentaires, bénéficie ultérieurement de revenus supérieurs. Nos modèles montrent aussi que ces amortissements affectent négativement le niveau des charges ultérieures. L'impact estimé sur les revenus est toutefois plus faible que celui sur les charges. Concrètement, nos résultats indiquent en moyenne qu'enregistrer un montant d'amortissement supplémentaire de CHF 100 par habitant permet d'assurer, au fil du temps, un solde du compte de résultat supérieur de CHF 30 à 50 par habitant et par année (suivant les modèles utilisés) par rapport à la performance qui se dégagerait en l'absence d'une telle opération de cosmétique comptable.

7. CONCLUSION: LA COSMÉTIQUE COMPTABLE EXISTE ET ELLE FONCTIONNE

Les amortissements supplémentaires ont donc démontré leur efficacité pour assurer la pérennité des finances publiques et donc pour lutter contre les déficits. Ils complètent dès lors l'arsenal à la disposition des ministres des finances et sont un complément aux règles budgétaires et autres freins à l'endettement ou aux déficits. En effet, ces règles budgétaires ne se suffisent pas à elles-mêmes et doivent être encadrées. Faute de quoi, comme le montrent les expériences récentes au sein de l'Union monétaire européenne, certains Etats n'hésitent pas à s'engager dans des manipulations comptables dommageables afin d'atteindre artificiellement les objectifs fixés, en l'occurrence les critères de Maastricht. Nos résultats suggèrent d'ailleurs aussi que les diverses règles budgétaires instaurées dans les cantons suisses n'influencent pas significativement les résultats financiers.

Les amortissements supplémentaires sont certes efficaces, mais ils portent atteinte au principe de l'image fidèle. La transparence des comptes publics s'en trouve donc affectée.

Une pesée des intérêts est dès lors nécessaire. Le MCH et les cantons suisses, par le biais de leurs lois sur les finances, ont arbitré en faveur de la possibilité de recourir à la cosmétique comptable à l'aide de moyens délimités. Les IPSAS excluent une telle possibilité et font de l'image fidèle un principe intangible. Leur philosophie consiste à vouloir donner aux uti-

«Dans le secteur public, la logique de transparence trouve ses limites lorsque la gestion financière doit composer avec les revendications des acteurs politiques.»

lisateurs des états financiers – et singulièrement les bailleurs de fonds – une information non biaisée. Evidemment, dans le secteur public, la logique de transparence trouve ses limites lorsque la gestion financière doit composer avec les revendications des acteurs politiques.

En matière de politique budgétaire, les amortissements supplémentaires souffrent toutefois de limitations. Ils sont en effet un instrument asymétrique: ils permettent de dissimuler un excédent de revenus, mais ils ne permettent pas de dissimuler un excédent de charges. Du coup, ils contribuent à assurer un excédent structurel de revenus afin d'éviter d'enregistrer un déficit, même en cas de mauvaise conjoncture. Mais qui dit surplus structurel, dit aussi inadéquation structurelle, à long terme, entre le coût des prestations et les revenus. En d'autres termes, l'effort de financement sollicité de la population est excessif par rapport aux prestations publiques fournies.

Or, il est normal de présenter un déficit lorsque les recettes fiscales se contractent sous l'effet d'une conjoncture atone; tout comme il est normal pour un canton de présenter un surplus en période d'expansion. C'est la manifestation des stabilisateurs automatiques à l'intérieur du budget de l'Etat.

Comment, dans ce cas, respecter une règle budgétaire contraignante sans aller au-devant de revendications en tout genre à l'annonce d'un surplus, et cela sans créer un surplus structurel? Certains cantons se sont résolus à prévoir dans leur législation un autre instrument de cosmétique comptable: une réserve de politique budgétaire. Ce dispositif est d'ailleurs préconisé par le Conseil suisse de présentation des comptes publics en lieu et place des amortissements supplémentaires. Par principe, l'instance de normalisation helvétique déconseille la cosmétique comptable. Mais elle conçoit «qu'en certaines circonstances la politique budgétaire veuille ou même doive influencer les comptes annuels, notamment pour lisser les résultats». Le Conseil précise que les attributions à cette réserve et les prélèvements sur celle-ci doivent être comptabilisés soit comme des charges extraordinaires, soit comme des revenus extraordinaires. Ainsi la cosmétique comptable devient transparente. ■