

# Risques des communes en 2022

Quel impact la pandémie de la Covid-19 et la guerre en Ukraine ont-elles sur les risques, le système de contrôle interne et la gestion des risques dans les communes suisses?

Berne, le 13 mars 2023  
**Prof. Dr. Markus Arnold**

Institut de comptabilité d'entreprise et de contrôle de gestion (IUC)

**Joel Haueter**  
publicXdata AG

# Synthèse – Résultats d'étude

---

- Les risques majeurs de l'année 2022 pour les communes suisses sont les risques sociaux (p. ex. hausse des coûts dans le domaine social, changements dans la compensation des charges au niveau cantonal), suivis des risques de mutation démographique (p. ex. vieillissement, déséquilibre social).
- La plus forte progression au niveau de l'évaluation des risques par comparaison avec l'année 2021 s'observe au niveau des mutations socioculturelles ainsi qu'au niveau des risques politiques et juridiques. La hausse des risques politiques pourrait être due à la guerre en Ukraine.
- Dans l'ensemble, l'évaluation des risques dans les communes suisses ne cesse de progresser depuis l'année 2019.
- Pour les communes suisses, les avantages du SCI et de la GR prévalent nettement sur les coûts qu'ils engendrent.
- La proportion de communes ayant enregistré des sinistres au cours des 10 dernières années a légèrement augmenté, atteignant 30% environ.
- En 2022, les risques matériels, techniques et élémentaires représentent encore et toujours la première catégorie de sinistre, suivis des risques organisationnels et liés à la personne. Les risques financiers et économiques ont vu leur importance diminuer en 2022 par comparaison avec l'année 2021.

# Sommaire

---

- 1 Conception de l'étude et participant·e·s à l'étude
- 2 Quels sont les risques qui revêtent une importance pour le personnel des administrations communales suisses?
- 3 Comment les risques sont-ils identifiés et analysés dans les communes suisses?
- 4 Comment les risques sont-ils maîtrisés dans les communes suisses?
- 5 Quelles répercussions les sinistres ont-ils dans les communes suisses?

331 communes suisses au total ont participé à l'étude en ligne. 196 d'entre elles avaient déjà participé à l'enquête précédente de 2019 et/ou à celle de 2021.

### Informations sur l'organisation de l'étude

- L'enquête a été réalisée à l'automne 2022, par l'institut de comptabilité d'entreprise et de contrôle de gestion de l'Université de Berne, en collaboration avec la société publicXdata AG et sous la direction du Prof. Dr. Markus Arnold et de Joel Haueter.
- Les membres du personnel des administrations communales de 331 communes suisses ont entièrement répondu à l'enquête. 196 communes, qui avaient déjà participé à l'étude de 2019 et/ou à celle de 2021, ont à nouveau participé.

### Contenu de l'enquête

- L'étude consistait à interroger les membres du personnel de l'administration communale sur les activités et processus de SCI et de GR dans leur commune, p. ex. depuis combien de temps de tels activités et processus existent ou la fréquence à laquelle ils sont exécutés.
- Par ailleurs, les participant·e·s ont été prié·e·s de donner une estimation des différents risques de sinistre et des sinistres s'étant réellement produits. Un sinistre peut être par exemple des pertes fiscales existentielles, la perte de données ou des dégâts causés par des catastrophes naturelles.

### Méthodologie de l'enquête

- Des données concernant le rapport coûts-avantages du SCI et de la GR et la manière dont le danger d'une sélection de risques est estimé ont été collectées à l'aide d'échelles de Likert.
- Les données de l'enquête réalisée en 2022 ont été analysées en association avec les données des enquêtes réalisées en 2019 et en 2021. Différents sous-groupes (p. ex. par taille, participation à deux enquêtes, ou évaluation des risques) ont été formés afin de représenter une sélection de comparaisons de manière détaillée.

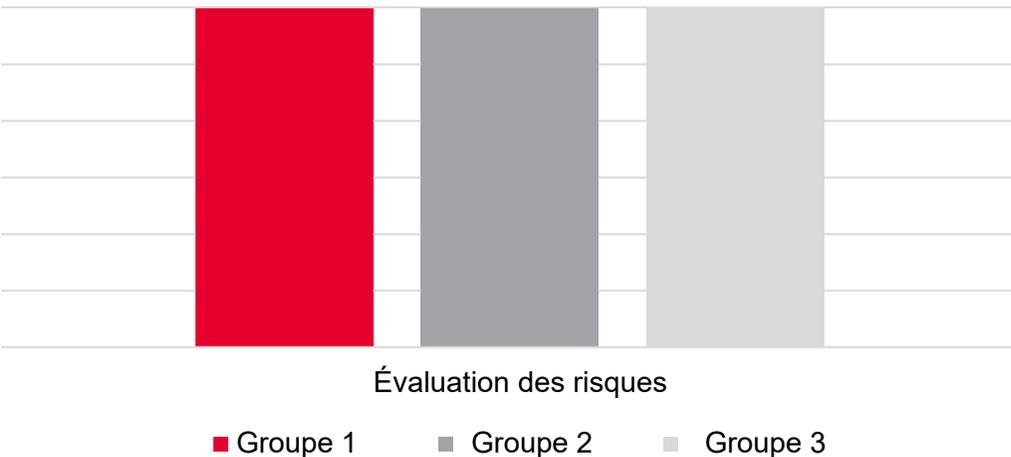
Étant donné la disponibilité de données d'enquête sur la même thématique, collectées en 2019 et 2021 dans les communes suisses, les évolutions de la gestion des risques au cours des deux dernières années ainsi que l'impact de la pandémie de la Covid-19 et de la guerre en Ukraine sur le développement des risques dans les communes peuvent être analysés avec fiabilité. Afin que certaines questions puissent faire l'objet d'une analyse particulièrement approfondie, certains graphiques affichent uniquement les données des communes ayant participé à deux / toutes les enquêtes. La diapositive suivante explique le code couleur utilisé pour les différents groupes analysés.

Sur un plan méthodique, deux groupes différents ont été analysés: les réponses de toutes les communes participantes et les réponses de celles qui ont participé à deux / toutes les études.

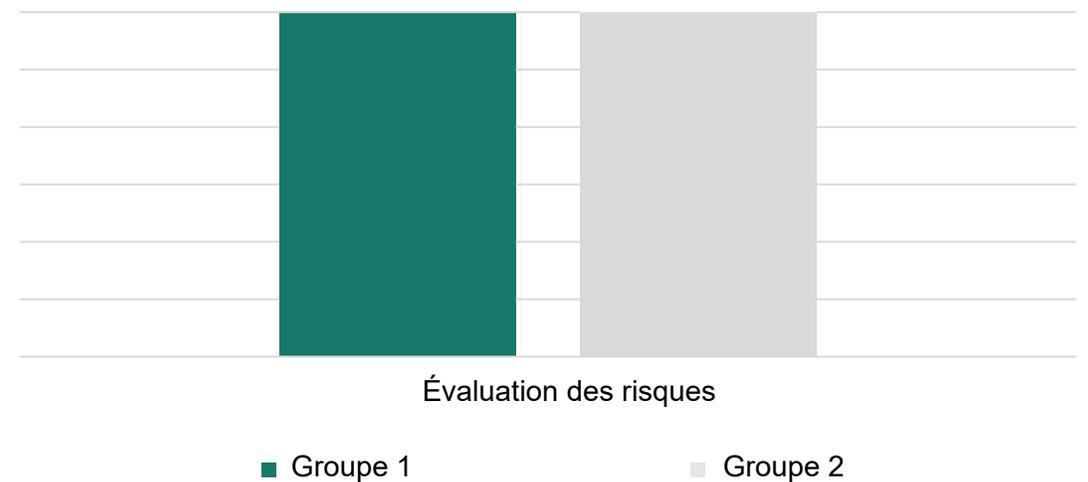
**1** Toutes les communes participantes 2019, 2021 et 2022

**2** Les communes ayant participé aussi bien en 2022 qu'en 2019 et/ou 2021

Comparaison entre des groupes composés de toutes les communes participantes 2022, 2021 et 2019



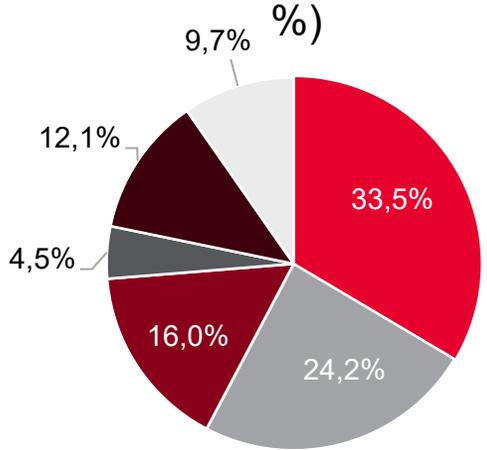
Comparaison entre des groupes composés de communes ayant participé sur plusieurs années



Dans la synthèse des résultats, les graphiques synthétiques sont représentés dans l'un de ces deux codes couleurs. Le code couleur «rouge-gris» de gauche se rapporte toujours aux données de toutes les communes ayant participé à l'enquête des années correspondantes. Le code couleur «vert-gris clair» de droite se rapporte toujours aux données des communes qui ont participé à l'enquête aussi bien en 2022 qu'en 2021 et/ou 2019. Les graphiques avec le premier code couleur (rouge-gris) représentent la tendance correspondante dans les années, mais présentent dans l'ensemble un niveau de comparabilité plus faible que les graphiques avec le deuxième code couleur (vert-gris clair).

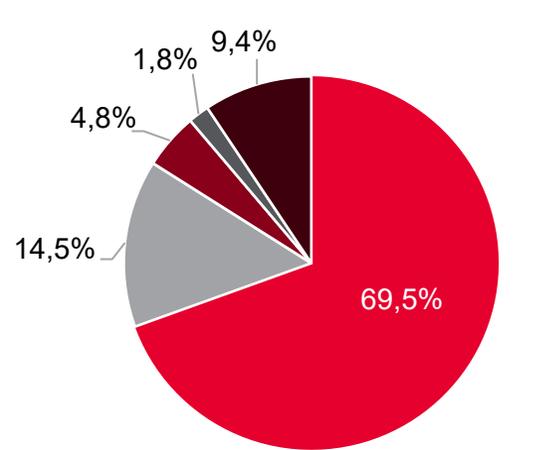
331 communes ont pris part à l'étude en ligne de l'Université de Berne. Dans près de 70% des cas, l'étude a été remplie par des administrateur·trice·s des finances qui s'y connaissent bien en SCI et en GR.

Taille de commune par habitant·e·s (en %)



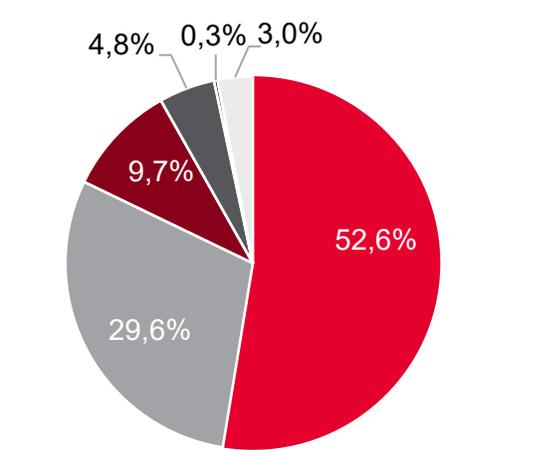
- < 2000
- 2000-3999
- 4000-5999
- 6000-7999
- 8000-14999
- > 15000

Activité des participant·e·s (en %)



- Administrateur·trice des finances / chef·fe Finances
- Secrétaire communal·e
- Administrateur·trice communal·e
- Président·e communal·e
- Autre

Plus haut diplôme (en %)



- Formation spécifique et professionnelle supérieure
- Université / haute école spécialisée
- Formation professionnelle initiale / apprentissage
- Maturité / école de degré diplôme
- Formation professionnelle élémentaire
- Autre

Expérience professionnelle (en années)



Plus de 30% des communes participantes comptaient moins de 2'000 habitant·e·s et environ 25%, entre 2'000 et 4'000 habitant·e·s. Le diplôme le plus souvent mentionné est la formation spécifique et professionnelle supérieure, indiquée par 50% des participant·e·s environ. Près de 30% ont indiqué un diplôme d'université ou de haute école spécialisée comme plus haut diplôme. Les participant·e·s exercent en moyenne depuis près de 10 ans à leur poste actuel et depuis près de 11 ans sur leur commune actuelle. 24,2% des participant·e·s ont la possibilité de percevoir un bonus.

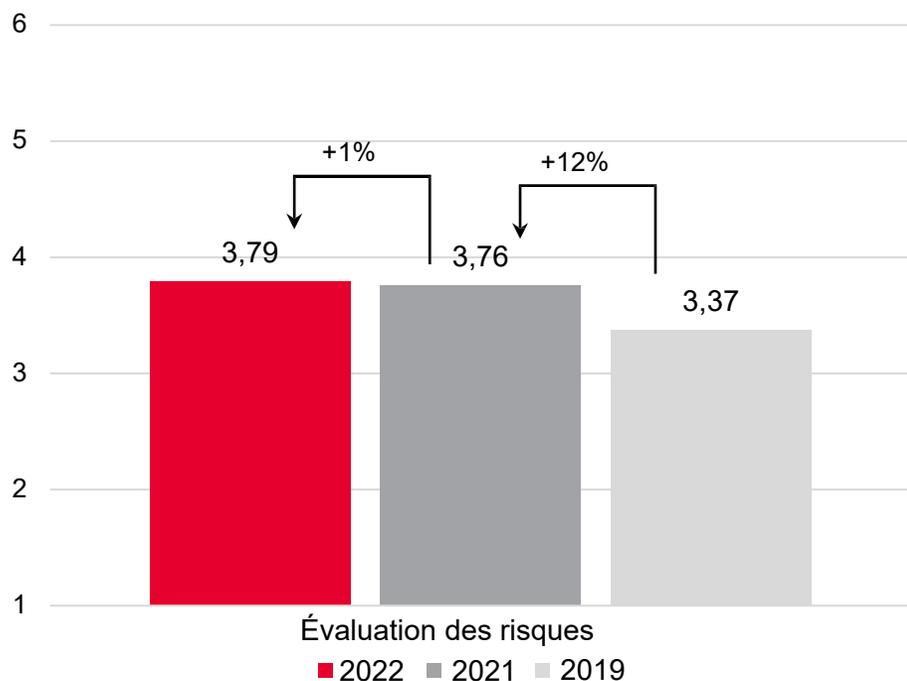
# Sommaire

---

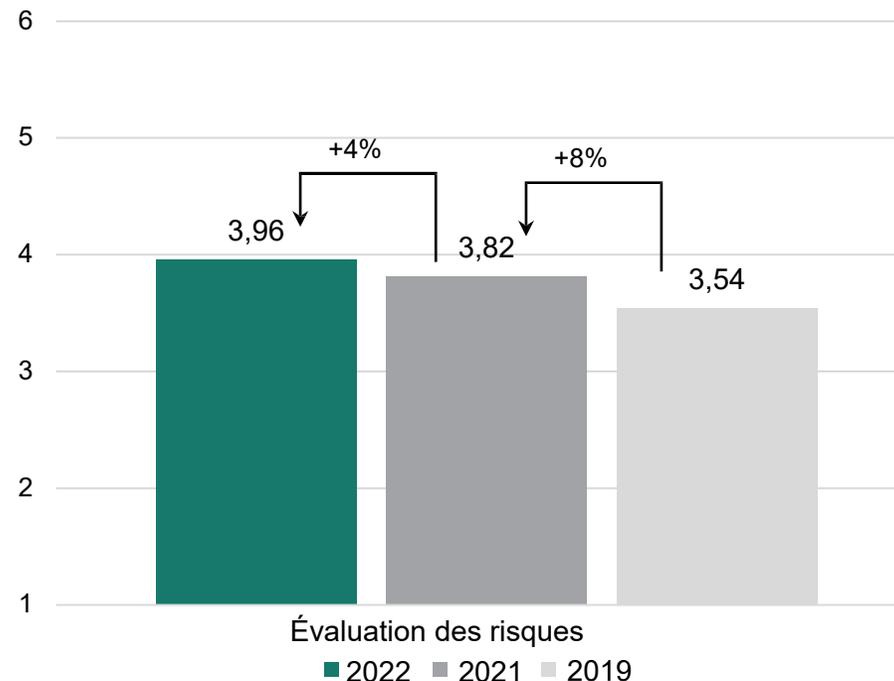
- 1 Conception de l'étude et participant·e·s à l'étude
- 2 **Quels sont les risques qui revêtent une importance pour le personnel des administrations communales suisses?**
- 3 Comment les risques sont-ils identifiés et analysés dans les communes suisses?
- 4 Comment les risques sont-ils maîtrisés dans les communes suisses?
- 5 Quelles répercussions les sinistres ont-ils dans les communes suisses?

Depuis 2019, l'évaluation des risques des communes n'a cessé de progresser. La comparaison au niveau des communes systématiquement participantes en particulier révèle une progression continue dans la perception des risques.

7 Comparaisons dans l'évaluation des risques  
entre 2019, 2021 et 2022



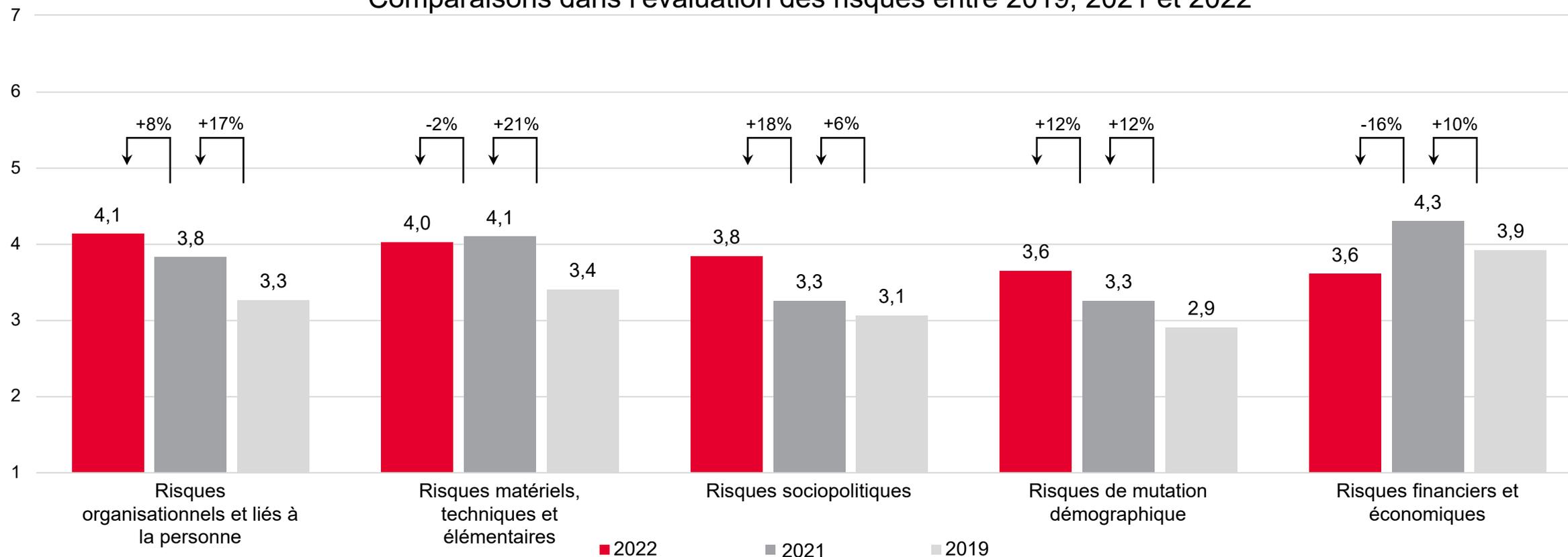
7 Comparaisons dans l'évaluation des risques  
entre 2019, 2021 et 2022



Que ce soit pour les communes ayant participé à l'étude sur les trois années ou pour toutes les communes participantes, on observe une progression dans les évaluations des risques. La progression entre 2019 et 2021 est toutefois plus nette que celle entre 2021 et 2022. La progression entre les années 2019 et 2021 peut être justifiée par la pandémie de la Covid-19, et celle entre 2021 et 2022, par la guerre en Ukraine ou bien la crise énergétique associée.

Alors qu'en 2021, les risques financiers et économiques étaient encore les plus importants, en 2022, les risques organisationnels et liés à la personne sont devenus la principale catégorie de risque.

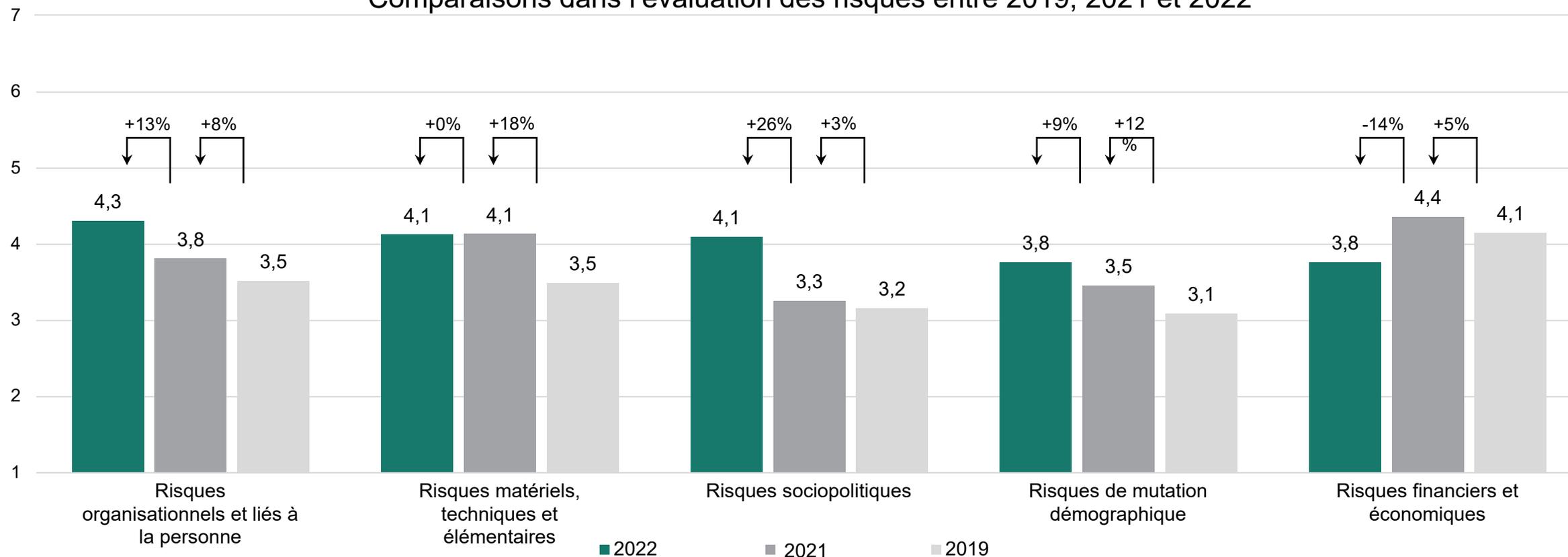
Comparaisons dans l'évaluation des risques entre 2019, 2021 et 2022



Les risques financiers et économiques ont vu leur importance nettement diminuer en 2022. Hormis une légère baisse de la catégorie de risque «Risques matériels, techniques et élémentaires», toutes les autres catégories de risque ont gagné en importance en 2022.

De même, une comparaison avec les communes ayant participé à l'étude sur les trois années révèle que les risques organisationnels et liés à la personne sont devenus la principale catégorie de risque.

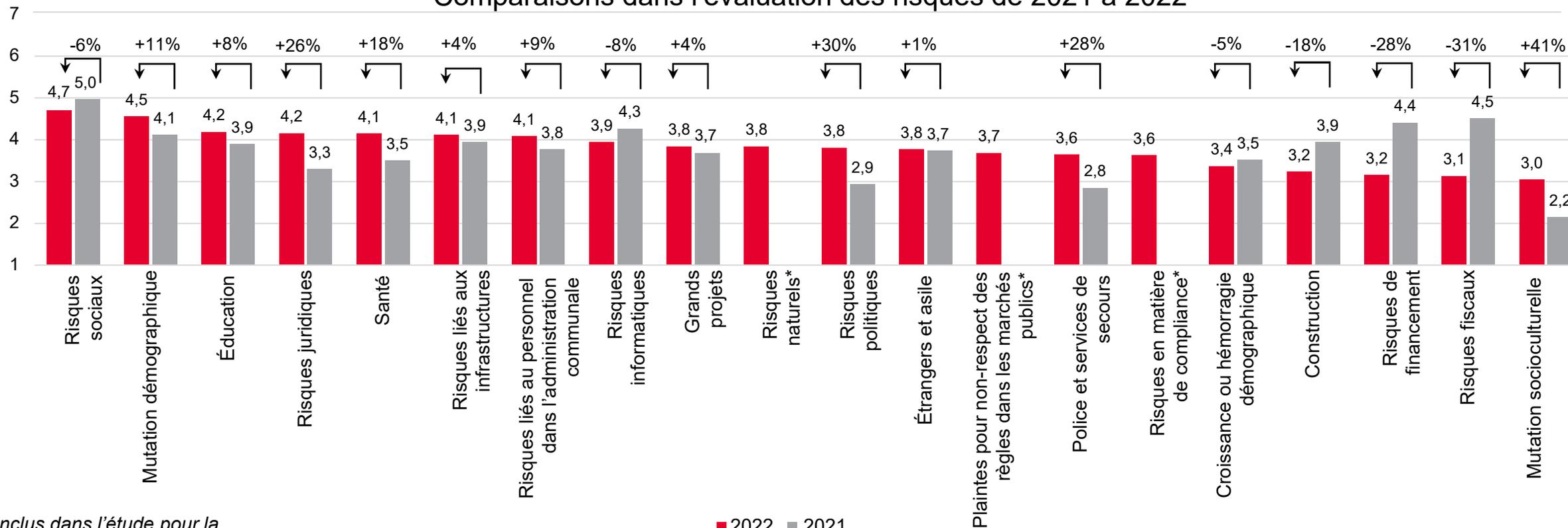
Comparaisons dans l'évaluation des risques entre 2019, 2021 et 2022



Que la comparaison porte sur toutes les communes participantes ou uniquement les communes ayant participé à l'étude sur les trois années, on constate que l'importance des risques financiers et économiques a nettement diminué, tandis que les évaluations des risques de mutation démographique et des risques sociopolitiques ont gagné en importance.

La plus forte progression au niveau de l'évaluation des risques par comparaison avec l'année 2021 s'observe au niveau des mutations socioculturelles ainsi qu'au niveau des risques politiques et juridiques.

Comparaisons dans l'évaluation des risques de 2021 à 2022



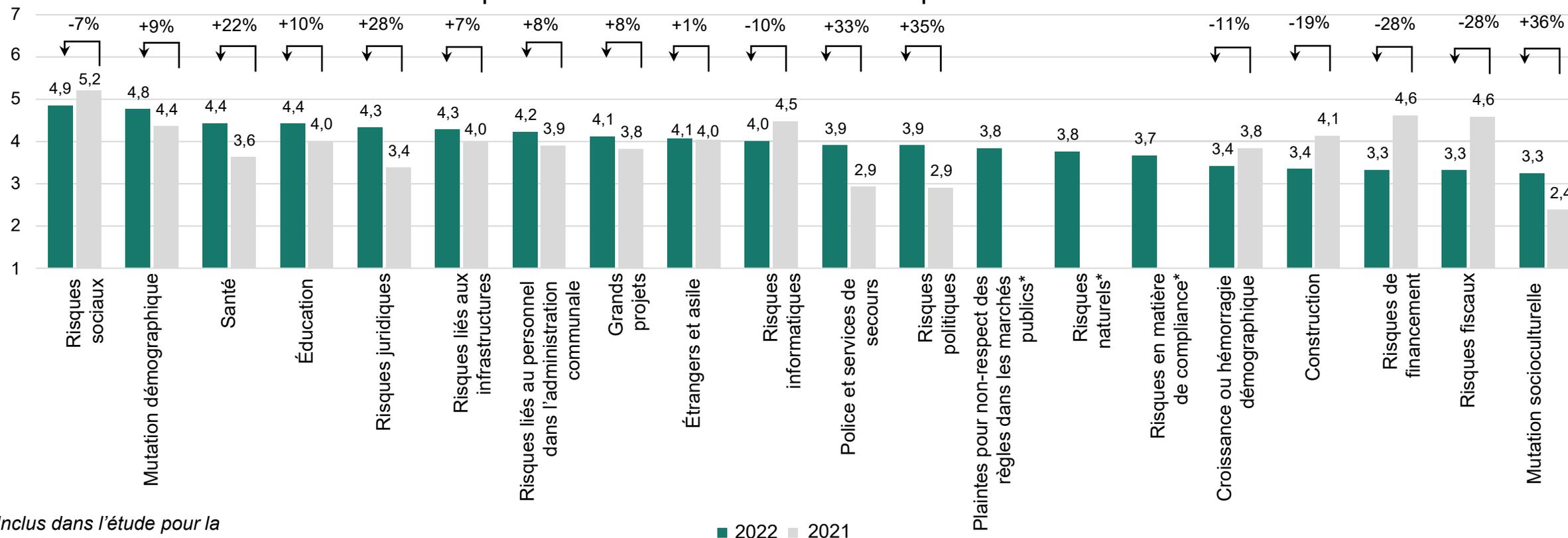
\*Inclus dans l'étude pour la première fois en 2022.

■ 2022 ■ 2021

En 2022 aussi, les risques sociaux sont considérés comme le risque majeur, bien que leur importance ait diminué. Parmi les principaux risques figurent également la mutation démographique, l'éducation ainsi que les risques juridiques. Les risques fiscaux et les risques de financement ont nettement régressé en 2022 et font donc partie des risques mineurs avec les risques de mutation socioculturelle.

De même, pour les communes ayant participé à l'étude sur les deux années 2021 et 2022, la progression la plus nette s'observe côté mutation socioculturelle et risques politiques.

Comparaisons dans l'évaluation des risques de 2021 à 2022

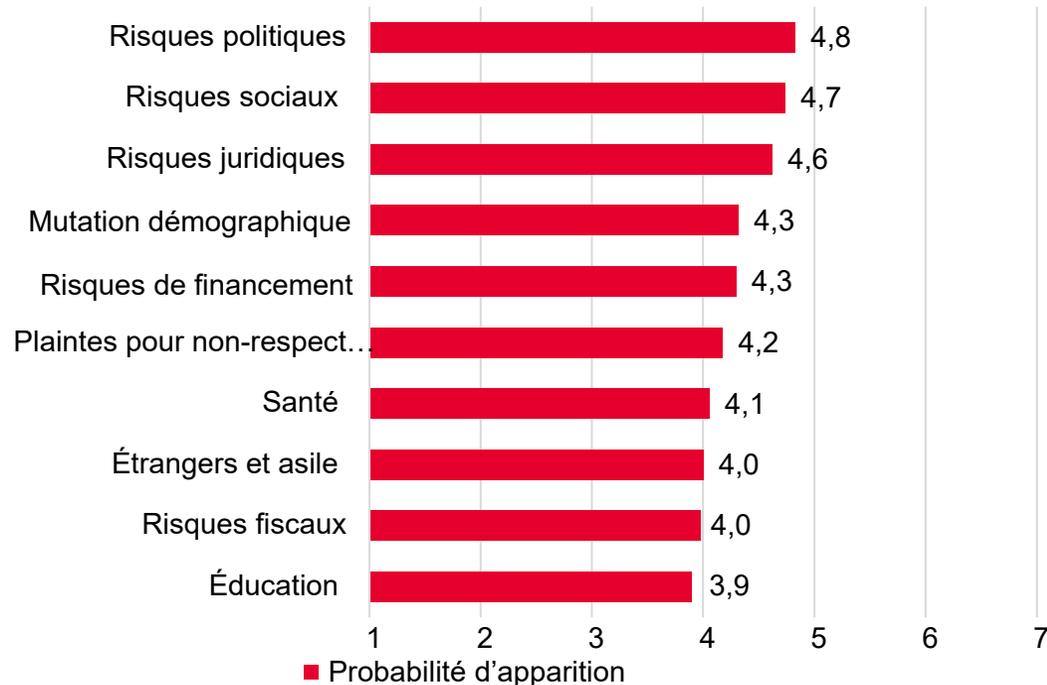


\*Inclus dans l'étude pour la première fois en 2022.

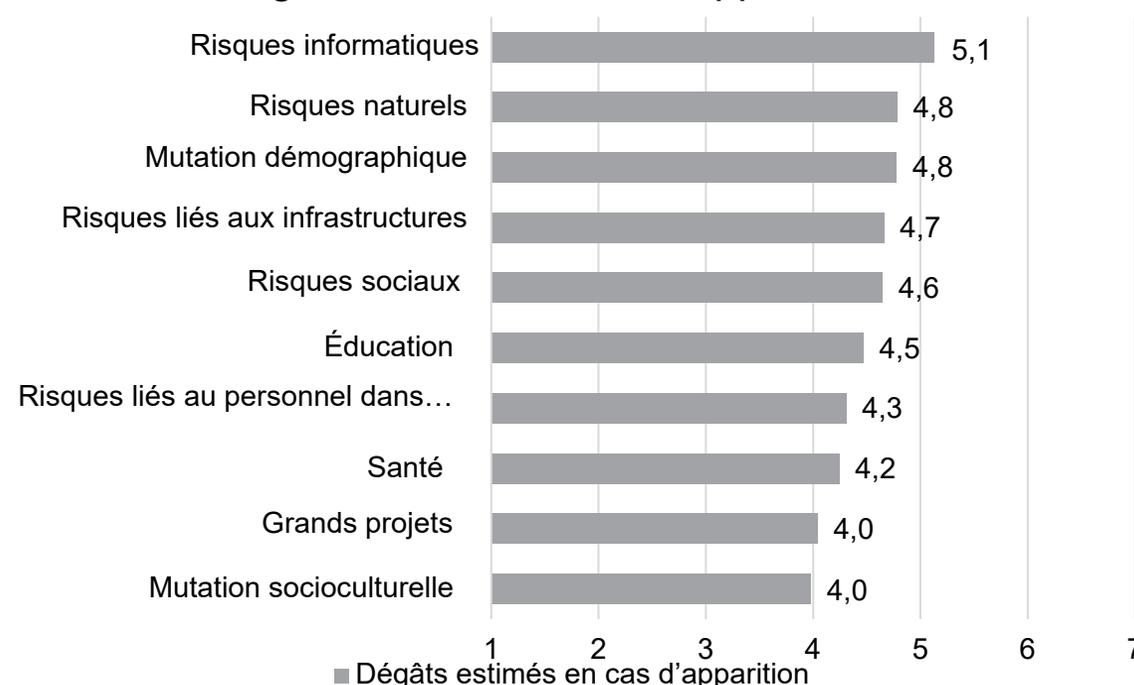
De même, pour les communes qui ont participé à l'étude sur les deux années, les principaux risques sont les risques sociaux, la mutation démographique, la santé, l'éducation et les risques juridiques. De manière générale, on observe globalement une progression des risques qui pourrait être associée en partie à la guerre en Ukraine.

En 2022, les communes estiment l'apparition de risques politiques comme le phénomène le plus probable, sachant qu'en cas d'apparition, les dégâts estimés ne comptent toutefois pas parmi les plus graves.

Probabilité d'apparition 2022



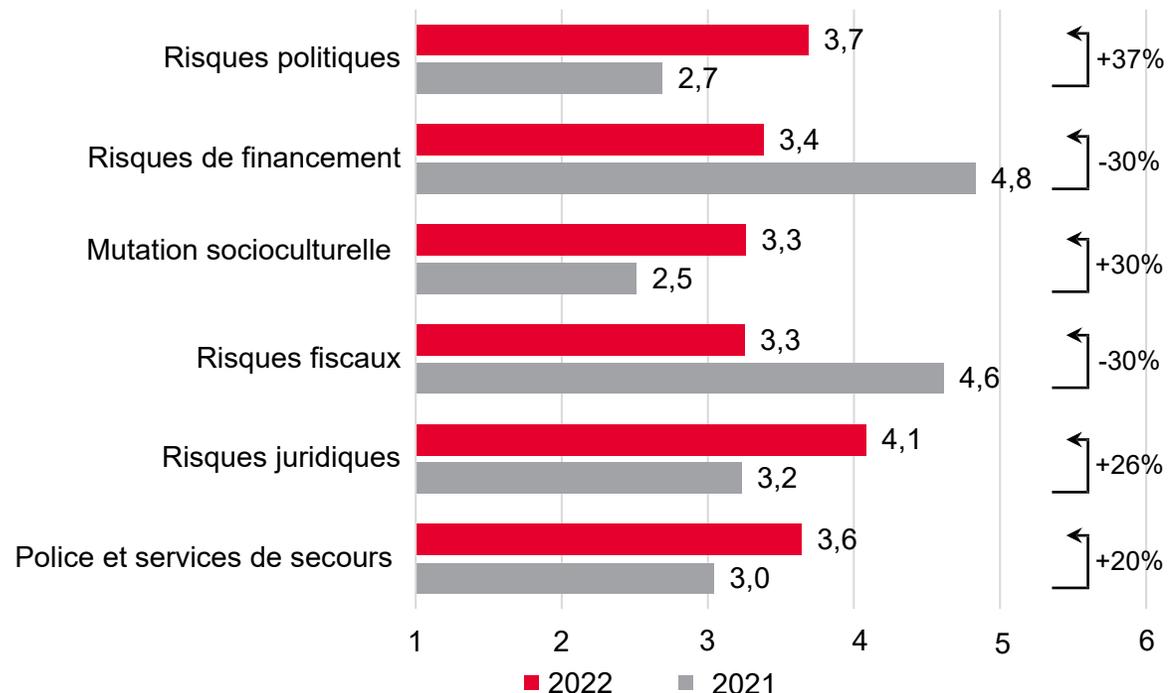
Dégâts estimés en cas d'apparition 2022



L'évaluation des risques de 2022 peut être divisée en deux catégories: probabilité d'apparition et dégâts estimés en cas d'apparition. Que ce soit concernant la probabilité d'apparition de risques sociaux, de risques de mutation démographique ainsi que de risques liés à l'éducation et à la santé ou concernant les dégâts estimés en cas d'apparition de ces derniers, les évaluations sont élevées. L'apparition de risques juridiques et fiscaux, de risques de financement, de risques de plaintes pour non-respect des règles dans les marchés publics et de risques dans le domaine des étrangers et de l'asile est certes considérée comme probable, mais les dégâts en cas d'apparition de ces derniers sont jugés faibles. Les risques informatiques, naturels, liés aux infrastructures et liés au personnel, ainsi que les risques de grands projets et de mutation socioculturelle pourraient causer de grands dégâts en cas d'apparition, mais sont considérés comme peu probables.

Dans les grandes communes, la progression la plus forte dans l'évaluation des risques s'observe au niveau des risques politiques, tandis que dans les petites communes, le risque de mutation socioculturelle est celui qui affiche la plus forte progression.

Plus fortes évolutions de l'évaluation des risques dans les grandes communes (≥ 10'000 habitant·e·s)



Plus fortes évolutions de l'évaluation des risques dans les petites communes (< 10'000 habitant·e·s)



Dans les grandes communes, les plus fortes évolutions dans l'évaluation des risques s'observent au niveau des risques politiques et fiscaux, des risques de financement et des risques liés à la mutation socioculturelle. Dans les petites communes, les plus fortes évolutions s'observent au niveau des risques de mutation socioculturelle, des risques fiscaux et des risques dans la police et les services de secours. Les grandes comme les petites communes ont perçu les évolutions au niveau des évaluations de risques de manière relativement similaire.

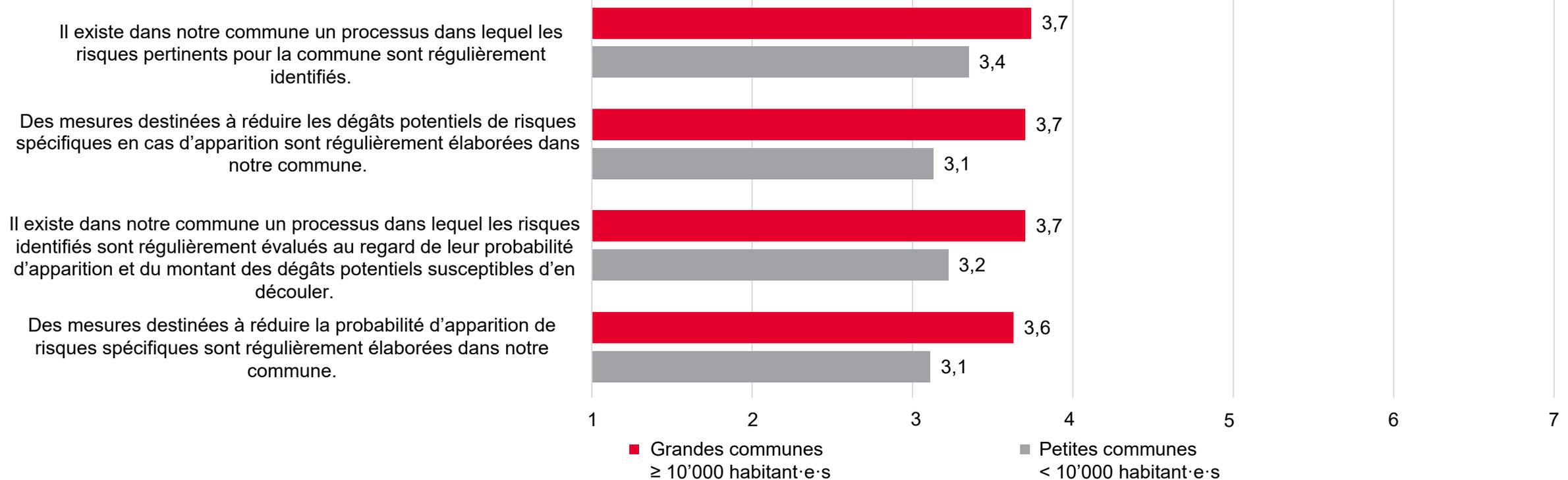
# Sommaire

---

- 1 Conception de l'étude et participant·e·s à l'étude
- 2 Quels sont les risques qui revêtent une importance pour le personnel des administrations communales suisses?
- 3 Comment les risques sont-ils identifiés et analysés dans les communes suisses?**
- 4 Comment les risques sont-ils maîtrisés dans les communes suisses?
- 5 Quelles répercussions les sinistres ont-ils dans les communes suisses?

Les grandes comme les petites communes ont un retard à combler en matière de processus clair pour l'identification et l'analyse des risques.

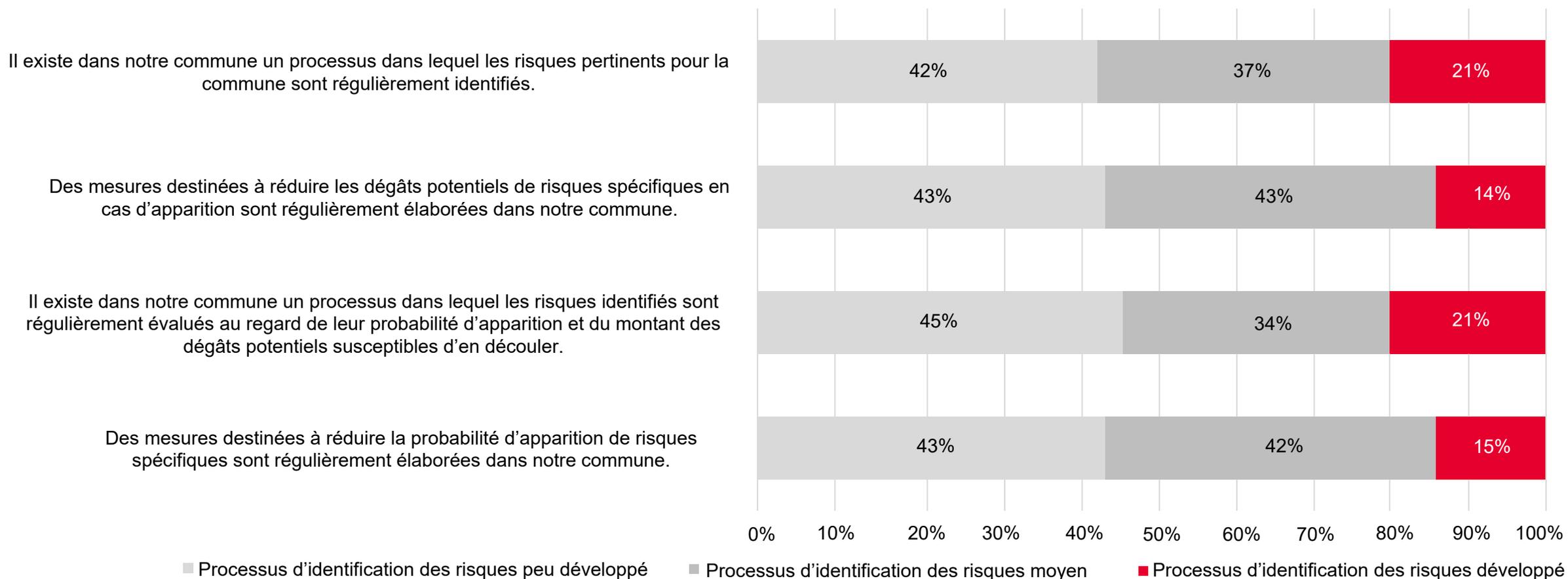
### Processus d'identification et d'analyse des risques dans les grandes et les petites communes



Dans les petites communes, le processus d'identification des risques est encore moins élaboré que dans les grandes communes. Il en est de même pour les mesures mises en œuvre en vue de minimiser les probabilités d'apparition des risques et les dégâts associés.

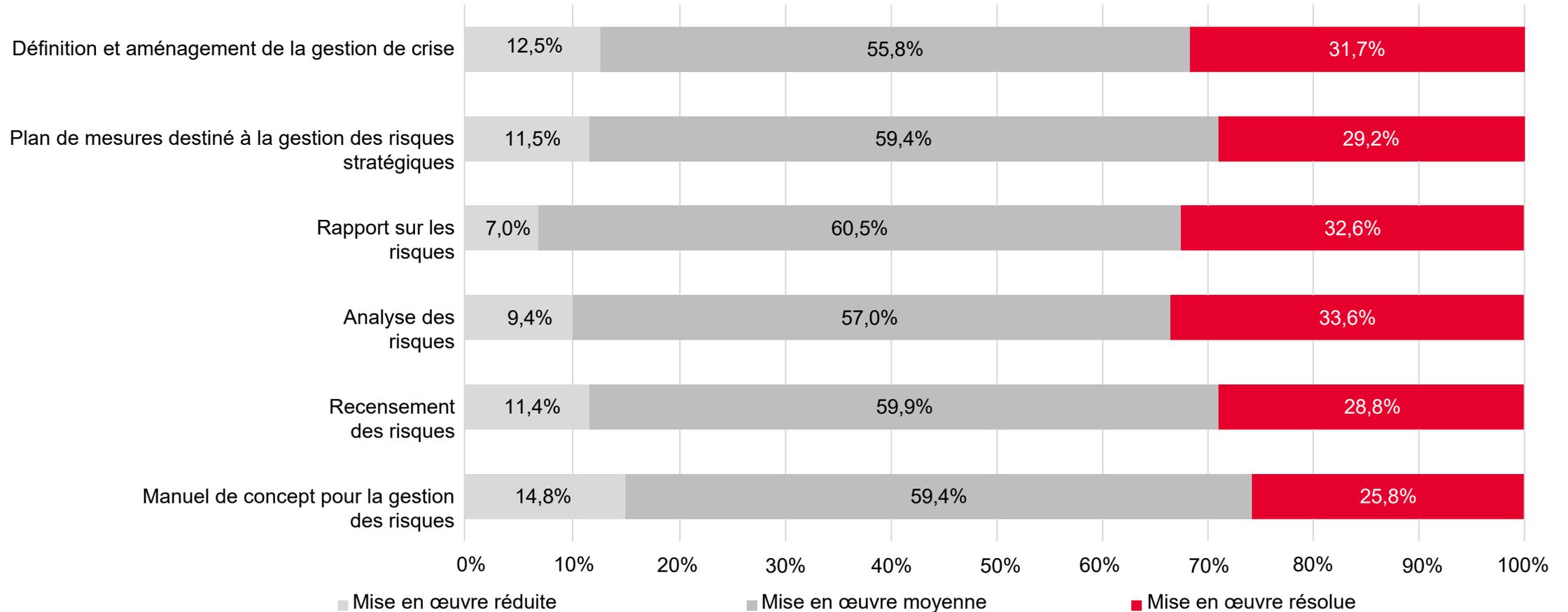
Dans 45% des communes environ, les processus d'identification des risques et les mesures visant à minimiser les probabilités d'apparition des risques et les dégâts associés sont guère développés.

## Processus d'identification et d'analyse des risques dans les communes



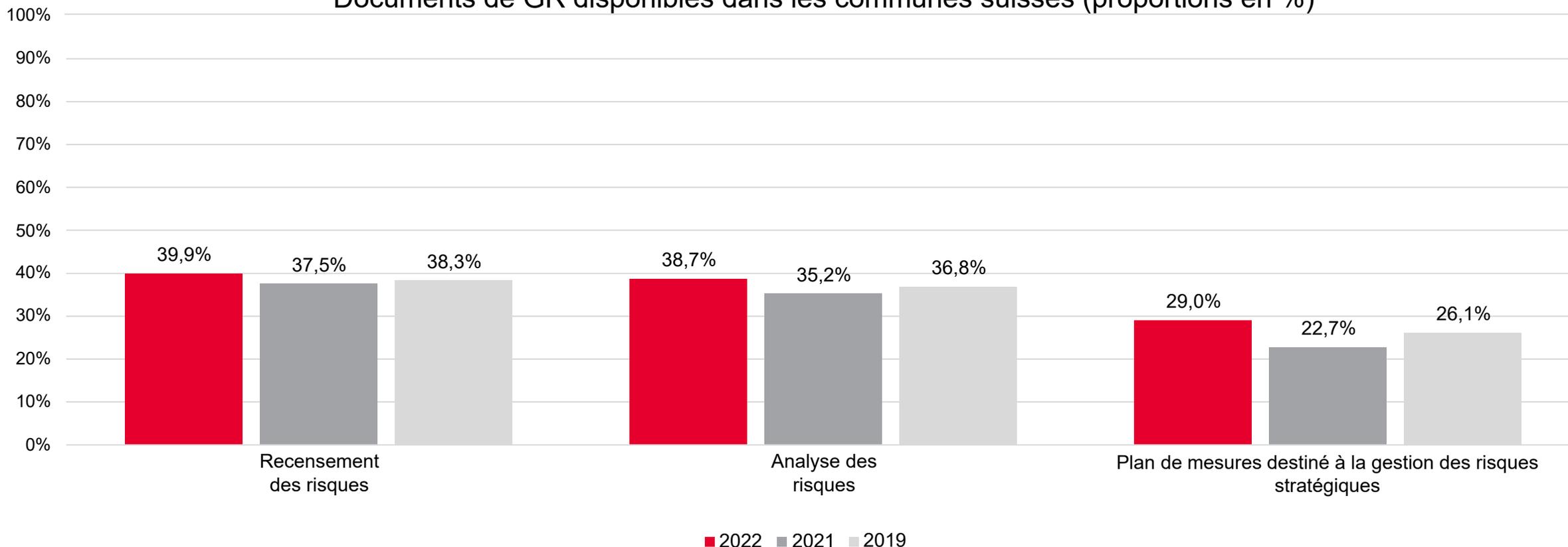
Environ 30% seulement des communes intégrant des processus de GR mettent ces processus résolument en application, ce qui limite considérablement leurs avantages.

### Mise en œuvre de processus de GR



En 2022, seulement 40% des communes environ possèdent un document structuré et standardisé pour le recensement et l'analyse des risques, et 30% seulement, un plan de mesures pour les risques stratégiques.

Documents de GR disponibles dans les communes suisses (proportions en %)



La proportion de communes possédant des documents pour le recensement et l'analyse des risques ainsi que des plans de mesure pour la gestion des risques stratégiques a légèrement augmenté par rapport à 2021 et 2019. Les progrès côté gestion systématique des risques sont donc très lents.

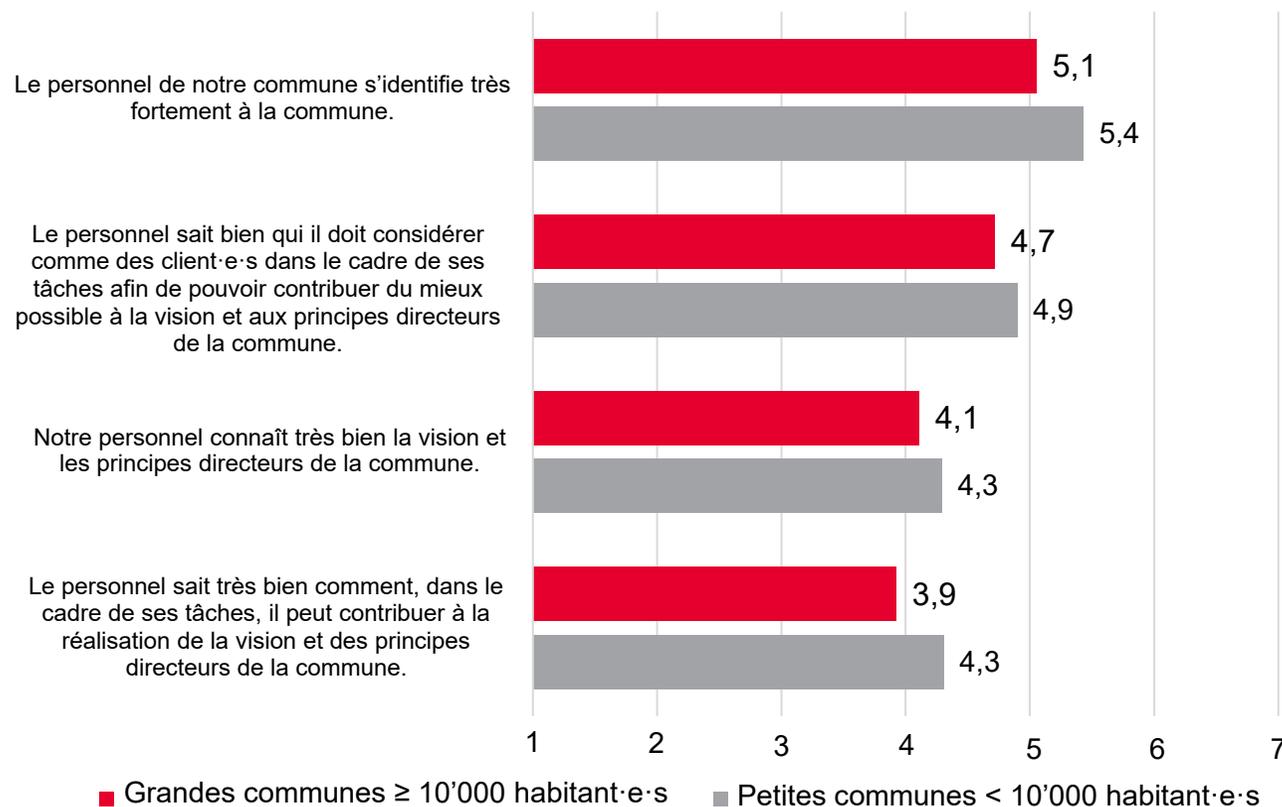
# Sommaire

---

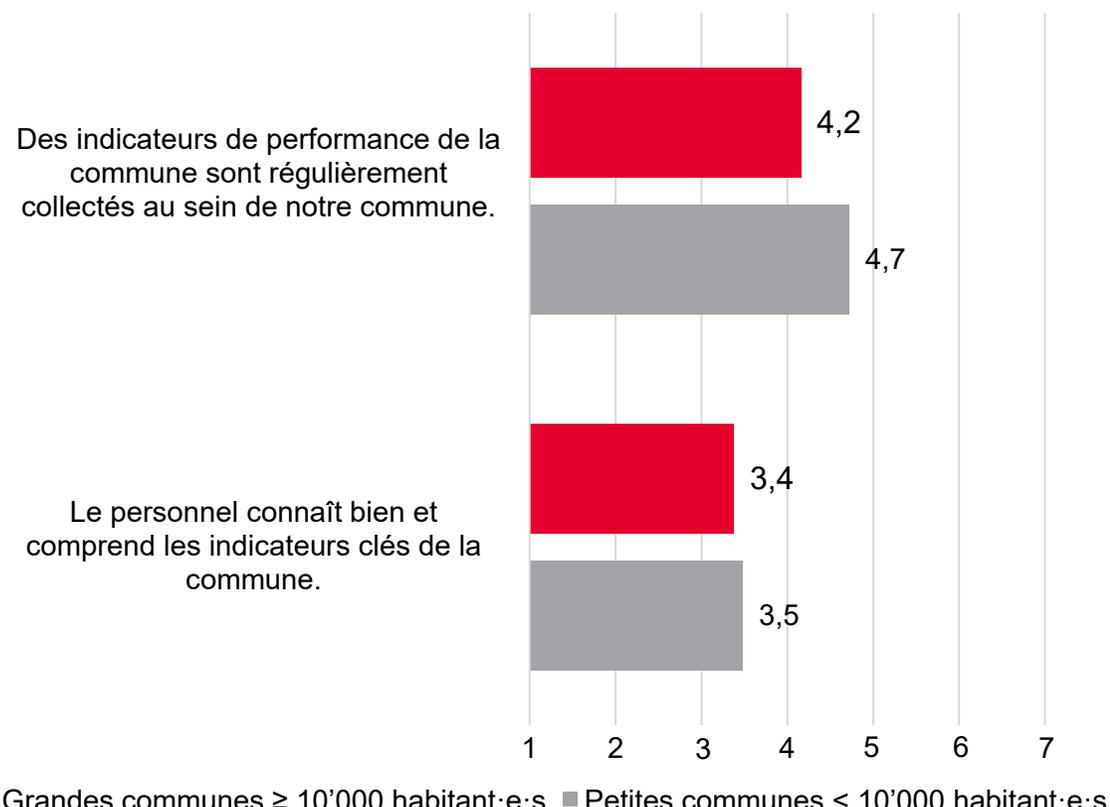
- 1 Conception de l'étude et participant·e·s à l'étude
- 2 Quels sont les risques qui revêtent une importance pour le personnel des administrations communales suisses?
- 3 Comment les risques sont-ils identifiés et analysés dans les communes suisses?
- 4 Comment les risques sont-ils maîtrisés dans les communes suisses?**
- 5 Quelles répercussions les sinistres ont-ils dans les communes suisses?

Dans la plupart des communes participantes, des indicateurs de performance des communes sont certes collectés à intervalles réguliers, mais souvent, ces indicateurs ne sont pas clairs aux yeux du personnel.

### Communes participantes et leur personnel



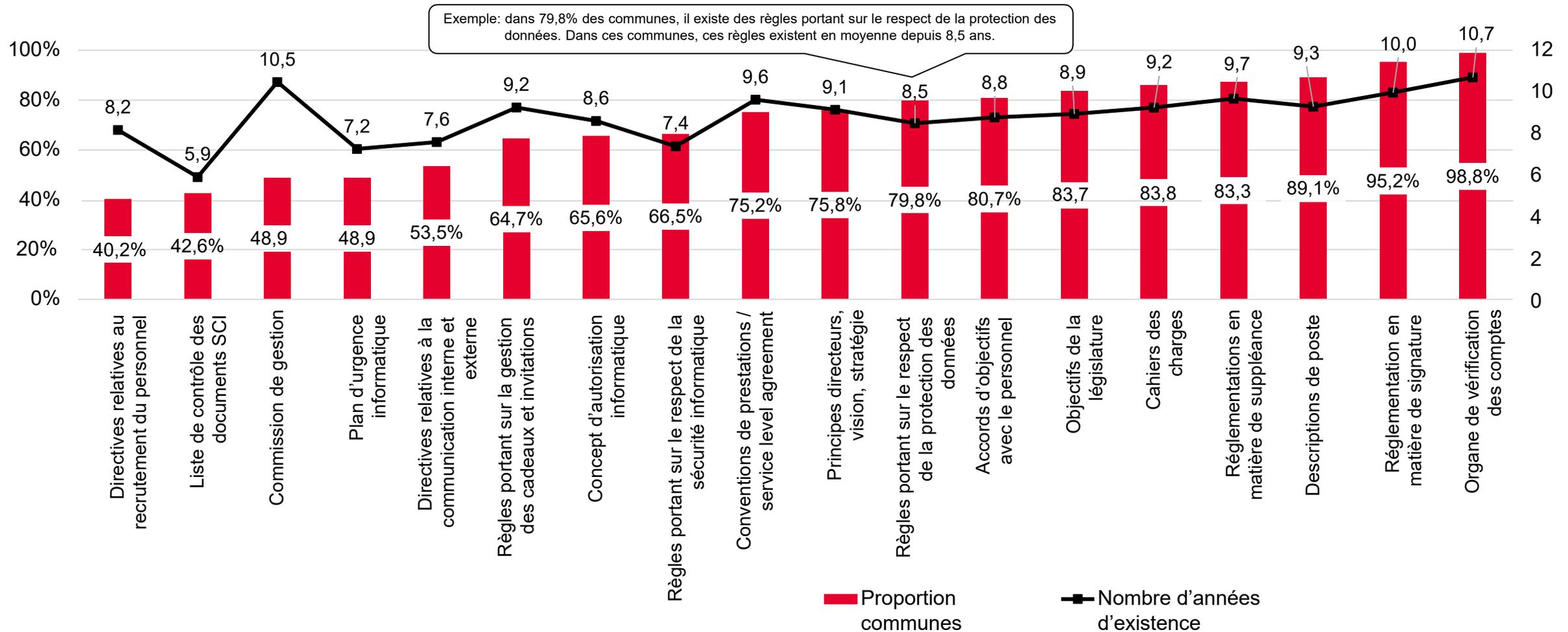
### Indicateurs



L'identification à la commune ainsi que la connaissance de la vision et des principes directeurs de la commune sont meilleures dans les petites communes que dans les grandes communes. Par ailleurs, le personnel des petites communes comprend mieux comment il peut contribuer à la réalisation de la vision et des principes directeurs de la commune et les personnes qu'il doit considérer comme des client·e·s à cette fin.

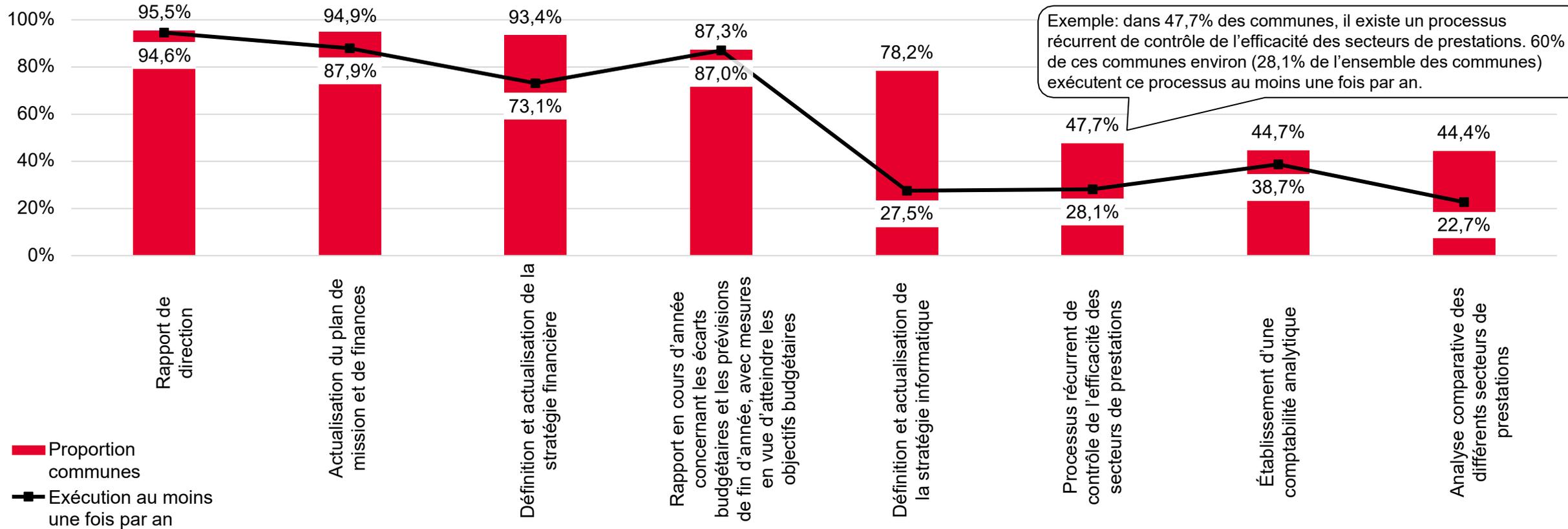
Nombreuses sont les documentations standardisées qui présentent encore un potentiel d'amélioration, comme p. ex. au niveau des directives relatives au recrutement du personnel, de la liste de contrôle des documents SCI ou de la commission de gestion.

### Documents standard et conditions-cadres disponibles dans les communes suisses (en %)



Les processus de SCI destinés à la gestion et au contrôle en interne ne sont toujours souvent exécutés que de manière irrégulière.

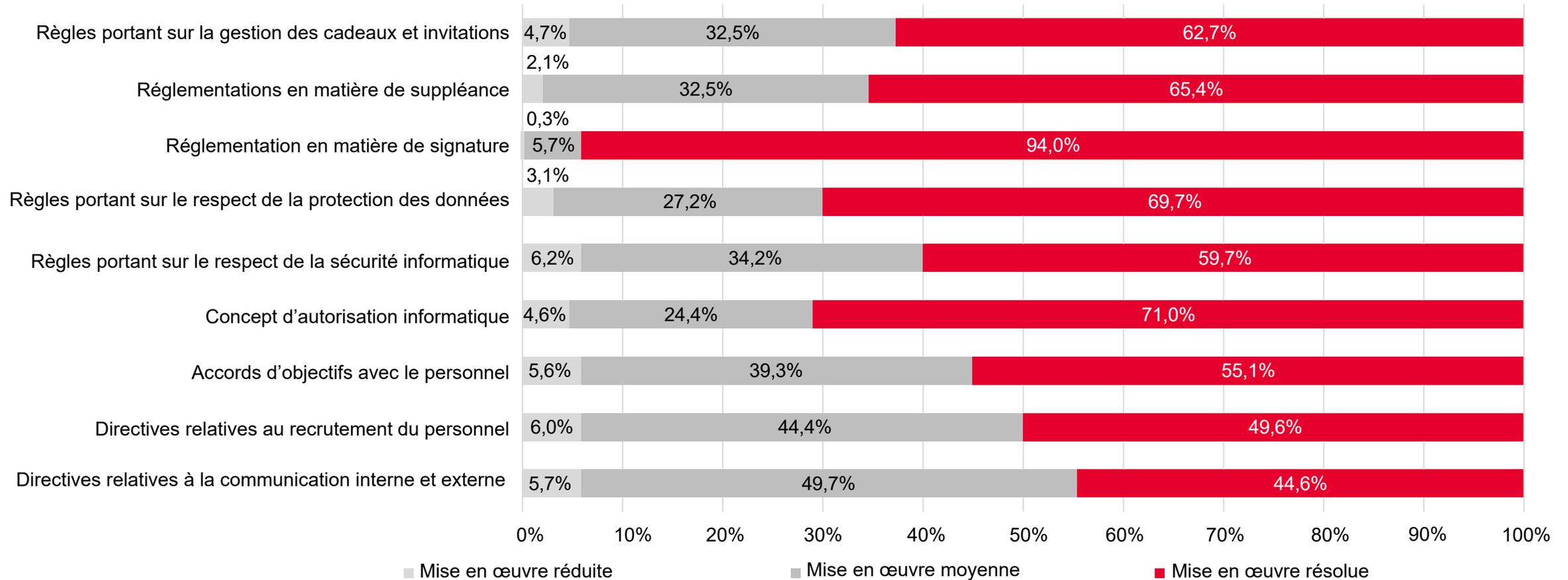
Documents de SCI disponibles dans les communes suisses (proportions en %)



Un peu plus de deux tiers des communes intégrant des processus de SCI exécutent ces processus en moyenne au moins une fois par an. Néanmoins, les processus d'actualisation de la stratégie informatique, d'analyse comparative des secteurs de prestations et de contrôle de l'efficacité de ces derniers ne sont pas exécutés régulièrement, même lorsqu'ils sont intégrés.

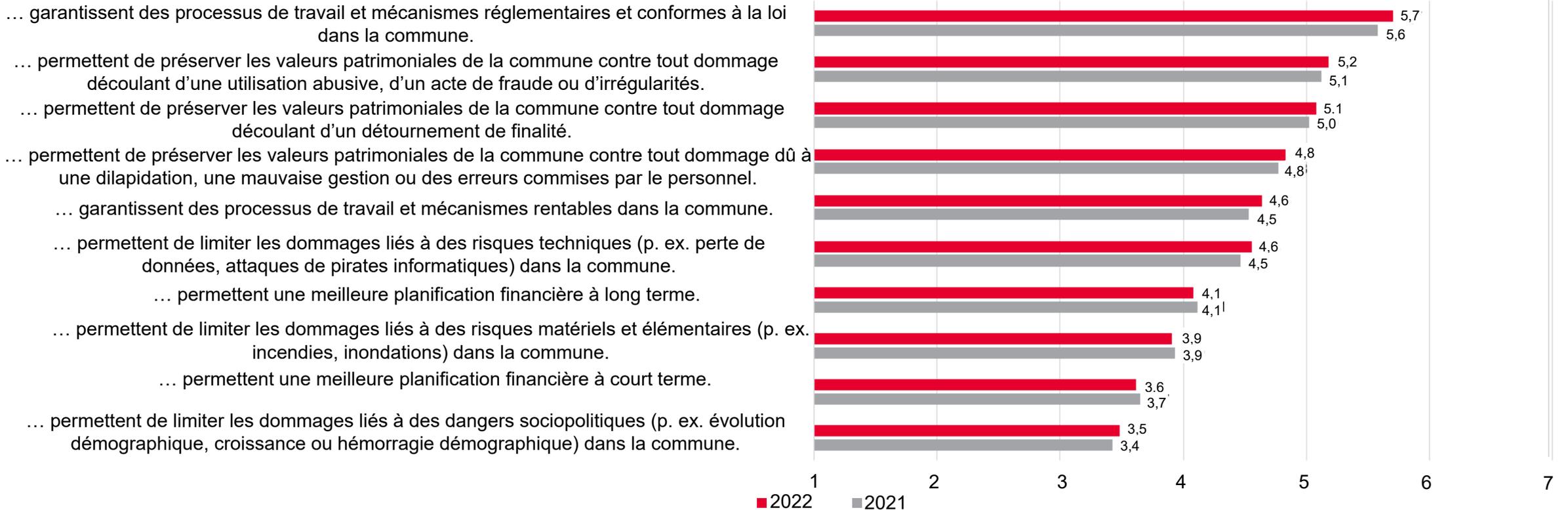
Dans les communes intégrant des processus de SCI, ces processus sont en grande partie résolument mis en application et ne sont que rarement des tigres de papier.

### Mise en œuvre de processus de SCI standardisés



En 2022, les avantages des activités de SCI et de GR n'ont guère évolué par rapport à 2021.

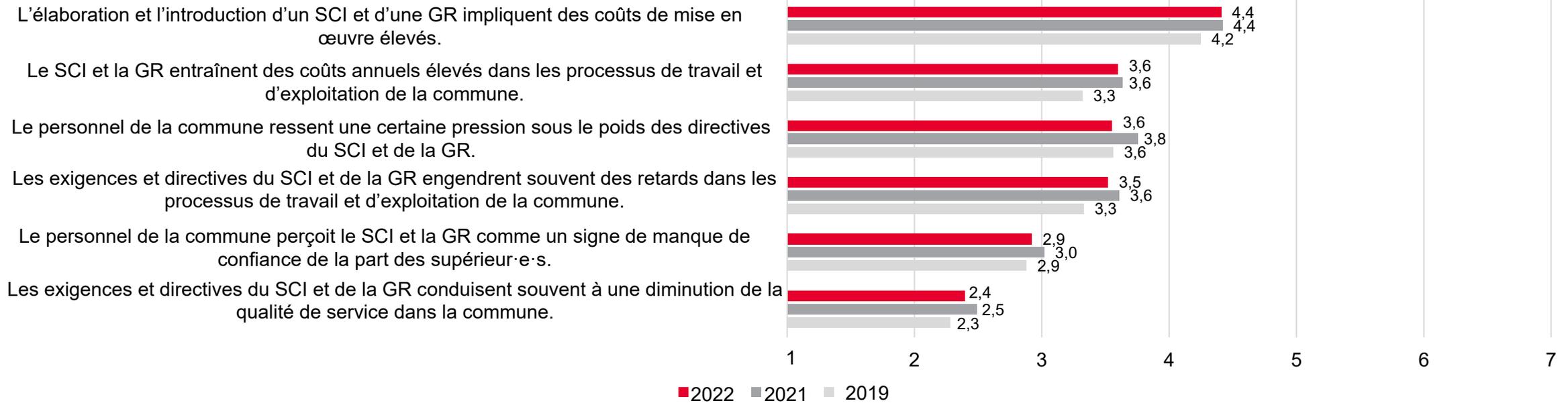
Les avantages du SCI et de la GR: le SCI et la GR ...



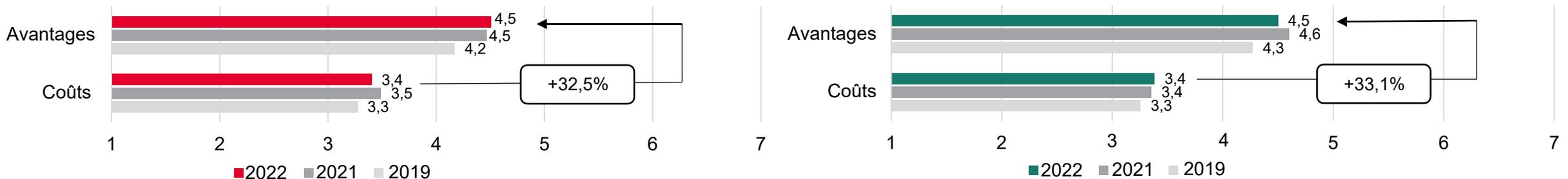
Le SCI et la GR sont utilisés avant tout en réaction et en défense et non pas de manière proactive et par anticipation, à titre d'instrument de gestion pour augmenter l'efficacité dans les processus des communes. Les communes voient l'utilité du SCI et de la GR avant tout dans la garantie de processus de travail corrects et la préservation des valeurs patrimoniales existantes face à des dégâts de différentes natures, mais comme toujours guère pour une amélioration de la planification financière à court et long termes. Par conséquent, les communes suisses n'exploitent pas tout le potentiel du SCI et de la GR.

En 2022, les coûts du SCI et de la GR ont en moyenne légèrement reculé par rapport à 2021. Les avantages prévalent toujours aussi nettement sur les coûts.

### Les coûts du SCI et de la GR



### Comparaison des avantages et coûts moyens



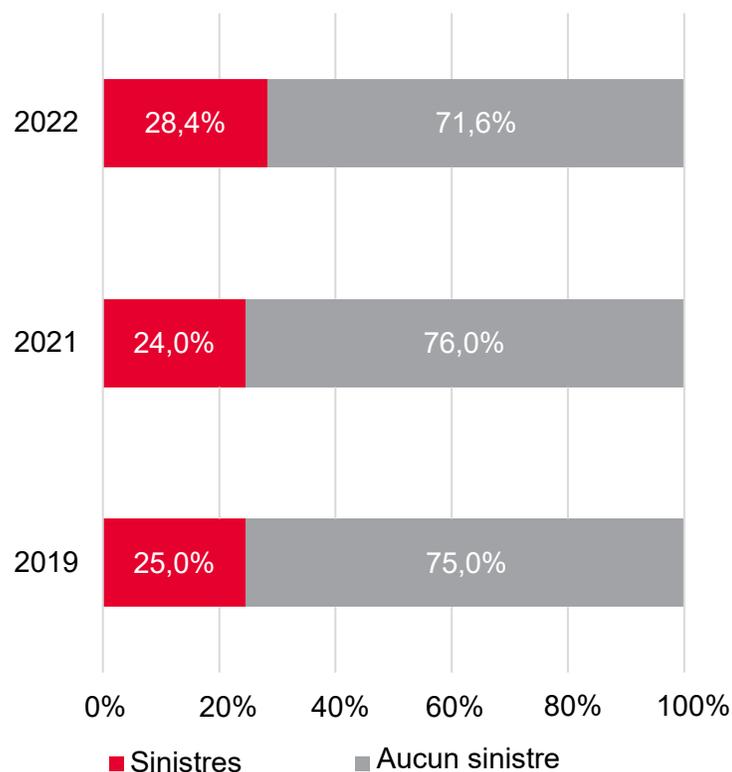
# Sommaire

---

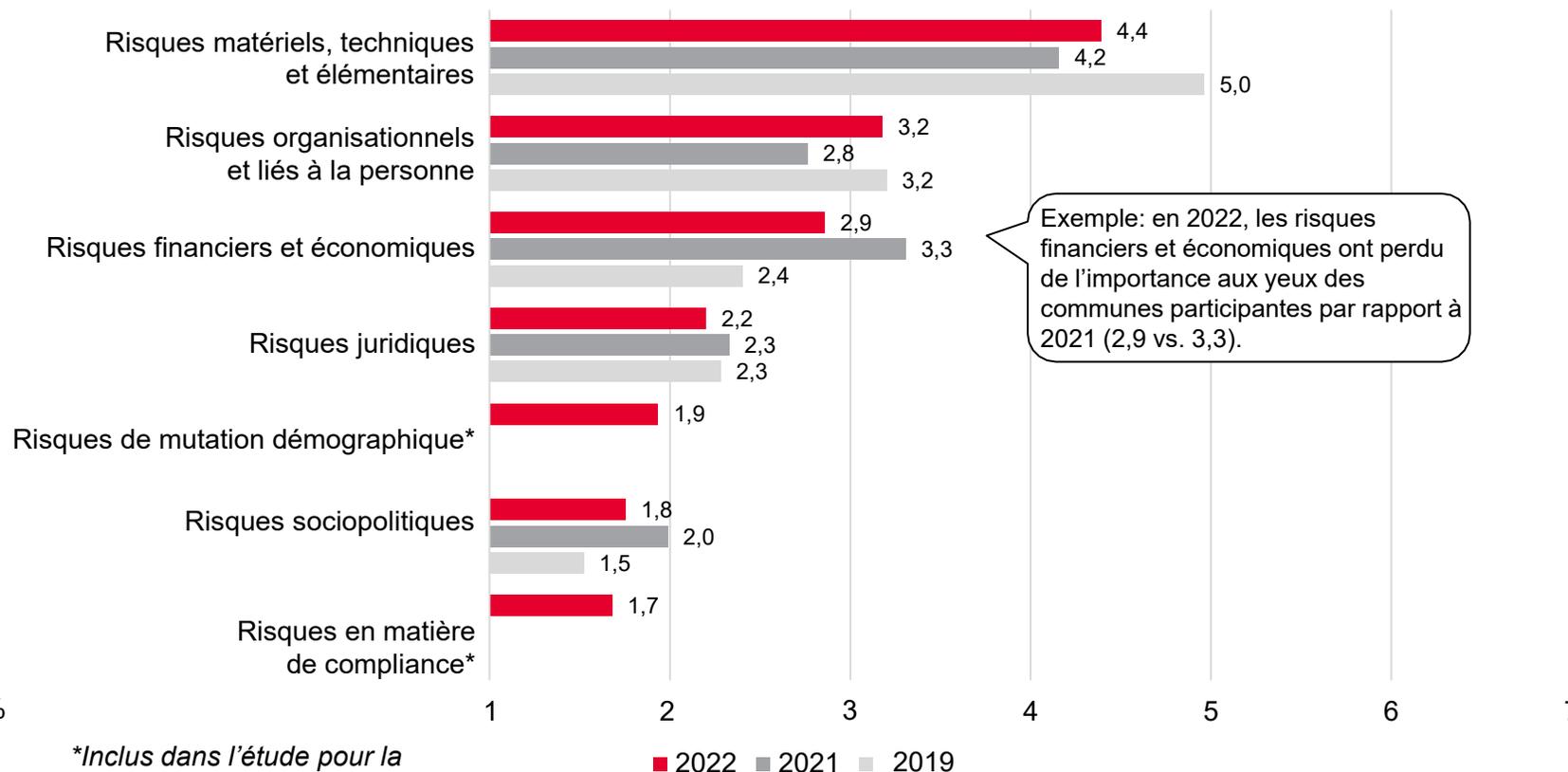
- 1 Conception de l'étude et participant·e·s à l'étude
- 2 Quels sont les risques qui revêtent une importance pour le personnel des administrations communales suisses?
- 3 Comment les risques sont-ils identifiés et analysés dans les communes suisses?
- 4 Comment les risques sont-ils maîtrisés dans les communes suisses?
- 5 Quelles répercussions les sinistres ont-ils dans les communes suisses?

La proportion de communes ayant enregistré des sinistres au cours des 10 dernières années a légèrement augmenté, atteignant 30% environ.

Sinistres enregistrés au cours des 10 dernières années



Catégories de risque des sinistres des 10 dernières années



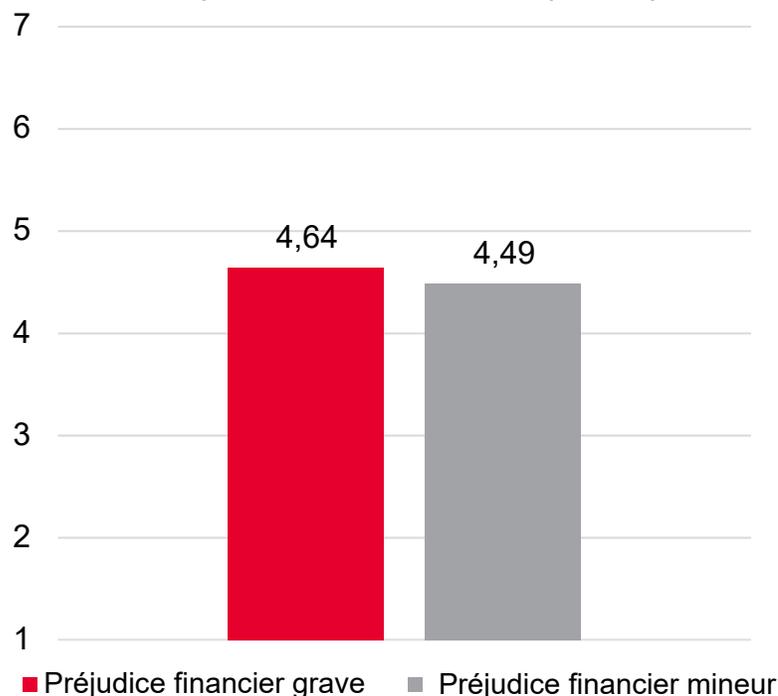
Exemple: en 2022, les risques financiers et économiques ont perdu de l'importance aux yeux des communes participantes par rapport à 2021 (2,9 vs. 3,3).

\*Inclus dans l'étude pour la première fois en 2022.

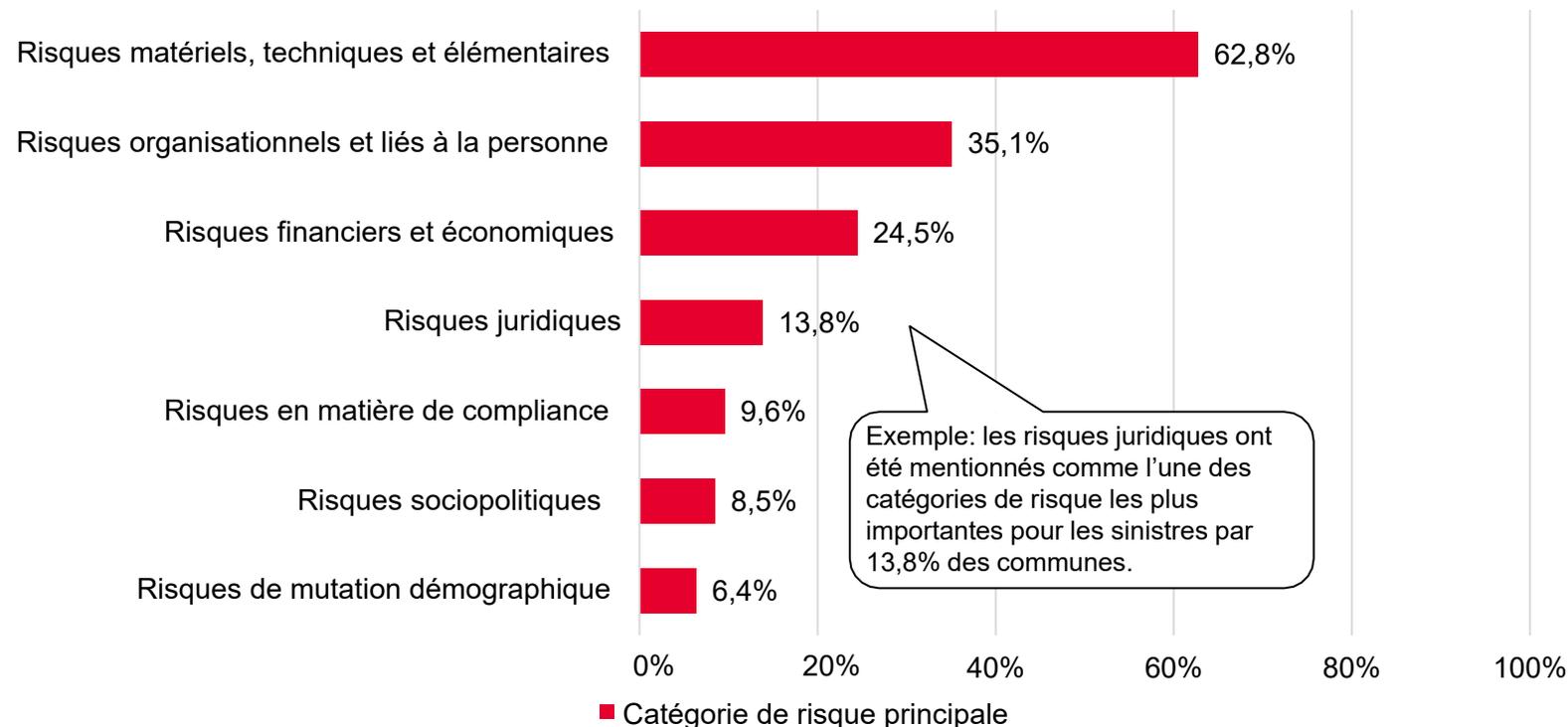
En 2022, les risques matériels, techniques et élémentaires représentent encore et toujours la première catégorie de sinistre, suivis des risques organisationnels et liés à la personne. En 2022, l'importance des risques financiers et économiques a diminué par rapport à 2021.

La hauteur des préjudices financiers causés par les sinistres n'a guère eu d'influence sur les mesures mises en œuvre pour prévenir de tels sinistres à l'avenir.

Mesures selon la hauteur des préjudices financiers (2022)



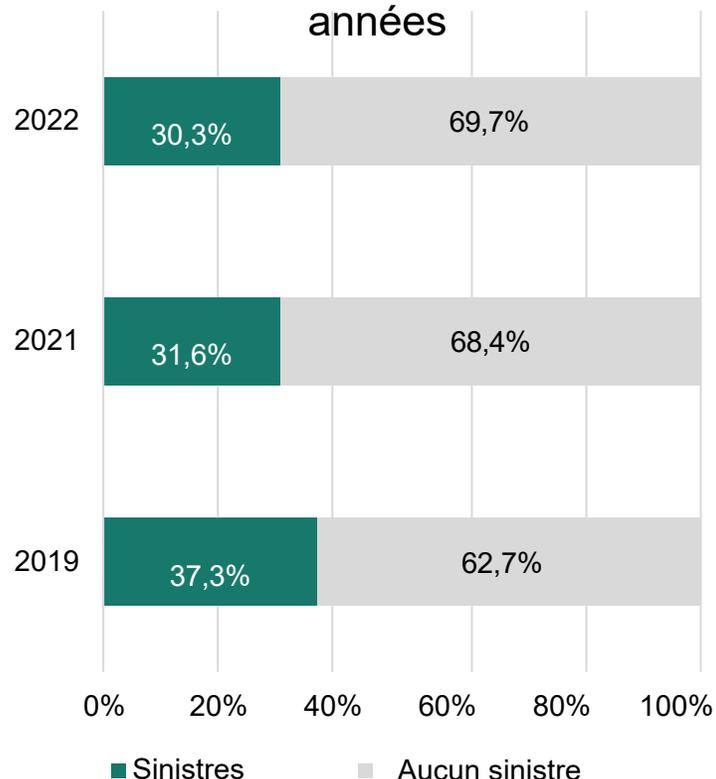
Responsabilité au regard des sinistres (2022)



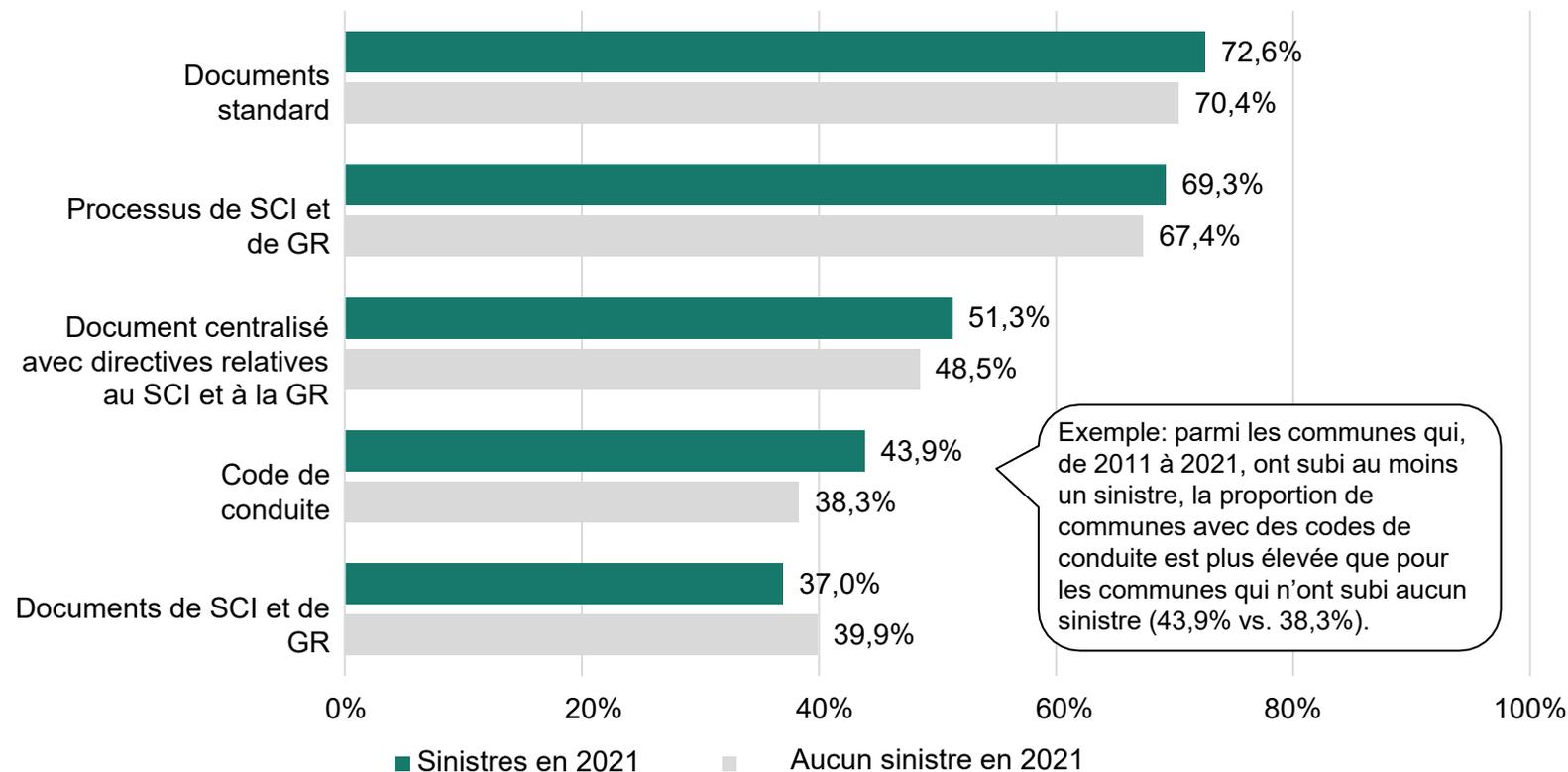
Dans plus de 60% des communes, les risques matériels, techniques et élémentaires étaient l'une des catégories de risque les plus importantes pour les sinistres subis, suivis des risques organisationnels et liés à la personne ainsi que des risques financiers et économiques. Les communes pour lesquelles les risques de mutation démographique et les risques sociopolitiques étaient les catégories de risque les plus importantes pour les sinistres étaient les moins nombreuses.

Les communes qui avaient déjà subi des sinistres en 2021 avaient introduit plus de processus de SCI et de GR, de documents standard, de codes de conduite et de documents centralisés en 2022.

Sinistres enregistrés au cours des 10 dernières années



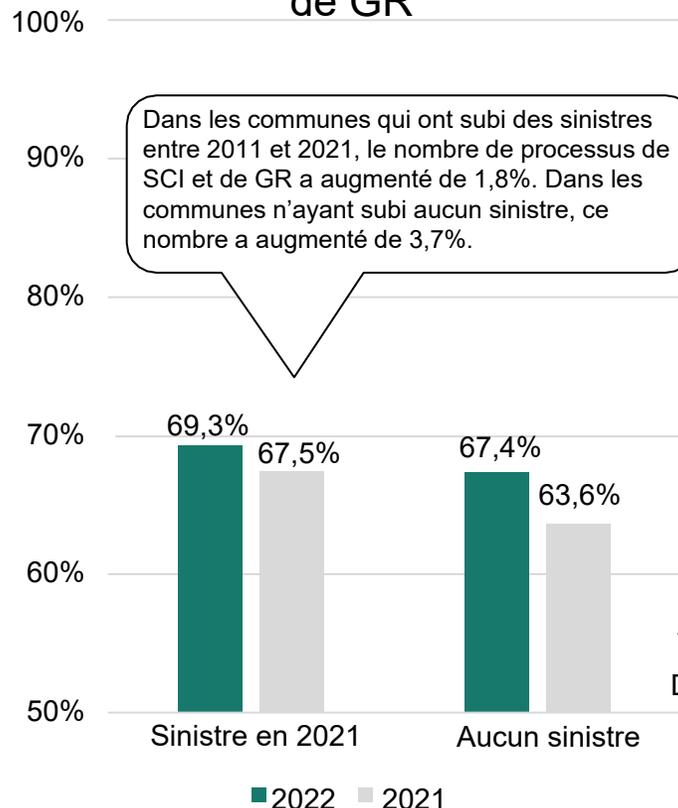
Activités de SCI et de GR intégrées en 2022 en fonction des sinistres subis jusqu'en 2021



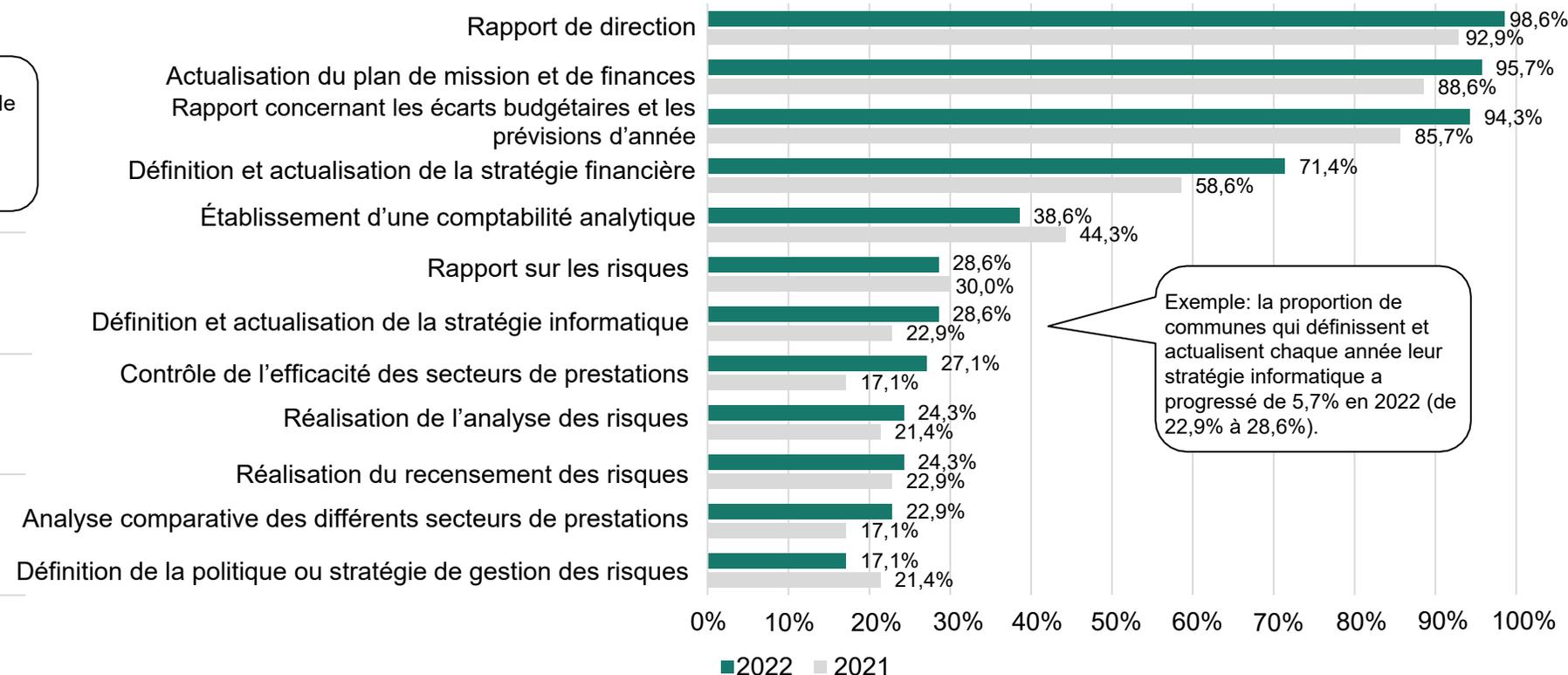
Parmi les communes ayant participé à toutes les enquêtes, la proportion de communes ayant subi au moins un sinistre au cours des 10 dernières années a diminué de 2019 à 2021 et de 2021 à 2022.

Dans les communes ayant participé à l'enquête aussi bien en 2021 qu'en 2022, l'exécution annuelle de processus de SCI et de GR a en moyenne progressé.

### Existence de processus de SCI et de GR



### Exécution annuelle de processus de SCI et de GR



Dans l'ensemble, l'existence de processus de SCI / GR dans les communes ayant subi un sinistre entre 2011 et 2021 a moins progressé que dans les communes n'ayant subi aucun sinistre.

Nous vous remercions infiniment pour votre soutien et restons à votre entière disposition pour toute question.

---

## **Prof. Dr. Markus Arnold**

Directeur de l'institut de comptabilité  
d'entreprise et de contrôle de gestion

E-mail: [markus.arnold@unibe.ch](mailto:markus.arnold@unibe.ch)

[www.iuc.unibe.ch](http://www.iuc.unibe.ch)

## **Joel Haueter**

Directeur général de la société  
publicXdata AG

E-mail: [joel.haueter@publicxdata.ch](mailto:joel.haueter@publicxdata.ch)

[www.publicxdata.ch](http://www.publicxdata.ch)