

WIRTSCHAFT UND RECHT

PROF. DR. IUR. LEO SCHÜRMAN, OLTEN/FREIBURG
Der Zweckartikel des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG)

DR. RER. POL. BEAT GERBER, BERN
Die Problematik der Zahlungsbilanzinterpretation

PD DR. PETER BÖCKLI, BASEL
Rechtliche Aspekte der Lenkungssteuern

LIC. OEC. PUBL. MARTIN JETZER, ZÜRICH
Zur Theorie und Praxis der Mehrheitswahl:
Ein Beispiel

PROF. LUC WEBER, GENÈVE
L'interprétation des comptes des collectivités publiques
sous l'angle de leur incidence conjoncturelle

L'interprétation des comptes des collectivités publiques sous l'angle de leur incidence conjoncturelle

Prof. Dr. Luc Weber, Genève

Les comptes des collectivités publiques sont devenus aujourd'hui un instrument d'information essentiel pour une politique financière au service du bien-être de la nation. Il est par conséquent indispensable de connaître la signification exacte des résultats globaux, partiels ou complémentaires, voire de chaque rubrique ou donnée, et de comprendre les principes sur lesquels ils sont établis. Or, force est de constater que cette interprétation n'est pas aussi simple qu'il pourrait paraître de prime abord.

Conformément à leurs trois fonctions, les comptes (et budgets) des ménages publics peuvent être interprétés sous trois angles de vue différents¹:

- a) celui de la politique ou du droit (contrôle du gouvernement et de l'administration);
- b) celui de la comptabilité ou de l'économie d'entreprise (gestion, compte rendu et bilan de l'activité économique et financière du ménage public);
- c) celui de l'économie politique (incidence de l'activité économique de l'Etat sur la conjoncture, la croissance économique, l'allocation des ressources et la distribution des revenus).

Historiquement, ces trois optiques ou fonctions ont successivement été au centre des préoccupations, l'optique économique devant son essor actuel à l'avènement de la politique macroéconomique keynésienne et aux progrès considérables obtenus dans l'intégration du secteur public dans les modèles économiques².

Sans qu'aucun aspect des comptes des collectivités publiques ne doive être négligé, il est évident que l'interprétation des comptes sous l'angle de leur incidence conjoncturelle mérite une attention toute spéciale. Considérant la place attribuée

¹ Cf. A. Schick, «The Road to PPBS: The Stages of Budget Reform» in F. J. Lyden et E. G. Miller (éds), *Planning, Programming, Budgeting, a Systems Approach to Management*, Markham, Chicago 1972, pp. 14-19.

² Cf. par ex.: A. Wolfensperger, *Les Biens collectifs*, coll. SUP, Presses Universitaires de France, Paris 1969, ou J. Burkhead et J. Miner, *Public Spending*, Aldine, Macmillan, Londres 1971.

à la politique budgétaire dans une politique de stabilisation moderne, et la relative maîtrise théorique de l'incidence du budget sur l'activité économique, il conviendrait d'être au moins parfaitement au clair sur la signification conjoncturelle des comptes publics. Ceci est tout particulièrement valable pour la Suisse qui connaît une diversité des systèmes de comptes nuisible à la transparence de l'information et une forme de fédéralisme financier peu propice à une action conjoncturelle concertée de l'ensemble des collectivités.

Axé sur l'incidence conjoncturelle du budget de la Confédération suisse, mais élargi par voie de comparaison au modèle type de comptes des autres collectivités publiques de la Suisse, cet article s'articule de la manière suivante:

1. synthèse des effets conjoncturels du budget,
2. synthèse du système comptable de la Confédération,
3. interprétation du compte d'Etat de la Confédération sous l'angle de son incidence conjoncturelle,
4. comparaison avec le modèle type de comptes des cantons,
5. conclusion.

1. Synthèse des effets conjoncturels du budget

On distingue communément trois effets du budget sur la conjoncture³:

- 1.1 l'effet de revenu (ou effet de demande ou encore effet multiplicateur),
- 1.2 l'effet de liquidité,
- 1.3 l'effet de substitution.

1.1 L'effet de revenu (ou effet de demande ou multiplicateur)

Les achats domestiques de biens et services (consommation et investissement) créent directement un revenu et une demande. Les transferts et impôts agissent indirectement, respectivement en augmentant ou diminuant le revenu disponible privé, qui influence à son tour la demande de biens de consommation et d'investissement, et par conséquent le produit national. Alors que l'effet de revenu des achats domestiques est entier, celui des transferts et impôts est diminué de la part des transferts qui est épargnée (propension à épargner) ou de la part des impôts qui aurait été épargnée sans (augmentation d') impôts, ou qui est épargnée en cas de réduction d'impôts. Ceci signifie par exemple qu'une dépense de subvention n'a pas d'effet multiplicateur pour la part que le bénéficiaire renonce à consommer (épargne). En outre, l'effet de revenu des transferts et impôts est réduit de la part dépensée à l'étranger (propension à importer) et il n'y a pas d'effet de revenu pour les transferts destinés à l'étranger (à l'instar des achats de biens et services), ainsi

³Pour plus de détails, voir R. A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York 1959, ou tout bon ouvrage de macro-économie.

que pour les impôts nationaux payés par des personnes physiques et morales qui exercent l'essentiel de leur activité économique à l'étranger.

En raison de ce décalage entre l'effet de revenu d'un achat et celui d'un transfert ou d'un impôt, une augmentation des dépenses de l'Etat entièrement couverte par une augmentation simultanée des recettes fiscales a tout de même un effet expansif sur le revenu, dont l'ampleur est – sous certaines conditions – égale à l'augmentation des dépenses. Un budget équilibré (dépenses couvertes par les recettes fiscales) a donc en principe déjà un effet expansif sur le revenu national.

En outre, l'augmentation ou la réduction finale du revenu est un multiple de la dépense ou de la ponction initiale. Dans le cas des achats par exemple, la dépense initiale de l'Etat est en effet suivie d'une série de dépenses secondaires, tout d'abord de la part des bénéficiaires directs des dépenses publiques, puis de la part des propres clients de ces bénéficiaires, et ainsi de suite. Il en résulte un effet multiplicateur qui est, pour l'économie nationale, d'autant plus élevé que les bénéficiaires des dépenses initiales et secondaires tendent à dépenser une partie importante de leur nouveau revenu et que la propension à importer est faible.

Par une action délibérée ou par le truchement de stabilisateurs automatiques, les collectivités publiques peuvent ainsi utiliser le budget pour stabiliser les fluctuations cycliques de l'économie. L'idéal voudrait que la politique budgétaire ait un effet anticyclique, à savoir un effet expansif (déficit) en cas de récession et un effet contractif (excédent de recettes) en cas de surchauffe, mais soit plus ou moins équilibré sur l'ensemble du cycle.

Il est malheureusement plus fréquent d'observer à l'étranger comme dans la majorité des collectivités suisses une tendance à long terme à l'augmentation de la dette publique. Sans doute cette situation dépend pour beaucoup des contraintes politiques; cependant, elle est également le produit d'une conception erronée qui stipule que les dépenses publiques d'investissement peuvent être financées par l'emprunt, à l'instar des investissements privés. S'il est parfaitement normal pour un entrepreneur privé de financer à l'aide de fonds étrangers un investissement dont le rendement ultérieur se chargera d'assurer le service de la dette, l'assimilation du secteur public au secteur privé est infondée pour deux raisons au moins: d'une part les dépenses courantes de l'Etat peuvent renforcer la capacité de production de l'économie tout autant qu'un investissement public; d'autre part, par son pouvoir de prélever des impôts, l'Etat est capable d'adapter ses moyens à ses fins et se doit de contribuer par ce biais à la stabilité économique.

L'augmentation de la dette publique ne doit pas être jugée selon cette optique micro-économique, mais sur le plan macro-économique de ses conséquences inflationnistes. En situation de plein-emploi, elle est inflationniste lorsqu'elle est financée par la création de monnaie par la Banque centrale ou les banques commerciales, ou encore par l'emprunt à l'étranger. Par contre, si elle est financée par

l'emprunt, elle n'est à première vue pas inflationniste car la demande de fonds de l'Etat – en supposant la politique monétaire inchangée – entre en concurrence avec celle du secteur privé. Toutefois, on peut craindre que cette concurrence sur le marché des émissions incite un secteur ou l'autre, ou les deux, à recourir plus fortement au crédit bancaire, ce qui nous place à nouveau dans la situation de financement inflationniste mentionnée en premier.

1.2 *L'effet de liquidité*

Chaque paiement entre l'Etat et le secteur privé modifie la liquidité de l'économie privée et peut avoir un effet de liquidité sur les dépenses privées, soit directement, soit indirectement par les réactions du marché financier. En d'autres termes, le budget a une incidence sur la masse monétaire et les taux d'intérêt.

Un effet de liquidité peut également naître des variations de la structure des échéances de la dette publique détenue par l'économie privée, variations résultant de la contraction de nouvelles dettes ou du refinancement de dettes anciennes. On admet en effet que la liquidité des créances de l'économie privée sur l'Etat est d'autant plus faible que leur durée est longue, et vice versa.

Dans le premier cas, l'effet de liquidité relève de la politique monétaire (qui n'est en principe utilisée délibérément que par la Banque centrale) et, dans le second, de la politique de la dette publique (qui fournit par contre à l'Etat un moyen d'action complémentaire).

Notons que l'incidence des budgets publics sur l'économie peut être aussi bien soutenue qu'atténuée (voire annihilée) par la politique monétaire de la Banque nationale. C'est pourquoi la théorie requiert un engagement coordonné des politiques budgétaires et monétaires. L'exemple classique de conflit porte sur le financement par l'emprunt d'un excédent de dépenses publiques recherché pour soutenir l'économie. Si la banque centrale n'accroît pas simultanément la masse monétaire pour compenser la raréfaction des liquidités de l'économie privée et la hausse des taux d'intérêt consécutive au financement du déficit par l'emprunt, l'effet expansif de l'excédent de dépenses est plus ou moins diminué (selon la valeur de certains paramètres, telles les propensions à consommer et à investir) par une réduction simultanée des dépenses privées d'investissement.

1.3 *L'effet de substitution*

Toute modification des composantes du budget (impôts, transferts et achats) peut avoir un effet stimulant ou au contraire décourageant – en d'autres termes un effet de substitution – sur l'économie. Une augmentation de l'impôt direct sur les personnes physiques peut par exemple encourager une substitution de loisir au travail. Bien que l'incidence conjoncturelle de ce troisième effet soit évidente, il est malheureusement de loin le plus mal connu tant sur les plans théoriques qu'empiri-

rique. De toute manière, son appréhension ne dépend guère de la présentation comptable du budget, c'est pourquoi nous l'ignorons ici.

2. Synthèse du système comptable de la Confédération

Le compte d'Etat de la Confédération s'articule comme suit¹:

a) Le *compte financier* enregistre l'ensemble des opérations de paiement et d'encaissement (crédits de paiement) effectuées avec des tiers.

b) Le *compte des variations de la fortune* enregistre les opérations purement comptables modifiant le montant de la fortune ou du découvert. Il s'agit d'écritures corrigeant celles du compte financier dans la mesure où elles ont une incidence sur le patrimoine; ainsi que les amortissements comptables de certains éléments du patrimoine et les versements à des provisions, effectuées dans le but de répartir (respectivement ultérieurement et préalablement) les charges comptables sur plusieurs exercices. Il s'agit également de quelques opérations internes telles les contributions d'employeur et les intérêts débiteurs de la Confédération à la caisse fédérale d'assurance. Toutes ces écritures n'ont de raisons d'être que si le point de vue du compte financier diffère de celui du bilan. L'achat d'un immeuble n'entraîne pas une réduction du patrimoine puisque la réduction des disponibilités est compensée par une augmentation des actifs immobiliers. Le surplus de recettes liées à une dépense spécifique n'accroît pas le patrimoine s'il est réservé à des dépenses ultérieures par la création d'une provision.

c) Le compte financier et le compte des variations de la fortune forment ensemble le *compte général* dont le solde (boni ou déficit) témoigne du résultat *comptable* de l'exercice et modifie le patrimoine ou le découvert de la Confédération.

d) Le *bilan*, qui correspond à l'état du compte capital en fin d'exercice, témoigne de l'état et de la composition de la fortune de la Confédération. Son évolution annuelle est le produit d'une double influence: premièrement son découvert est modifié par le solde des comptes financiers et des variations de la fortune (= solde du compte général); deuxièmement sa structure est modifiée par les variations intervenues en cours d'exercice entre les différents éléments du patrimoine. L'émission d'un emprunt par exemple accroît la dette au passif et les disponibilités à l'actif.

e) Le compte d'Etat est enfin complété par un certain nombre de tableaux présentant ses données sous une forme différente mieux adaptée à certains types d'analyse. Relevons la classification économique et fonctionnelle du compte financier et le tableau des besoins financiers et de trésorerie.

¹ Cf. *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 1973*, pp. 66^a-71^a.

3. *Interprétation du compte d'Etat de la Confédération sous l'angle de son incidence conjoncturelle*

3.1 *Le compte d'Etat et l'effet de revenu*

3.11 *Données spécifiques*

Nous avons vu que les achats de biens et services de consommation et d'investissement, les transferts et les impôts sont déterminants pour l'effet de revenu.

Par conséquent, ce sont les données du compte financier qui sont significatives. Les dépenses comprennent les achats de biens et services (rémunération, achats de consommation et d'investissement), les transferts à d'autres collectivités publiques ou à des tiers, les intérêts et les prêts et participations. Les recettes se composent du produit de la fortune, des recettes fiscales et des revenus divers, y compris les recettes au titre des prêts et marchandises. Toutes ces opérations de paiement ou d'encaissement ont un effet expansif ou contractif sur la demande indigène, à l'exclusion de quelques rubriques analysées ultérieurement.

Il apparaît immédiatement que les opérations comptables du compte des variations de la fortune n'ont en principe aucune influence sur la demande globale. Par exemple, la capitalisation d'un nouvel immeuble ne fait que corriger – en vue de l'établissement du bilan – la comptabilisation dans le compte financier de la construction d'un nouvel immeuble. Même si le solde du compte général et par conséquent le découvert du bilan demeurent inchangés, les dépenses du compte financier sont accrues du montant qui a été dépensé dans le circuit économique. De même, l'amortissement comptable du même immeuble enregistré au compte des variations de la fortune ne fait que réduire (par le biais d'un amortissement indirect) sa valeur comptable inscrite au bilan. C'est la construction qui est importante pour la conjoncture et non la charge annuelle d'amortissement comptable.

Il en va de même du versement à une provision pour une dépense spécifique (charge du compte des variations de la fortune) de la part non utilisée en cours d'exercice d'une recette liée à cette dépense. Il s'agit d'une simple écriture comptable qui ne fait que corriger dans l'optique du compte général et du bilan la part de recettes qui, bien que non utilisée, a été inscrite au compte financier et a opéré une ponction de revenu sur l'économie. L'utilisation d'une provision constitue quant à elle un revenu pour le compte des variations de la fortune qui corrige la dépense inscrite au compte financier. On voit donc que la comptabilité des provisions ne fait qu'annuler – pour l'exactitude du résultat comptable – les opérations du compte financier, de telle sorte que le solde du compte général et par conséquent le bilan demeurent inchangés. En d'autres termes, puisqu'elle est liée à une dépense ultérieure, une recette liée à une tâche spécifique (par exemple l'excédent non utilisé du bénéfice de la régie des alcools réservé à l'AVS/AI) ne doit pas augmenter le patrimoine; c'est pourquoi on l'annule par le versement comptable

à une provision (et vice versa pour une dépense). Il n'en demeure pas moins que c'est la dépense ou la recette – qu'elle soit ou non liée à une provision – qui compte pour l'effet de revenu.

L'effet de revenu du budget dépend donc – en simplifiant quelque peu – du *taux de couverture des dépenses par les recettes*. Par conséquent, il faut prendre garde de ne pas confondre cette notion-ci du taux de couverture avec celle utilisée par les comptables, car ceux-ci désignent en effet par là la couverture, *dans le compte général*, des dépenses et des *charges* par les recettes et les *revenus*. Ainsi, comptablement, un éventuel excédent des dépenses sur les recettes dans le compte financier peut être compensé par une augmentation du patrimoine de sorte que le découvert du bilan demeure inchangé. Pourtant, même s'il est justifié sur le plan comptable de prétendre que les revenus ont suffi à couvrir les charges, cela ne l'est pas dans l'optique conjoncturelle.

3.12 Corrections à apporter au compte financier

S'il est donc évident que c'est le compte financier et non le compte général qui est significatif de l'effet de revenu du budget, il convient de se demander maintenant si toutes les rubriques du compte financier doivent être retenues ou si d'autres devraient au contraire y être ajoutées. Or, il apparaît que quelques rubriques n'ont effectivement pas d'effet de revenu en Suisse; en bref, il s'agit:

- a) des achats de biens et services à l'étranger;
- b) des transferts à l'étranger (fonds offerts à des œuvres d'entraide internationale et dépensés à l'étranger);
- c) de la part des recettes fiscales acquittées par des personnes physiques ou morales domiciliées à l'étranger (valable avant tout pour l'impôt anticipé, ainsi que pour d'autres impôts dans la mesure où la ponction fiscale opère ses effets à l'étranger) à laquelle il faudrait soustraire la part des impôts payés à des Etats étrangers par des personnes physiques ou morales domiciliées en Suisse;
- d) de la part du produit de la fortune provenant de l'étranger (revenu des titres d'Etats étrangers, placements à la BRI, etc.);
- e) de la majorité des prêts, avances et participations ou de leur remboursement, dans la mesure où ils représentent une simple opération financière entre la Confédération et des tiers et n'ont par conséquent qu'un effet de liquidité. Par contre, les prêts, avances et participations ont un effet de revenu indéniable et doivent par conséquent être conservés lorsqu'ils constituent un subventionnement déguisé d'activités qui ne pourraient être financées en suffisance sans l'aide de la Confédération. La détermination de l'effet prédominant nécessiterait par conséquent une analyse détaillée de chaque poste.

Y a-t-il au contraire des rubriques à ajouter au compte financier parce qu'elles exercent un effet de revenu? A ce titre, l'élimination comptable de la périodicité

des recettes de l'impôt de défense nationale, par le versement dans un compte de dépôt, des paiements anticipés redevables la seconde année, doit être soigneusement examinée puisque la ponction opérée par les paiements anticipés tombe effectivement sur la première année du cycle. Il semble cependant que les paiements anticipés résultent pour l'essentiel d'une appréciation positive du rabais accordé ou simplement d'un besoin de commodité, et soient ainsi le fruit d'une décision qui n'affecte que la trésorerie et non la demande des contribuables⁵.

La comptabilisation par le compte des variations de la fortune de la contribution d'employeur de la Confédération à la caisse fédérale d'assurance, ainsi que des intérêts débiteurs sur le crédit accordé par la caisse à la Confédération, mérite aussi d'être envisagée de plus près. Il s'avère pourtant que si ces paiements étaient véritablement effectués, le solde du compte financier resterait inchangé car l'excédent de recettes actuellement versé par la Caisse à la Confédération (= recettes du compte financier) serait lui aussi enflé d'autant. Que l'une ou l'autre solution comptable soit retenue, il n'y a pas d'incidence conjoncturelle⁶.

Une fois épuré des dépenses et recettes qui n'ont pas d'incidence sur la conjoncture intérieure, le solde du compte financier de la Confédération donne dans la majorité des cas une idée correcte, mais grossière, de la direction, et dans une certaine mesure de l'ordre de grandeur, de l'effet de revenu. Toutefois, l'appréciation de la direction de l'effet est d'autant plus difficile que le solde du compte financier s'approche de zéro. Le compte financier apuré est par conséquent mieux à même de donner une idée générale sur l'incidence conjoncturelle du budget que le compte officiel, mais ne peut en aucune manière en fournir une évaluation précise. Il conviendrait pour cela de chercher à évaluer quantitativement cette incidence. Cette démarche nous éloigne toutefois de la simple interprétation du compte d'Etat sous l'angle conjoncturel. Contentons-nous donc de préciser ici que la mesure

⁵ A noter que ce compte de dépôt n'a pas été ouvert en 1974 et que toutes les recettes ont été portées au compte financier, car les paiements anticipés et les arriérés s'équilibraient pratiquement.

⁶ La quantification de l'incidence des corrections suggérées sur le résultat du compte financier de la Confédération est malheureusement extrêmement difficile et aléatoire. Certes, il est possible d'évaluer le montant des achats de biens et services et des transferts à l'étranger, de même que le produit de la fortune provenant de l'étranger, mais il est déjà plus difficile d'estimer le montant à soustraire (net des remboursements) des avances, prêts et participations qui constituent de véritables opérations financières et non un subventionnement déguisé. Par contre, aucune évaluation de la part des recettes fiscales acquittées par des personnes physiques ou morales domiciliées à l'étranger, de même que celle des impôts payés à l'étranger par des personnes domiciliées en Suisse, n'est disponible et il serait très difficile d'y procéder. Si l'on admet que la ponction fiscale opérée à ce titre est plus forte à l'étranger, les recettes enregistrées au compte financier devraient être réduites d'autant. Dans l'ensemble, on peut admettre que les dépenses devraient être diminuées de plus d'un milliard, mais que ce montant serait assez largement compensé par les recettes à déduire. En conséquence, le compte financier 1974, apuré dans l'optique de l'incidence conjoncturelle, présenterait vraisemblablement encore un déficit, qui devrait toutefois être inférieur au 1040 millions mis en valeur par le schéma habituel.

de l'incidence du budget sur la conjoncture constitue une démarche analytique importante, mais complexe. Elle implique une certaine désagrégation des données du compte financier et nécessite surtout l'utilisation d'un modèle économique représentatif des principales relations entre le budget et l'économie nationale et des principaux rouages de l'économie⁷.

3.2 *Le compte d'Etat et l'effet de liquidité*

Sont donc déterminants pour l'effet de liquidité tous les paiements entre le budget et l'économie privée car ils modifient la liquidité de ce dernier ou les taux d'intérêt.

L'accent étant porté sur toutes les opérations d'encaissement et de décaissement de la trésorerie fédérale, le compte financier ne fournit qu'une partie – certes de loin la plus importante – des opérations déterminantes. Il convient:

a) d'y ajouter les opérations financières du compte capital:

- impôt de défense nationale: compensation entre les deux années du cycle (n'a pas été opérée en 1974),
- prêts aux CFF (décaissement),
- variations des avoirs des PTT à la Confédération (augmentation = encaissement),
- variations des placements (augmentation = décaissement),
- variations de la dette publique (augmentation = encaissement),
- variations du montant des rescriptions (augmentation = encaissement),
- solde des débiteurs et créanciers,
- différence entre monnaies retirées et nouvelles frappes (excédent des retraits sur nouvelles frappes = décaissement, excédent des nouvelles frappes sur retraits = encaissement);

b) de corriger les opérations du compte financier et du compte capital qui n'affectent pas la masse monétaire intérieure:

- prise en considération sous l'angle de la masse monétaire de la variation des monnaies en circulation,
- annulation des versements nets à l'étranger;

c) d'y ajouter les opérations d'encaissement et de décaissement des PTT et des CFF (dans la mesure où elles ne figurent pas déjà dans les données de la tréso-

⁷ Remarquons que l'Administration fédérale des finances procède chaque année à cette évaluation en utilisant une version simplifiée du modèle mis au point par B. Hansen pour l'OCDE (Fiscal Policy in seven countries 1955-1965), OCDE, Paris 1969, pp. 41-48. Les calculs suisses ont permis de conclure pour 1974 que les modifications dans les dépenses et les recettes intervenues par rapport à 1973 ont produit un effet expansif de l'ordre de 800 millions. (Cf. *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le compte d'Etat de la Confédération de 1974.*) Voir aussi E. Buschor, «Staatshaushalt und Konjunkturpolitik in der Schweiz», *Wirtschaft und Recht*, 1970, 2, pp. 77-107, et J. Weilenmann, *Der Einfluss des Bundeshaushaltes auf den schweizerischen Konjunkturverlauf*, Berne 1974.

rie de l'Etat) afin de connaître l'incidence globale des finances fédérales sur la liquidité du secteur privé. Cet exercice pourrait également être étendu à l'AVS et à la Caisse nationale d'assurance⁸.

S'il est relativement aisé de déterminer dans quel sens et de quel montant les finances fédérales ont modifié la masse monétaire interne, il est beaucoup plus difficile – à l'instar de l'effet de revenu – d'évaluer l'incidence effective sur la conjoncture. Celle-ci dépend en effet d'un grand nombre de facteurs, notamment de l'incidence d'une variation de la masse monétaire (et des taux d'intérêt) sur les décisions de consommation et d'investissement des agents économiques. Seule une analyse fouillée permettrait de cerner cette question d'un peu plus près. Il est pourtant rare que l'on y procède car l'influence du compte d'Etat sur la masse monétaire et les taux d'intérêt est plus la résultante des décisions de dépenses et de recettes que le produit d'une politique monétaire délibérée de la part de l'Etat.

4. Comparaison avec le modèle type de comptes des cantons

Ainsi, nous avons établi que seul le compte financier de la Confédération a une signification conjoncturelle, mais que quelques modifications sont tout de même nécessaires pour que son solde donne une bonne image de l'incidence conjoncturelle – du moins de sa direction (lorsque le solde s'éloigne suffisamment de zéro) et dans une certaine mesure de son importance. Toutefois, seule une évaluation quantitative, nécessitant un modèle économique, permet d'évaluer l'incidence conjoncturelle avec une certaine précision.

Examinons maintenant si un autre modèle de comptes utilisé en Suisse serait mieux à même d'améliorer encore la transparence de la signification conjoncturelle de l'activité économique de l'Etat et de la mettre en évidence (la mesure de cette incidence demeure donc réservée à l'analyse économique).

Le système utilisé par la plupart des cantons et de nombreuses communes suisses⁹ comprend un compte ordinaire, un compte extraordinaire et un bilan. Sous réserve des comptabilités spéciales que certaines collectivités pratiquent pour des domaines tels que le service de l'électricité, du gaz et de l'eau, les hôpitaux, les usines d'incinération des ordures, etc., le compte ordinaire comprend les dépenses couvertes par les recettes courantes ainsi que les amortissements des dépenses extra-

⁸ En 1974, le décaissement de 1040 millions consécutif à l'excédent de dépenses a été plus que compensé par un encaissement de 1340 millions au titre de la lettre (a) et de 470 millions au titre des lettres (b) et (c), si bien que le circuit monétaire intérieur a finalement été épongé de quelques 700 millions (cf. *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le Compte d'Etat 1974*, ainsi que des données aimablement fournies par l'Administration des finances).

⁹ Cf. E. Buschor, «Das neue Rechnungsmodell», *Finanz- und Steuerpolitische Mitteilungen*, 1974, 21, pp. 5–8.

ordinaires, alors que le compte extraordinaire contient les dépenses à couverture préalable ou ultérieure. L'accent étant porté sur la capacité d'autofinancement, la nature des dépenses comptabilisées dans le compte extraordinaire ne joue en principe aucun rôle, mais il est tout de même fréquent de le réserver aux dépenses d'investissement. Toutefois, le contenu précis varie considérablement d'une collectivité à l'autre et parfois même selon la capacité financière du moment. Notons que la plupart des communes n'ont pas de compte extraordinaire et capitalisent leurs investissements directement au bilan.

Cette description schématique fait immédiatement ressortir que cet autre modèle n'est pas mieux à même de mettre en évidence l'incidence conjoncturelle. Les données devraient aussi être adaptées pour que toutes ou seules les données significatives soient retenues. Dans l'optique de l'effet de revenu notamment, cela implique que les comptes extraordinaire et ordinaire doivent être agrégés, après élimination des doubles écritures relatives au solde du compte ordinaire, aux amortissements et aux éventuelles provisions. Les amortissements et les provisions sont éliminés parce qu'ils n'ont donc pas d'incidence conjoncturelle directe. Remarquons qu'ils peuvent tout de même avoir une influence indirecte pour deux raisons qui s'opposent: d'une part, d'importants montants d'amortissements et de provisions grevant le compte ordinaire détériorent le résultat de ce dernier et risquent de se substituer à des dépenses courantes ou incitent à une augmentation des impôts; d'autre part, l'existence de provisions réservées à des dépenses spécifiques ou d'investissements entièrement amortis commercialement pourraient inciter à des dépenses qui ne se justifient pas véritablement.

On peut même craindre qu'un tel système, qui s'apparente plus à celui de la comptabilité privée puisqu'il considère que les investissements au moins devraient partiellement être financés par l'emprunt, ne favorise au contraire une politique inflationniste. Certes, il est normal que les collectivités de faible importance empruntent pour financer leurs investissements en dent de scie (construction d'une école ou d'une station d'épuration des eaux par exemple) parce qu'il leur serait impossible d'adapter leurs recettes momentanément et en suffisance, et parce que l'on peut aussi escompter un certain nivellement de ces vagues d'investissement sur l'ensemble des communautés. Par contre, cette pratique est discutable pour les ménages publics plus importants (grands et moyens cantons, grandes villes). Si l'on fait abstraction de la croissance à long terme des dépenses et de l'inflation, le volume annuel de leurs investissements est plus ou moins constant et tend à égaler l'amortissement constant opéré sur la valeur d'achat du stock de capital. Ceci implique que le transfert des dépenses d'investissement (ou de toute autre dépense non couverte immédiatement) dans un compte particulier, sous prétexte qu'elles peuvent être financées par l'emprunt, devient inutile puisque leur amortissement figurant au compte ordinaire tend à être identique aux dépenses effectives compta-

bilisées dans le compte extraordinaire. Dans l'optique conjoncturelle, il reviendrait donc au même de placer directement les investissements dans le compte ordinaire, ainsi que procède la Confédération.

La séparation des dépenses dans deux comptes différents répond à un motif purement comptable dans la mesure où l'incidence économique dépend effectivement de la dépense elle-même. Toutefois, cette pratique comptable a certainement eu un impact sur la conjoncture suisse de ces vingt dernières années. Etant donné qu'un système d'amortissements constants calculés sur le coût d'achat nivelle les fluctuations des investissements en ne faisant ressortir que la valeur moyenne des investissements antérieurs, la croissance à long terme du volume des investissements et l'inflation ne se répercutent qu'avec retard sur la charge annuelle d'investissement. Ce retard est d'autant plus important que cette moyenne se calcule sur 5, 10 ou 20 ans, selon le taux d'amortissement retenu (respectivement 20 %, 10 % ou 5 %). Dans ces conditions, la charge d'amortissement grevant le compte financier (auto-financement) correspond d'autant moins au montant des investissements que le taux d'amortissement est faible ou que la croissance des dépenses et l'inflation sont élevées. Or, un amortissement comptable trop faible fait apparaître la situation pour plus favorable qu'elle ne le serait si les investissements devaient directement être couverts par les recettes courantes, incitant les autorités à d'autres dépenses ou à renoncer à une augmentation des recettes. Il favorise donc une politique inflationniste des ménages publics (sous réserve des remarques relatives au financement du déficit et à la politique monétaire). Notons que la situation serait inversée en cas de contraction des ménages publics.

Cette politique inflationniste est aggravée par le fait que les Autorités cantonales et communales, à l'instar des entrepreneurs privés avec le compte de pertes et profits, ne mettent généralement en évidence que le résultat (le plus souvent favorable) du compte ordinaire, sous prétexte qu'il témoigne du résultat comptable de l'exercice. Elles omettent ainsi de mettre en évidence que l'ensemble des dépenses (de fonctionnement et d'investissement) ne sont le plus souvent pas couvertes par les recettes courantes et que le budget de la collectivité a ainsi un effet expansif sur l'économie nationale, effet qui jusqu'à un très proche passé était indésirable compte tenu de la situation inflationniste.

La constatation que le modèle de comptes le plus largement utilisé en Suisse se prête moins bien à la mise en évidence de l'incidence conjoncturelle du budget concerne moins – faut-il le préciser – le modèle lui-même que l'utilisation ou l'interprétation qui en est faite. Toutes les informations nécessaires sont en effet réunies dans l'un des deux comptes (sous réserve des comptabilités annexes); il suffirait donc de les agréger et de supprimer les doubles écritures pour obtenir un bon indice de l'impact conjoncturel du budget. On évitera par contre de ne considérer que le compte ordinaire puisque son solde dépend de la politique d'amortissement,

des variations des fonds de réserves et des fluctuations possibles dans les dépenses transférées dans le compte extraordinaire.

Cette remarque concerne la variété des systèmes utilisés aujourd'hui comme le projet d'un modèle de comptes communs à l'ensemble des communautés publiques, proposé par la Conférence des directeurs cantonaux des finances¹⁰. Toutefois, ce dernier réduit largement la distorsion des informations significatives pour l'impact conjoncturel car il fixe clairement le contenu respectif des comptes, un taux d'amortissement constant unifié, et fait apparaître le résultat final du compte administratif (comptes de fonctionnement + compte d'investissement) dans le compte d'investissement. Il n'évite cependant pas les distorsions qui résultent, en cas de croissance des dépenses d'investissement et d'inflation, du retard des amortissements sur les investissements effectifs ainsi que des variations des fonds de financement spéciaux.

5. Conclusion

Cet article s'est concentré sur l'interprétation des systèmes de comptes des collectivités publiques sous l'angle de l'incidence conjoncturelle de l'activité économique de l'Etat. Sans doute, le système le plus satisfaisant est celui de la Confédération: moyennant quelques adaptations modestes, son compte financier contient en effet toutes les rubriques déterminantes pour la conjoncture. La solution type retenue par la plupart des cantons et des communes importantes est par contre moins favorable. Répondant à des motifs comptables ou politiques, les procédures comptables utilisées, notamment en matière d'amortissements et de fonds spéciaux, tendent à faire disparaître l'incidence conjoncturelle. Les comptes contiennent pourtant toutes les informations déterminantes (sous réserve des comptabilités annexes) et il suffirait de les rassembler de manière adéquate. On sait bien sûr que quels que soient le système et les corrections apportées, l'évaluation précise de l'impact conjoncturel nécessite de toute manière une analyse économique quantitative qui sort entièrement du cadre strict de la présentation des comptes.

N'oublions pourtant pas en appréciant cette lacune que le système de comptes a d'autres fonctions à remplir et informations à fournir, en particulier en matière de gestion du ménage public, et que ceci peut parfaitement justifier une présentation qui ne corresponde pas à celle préférable dans l'optique de la conjoncture. Par contre, il serait très souhaitable que les données disponibles n'induisent pas en erreur et mieux encore que les données déterminantes soient – du moins pour les collectivités de moyenne ou grande importance – réunies de façon adéquate, par exemple sous la forme d'un tableau annexe. Pourquoi n'aurions-nous pas à côté

¹⁰ Cf. Conférence des directeurs cantonaux des finances, *Rapport sur un modèle de comptes communs aux collectivités publiques suisses*, Berne et Aarau 1973.

des classifications fonctionnelles et économiques des dépenses, une classification des recettes et dépenses qui mette en évidence les données déterminantes de l'impact de chaque collectivité publique sur la conjoncture? En plus d'une source d'information de valeur pour les observateurs et responsables de la politique conjoncturelle, ceci n'aiderait-il pas les communautés à prendre conscience de leur coresponsabilité dans ce domaine?

Literatureingänge

- Albertini Andreas von*, Grundlagenforschung zum schweizerischen Anlagfondsgesetz. XXVII, 267 S., Fr. 68.—, Schulthess Polygraphischer Verlag Zürich 1974.
- Baldi Peter*, Über die Gewährleistungspflicht des Verkäufers von Aktien, insbesondere beim Verkauf aller Aktien einer Gesellschaft. Heft 468 der Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft. 151 S., Fr. 32.—, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1975.
- Bär Hans J.*, The Banking System of Switzerland. Revised 5th edition. 103 S., Fr. 23.—, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1975.
- Berger Hans*, Das Statut der Vollmacht im schweizerischen IPR mit vergleichender Berücksichtigung Deutschlands, Frankreichs, Grossbritanniens, sowie der internationalen Verträge und Vertragsentwürfe. Heft 454 der Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft. 176 S., Fr. 33.—, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1974.
- Blessing Marc*, Aspekte Existenziellen Rechtsdenken. Heft 443 der Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft. 257 S., Fr. 35.—, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1973.
- Büchi Alfred J.*, Grundzüge des schweizerischen Schuldbetreibungsrechts. Bd. 1. Grundrisse der Rechts- und Wirtschaftslehre. Rechtliche Reihe. XXIII, 180 S., Fr. 29.—, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1975.
- Brubin Urs*, Planänderung im Raumplanungsrecht. Heft 480 der Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft. XXIX, 164 S., Fr. 36.—, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1975.
- Colloque international sur le droit international privé des groupes de sociétés*. Genève 9–11 mai 1973. Bd. 14 der Schweizerischen Beiträge zum Europarecht. 277 S., Fr. 45.—, Georg, Genève 1975.
- Defuns Marcus*, Die Bundessubventionen als Problem des Föderalismus in den USA, unter besonderer Berücksichtigung der Grants-in-Aid für das Berufsbildungswesen, den Gewässerschutz, die Regionalentwicklung und die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung. 210 S., Fr. 28.—, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1974.
- Droit et pratique du commerce international*. International trade law and practice. Tome 1, No. 1, Masson et Cie., Paris 1975.
- Emch Urs*, Der Geltungsbereich des Anlagfondsgesetzes. Bd. 19 der Schriften zum Bankwesen. XII, 185 S., Fr. 32.—, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1975.
- Erb Felix*, Die Bankvollmacht. Ein Praxisbezogener Leitfaden für den Juristen, Bankfachmann und Vermögensverwalter. With summary in English. XXV, 347 S., Fr. 34.—, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1974.
- Fleiner Thomas*, Recht und Gerechtigkeit. Eine Einführung in rechtliche und staatsphilosophische Grundfragen. 144 S., Fr. 25.—, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1975.

- Frebner Rolf*, Der Vertrag zwischen Filmverleiher und Kinobesitzer nach schweizerischem Recht. Heft 460 der Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft. XXII, 213 S., Fr. 36.-, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1975.
- Furrer Richard*, Der Finanzausgleich im Kanton Zürich. Heft 474 der Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft. XII, 327 S., Fr. 36.-, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1975.
- Germann Raimund E.*, Politische Innovation und Verfassungsreform. Ein Beitrag zur schweizerischen Diskussion über die Totalrevision der Bundesverfassung. Bd. 3 der St. Galler Studien zur Politikwissenschaft. 247 S., Fr. 38.-, Verlag Paul Haupt, Bern 1975.
- Geser Guido*, Die Frau als Vorgesetzte. Eine Untersuchung der die Karriere weiblicher Personen beeinflussenden Faktoren. 180 S., Fr. 24.-, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1973.
- Gimbel Hermann*, Ein Beitrag zu den privatrechtlichen und öffentlichrechtlichen Problemen des Charterverkehrs unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in der Schweiz und Deutschland. 414 S., Fr. 44.-, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1974.
- Gitbud Leo*, Die rechtliche Behandlung der Preisunterbietung nach dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb und der Kartellgesetzgebung in der Schweiz und in Deutschland. Diss. jur. Freiburg. 163 S., München 1974.
- Gutachten über die Bewertung von Wertpapieren ohne Kurswert* für die Vermögenssteuer. Verfasst von einer Expertenkommission. Herausgegeben von der Schutzorganisation der privaten Aktiengesellschaften, Basel. 124 S., Fr. 38.- Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1975.
- Gutzwiller P. M.* (Hrsg.), Arbeitsbewilligungen für Ausländer. Sammlung eidgenössischer und kantonaler Erlasse. Begrenzungsmassnahmen des Bundes. Ausführungsvorschriften der Kantone. VII, 110 S., Fr. 16.-, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1975.
- Gutzwiller P. M., K. Hug, F. Meyer u. a.* Grundriss der schweizerischen Privat- und Steuerrechtes mit angrenzenden Gebieten und internationalem Recht. XLVIII, 457 S., Fr. 56.-, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1975.
- Höhn Ernst, Benno Lutz, André Zünd* (Hrsg.) Steuerplanung in der Unternehmung. Referate eines Seminars der Weiterbildungsstufe der Hochschule St. Gallen. Bd. 17 der «Schriftenreihe Finanzwirtschaft und Finanzrecht». 188 S., Fr. 58.-, Verlag Paul Haupt, Bern 1975.
- Kaden Erich-Hans*, Le jurisculte Germain Colladon, ami de Jean Calvin et de Théodore de Bèze. No. 41 des Mémoires publiés par la Faculté de Droit de Genève. 174 p., Fr. 32.-, Librairie de l'Université Georg & Cie, Genève 1974.
- Kartothek zum schweizerischen Obligationenrecht*. Lieferung 36, Judikatur des Jahres 1972, Literatur des Jahres 1973. Fr. 98.15, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1974.
- Kartothek zum schweizerischen Obligationenrecht*. Jahrgang 37, Judikatur des Jahres 1973, Literatur des Jahres 1974. Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1975.
- Kleiner Beat*, Die Abgrenzung der Garantie von der Bürgschaft und anderen Vertragstypen mit besonderer Berücksichtigung des Bankgarantiegeschäftes. 2., durch einen Nachtrag und Mustertexte ergänzte Auflage. 137 S., Fr. 23.-, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1974.