Zeitschrift: Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales

Herausgeber: Société d'Etudes Economiques et Sociales

Band: 26 (1968)

Heft: 4

Artikel: La planification financière des corporations de droit public

Autor: Jequier, Rémi

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-136345

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 08.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

La planification financière des corporations de droit public

(Quelques aspects méthodologiques)

Rémi Jequier
Docteur en droit, économiste, Genève

INTRODUCTION

En Suisse, après la Seconde Guerre mondiale, on a pensé qu'il fallait garder des travaux publics en réserve pour lutter contre la crise qui allait arriver. C'est le contraire qui se produisit, si bien que l'appareil de production travailla principalement pour satisfaire les besoins de l'économie privée, les installations du secteur public s'adaptant facilement à cette croissance de l'activité industrielle et commerciale, car elles sont en général caractérisées par une élasticité élevée. Toutefois, leur capacité a des limites; c'est pourquoi, les besoins en infrastructures étant devenus de plus en plus aigus, ils nécessitent actuellement des investissements considérables des pouvoirs publics (autoroutes, écoles, hôpitaux, pollution des eaux), alors que les impôts ont été progressivement réduits depuis la dernière guerre (dernière baisse IDN en 1965) et que les pressions inflationnistes ne cessent pas.

De plus, on constate, dans l'évolution de la croissance économique, que l'équipement industriel est normalement précédé d'un minimum d'éléments d'infrastructure (routes, ponts, aérodromes) et que dans la phase suivante du développement, l'effort est mis sur les équipements de caractère collectif: hôpitaux, bâtiments universitaires et de recherche, vastes programmes d'urbanisme. C'est la phase de l'infrastructure sociale qui répond aux besoins d'une population au niveau de vie élevé et dont la demande en biens collectifs s'accroît à mesure que les besoins individuels sont satisfaits (il faut pouvoir se déplacer rapidement lorsque l'on possède une voiture). Certains vont même jusqu'à dire que les besoins collectifs deviendront si importants que l'Etat sera dans l'obligation de diminuer, par l'impôt, la part des revenus disponibles que les particuliers peuvent dépenser comme bon leur semble, afin que ces sommes soient redistribuées sous forme d'investissements servant l'intérêt général.

Précisons d'emblée que notre étude porte exclusivement sur les méthodes et les moyens utilisés par des pouvoirs publics en matière de finances et que les termes « planification », « programme », voire « plan » ou « planning » se rapportent à l'évolution des dépenses et des recettes du ménage de l'Etat et non à l'économie dans son ensemble. Cette précision est nécessaire, car en associant l'Etat et la planification, on pense souvent d'abord à l'élaboration de plans économiques globaux, tels que les connaissent certains pays. Dans le domaine des finances publiques, on peut distinguer la planification qui serait l'élaboration de plans avec des variantes de la programmation qui se définirait comme le choix fait entre diverses possibilités [1]. Toutefois, le sens des termes étant fluctuant selon les auteurs, nous considérerons les quatre mots mentionnés ci-dessus comme synonymes.

[1] P. SENF: art. « Budget » in *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, 1959. Voir aussi la notion de planification financière retenue par la Commission Jöhr.

Si, il y a quelques années, un certain scepticisme et un manque d'intérêt se manifestaient à l'égard de la planification financière, l'apparition de quelques déficits et une meilleure prise de conscience des tâches importantes qui attendent les pouvoirs publics ont peu à peu modifié l'attitude prise à l'égard de la planification.

En 1963, la Banque Populaire Suisse [1], après avoir cité quelques exemples où des agrandissements de bâtiments publics n'avaient pas été prévus à temps, relevait qu'avec le développement dynamique de l'économie et de la population, un plan à longue échéance englobant tous les secteurs devrait être établi. Si l'on veut ne pas être submergé par les problèmes découlant de la croissance de la population, la planification à longue échéance s'impose afin d'assurer un avenir supportable sur des bases autant que possible exemptes de défauts. Du reste, des éléments statistiques pour entreprendre de tels travaux ne manquent pas.

M. Olivier Reverdin, conseiller national, précisait également en 1963 la nécessité d'établir un ordre d'urgence et de mettre en regard des projets les possibilités d'exécution [2]. La même année, le professeur P. Goetschin proposait l'établissement de programmes à long terme pour les dépenses publiques de la Confédération et des cantons, notamment en matière d'investissements [3]. En outre, à cette époque, d'aucuns n'hésitaient pas à demander la création d'un office fédéral de la planification [4].

En décembre 1964, M. A. Borel, conseiller aux Etats, déposait une motion, acceptée par les Chambres fédérales, invitant le gouvernement à créer un groupe de travail chargé d'étudier les grandes lignes d'un développement optimum à long terme de notre pays, et d'établir les priorités relatives et absolues qui en découleraient. Le Conseil fédéral vient de faire connaître quels sont les groupes de travail entreprenant ces recherches (Commission de prospective présidée par M. H. Allemann).

En octobre 1965, M. F. Schürch, président du Conseil des « Fabriques de tabac réunies », proposait, lors d'une conférence faite à Genève [5], la création d'un organisme indépendant de l'Etat, chargé de centraliser les informations et d'établir une prospective: besoins en main-d'œuvre et définition des priorités, etc. Ce qui est bon pour les entreprises doit être bon pour le pays.

En mars 1966, lors de l'assemblée de la Chambre de commerce de Genève, M. L. Maire, souhaitait [6] une large programmation se traduisant en quelques lignes directrices générales et précisant les priorités ainsi que la voie sur laquelle notre collectivité devrait s'engager. Un mois plus tard, M. H. Allemann, délégué du Conseil fédéral aux questions conjoncturelles, exposait [7] qu'une planification des investissements de l'Etat était indispensable mais devait se limiter aux dépenses publiques sans déborder sur le secteur privé soumis aux lois de l'économie de marché.

Ainsi, peu à peu, s'est établie une certaine doctrine qui a conduit à préciser le rôle de la planification pour les pouvoirs publics. S'il est normal que des entreprises ou des services industriels recourent à des techniques de planification très complexes à moyenne ou à longue échéance, il est apparu que l'Etat pouvait également utiliser de tels procédés dans sa propre sphère d'activité. La planification n'a pas besoin d'être globale et de s'étendre

---

[1] BPS: « Planification à longue échéance indispensable », *Reflets*, novembre 1963.
[2] *Journal de Genève*, mars 1963.
[3] *Revue Suisse d'économie politique et de statistique*, 3/1963.
[4] R.-H. WUST: « Planifier en Suisse: l'Etat ou l'économie privée? » *La Suisse*, 3.5.1963.
[5] *Tribune de Genève (T. de G)*, 8.10.1965, p. 25.
[6] *T. de G.*, 24.3.1966.
[7] « Politique conjoncturelle et croissance économique », *Journal de Genève (J. de G.)*, 26.4.1966.

à l'ensemble des secteurs économiques du pays. C'est plutôt dans des tâches précises et bien déterminées qu'elle peut rendre de précieux services, car l'absence de lignes directrices pour l'Etat peut causer, indirectement, de sérieuses difficultés aux entreprises qui dépendent des commandes des pouvoirs publics.

Des avis plus récents ont confirmé cette tendance. Au cours de l'assemblée de 1967 de la Société suisse des industries chimiques, M. E. Junod, président, spécifiait [1] qu'il est parfaitement normal que les pouvoirs publics, qui en tant qu'entrepreneurs ont à résoudre des problèmes semblables à ceux de l'économie privée, fassent eux aussi des plans pour déterminer l'ampleur des besoins à satisfaire, la confronter avec les moyens dont ils disposent et établir un ordre de priorités.

M. Ed. Seiler, directeur du Redressement national, écrivait [2]: « Une programmation financière à long terme est devenue absolument nécessaire. Non seulement elle est la condition d'une coordination de la politique de dépenses de la Confédération, des cantons et des communes, en fonction d'une politique conjoncturelle, non seulement elle représente l'instrument de travail naturel d'une administration qui assume de plus en plus des tâches à caractère industriel, non seulement elle constitue un moyen d'orientation bienvenu pour le Parlement et l'opinion publique, mais elle est surtout le point de cristallisation d'une action politique en matière financière ».

A Lausanne, en octobre 1967, au colloque du groupement international pour l'étude des problèmes de l'épargne, M. S. Schweizer, président du Conseil de la SBS, remarquait [3] que la planification à long terme des finances publiques revêt une importance particulière car elle permet de combiner dans le temps les prélèvements fiscaux et les appels au marché financier. Lors du congrès de l'Union libérale suisse à Neuchâtel, M. R. Déonna, conseiller national, releva [4] que ce qui avait manqué en Suisse, « c'était la programmation qui aurait permis non pas de réduire les dépenses publiques indispensables, mais de les répartir dans le temps afin d'égaliser le rythme de croissance ».

Ainsi, la Confédération et la plupart des cantons ont établi dans notre pays des plans financiers. Le document le plus important est « L'évaluation des recettes et dépenses de la Confédération 1966/1974 », établi par une commission d'experts présidée par le professeur W. Jöhr. Il est dès lors normal que les pouvoirs publics tentent d'appliquer des méthodes prospectives afin de pouvoir informer d'une façon plus complète et plus précise les corps consultatifs et les citoyens. Il est d'autant plus nécessaire de connaître l'évolution probable du ménage des corporations de droit public que toutes modifications législatives d'ordre fiscal notamment exigent beaucoup de temps (préparation du projet, préconsultation, examen des commissions parlementaires et parfois référendums.)

Nous examinerons successivement les formes de planification, les problèmes généraux de méthode, les questions soulevées par l'estimation des recettes, puis des dépenses, pour étudier finalement les méthodes d'analyse des résultats.

---

[1] *J. de G.*, 24, 25.6.1967, p. 6.
[2] *Agefi*, 4/5.6.1967.
[3] « Epargne et marché des capitaux » *J. de G.*, 28/29.10.1967.
[4] « La vie est plus chère pourquoi ? » *J. de G.* 16.10.1967.

CHAPITRE 1. FORMES DE PLANIFICATION FINANCIÈRE

A) Les éléments à planifier

Avant d'entreprendre des travaux et des recherches pour établir un plan financier, il est nécessaire de déterminer d'une façon précise les éléments à prendre en considération. On peut très bien concevoir un programme partiel qui se bornerait à examiner l'évolution des dépenses d'un secteur particulier: enseignement public ou santé par exemple. Cela s'avérera particulièrement indiqué si des constructions importantes sont envisagées dans ces secteurs-là [1]. Comme l'édification d'un bâtiment hospitalier peut durer 20 à 25 ans du début des études à la mise en exploitation, il est pour ainsi dire nécessaire d'établir, à côté du plan d'exécution des travaux, un programme financier du coût de construction et de l'aménagement intérieur, sans omettre le futur budget d'exploitation. En outre, il n'est pas inutile d'examiner l'incidence qu'aura un montant de travaux de cette importance sur l'économie locale (les entreprises qui se verraient confier l'exécution de l'ouvrage pourront-elles faire face aux délais fixés, devront-elles adapter leur capacité de production, en trouveront-elles les moyens ?).

Dans certains cantons, à Genève notamment, les études de planification ont d'abord eu pour objet d'établir un ordre de priorité en matière de travaux d'utilité publique en fonction d'un plan de financement ou plutôt de trésorerie qui indiquait les décaissements probables pour une période de 4 ans. Il en est de même actuellement pour les cantons de Bâle-Ville, Neuchâtel, du Valais et de Zoug qui ont élaboré des prévisions pour leurs investissements.

Ces dernières années, outre la Confédération, 13 cantons ont, à notre connaissance, publié un plan financier ou un document analogue qui examine l'évolution sur 4 ou 5 ans des dépenses et des recettes ordinaires dans leur ensemble et tient également parfois compte des besoins concernant les équipements collectifs.

Tableau des plans financiers de certains cantons [2]

a) *Plans financiers ou documents assimilés*

Cantons	*dates de publication*	*périodes*
1) Soleure	septembre 1965	1966-1970
2) Schaffhouse	février 1966	1966-1970
3) Zurich	juin 1966	1967-1970
4) Berne	octobre 1966	1967-1972
5) Aarau	octobre 1966	1967-1970 [3]
6) Tessin	octobre 1966	1967-1974
7) Genève	octobre 1966	1967-1970
8) Saint-Gall	octobre 1966	1967-1971
9) Lucerne	novembre 1966	1967-1971
10) Obwald	janvier 1967	1967-1971
11) Thurgovie	juin 1967	1968-1972
12) Schwytz	octobre 1967	1968-1972
13) Fribourg	novembre 1967	1967-1971
14) Glaris	août 1968	1967-1974 [4]

[1] Sur le plan fédéral par exemple: le programme à long terme pour la construction de routes nationales adopté le 15 août 1967 par le Conseil fédéral ou le message concernant l'aide de la Confédération aux universités cantonales du 28 novembre 1967.

[2] Il s'agit ici des documents de base. Plusieurs cantons ont complété ou amélioré leurs premiers plans.

[3] Etude de prospective en 1959 déjà, revision en septembre 1963 et septembre 1965.

[4] Plan financier en 1960 déjà sur les années 1939 à 1962.

b) *Perspectives ou lignes directrices en matière financière*

15) Zoug	septembre	1965	1966-1974
16) Valais	octobre	1966	1967-1970
		1964	1965-1968
17) Bâle-Ville	septembre	1966	
	(3 étapes)		1) 1967-1972
			2) 1973-1978
			3) 1979-1990
18) Neuchâtel	avril	1967	1967-1971

Certaines grandes villes ont également entrepris des études dans ce domaine.

Relevons encore que rien n'empêche d'avoir des plans financiers globaux et des programmes financiers partiels plus détaillés ou à plus long terme dans un domaine particulier. Par ailleurs, des plannings de travail (réorganisations administratives ou comptables, programmes pluriannuels d'entretien des routes ou de bâtiments) permettront de préciser certaines données utiles à la planification financière.

B) Divers types de plans

Lorsque les éléments à planifier ont été fixés, il s'agit de déterminer le type de plan que l'on veut choisir en fonction des buts à atteindre. On peut distinguer quatre sortes de plans financiers à long terme:

a) Le plan élaboré par le gouvernement qui contient les incidences financières de la politique choisie et par là la justification de certaines dépenses. En mettant l'accent sur les fins à réaliser, ce genre de programme commande à proprement parler la planification financière à long terme, une fois les grandes options définies. Souvent mis sur pied après de nouvelles élections, un tel plan fixe le cadre de l'action des pouvoirs publics pour la législature.

Il existe une certaine analogie entre un tel document et le contrat ou le programme de législature tel qu'il a été préconisé. La motion déposée par M. le conseiller national L. Schürmann le 1er mars 1967 et adoptée par l'Assemblée fédérale dans le cours de la même année a notamment conduit le Conseil fédéral à préciser les éléments de sa politique à moyen terme: Rapport sur les grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1968-1971 (15 mai 1968).

b) Le plan de trésorerie qui fixe la répartition dans le temps des entrées et des sorties de fonds. Sur une période de 4 à 5 ans pour les cantons [1], les dépenses et les recettes probables sont estimées ainsi que l'importance du recours à l'emprunt nécessaire pour accomplir les tâches envisagées. La plupart des collectivités publiques ont élaboré en Suisse un plan de ce type qui donne les tendances futures du ménage de l'Etat, compte tenu de contraintes inéluctables (notamment, l'augmentation de la population et les modifications de sa structure: accroissement du nombre d'enfants scolarisables et des personnes âgées).

c) Le plan de la répartition prévisible des autorisations d'engagement de dépenses dans le temps, c'est-à-dire les dates approximatives des signatures des contrats, en matière d'équipement et d'entretien de l'infrastructure ou d'achat de matériel militaire.

Cette sorte de programme revêt plus une importance économique que financière, c'est pourquoi sa réalisation s'avère surtout utile dans un cadre national. En effet, le moment

[1] La période à envisager dépendra du temps qu'il faut pour faire approuver des modifications à la législation existante.

où une corporation de droit public décide des dépenses qui procureront des commandes considérables à des secteurs industriels peut susciter des réactions variées. Le fait de savoir que l'Etat devra en telle année procéder à un investissement ou à des acquisitions particulières pourra être à l'origine d'une modification des choix des entrepreneurs. Ces derniers pourront alors adapter leur potentiel de production (usines, machines, main-d'œuvre) pour être prêts à satisfaire les besoins lorsque les soumissions seront publiées. Même si pour les sociétés adjudicataires, ou susceptibles de le devenir, les paiements de l'Etat n'interviennent que beaucoup plus tard, la signature de contrats, voire la publication d'un nouveau programme ou des modifications à un planning existant, ont une action sur l'évolution économique du pays et indirectement sur les recettes et les dépenses futures du secteur public. Il est donc opportun de déterminer les dates, les montants et les branches économiques touchées sous la forme d'une liste de contrats à conclure.

d) Une quatrième sorte de plan consiste à préciser l'évolution de l'activité financière de l'Etat sur plusieurs années d'après les catégories et les agrégats de la comptabilité nationale. Un tel système peut être utilisé dans un pays centralisé dont le budget représente la quasi-totalité du ménage public. Dans un état fédératif où plusieurs collectivités détiennent chacune une partie de l'autorité en matière financière, un tel moyen est plus difficilement applicable. Des recherches dans ce domaine sont cependant précieuses pour connaître les interactions des secteurs privé et public dans l'avenir. En se fondant sur les comptes nationaux antérieurs pour établir des relations entre certains agrégats, il est possible d'extrapoler des éléments significatifs ou d'élaborer un modèle. Néanmoins, des prévisions sur l'évolution probable de chaque branche sont presque nécessaires dans un tel travail, ce qui peut présenter un caractère aléatoire assez marqué pour les cantons.

Ces quatre formes de plans ne sont pas exclusives l'une de l'autre. Après la mise sur pied d'un programme tel qu'il est décrit sous lettre *a*), l'affinement des données de base peut conduire à un plan du type *b*) ou *c*). Toutefois, il est essentiel de savoir selon quelle perspective le plan sera lancé afin de ne pas aboutir ultérieurement à des confusions ou des ambiguïtés. Le plan de trésorerie *c*) fait plus particulièrement l'objet de la présente étude.

C) Programme financier ou budget pluriannuel (biennal)

Même si l'acceptation d'un budget pour deux années nécessite une modification constitutionnelle et des revisions de lois qui peuvent prendre un certain temps, il est toutefois intéressant d'examiner cette question pour les avantages pratiques qu'elle apporterait.

Avant de voir cet aspect positif, relevons que la période de deux ans ne signifie rien du point de vue économique et financier et que des prévisions de dépenses et de recettes pour deux ans pour chaque rubrique budgétaire sont délicates et peuvent éventuellement nécessiter des lois rectificatives au cours de la période biennale.

Quant aux avantages, on peut les concevoir sous trois angles principaux:

1. *Du point de vue fiscal,* il peut être indiqué de faire coïncider la période des dépenses avec celle des recettes, vu que l'impôt de défense nationale et certains impôts cantonaux. (Zurich, Vaud, par exemple) sont perçus sur la base d'une déclaration bisannuelle.

2. *Du point de vue pratique,* le budget et les comptes sont la source de travaux importants qui mobilisent les autorités et l'administration durant de longues périodes. Le budget de l'exercice suivant est à peine voté qu'il faut préparer les comptes de l'année écoulée.

Si le budget est voté en début d'exercice, il y a même un chevauchement avec les comptes en préparation qui risquent de n'être adoptés que très tardivement dans l'année, ce qui retardera de nouveau le vote du budget de l'exercice suivant. En instituant une période biennale, il est possible de consacrer l'année suivant le vote du budget à des travaux de prévision (adaptation du plan quadriennal également tous les deux ans) ou à l'amélioration de la gestion et de son contrôle.

Ainsi, après avoir accepté avant la fin de l'année précédente une loi budgétaire provisoire autorisant l'exécutif à pourvoir aux dépenses et aux recettes de l'Etat jusqu'à la promulgation du budget, l'assemblée législative voterait le budget en cours d'exercice, une fois connus les résultats de l'année écoulée. La validité de la loi serait prolongée jusqu'à la fin de l'exercice suivant.

3. *Du point de vue financier,* le système biennal présente également un certain avantage. Les corporations de droit public estiment en général leurs recettes selon la règle de la pénultième année, en les corrigeant éventuellement par le système de l'évaluation directe, si elles disposent de données statistiques économiques suffisantes. Comme c'est rarement le cas, le système biennal ne serait guère moins précis que le régime actuel puisque l'on voterait, par exemple, au début de 1968 un budget pour 1968 et 1969 sur la base des résultats 1967, qui servent de toute façon à mettre sur pied le projet de budget annuel 1969 au cours de 1968.

D) Organismes chargés de l'élaboration

A juste titre, on a distingué deux phases principales dans la préparation d'un plan financier: la phase technique et la phase politique.

a) La phase technique consiste à présenter les éléments du plan financier, soit les dépenses et les recettes telles qu'elles peuvent être estimées selon des méthodes que nous examinerons plus loin, ainsi qu'un inventaire des besoins relatifs aux investissements avec leurs conséquences probables sur les budgets ordinaires.

Dans les cantons, cette tâche a en général été confiée à des groupes de travail interdépartementaux, parfois assistés d'experts. A notre connaissance, aucune collectivité publique n'a encore en Suisse créé un service chargé de la planification financière comme le recommande la Commission Jöhr pour la Confédération. Un tel organisme devrait nécessairement dépendre du Département des finances et former, par exemple avec un service chargé de l'élaboration des budgets, une direction ou une division particulière. Notons que la Confédération paraît être seule à avoir mandaté jusqu'ici une commission d'experts choisie tout à fait hors de l'administration pour mettre sur pied une planification financière à long terme de ses finances.

La procédure utilisée par les cantons est bonne, car elle incite les hauts fonctionnaires et les cadres à des échelons divers à acquérir peu à peu un esprit prospectif qui, s'il est entretenu et développé, permettra d'éviter sans doute des erreurs non seulement sur le plan financier mais aussi en matière de coordination. En s'efforçant d'améliorer les prévisions budgétaires, les services seront amenés parfois à repenser leurs méthodes de travail en appliquant de nouvelles techniques de planning notamment. (PERT, analyses coût/bénéfice par ex.)

Si le recours à des experts est précieux pour des questions précises, il est, semble-t-il, délicat de confier à une commission extra-administrative le soin d'établir un plan financier, car les fonctionnaires qui ne seraient associés qu'en petit nombre ou que

partiellement à ses travaux ne se sentiraient pas concernés par des études de ce genre. Relevons encore que des tentatives parallèles, commission d'experts et groupe de fonctionnaires, peuvent être profitables. Dans les chapitres suivants, nous étudierons plus spécialement des méthodes à utiliser dans cette phase technique.

b) La phase politique peut se diviser en deux parties: au niveau de l'exécutif, puis au stade du législatif.

C'est le rôle du gouvernement d'orienter périodiquement les travaux de planification en procédant à certains choix préliminaires afin que le plan, une fois publié, reflète ses intentions et la politique qu'il entend réaliser grâce à la fixation de certaine priorités. Il est important que, dans cette première partie de la phase politique, les contacts entre autorités et organes chargés du plan soient assez fréquents afin que les uns et les autres prennent conscience des intentions et des difficultés réciproques. De cette façon, les commentaires aussi bien que les chiffres tiendront compte de ces deux aspects de la planification financière.

La seconde partie de la phase politique commence lors des discussions du plan financier devant l'assemblée législative. Cette dernière pourra inviter le gouvernement à modifier des éléments de sa politique, ce qui portera en général surtout sur les travaux d'utilité publique. Si les plans financiers font apparaître des déficits, les représentants du peuple examineront alors comment l'équilibre financier ou la couverture des excédents de dépenses pourront être réalisés. Il pourra en résulter soit une réforme fiscale, comme à Genève en 1967, soit des réductions de prestations ou des réorganisations afin de comprimer les découverts. C'est ainsi en connaissance de cause que des décisions seront prises. Ajoutons encore que lors du vote des lois qui ont pour la plupart une incidence financière, les éléments présentés dans les programmes deviendront véritablement des actes de politique financière.

CHAPITRE 2. PROBLÈMES GÉNÉRAUX DE MÉTHODE

A) La durée de la période à envisager

La durée de la période à prendre en considération pour établir un plan financier dépend du temps nécessaire pour réaliser les objectifs prévus ou pour modifier les bases légales actuelles, si les résultats de la planification l'exigent. Elle pourrait coïncider également avec une législature.

Pour la construction d'un bâtiment hospitalier, nous avons relevé qu'une durée de 20 à 25 ans est usuelle comme cadre de la planification [1] alors que, par exemple, sur le plan militaire, une période de 10 à 15 ans s'avère nécessaire pour la mise sur pied d'un nouvel engin. Toutefois, l'aspect financier ne peut qu'être esquissé sur de telles périodes, c'est pourquoi les dépenses sont estimées d'une façon détaillée en général pour une période de 5 ans en moyenne (tranche de travaux). Il s'agit là des décaissements probables par exercice, car il va sans dire que le coût total approximatif d'un ouvrage est nécessairement estimé, éventuellement selon des étapes, avant le début des travaux.

[1] « Einweihung des Kantonsspitals Olten », *NZZ* nº 2214, 21.5.67.

Quant à la planification financière d'une corporation de droit public, une période d'analyse de 4 à 5 ans est normalement la règle pour établir des calculs d'une certaine précision. Une telle durée est la plus propre à garantir une signification optimale aux données chiffrées. De plus, elle est assez longue pour faire aboutir une réforme fiscale par exemple, mais également suffisamment courte pour ignorer l'action de fluctuations conjoncturelles marquées sur l'évolution des dépenses et des recettes. Relevons encore que les pays qui établissent des plans économiques retiennent souvent un cadre temporel identique.

Il est possible d'évaluer d'une façon plus générale les tendances sur une période ultérieure de 4 ans. Ainsi, un plan financier pourrait comprendre une partie détaillée pour quelques exercices (planification fine) et une partie moins précise d'égale durée (planification « large »). Le canton du Tessin a procédé de cette manière en élaborant son plan en deux chapitres: 1967-1970 et 1971-1974.

La Commission Jöhr elle, a fait, porter son étude sur 9 ans, car elle estimait que l'obtention de nouvelles recettes et la préparation de certaines tâches nécessitaient de longs délais sur le plan fédéral (modification de la Constitution, votes des chambres, référendums éventuels notamment).

De plus, il est souhaitable de réexaminer périodiquement, tous les 2 ans, voire chaque année, les prévisions établies, car elles ne peuvent avoir qu'un caractère provisoire. C'est seulement en appliquant *le principe de la planification continue ou dynamique* qu'on aura la garantie que l'évolution financière demeure contrôlable. Deux variantes sont possibles: soit améliorer régulièrement le plan établi pour une législature par exemple, soit revoir les estimations faites en ajoutant 2 ou 1 année au premier programme élaboré et ainsi de suite. De cette façon, à mesure que un ou deux exercices annuels sont clos, leurs résultats permettent d'affiner les prévisions sur une nouvelle période de 4 ou 5 ans. Cette seconde méthode est, à notre sens, préférable à la première car elle procède par approximations successives tout en maintenant une période de prévision constante.

Relevons néanmoins que la revision périodique de plans financiers en limite la valeur comme cadre de prévision et comme instrument de politique économique, vu les différences pouvant apparaître dans les chiffres et les difficultés de comparabilité.

En résumé, le cadre d'analyse est en général de 4 à 5 ans. Toutefois, la durée peut varier selon les buts à atteindre, plus particulièrement lorsque une planification sectorielle est mise sur pied (routes, complexes de bâtiments, etc.).

B) Le renchérissement

Faut-il ou non tenir compte de la hausse des prix? Cette question est assez controversée et a été résolue diversement selon les corporations de droit public. Avant d'examiner les solutions retenues, il est utile de préciser les divers aspects de cette question.

1. *Incorporation du renchérissement aux prévisions*

La planification financière devant donner une vue aussi réelle que possible de l'évolution future du ménage de l'Etat, il est normal d'estimer les recettes et les dépenses en fonction d'un certain degré d'inflation, car il est peu vraisemblable que le niveau des prix reste stable sur 4 ou 5 ans. De plus, on peut admettre que tous les prix et les revenus évolueront de manière semblable à celle d'un indice du coût de la vie. En effet, puisque les barèmes d'impôts sur le revenu et la fortune sont progressifs, les recettes fiscales croissent plus que proportionnellement à l'assiette qui les détermine. Ainsi, si les valeurs passées sont projetées dans l'avenir, elles tiennent déjà compte du renchérissement intervenu, qu'il

est parfois difficile d'éliminer, sur les rentrées fiscales notamment. Enfin, le fait de ne pas tenir compte du renchérissement risque de donner une situation future trop favorable vu l'influence de l'inflation sur les budgets.

2. *Estimations à prix constants*

Du point de vue psychologique, il peut paraître curieux que l'Etat qui doit en principe combattre l'inflation — la subir est une autre question — considère ce phénomène comme inéluctable et l'incorpore dans des estimations. En outre, il est trés délicat d'établir un pronostic sur l'évolution future du coût de la vie, car il dépend de très nombreux facteurs. Faut-il prendre comme base la moyenne des 2, 5 ou 10 années antérieures ? Et surtout quel indice choisir, celui des prix à la consommation, celui des prix de gros ou l'indice des prix du produit national brut aux prix du marché ? En effet, les types de dépenses réagissent différemment à l'inflation ; celles de personnel pourront croître plus (ou moins) vite que celles touchant les subventions par exemple, alors que des rentes demeureront vraisemblablement stables pendant une certaine période. Ajoutons encore que le passage graduel de contribuables dans les classes supérieures de revenu entraîne une augmentation de recettes qui compense dans une certaine mesure celle des dépenses. Ainsi, les résultats, bonis ou déficits, devraient être, à prix constants (soit ceux de l'année d'élaboration), du même ordre de grandeur que si le renchérissement était pris en considération.

3. *Méthodes utilisées*

La plupart des corporations de droit public qui ont établi un plan financier ont tenu compte du renchérissement d'une manière ou d'une autre en motivant en général leur choix. La Commission Jöhr a adopté trois hypothèses: prix constants (1965), indice des prix à la consommation stable et indice des prix du PNB de +1 % par an et, finalement, indice des prix à la consommation de +2 % par an et indice des prix du PNB de +3 % par an. Comme la Suisse continuera à lutter contre l'inflation, mais qu'il faut néanmoins tenir compte de cette dernière (disparité des conséquences sur les dépenses ou les recettes), la Commission a, outre celle des prix constants, établi deux variantes selon les relations existant entre les indices retenus.

Quant aux cantons, celui de Soleure a implicitement tenu compte du renchérissement intervenu durant les années 1954 à 1963 puisqu'il a projeté l'accroissement annuel moyen en valeur de ces 10 ans dans l'avenir pour estimer les dépenses et les recettes 1966-1970; Schaffhouse a choisi, en matière de recettes, la même règle que Soleure, mais a retenu des taux de renchérissement variables selon les genres de dépenses. Vu que l'indice des prix à la consommation s'est accru en moyenne de 3,6 % de 1961 à 1965 et qu'il ne faut pas supputer un fort fléchissement de la hausse des prix, ce canton a accru les dépenses de personnel de 6 % par an de 1967 à 1970 (y compris les améliorations réelles) tandis qu'il a calculé les dépenses de génie civil et d'administration au taux de 3 %.

Zurich estime que le meilleur baromètre du renchérissement général est l'indice suisse des prix à la consommation dont les mouvements influencent continuellement les subventions de fonctionnement et les dépenses de personnel de l'Etat. C'est pourquoi les effets du coût de la vie ont été évalués selon deux variantes: un premier calcul des estimations se fonde sur une décroissance de la hausse des prix alors que la seconde tient compte d'une progression assez forte des prix. Par manque de bases solides, les chiffres figurant dans le plan financier reposent sur la moyenne arithmétique des résultats obtenus avec les deux procédés. Toutefois, il n'est pas précisé quels pourcentages ont été pris en considération.

En ce qui concerne le canton de Berne, il a compté un renchérissement moyen de 3 % sans motiver d'une façon détaillée le choix de ce chiffre. Pour Argovie, les arguments qui militent en faveur de l'incorporation de la hausse des prix l'emportent sur les autres; ainsi, il a été retenu un taux de 2 % par an. Un pourcentage de 3 % a été appliqué par le Tessin, qui l'estime valable, compte tenu de l'évolution récente des prix. Genève a jugé préférable de mettre sur pied ses plans financiers sur la base de coûts constants en invoquant les arguments avancés ci-dessus sous 2). Saint-Gall, comme Argovie, a appliqué un taux de 2 %. Pour Lucerne, il faut incorporer la hausse des prix dans les prévisions de dépenses de personnel et de construction afin de donner une évolution aussi précise que possible et ne pas présenter une image trop favorable de l'avenir, qui pourrait conduire à des décisions fausses. Pour le personnel, un taux de 6 % (y compris accroissement réel) a été utilisé tandis que pour les constructions, la hausse des prix a été comprise dans les estimations des coûts. En Obwald, l'évolution probable des prix a été prise en considération afin que les tendances futures du ménage de l'Etat puissent être mieux appréhendées.

En se fondant sur le niveau des prix à un moment déterminé (dans la règle l'automne 1966), le canton de Thurgovie fixa, à partir de ce point de départ un taux de renchérissement de 2 %. Bien que ce chiffre ait été choisi sur la base du rapport Jöhr, les auteurs du rapport reconnaissent qu'il représente une hypothèse plutôt faible. En ce qui concerne le canton de Schwytz, la hausse du coût de la vie se manifeste dans les dépenses de personnel (croissance totale annuelle + 7,5 %) et les dépenses générales.

Quant aux cantons qui ont élaboré des inventaires des besoins à satisfaire ou précisé des lignes directrices en matière d'investissements, à savoir Zoug, Valais, Bâle-Ville et Neuchâtel, ils n'ont pas examiné cette question. On peut donc supposer que les crédits d'ouvrages figurant dans les documents comprennent les coûts au moment de la réalisation des travaux et tiennent compte implicitement du renchérissement.

En conclusion, tous les cantons qui ont, à notre connaissance, mis sur pied un plan financier ou un document assimilé ont, sauf Genève, en principe procédé à leurs estimations en prenant en considération un certain degré d'inflation. Le rapport Jöhr ayant montré l'extrême sensibilité des finances fédérales à l'inflation (lorsque la hausse moyenne annuelle de l'indice des prix du PNB passe de 1 à 3 %, les excédents de dépenses doublent en 1974), la plupart des programmes financiers élaborés depuis la publication de cette étude s'y réfèrent. Toutefois, avant de revenir sur cette question au chapitre 5, on peut déjà se demander si la revision périodique des estimations, chaque année ou tous les 2 ans, ne constitue pas une adaptation aux fluctuations de prix qui sont très variables selon les genres de dépenses et de recettes. C'est pourquoi, nous sommes d'avis qu'il serait préférable, dans une perspective à moyen terme, de travailler avec des coûts constants réajustés à intervalles réguliers plutôt que de choisir un ou deux taux de renchérissement en fonction du secteur envisagé (personnel, construction, etc.).

C) Le degré de détail et de précision

1. *Le degré de détail*

La planification financière étant de par sa nature et ses buts assez différente d'un budget, il nous paraît peu indiqué d'examiner l'évolution passée et future de chaque rubrique budgétaire relative aux dépenses. Une telle méthode conduirait à échafauder des hypothèses sur un nombre considérable de chiffres dont l'ensemble ne donnerait sans doute qu'un résultat très aléatoire. En effet, si chaque poste est considéré pour lui-même, il sera

souvent difficile de préciser son évolution, car les fluctuations passées, parfois importantes, accroîtront l'incertitude de la prévision; la somme de ces estimations risque alors de faire apparaître des tendances trop statiques ou trop rapides des dépenses. Ces dernières dépendront de la manière dont les chefs de service (cette méthode impliquant presque nécessairement de se fier à leurs estimations) auront suivi les directives et envisageront l'évolution de leur secteur. Relevons encore le danger de calculer jusqu'au franc tel ou tel poste, la comparaison ultérieure des prévisions avec les comptes risquant d'être pleine d'aléas. De cette façon, avant d'entreprendre l'élaboration d'un programme, il s'agit d'examiner quels *agrégats de dépenses* sont les plus typiques pour les extrapoler ou les estimer. Vu les 1500 postes du compte d'Etat de la Confédération et les 74 rubriques de la récapitulation, la Commission Jöhr n'a pas jugé utile de prendre en considération ces éléments ou les dépenses département par département, car certains sont chargés de tâches dans des domaines d'activité tout à fait hétérogènes. « C'est pourquoi, elle a décidé de classer les dépenses sous leurs aspects fonctionnels et de créer à cet effet 14 groupes dont les composantes sont liées entre elles et, par conséquent, marquent des tendances identiques ou analogues. »

A notre connaissance, aucun canton n'a recouru à cette méthode qui présente des avantages certains pour l'exactitude des prévisions, mais nécessite à l'avenir la présentation des comptes sous deux formes, administrative et fonctionnelle, si l'on désire les comparer aux estimations. De plus, une classification fonctionnelle des dépenses peut poser des problèmes délicats d'attribution. Toutefois, des recherches dans ce domaine seraient utiles, car une répartition fonctionnelle des dépenses faciliterait les comparaisons intercantonales en matière de prévisions.

Partant de l'idée que c'est la manière la plus précise de connaître l'évolution future des dépenses, un certain nombre de cantons ont recouru à ce procédé de l'estimation de chaque rubrique, les responsables de chaque service étant mieux à même de préciser l'évolution de leur domaine: à Zurich, les postes de 250.000 Fr. et plus représentant plus du 90 % du budget ont fait l'objet de calculs. Les cantons de Schaffhouse, Berne, Saint-Gall, Lucerne et Schwytz ont utilisé la même technique pour les principaux crédits, le canton d'Obwald déterminant les tendances représentatives. Le canton de Soleure a appliqué une méthode statistique touchant des groupes de dépenses alors que, par exemple, celui de Genève a établi des extrapolations de séries de postes pour chaque département (personnel, dépenses générales, subventions), les travaux publics étant estimés différemment.

Cette dernière méthode doit être accueillie avec circonspection, car elle ne permet pas de tenir compte des modifications pouvant se produire à l'intérieur des ensembles étudiés (variations de la quantité ou de la nature des services rendus). Toutefois, la loi des grands nombres permet de supposer que si certaines rubriques ont une croissance plus rapide que le tout, d'autres augmentent moins vite; il en résulte ainsi une compensation.

Quant aux cantons d'Argovie et de Thurgovie, ils nous paraissent avoir choisi un moyen terme assez séduisant: dans le premier, les départements ont estimé leurs dépenses sauf celles de personnel qui ont fait l'objet d'une prévision centralisée; dans le second, les services ont classé et calculé leurs dépenses dans les quatre mêmes groupes qu'Argovie (investissements, subventions uniques, suventions périodiques, et autres charges), mais en mettant particulièrement l'accent sur les postes qui croîtront à l'avenir et auront ainsi une influence financière marquée. Tous les autres crédits, y compris le personnel, ont été appréhendés globalement par une méthode statistique qui sera examinée plus loin.

En ce qui concerne les *recettes,* il faut distinguer les ressources fiscales, les subventions et les taxes, émoluments ou autres produits. Pour les premières, il est normal que chaque

impôt fasse l'objet d'une estimation. En effet, l'impôt sur le revenu des personnes physiques par exemple, représente déjà un agrégat important puisqu'il comprend en général plusieurs milliers de taxations. De plus, chaque impôt obéit à des règles propres fixées par la loi. Pour les recettes fiscales, la commission Jöhr et les cantons ont, en général, estimé les principaux impôts chacun pour soi.

Il en va différemment des subventions, souvent fédérales, qui peuvent être calculées en fonction des critères d'attribution et de certaines dépenses probables. Pour les autres recettes (taxes, émoluments), des regroupements par genre ou département facilitent les prévisions, vu leurs montants relativement faibles par rapport aux ressources fiscales.

2. *Le degré de précision*

Il va de soi que certains groupes de rubriques pourront être calculés avec une grande précision: les charges de la dette actuelle et les prestations fixées par contrat notamment. D'autres masses de montants sont également déterminées assez facilement comme les prestations d'aide sociale déterminables en fonction de la population âgée et, dans une certaine mesure, les dépenses de personnel croissant selon des barèmes.

En ce qui concerne d'autres agrégats, le degré d'exactitude devient plus aléatoire: les recettes, avant tout fiscales, dépendent de l'évolution économique, alors que les investissements et leurs conséquences, ainsi que les répercussions financières de nouvelles lois, sont difficiles à saisir. Dans ces deux derniers cas, des choix sont nécessaires; c'est pourquoi il nous semble indiqué que les programmes financiers présentés aux conseils législatifs ne soient pas qu'un inventaire des besoins, mais reflètent la volonté politique des gouvernants. En mettant l'accent sur l'équipement scolaire ou universitaire par exemple, le plan comprendra non seulement les décaissements dans le temps pour les constructions, mais aussi les dépenses d'exploitation dues à la mise en service des bâtiments.

Nous examinerons au chapitre suivant certaines méthodes d'estimation. Néanmoins, il faut être conscient du degré d'exactitude ou d'incertitude des prévisions selon les types de dépenses ou de recettes; dès lors, la planification financière ne doit pas être établie une fois pour toutes, mais devenir un processus permanent apte à serrer de plus en plus près la réalité afin de réduire les marges aléatoires.

D) Les hypothèses de base relatives aux agrégats

Dans le cadre d'une période de 4 à 5 ans, il est possible d'admettre que la population, l'activité économique notamment évolueront comme dans le récent passé. C'est en général l'hypothèse faite par la plupart des cantons qui ont élaboré un plan financier sur une telle durée. En revanche pour une collectivité comme la Confédération, une planification financière devant s'étendre sur 8 à 10 ans, il devient nécessaire d'établir des prévisions les plus précises possible sur l'accroissement de la population active, l'augmentation de la productivité du travail, les variations de la valeur de la monnaie pour aboutir à un calcul du produit national brut pour les années de prévision. L'évolution des finances publiques étant largement fonction de l'essor économique, il est alors très précieux de se baser, surtout en ce qui concerne les recettes sur un agrégat reflétant la production globale. Par le moyen du PNB, il est possible d'estimer les recettes par la méthode de régression (cf. chap. 3) et de prévoir l'évolution de certaines dépenses croissant en relation avec lui (défense nationale).

Pour les cantons, il n'existe pas encore une estimation officielle des produits cantonaux bruts ou PCB. Toutefois, plusieurs tentatives ont été élaborées, mais elles ne sont pas

exemptes de critiques. Des estimations valablement officialisées ou reconnues comme telles seraient très utiles pour la planification financière des collectivités de droit public. Notre propos de passer en revue et de critiquer les travaux qui portent sur cette question nous entraînerait trop loin. Relevons toutefois que l'absence de contrôle du mouvement des marchandises et des capitaux d'un canton à l'autre, ainsi que la carence des statistiques économiques et financières dans certains d'entre eux, rendent l'approche de ce problème délicate. C'est pourquoi, il nous semble qu'il sera possible d'obtenir plus facilement un résultat en répartissant le PNB par cantons selon une formule à définir. En souhaitant que les travaux entrepris aboutissent bientôt à des résultats officiels que chaque collectivité pourra utiliser, nous n'examinerons pas ici l'utilisation du PCB comme instrument de planification financière vu qu'il ne peut pas encore être appliqué sans réserve.

Pour déterminer principalement les recettes, d'autres bases seraient très utiles, notamment l'évolution des salaires distribués et les chiffres d'affaires par branches économiques. Si les caisses de compensation fournissaient les montants des cotisations AVS par branche, il serait facile de connaître les premiers. Quant aux seconds, il faudrait que les lois fiscales obligent les entreprises à les mentionner. Ces éléments serviraient déjà pour prévoir l'évolution économique probable des cantons avant de disposer de PCB, voire de produits régionaux bruts ou même de données pour les villes.

Quant aux statistiques démographiques, elles sont précieuses à plus d'un titre: en connaissant le nombre des naissances pour une année déterminée, on sait que dans 5 ou 6 ans il faudra ouvrir x classes supplémentaires, ce qui suppose des maîtres, des locaux et du matériel. En outre, il est aussi possible de connaître l'évolution du nombre de personnes âgées afin de prévoir les investissements nécessaires ainsi que la progression de certaines prestations sociales. Une hypothèse de la croissance de la population est également utile pour appréhender les charges futures des hôpitaux (constructions et fonctionnement). Enfin, il ne faut pas omettre les pronostics sur l'accélération du progrès technique pour supputer quels appareils ou quels moyens seront disponibles dans les années à venir (médecine et sciences, construction).

A titre d'exemple, notons qu'à Genève, les fonctions d'instruction et de santé publiques représentent environ le 50 % des dépenses cantonales totales. Il est alors précieux de pouvoir recouper, sur la base d'hypothèses de démographie, les résultats obtenus par d'autres méthodes. En résumé, la mise sur pied d'un certain nombre de séries statistiques judicieusement choisies est indispensable à l'élaboration de programmes financiers et au contrôle des données chiffrées.

E) La présentation des résultats

Une première question à examiner est de savoir si les résultats seront présentés selon une répartition administrative et spécifique ou selon une classification fonctionnelle, économique voire juridique. Si une présentation fonctionnelle, telle qu'elle a été élaborée par la Commission Jöhr notamment, est préférable d'un point de vue méthodologique, elle n'est guère encore applicable aux cantons qui n'ont pas actuellement mis sur pied des budgets fonctionnels. En effet, la comparaison entre les comptes et les prévisions est essentielle sous les angles politique, financier et budgétaire. Les conseils législatifs et l'opinion publique ne comprendraient pas que les gouvernements s'éloignent des classifications administratives et spécifiques dans leurs programmes. Pour la Confédération, cela est différent puisque le Conseil fédéral a confié un mandat à une commission d'experts choisie en dehors de l'administration.

Lorsque les cantons joindront aux budgets annuels une présentation fonctionnelle des dépenses et des recettes qui indiquera les grandes lignes d'action du gouvernement, il sera souhaitable d'utiliser ces éléments pour la planification financière. Relevons les efforts de la section de statistique de l'Administration fédérale des contributions qui est en train d'améliorer la publication *Finances et impôts de la Suisse*. La classification envisagée pourrait servir de base de discussion à une présentation uniforme des budgets, des comptes et des prévisions des cantons et des villes importantes.

Outre les tableaux de chiffres contenant les résultats des calculs et aussi parfois l'évolution passée, il est intéressant d'expliciter par des graphiques certains facteurs. Si les masses étudiées ont tendance à croître selon des fonctions exponentielles, il est avantageux de ne pas toujours recourir à une échelle arithmétique mais d'utiliser des bases logarithmiques sur l'axe des ordonnées principalement. En effet, sur l'axe des abscisses figure souvent le temps, alors que sur celui des ordonnées sont reportées les quantités. Par le procédé logarithmique, une grandeur qui se développe selon une cote de croissance uniforme est représentée par une droite (progression géométrique selon une échelle logarithmique). En matière de recettes, afin de dégager une relation entre le PNB (ou le PCB) et le rendement des impôts, il est indiqué de porter le premier sur l'axe des x (logarithmique) et le second sur l'axe des y afin d'inscrire sur le plan ainsi délimité les différentes valeurs annuelles.

Il est également plus suggestif de montrer certains développements sous forme de graphiques: les échéances de la dette (conversions nécessaires et remboursements) ainsi que les nouveaux emprunts indispensables peuvent facilement être dessinés sous forme de rectangles sur l'axe des x où figure le temps. De plus, il est intéressant de mettre en parallèle les augmentations de la population, du nombre des fonctionnaires, de certaines dépenses et recettes si des relations caractéristiques se dégagent de la comparaison de deux ou plusieurs séries. L'emploi des graphiques facilite aussi la compréhension des plans financiers.

F) L'évolution financière des collectivités publiques connexes

Pour un canton, dont une partie des dépenses est affectée à la gestion des communes, de districts ou d'établissements autonomes divers (hôpitaux, compagnies de transport notamment), l'examen de l'évolution financière du ou des budgets cantonaux n'est pas suffisant. On doit également comprendre l'étude des finances des corporations qui sont en étroite relation avec lui. L'effort de programmation devra porter sur un ensemble de collectivités afin d'être fructueux et si de désagréables surprises veulent être évitées dans le futur.

A moyen terme, les cantons devront développer les efforts entrepris par certains en vue de la normalisation des comptabilités et des bilans communaux afin de pouvoir présenter éventuellement des bilans et des comptes publics consolidés. Certains établissements de droit public, les services industriels notamment, pourraient également être l'objet de tels travaux. En tenant compte aussi des communes, il sera alors possible d'évaluer l'influence du secteur public sur l'économie privée d'un canton et réciproquement.

De telles recherches ont l'avantage de clarifier certains problèmes en incitant les collectivités publiques à collaborer (pour éviter les doubles investissements par exemple dans une même région) tout en étant très utiles pour mieux prévoir l'évolution financière des administrations.

CHAPITRE 3. MÉTHODES D'ESTIMATION (GÉNÉRALITÉS)

Il existe un grand nombre de méthodes d'extrapolation [1] sur la base de séries chronologiques. Néanmoins, en matière de finances publiques, trois méthodes principales sont utilisées: l'extrapolation des tendances, la méthode de régression et l'établissement de coûts unitaires.

Avant de les examiner, précisons au préalable un point assez délicat, soit la longueur de la période d'observation, question difficile à trancher. Certains sont d'avis que la série doit remonter aussi loin que possible dans le passé, car c'est seulement sur une longue période qu'apparaissent « les tendances naturelles », les hausses et les baisses se compensant. D'autres sont partisans de choisir des périodes calmes d'un passé récent, même si elles sont très courtes, car les événements d'un lointain passé ne se reproduiront certainement pas à l'avenir. On écarte ainsi les facteurs perturbateurs. Cette méthode paraît préférable à la première.

Toutefois, il n'existe pas d'échelle permettant de fixer dans chaque cas la période considérée comme normale. Les séries sans accidents étant exceptionnelles, il est souhaitable parfois de corriger les éléments atypiques, voire d'éliminer ceux-ci si l'on en connaît les raisons.

A) L'extrapolation des tendances

Cette méthode, utile principalement pour l'estimation des dépenses, consiste à prendre en considération des données sur un certain nombre d'années passées afin de connaître la tendance de l'évolution pour l'avenir. Elle présuppose que cette dernière continuera de la même façon ultérieurement. La prolongation de la série statistique permettra ainsi de connaître les valeurs de chaque année future.

La manière la plus simple d'appliquer cette méthode est de reporter sur un graphique les valeurs passées sans omettre de les convertir en francs constants si l'on ne veut pas tenir compte du renchérissement. Si l'on est en présence d'une série de points sensiblement alignés, il faut chercher la droite qui passe le plus près possible de tous les points résultant de l'observation (droite des moindres carrés). Comme F. C. Mills l'a montré, la relation la plus probable est obtenue quand la somme des carrés des écarts des points à la droite d'ajustement est la plus réduite possible. La linéarité arithmétique implique cependant que le tempo de croissance du passé n'exerce aucune influence sur l'évolution future. Il n'y a donc pas d'effet cumulatif (ce qui est rarement le cas); c'est pourquoi une extrapolation linéaire ne peut donner qu'une tendance grossière.

Il est aussi possible que les valeurs observées prennent plutôt l'allure d'une courbe. En effet, les dépenses publiques manifestent souvent une croissance selon une progression géométrique plutôt qu'arithmétique. C'est pourquoi un ajustement exponentiel sera parfois préférable. En remplaçant alors les données par leurs logarithmes, l'évolution future de la courbe pourra également être déterminée par la méthode des moindres carrés. L'emploi d'échelles logarithmiques est alors, comme nous l'avons vu, particulièrement indiqué.

Le recours à un ordinateur sera précieux pour calculer les valeurs ajustées de la droite ou de l'exponentielle pour la période future prise en considération. Les chiffres ainsi fournis correspondront alors exactement à la droite des moindres carrés des valeurs observées durant les années passées et à l'exponentielle la plus significative (curve of the best fit).

[1] Entre autres: extrapolations linéaires, non linéaires (exponentielles, quadratiques, convexes etc.) avec ou sans le procédé de régression qui peut être simple ou multiple, voire « par degrés ».

Ces extrapolations, qu'elles soient d'un type ou de l'autre, rencontrent toutefois certaines oppositions, car il est difficile d'isoler une donnée ou un groupe de dépenses dans un ensemble. De plus, le procédé peut paraître trop mécanique pour obtenir des résultats dignes de foi. De telles prévisions ne sont, à vrai dire, pas fondées du point de vue causal, car elles reposent exclusivement sur la tendance passée. Toutefois, cette méthode contient des éléments permettant de dire que l'évolution antérieure représente une tendance significative pour l'avenir. En résumé, la méthode de l'extrapolation est surtout valable lorsqu'une loi de croissance ou de décroissance spécifique peut être élaborée.

B) La méthode de régression

Le calcul d'un ajustement est la recherche de l'équation ou de la courbe qui rend le mieux compte de la relation entre deux variables, « y » étant calculé en fonction de « x ». Pour étudier cette corrélation, un ajustement sous forme de « lignes de régression » est établi.

Cette méthode qui remonte en son principe à Gauss est devenue l'instrument standard, peu à peu, de la prévision à long terme. On s'efforce de ne pas saisir l'évolution isolée des variables à estimer, mais de mettre l'accent sur les relations de dépendance. Cette méthode consiste à trouver une relation entre variables explicatives et variables dépendantes.

Dans la régression simple, l'évolution de la variable cherchée est déterminée par une seule grandeur explicative. Sur la base des observations passées, on détermine à l'aide de la méthode des moindres carrés la relation quantitative entre les deux données. En estimant les valeurs futures de la variable explicative, on obtient par cette relation les valeurs vraisemblables futures de la grandeur cherchée. Dans l'idée que la variable à trouver n'évolue pas dans le temps d'une façon autonome, mais selon une relation calculable numériquement à une autre grandeur, l'estimation est faite par le biais de cette dernière; en comparaison avec l'extrapolation simple du « trend » il en résulte un net progrès.

Afin que cette méthode soit valable, certaines conditions doivent être remplies. Il faut d'abord une relation de causalité claire et, a priori, possible. Cette relation doit être à sens unique de la variable explicative à la grandeur à chercher. S'il existe une dépendance bilatérale, l'identification des paramètres est exclue.

En outre, il va de soi que cette méthode n'est sensée que lorsque l'évolution de la variable explicative est plus facile et plus sûre à prévoir que celle de la grandeur désirée. Finalement, la relation constatée dans le passé doit être également plausible dans l'avenir.

Cette méthode est particulièrement indiquée pour l'estimation des recettes fiscales. Comme l'objet, les principes de calcul et le tarif des impôts sont fixés par la loi, l'établissement d'une fonction de prévision ne pose en général pas de difficulté pour autant que la loi fiscale demeure inchangée. Le problème se limite à prendre en considération l'évolution passée du coefficient existant entre la masse imposable et l'impôt.

Si elle a été utilisée avec profit pour la Commission Jöhr, cette méthode est difficilement applicable par les cantons en se basant sur le produit cantonal ou régional brut; elle peut toutefois être appliquée éventuellement en fonction de la masse imposable pour tel ou tel impôt si la relation passée entre ces deux données présente une certaine constance.

Cette méthode n'est utilisée que si on s'attend, pour la variable explicative, à une différence de comportement par rapport au passé. Ce point important est souvent méconnu.

Si l'on pense par conviction ou par manque d'informations qu'une variable explicative aura une évolution identique à celle qu'elle a eue antérieurement et que la structure de

dépendance ne sera pas modifiée, le recours à la méthode de régression peut être épargné. Une extrapolation du « trend » conduit à des résultats identiques et même avec moins de possibilités d'erreurs. La connaissance de la relation de causalité est par contre nécessaire si l'on s'attend à un changement du taux de croissance de la grandeur explicative exogène.

Cette technique peut également être employée utilement si un genre de dépenses a été et sera vraisemblablement fonction de l'ensemble ou d'une partie des charges budgétaires (dépenses militaires, par exemple).

C) Méthode des coûts unitaires

Cette méthode peut être spécialement utile lorsque la quantité d'éléments à prendre en considération peut être déterminée assez précisément pour les années à venir: nombre d'élèves par catégorie d'enseignement, nombre de journées d'hospitalisation par clinique, nombre de voitures, par exemple. Dans l'élaboration d'un plan à 4 ou 5 ans, il est assez facile de déterminer par exemple le nombre d'enfants par type d'enseignement et selon le degré, car les effectifs de la population préscolaire sont connus (enfants de 0 à 5 ans). Seuls des phénomènes migratoires ou un engouement pour un genre de formation déterminée (écoles privées, par exemple) peuvent causer certains aléas, assez faibles semble-t-il, aux prévisions. En calculant ce qu'a coûté un élève de l'enseignement primaire, par exemple, durant quelques années (personnel, matériel, amortissement, etc.), il est possible de prévoir la dépense unitaire selon une extrapolation simple ou par la méthode de régression. Si, par exemple, la dépense pour un élève primaire est ainsi déterminée, une simple multiplication par l'effectif estimé donne la dépense probable pour cet enseignement.

Comme l'enseignement public nécessite une planification afin de déterminer notamment le nombre d'enseignants à former ainsi que la quantité et la répartition des classes sur le territoire, sans parler des commandes et de la distribution du matériel scolaire, les renseignements ainsi obtenus doivent faciliter les travaux de planification financière.

Cette méthode est intéressante chaque fois que les services rendus par l'Etat peuvent être calculés sous une forme identique à celle du prix de revient. En élaborant des standards, une entreprise privée peut ensuite chercher pourquoi tel produit lui revient plus ou moins cher que le prix prévisionnel. Ainsi, la détermination du coût unitaire n'est pas seulement utile pour prévoir l'évolution des dépenses, mais également comme moyen de contrôle de gestion. Trop souvent, le contrôle des dépenses publiques est avant tout formel: concordance des écritures et exactitude des affectations budgétaires. Le développement de la méthode de prévision des dépenses publiques basée sur les coûts unitaires a encore un autre avantage: elle oblige les départements ou les services à repenser leur propre organisation comptable afin de tendre vers une comptabilité analytique et fonctionnelle. Il est, par exemple, du plus haut intérêt de pouvoir ventiler par immeuble public tous les frais généraux (nettoyage, chauffage, conciergerie) et les dépenses d'entretien. Il est ensuite facile de ramener au mètre carré de plancher les coûts et de faire des comparaisons entre bâtiments similaires. Il n'est pas difficile non plus de chiffrer le coût d'entretien du mètre carré de route (voirie, enlèvement des neiges, remise en état de la chaussée, éclairage, etc.).

A première vue, il nous semble que l'instruction publique, les travaux publics, les hôpitaux, les services industriels (eau, gaz, électricité, ordures, assainissement des eaux) et le service de la dette peuvent mieux se prêter aux recherches en matière de coût. Des secteurs comme la police (gendarmerie de la circulation), le contrôle de l'habitant, l'hygiène publique, la prévoyance sociale ainsi que les charges pour la protection civile et

la lutte contre l'incendie, sont déjà plus difficiles à aborder dans cette perspective; il est toutefois possible de ramener à la population ou à une certaine catégorie de personnes, voire au nombre de véhicules, les dépenses.

Quant à la justice, à la police de sûreté, aux contributions publiques, aux départements chargés de l'agriculture, de l'industrie, du commerce et du travail, il est beaucoup plus délicat de rechercher le coût des services rendus en fonction d'un élément précis vu la grande diversité des moyens que nécessite chaque cas particulier: une amende d'ordre ou une taxation d'indigent ne sont guère comparables à un procès civil complexe ou à une taxation d'une grande société. Relevons encore que certains coûts peuvent être ramenés au nombre de fonctionnaires (dépenses de chancellerie et d'économat, assurances, services généraux comme l'office du personnel, le contrôle financier, le service d'organisation administrative s'il existe).

De tels travaux devraient être entrepris par plusieurs collectivités publiques dont certains éléments sont assez semblables afin de pouvoir faire des comparaisons. En effet, la concurrence et les luttes du marché qui éliminent l'entreprise non concurrentielle ne jouent aucun rôle dans le secteur public; c'est pourquoi les comparaisons entre quantités identiques représentent un élément essentiel de jugement.

L'établissement de coûts unitaires devrait aussi permettre d'accélérer la mécanisation et l'uniformisation des comptabilités grâce à l'emploi d'ordinateurs, de mémoires centrales et, plus tard, de systèmes de « teleprocessing » ou de « timesharing » qui permettent d'améliorer sans cesse la qualité des prévisions financières, sans parler des tâches de gestion ou de statistique.

D) Méthode des modèles

Etant encore en pleine recherche dans ce domaine, nous ne ferons qu'esquisser le sujet. En effet, au lieu d'établir le coût de prestations déterminées, il est peut-être parfois plus adéquat de démontrer les éléments qui conditionnent une fonction dans son ensemble. En prenant par exemple la circulation ou les transports routiers comme objet d'analyse, il est loisible d'en rechercher le coût dans le passé et de fixer quelles ont été les variables qui ont conduit à ce résultat. En pondérant l'influence des variables, on établira des coefficients de dépendance directe et des coefficients de corrélation entre variables.

Une sorte de modèle est ainsi constitué. Dans notre exemple, il faudra examiner entre autres l'incidence du nombre de véhicules, de la fréquence d'utilisation en fonction de l'heure, de parcours déterminés, etc.

La question délicate est de fixer l'importance de chaque relation de causalité et les incidences des variables entre elles. Toutefois, ces difficultés ne sont pas insurmontables Une fois les relations bien précisées, il est possible de faire varier l'une ou l'autre variable et de mesurer son influence sur les dépenses à plus ou moins long terme. En tenant compte des développements les plus vraisemblables: croissance du nombre de véhicules, pour-cent d'utilisation des transports publics, on déterminera les dépenses futures.

Cette méthode supprime les inconvénients dus aux imputations parfois forfaitaires qui sont nécessaires si l'on veut fixer un coût.

Comme, finalement, ce qui compte c'est la charge totale découlant de la fonction, le fait d'avoir toujours une masse de coûts agglomérés n'est pas un handicap si l'on connaît les facteurs qui la déterminent.

CHAPITRE 4. MÉTHODES D'ESTIMATION DES DÉPENSES

Les dépenses publiques peuvent se répartir en six catégories:

— le service de la dette,
— les dépenses de personnel,
— les dépenses de fonctionnement (économat, machines électroniques),
— les subventions,
— les dépenses d'entretien et de réfection du patrimoine public (bâtiments, ponts, infrastructure),
— les dépenses d'investissements.

Ces six types de dépenses concernent aussi bien les tâches actuelles que nouvelles qui devront être insérées dans le programme (nouveau statut du personnel, mise en exploitation de l'hôpital, par exemple).

A) Le service de la dette

La dette externe existante ne pose de problème que si des conversions sont envisagées durant la période étudiée. En effet, les capitaux prêtés il y a 10 ou 15 ans ne pourront vraisemblablement être convertis qu'à des taux supérieurs. De plus, des clauses prévoyant un amortissement annuel des emprunts publics sont souhaitables afin de réduire au maximum les conversions qui alourdissent le marché des capitaux sans apporter d'argent frais aux collectivités publiques. Ainsi, nous pensons qu'il est indiqué de faire une hypothèse quelque peu pessimiste en matière de taux d'intérêt. Les fonds économisés par une baisse non prévue du coût de l'argent pourront toujours être affectés à accroître l'amortissement. Du reste, les taux fluctuent toujours assez lentement sur le marché des capitaux aussi bien à la hausse qu'à la baisse. Un taux de 5 % environ, au pair, devrait être retenu. Des conditions identiques pourront être envisagées pour les nouveaux emprunts nécessaires pour le financement des travaux d'utilité publique et la résorption des déficits éventuels des comptes ordinaires. Toutefois, les besoins en argent frais devront être judicieusement répartis dans le temps, car la commission mixte, remplaçant celle qui était prévue par l'Ordonnance du Conseil fédéral du 24 avril 1964, exercera certainement encore son activité ces prochaines années et veillera à une équitable répartition des fonds disponibles afin d'éviter qu'une demande trop forte ne perturbe le marché.

Quant à la dette interne existante, il est possible de fixer avec les bailleurs de fonds (caisses de pensions, banques cantonales, communes notamment) les conditions futures ainsi que les montants qu'ils pourront vraisemblablement mettre à disposition des collectivités publiques durant la période étudiée.

B) Les dépenses de personnel

Comme certains cantons l'ont fait, il est indiqué de procéder à une estimation centralisée de ce poste important de dépenses: à Genève, plus de 50% du budget si l'on tient compte des frais de personnel des établissements hospitaliers. Il est cependant précieux de pouvoir compter sur la collaboration des services si l'on choisit plus particulièrement une méthode précisée ci-dessous:

Les dépenses de personnel croissent pour 4 raisons principales (outre une réforme des conditions de rémunération selon l'exemple récent de la Confédération):

— Annuités accordées aux fonctionnaires par le statut ou passage à une classe supérieure de traitement (promotion),
— accroissement du nombre de fonctionnaires (instruction publique surtout),
— les nouveaux fonctionnaires doivent être engagés à des conditions plus attrayantes qu'auparavant,
— la hausse du coût de la vie (allocations de vie chère).

1. *Méthode des extrapolations*

La technique la plus grossière est d'extrapoler simplement les comptes des cinq ou dix dernières années, soit selon une droite, soit selon une exponentielle en fonction de la durée. Si l'on désire présenter les estimations en francs constants, il faudra ramener les montants en francs de l'année de base ou ne pas tenir compte des allocations de vie chère.

Par les procédés énoncés plus haut, on obtient des valeurs assez approximatives que l'on peut vérifier par d'autres moyens.

2. *Méthode du salaire moyen*

En divisant le total des salaires versés par la collectivité publique par le nombre de fonctionnaires ou en procédant à cette opération pour chaque département, le traitement moyen est déterminé pour les années futures. En demandant aux services de préciser leurs besoins en personnel pour ces prochaines années, on obtient par de simples multiplications les dépenses de personnel.

3. *Méthode de la répartition des effectifs*

Un procédé quelque peu plus fin que le précédent consiste à demander aux départements ou aux services de répartir leur personnel selon les classes de traitements ou des groupes de classes sur les 4 ou 5 années topiques. Par le moyen de l'échelle des salaires, il est alors possible d'estimer l'augmentation des dépenses pour le personnel existant et les nouvelles unités. Si le service des traitements utilise un ordinateur, chaque fonctionnaire peut à la rigueur faire l'objet d'une estimation.

4. *Méthode de régression*

Il n'est pas exclu qu'il existe dans certains cantons une relation entre la progression de la population et le nombre des fonctionnaires ou entre une population déterminée (nombre probable d'élèves ou de malades) et l'effectif des enseignants et du personnel soignant. Toutefois, cette méthode de régression ne sera appliquée que si elle s'avère plus adéquate comme nous l'avons précisé plus haut. Les chiffres obtenus par cette relation seront à leur tour multipliés par le ou les salaires moyens calculés.

L'un ou l'autre de ces procédés peut servir à recouper les informations obtenues par une méthode purement empirique qui peut aussi être appliquée, car les méthodes scientifiques ou statistiques ne sont en général utilisables que si le nombre des sujets étudiés est suffisant. Pour de petits cantons ou de petites villes, il est plus adéquat de procéder à des prévisions de dépenses de personnel *aequo* et *bono*, car la loi des grands nombres ne pourrait pas corriger certaines surestimations par des sous-évaluations.

Les dépenses de personnel touchant la mise en service des nouveaux investissements sont assez délicates à estimer. S'il s'agit de bâtiments hospitaliers et universitaires ou de l'épuration des eaux, le fait d'associer les futurs directeurs des nouvelles organisations à mettre en place dès l'élaboration des plans permettrait d'estimer plus facilement le coût de la future exploitation (frais de personnel et autres dépenses), mais également d'éviter des erreurs de construction et un manque de rationalisation.

C) Dépenses générales ou de fonctionnement

Ces dépenses, qui concernent les frais d'économat et de déplacements entre autres, sont fonction du nombre de personnes et d'élèves. Leur estimation peut se faire globalement par extrapolation linéaire ou exponentielle ou si on calcule par exemple le coût des fournitures scolaires par élève, selon le nombre de ces derniers. Vu la part relativement modeste de ce type de rubriques par rapport à l'ensemble des dépenses, il peut être agrégé à un autre genre de postes, les dépenses de personnel ou les subventions lors de la présentation des résultats.

Nous ferons une exception pour les machines électroniques. Lorsqu'elles sont louées, il n'est pas exclu que les locations progressent sensiblement à la suite de l'agrandissement des parcs mécanographiques ou de l'apparition d'ordinateurs plus puissants. Les pouvoirs publics ayant encore de grands progrès à faire dans ce domaine, il est indiqué d'élaborer un plan de mécanisation et d'en évaluer le coût en fonction des besoins et de réorganisations éventuelles.

D) Les subventions

Indépendamment d'une classification des subventions d'après leur affectation, il est utile de les répartir, pour la planification financière, selon le critère de l'adaptation; certaines activités sont parfois subventionnées parce que la loi précise que l'Etat couvre le déficit éventuel (hôpitaux, transports publics) ou parce que l'Etat devrait pourvoir lui-même à certains besoins si ceux-ci n'étaient pas satisfaits par des services privés (assistance médicale à domicile ou aide ménagère au foyer, par exemple). Dans ces deux sortes de cas, il va sans dire que l'Etat ne peut fixer des subventions intangibles, mais doit les adapter à la hausse des coûts et aux besoins.

Par contre, pour les autres subventions, on peut partir de l'idée que les montants prévus au budget resteront fixes durant la période étudiée. Si cette part de dépenses est importante, une commission pourrait être constituée, comme sur le plan fédéral, afin d'examiner si des subventions octroyées se justifient. En outre, le réexamen chaque année d'une sorte de subventions (culturelle, sociale) sur un espace de 5 ans pourrait également être étudié pour que les bénéficiaires sachent que la subvention inscrite au budget n'est pas intangible d'une année à l'autre et qu'elle dépend de certaines conditions à fixer.

En résumé, une part des subventions devra être estimée comme les dépenses de personnel, alors que l'autre pourra demeurer stable.

E) Les dépenses d'entretien, de réfection et de transformation du patrimoine public

Ces dépenses-là sont assez difficiles à estimer car certaines d'entre elles peuvent être plus facilement différées que d'autres et c'est souvent dans ce secteur que des « économies » sont réalisées afin de réduire le déficit des projets de budget.

Afin de pouvoir estimer ce genre de dépenses, il est utile d'élaborer une comptabilité par immeuble et ouvrage afin de connaître les frais courants d'entretien et les réfections à

faire durant la période étudiée. En outre, c'est en établissant des programmes de réfections et d'entretien que l'on appréciera les frais que le réseau routier et l'infrastructure occasionnent.

Dans ce domaine, une méthode empirique est indiquée car chaque objet présente un cas d'espèce dont le coût peut être très élevé. L'observation et l'extrapolation des tendances passées ne sont guère satisfaisantes. Les services chargés des bâtiments procéderont également à une enquête auprès des départements afin de connaître leurs besoins en locaux durant les prochaines années et présenter au gouvernement un certain nombre de solutions pour qu'il prenne une décision dans ce domaine. Il sera alors possible de chiffrer le coût de certaines transformations ou agrandissements, voire des locations indispensables.

F) Les dépenses d'équipements ou d'investissements

Si la collectivité publique applique la technique des deux budgets, celui de fonctionnement et celui d'équipement, il est normal qu'ils fassent ensemble l'objet d'une programmation. Le volume des investissements à effectuer chaque année, en fonction d'un ordre de priorité, est précieux à connaître pour déterminer la politique fiscale et financière et ne pas excéder les possibilités de l'économie locale.

Dans ce domaine, il faut d'abord établir un catalogue des investissements nécessaires à la collectivité en demandant à chaque département ses besoins. Cet inventaire fait, le Conseil d'Etat fixera un ordre de priorité qui permettra aux services compétents de procéder aux estimations du coût des ouvrages. Les particularités de chaque construction ne permettent en général pas de procéder à des estimations en fonction du prix d'une unité de base (mètre carré de route, lit d'hôpital, par exemple). Le secteur des bâtiments scolaires peut faire exception en recourant à un système de préfabrication qui facilite la détermination du prix par élève.

Il n'est pas inutile d'élaborer le plan de trésorerie [1] des travaux d'utilité publique sur une dizaine d'années. Les 4 ou 5 premiers exercices mentionneront les sommes pour les travaux en cours et les travaux nouveaux venant d'être approuvés ou sur le point de l'être (planification fine), alors que les 6 ou 5 années ultérieures indiqueront les tranches probables d'investissements (planification « large » ou « grossière »).

Si pour un canton, la période d'étude est de 4 à 5 ans pour le budget ordinaire, elle peut être prolongée pour les investissements en liaison notamment avec le problème de l'accroissement et de l'amortissement de la dette publique. Un tel plan permettra de déterminer le mode de financement des investissements et d'établir la relation souhaitée: impôts/emprunts. Il est bon d'indiquer pour chaque exercice le décaissement prévisible pour chaque objet sur 3 colonnes: dépenses brutes, subventions ou recettes diverses, dépense nette à la charge du canton.

Une revision annuelle ou bisannuelle des estimations est indiquée pour préciser les chiffres de la période « fine » et les prévisions des exercices ultérieurs. [2]

---

[1] On parle de plan de trésorerie et non de programme, car ce dernier est concrétisé par la liste d'ouvrages retenue par le Conseil d'Etat. Le plan de trésorerie détermine la durée et le rythme de construction compte tenu des possibilités financières, ce qui est déterminant pour la planification.

[2] Revelons encore qu'il est utile d'associer, dès l'estimation du coût des ouvrages, le département des finances à toutes les études dans ce domaine.

CHAPITRE 5. LES MÉTHODES D'EXAMEN DES RÉSULTATS

A) Les excédents budgétaires

Sur une masse de dépenses ou de recettes, la marge d'erreurs entre les valeurs effectives et les valeurs estimées bénéficie du fait que des plus-values sur certains postes seront compensées par des moins-values sur d'autres rubriques. La loi des grands nombres a ainsi un effet de nivellement des variations entre prévisions et résultats. Il n'en va pas de même des excédents de dépenses ou de recettes, car ces derniers représentent une différence entre deux sommes évaluées. Un simple exemple suffit à expliquer ce phénomène. En admettant que pour une année donnée, les recettes soient estimées à 4 milliards de francs et les dépenses à 5 milliards de francs, l'excédent présumé de dépenses sera de 1 milliard. Les dépenses réelles viennent-elles à dépasser de 5 % l'estimation, soit un surplus de 250 millions de francs, l'excédent s'accroît d'un même montant et passe de 1 à 1,25 milliard, ce qui correspond alors à une augmentation de 25 % par rapport à la prévision. Cet effet d'amplification est ainsi d'autant plus prononcé que l'excédent de dépenses ou de recettes prévu est faible par rapport à la somme des dépenses et des recettes. Il est alors assez facile, en comparant les prévisions au solde ressortant des comptes, de critiquer les exécutifs pour leur manque d'exactitude. Toutefois, vu le raisonnement ci-dessus, c'est en examinant les montants globaux et non le solde qu'il faut juger de l'efficacité d'une planification.

Relevons que cet effet d'amplification, qui se produit aussi bien lors d'un boni que d'un déficit de trésorerie, risque néanmoins d'avoir des conséquences dangereuses vu que la plupart des plans financiers prévoient des excédents de dépenses sur plusieurs années. Si, durant ces exercices, les écarts se répètent dans le même sens, c'est-à-dire si les dépenses effectives dépassent constamment les montants estimés ou si les recettes deviennent très souvent inférieures aux prévisions, l'effet d'amplification s'accentuera encore. En effet, l'augmentation de l'excédent des dépenses d'une année déterminée pourra se traduire par une charge d'intérêt plus élevée, provoquant une aggravation de l'excédent des dépenses. Un certain effet cumulatif se joint donc à l'effet d'amplification; c'est pourquoi l'utilisation des excédents devra se faire avec prudence dans des démonstrations. De plus, il faudra examiner chaque fois les excédents réels par rapport aux excédents estimés, afin de corriger les plans financiers si de trop grandes distorsions apparaissent. Cet aspect relatif aux excédents est une des raisons supplémentaires qui milite en faveur de l'adaptation périodique des plans financiers.

B) Projections et tendance passée à long terme
(Lois de Wagner et de Popitz)

Toute prévision de dépense publique nécessite au préalable l'examen de l'évolution passée sur une période de 5 à 10 ans. En Suisse, un tel examen a été poursuivi par la Confédération et la plupart des cantons puisque sur 25, il y en a 14 qui ont déjà mis sur pied une forme de planification.

Il faut d'abord se demander si l'étude de ces séries de chiffres confirme ou tendra à confirmer l'évolution passée pour les périodes futures envisagées de deux lois relatives aux finances publiques énoncées par deux économistes allemands: Alfred Wagner et Johannes Popitz.

A. Wagner, professeur à l'Université de Berlin, énonça durant la seconde moitié du XIX^e siècle une loi de l'accroissement de l'activité étatique qui est un facteur déterminant de la progression des dépenses publiques. Ce phénomène fut alors admis comme une constante de l'évolution économique, surtout dans les pays de langue allemande. Toutefois depuis quelques dizaines d'années cette loi a fait l'objet d'études afin de déterminer si elle est corroborée par les faits.

L'expression wagnerienne de cette loi est restée toujours un peu floue, c'est pourquoi on l'a définie comme une progression plus forte, par rapport au produit national brut, des dépenses de l'Etat, c'est-à-dire de toutes les corporations de droit public.

En formulant cette loi de cette façon, on constate que sa portée demeure très limitée pour la période allant de la Révolution française à la fin du XIX^e siècle, soit les cent ans environ qui précèdent son énoncé. Néanmoins, depuis le début du XX^e siècle, et si l'on envisage le phénomène à long terme, les dépenses publiques n'ont cessé de croître, des hausses ou des baisses passagères n'influençant guère la tendance générale. Un examen de la relation contenue dans la loi n'est cependant pas toujours significatif, cette dernière ne se révélant exacte que dans des conditions bien précises et non en toute circonstance.

C'est aussi l'avis de la Commission Jöhr qui estime qu'on peut se rallier à une thèse antiwagnerienne pour l'évolution future des dépenses de la Confédération principalement. En effet, la loi conduirait à très long terme à faire absorber le PNB dans son entier, par les dépenses publiques, ce qui ne peut être le cas.

Quant à la loi formulée par J. Popitz, elle établit la règle selon laquelle le budget de la collectivité la plus importante exerce une force d'attraction sur ceux des autres entités juridiques, spécialement dans le cadre d'un Etat fédératif. Cette règle non plus ne semble pas confirmée en Suisse. J. Popitz, auteur de plusieurs études sur la péréquation financière dans l'Allemagne d'entre deux guerres, avait constaté une croissance plus rapide des dépenses de l'Etat central. Or, dans notre pays, si une telle tendance s'est manifestée dans le passé, la part de la Confédération aux dépenses publiques totales ayant passé de 30 à 40 % de 1930 à 1960, on constate qu'à partir de 1963 et jusqu'à 1974 vraisemblablement, la croissance des charges des cantons sera plus rapide.

En résumé, ces deux lois ne peuvent pas en général être utilisées pour déterminer l'évolution probable des dépenses. Elles peuvent se révéler exactes sur certaines périodes et dans des conditions précises mais n'ont pas une valeur qui en ferait des instruments de base de la prévision. C'est pourquoi d'autres méthodes s'avèrent nécessaires.

C) Le rôle de l'inflation

Comme nous l'avons déjà précisé en étudiant le problème du renchérissement, nous sommes plutôt partisans d'établir des plans financiers sans tenir compte de l'inflation. En effet, les députés et la population estiment les coûts en fonction des prix pratiqués et non des prix probables qui auront cours dans quelques années (nous parlons des prix pratiqués lors de la publication d'un plan).

Cependant, il faut reconnaître que si l'on désire que les finances publiques tendent à être neutres d'un point de vue inflationniste, il est précieux de pouvoir mesurer l'incidence de la hausse des prix sur les différentes masses de dépenses ou de recettes. Pour les cantons et les communes, dont les principales ressources fiscales consistent en impôts directs progressifs, le problème est moins important que pour un Etat. En effet, pour ce dernier, les

droits de douane, en général spécifiques, qui représentent souvent des rentrées appréciables (plus du tiers pour la Confédération) ne croissent pas avec le PNB en valeur nominale. Si des droits *ad valorem* remplaçaient les taxes calculées en fonction du poids, on pourrait alors admettre une élasticité directe de ces recettes par rapport au PNB, comme on peut l'établir pour l'ICHA. Puisque ce n'est pas le cas et que la progression des impôts directs ne compense pas la stagnation du rendement de certains impôts indirects, il peut paraître indiqué d'élaborer des hypothèses de hausses des prix dans des situations pareilles. Par rapport à des prix constants, une hausse des prix PNB de 3 % double l'excédent des dépenses de la Confédération de 1965 à 1974.

Pour des cantons dont les impôts directs représentent plus du 50 % du total des recettes [1], les poussées inflationnistes doivent exercer un rôle perturbateur nettement moins grand. Ce genre de recettes accuse en effet une croissance plus que proportionnelle à la poussée inflationniste vu la progressivité des barèmes.

Après avoir examiné comment les corporations publiques subissaient les effets de l'inflation dans leurs budgets, il importe de mentionner brièvement les incidences de l'activité publique sur l'évolution des prix. S'il est indéniable que les dépenses publiques ont un caractère productif sur l'économie, elles exercent aussi des influences sur la demande de biens. Cet effet sur le revenu peut se reporter sur la valeur de la monnaie si les décaissements opérés sont plus importants que les rentrées. Il est utile de distinguer les dépenses de fonctionnement et les transferts, d'une part, et les nouveaux investissements, d'autre part. Pour les premières, il semble que les cantons et les communes doivent mieux prendre conscience de leur effet global sur l'économie nationale. Si une dizaine de corporations de droit public ont chacune, en moyenne, un déficit de 5 millions dans leurs comptes ordinaires, ce sont 50 millions qui devront être couverts par des crédits bancaires à court ou moyen terme, voire des emprunts publics. Une telle voie est condamnable, car elle revient à introduire la notion d'amortissement pour des sommes assimilées à des frais généraux. De plus, le cumul de telles pratiques sur quelques années conduit à créer de la monnaie ou à en accroître la vitesse de circulation, donc à augmenter les tendances inflationnistes, tout en enlevant à des secteurs économiques des fonds dont ils pourraient avoir besoin pour des constructions, par exemple. Donc, en bonne gestion, il faudrait que toutes les collectivités publiques tendent à équilibrer leurs comptes ordinaires par des compressions de dépenses ou des relèvements d'impôts et de taxes, afin de maintenir le plus possible le taux d'inflation dans d'étroites limites.

Il en va différemment pour les investissements qui seront utilisables un certain nombre d'années. Si l'on peut admettre le recours à l'emprunt dans ce cas, il ne faut pas perdre de vue que les dépenses ont lieu immédiatement et qu'elles accroissent la demande de biens, et partant le déséquilibre avec l'offre, source d'inflation. Du point de vue global, on risque de provoquer également des tendances inflationnistes lors du remboursement des emprunts. Sur le plan budgétaire, il est normal d'amortir ces travaux par des annuités. Toutefois, il ne faut pas se leurrer car, plus une économie progresse, plus les besoins collectifs à satisfaire se multiplient (pollution de l'eau, de l'air, coût de l'infrastructure pour les résidences secondaires). C'est pourquoi, on peut douter des théories qui soutiennent que l'équipement d'une collectivité avance par bonds et que les paliers permettent d'affecter alors au remboursement des dettes et à l'amortissement les recettes fiscales destinées antérieurement aux investissements. Ces derniers nécessitent des sommes toujours plus considérables, si

[1] *Finances et impôts* 1965-66 p. 22.

bien qu'au lieu d'utiliser ces ressources à assainir ou alléger le fardeau de la dette, il faudra procéder à de nombreux emprunts. Un autofinancement le plus élevé possible est donc souhaitable si l'on ne désire pas accélérer la perte de valeur de la monnaie. L'argument « on a avantage à emprunter en période d'inflation » n'est pas probant, plus on emprunte moins on devra rembourser, dit-on, mais en contre-partie plus les coûts risquent d'être élevés à moyen terme.

D) Budgets, compte PP et bilans des corporations de droit public et planification financière

Si la plupart des cantons ont établi une programmation budgétaire, peu d'entre eux ont examiné l'évolution future de leurs bilans. Cet élément ne doit pas être négligé car il est un moyen de juger l'état des finances d'une collectivité (prospectus d'emprunt notamment).

De plus, comme l'a montré un séminaire de l'Institut pour le droit financier de l'Université de Saint-Gall, il est nécessaire que les cantons uniformisent peu à peu leur présentation des comptes et des bilans. Ainsi que nous l'avons relevé plus haut, la comparaison joue un rôle important en matière de finances publiques puisque les mécanismes du marché et la compétitivité des prix sont inopérants. Il serait, par exemple, d'un haut intérêt de pouvoir comparer le coût d'une classe de 30 élèves de l'enseignement primaire et son évolution future avec ses différents facteurs entre plusieurs villes et cantons. Pour cela, les méthodes de planification devraient également tendre à se ressembler. Relevons que les thèses sur la planification financière à long terme des cantons, élaborées par la conférence des directeurs cantonaux des finances en juillet 1967, sont actuellement réexaminées par une commission de la conférence. De plus, le projet de loi fédérale sur les finances de la Confédération consacre son chapitre 5 à la planification financière. L'article 30 précise, notamment à sa première phrase: « Le Conseil fédéral s'emploie à coordonner la planification financière de la Confédération, des cantons et des communes. »

Ainsi, il faut souhaiter que, d'une part, les budgets, les comptes de PP, les bilans, soient peu à peu établis dans la plupart des cantons sur des bases uniformes, par le biais d'une présentation fonctionnelle, par exemple, et que, d'autre part, les travaux de planification financière se fondent sur des bases et des techniques communes. Tout en améliorant ainsi la compréhension des finances publiques, il ne serait pas exclu d'arriver à mieux rationaliser la gestion des administrations.

Conclusion

Le but de cette étude est de présenter certains aspects de la planification financière, plus particulièrement auprès des cantons. En effet, les finances publiques qui traversent, non seulement en Suisse mais à l'étranger, une période difficile représenteront ces prochaines années « un point chaud » des discussions politiques et économiques. En Suisse, la mise sur pied d'un nouveau régime financier fédéral, la revision totale de la Constitution ainsi que les tendances à uniformiser le droit fiscal, auront des répercussions sur les impôts et les ressources des cantons et des communes. C'est pourquoi, il est utile de prendre conscience des problèmes délicats que posent la rationalisation et la meilleure prévision de la gestion financière des pouvoirs publics, les augmentations d'impôts ne devant être envisagées qu'à bon escient.

Brève bibliographie

A. Sources

Evaluation des recettes et dépenses de la Confédération 1966-1974 (rapport Jöhr), juillet 1966.

Interpellations de conseillers nationaux:

M. Korner, Avis du Conseil fédéral concernant le rapport Jöhr, 19 sept. 1966.

M. Raissig, Politique financière, 22 septembre 1966.

M. Schürmann, Politique financière à long terme, 23 septembre 1964.

Messages du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le budget et le compte d'Etat de la Confédération (années 1967 et 1968 surtout).

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi sur les finances de la Confédération, du 21 février 1968.

Petite question: M. A. Weber, conseiller national: Rapport sur une planification financière à moyen terme, 13 déc. 1967, et réponse du Conseil fédéral du 27 déc. 1967.

Plans financiers ou perspectives en matière financière publiés par les cantons (voir tableau p. 286-87).

Rapport de la Direction des finances concernant la loi sur les finances de l'Etat de Berne, janvier 1968.

B. Ouvrages et brochures

BIERI, E., *Entre l'euphorie des dépenses et la dictature des caisses vides,* Zurich, 1968.

CELIO N., *Grundsätze der Finanz- und Steuerpolitik,* conférence prononcée à la Journée suisse des banquiers, 21 sept. 1968.

CHAMMARTIN Ch., GAUDARD G., SCHNEIDER B., *Fribourg, finances et économie,* Fribourg, 1967.

Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, 1966.

KRAGH B., *Financial Long-Term Planning,* National Institute of Economic Research, Stockholm, 1967.

KLEPS K., *Langfristige Wirtschaftspolitik in Westeuropa,* Fribourg-en-Brisgau, 1966.

— *Langfristige Finanzplanung der öffentlichen Hand,* Zurich, 1967.

LETSCH H., *Volkswirtschaftliche und finanzielle Gesichtspunkte in der Planung,* Aarau, 1966.

— *Für eine wachstumspolitische Konzeption der längerfristigen Finanzplanung,* Zurich, 1967.

— *Die Ausgabenflut im Staatshaushalt,* Aarau, 1967.

LITTMANN K., *Strukturen und Entwicklung der staatliche Aktivität in der Bundesrepublik Deutschland 1950-1970, Berlin, 1964.*

MEYNAUD J., *Planification et politique,* Lausanne, 1963.

MORGENSTERN O., *On the Accurancy of Economic Observation,* 2e éd., Princeton, 1963. National Bureau *of Economic Research, Public Finances, Needs, Sources and Utilization,* Princeton, 1961.

PAYNE B., *Programme à long terme et croissance économique de l'entreprise,* Paris, 1965.

PERROUX F., *Les techniques quantitatives de la planification, Paris,* 1965.

« Prospective-planification », articles de MM. G.-F. BAUER, B. CAZES, P. GOETSCHIN, G. HARTMANN et J. TINBERGEN, *Revue économique et sociale,* oct. 1963.

Redressement national (éd.), Planung im Freiheitsstaat ? (verschiedene Vorträge), Zurich, 1966.

ROH H., *La planification,* Sion, 1965.

SCHÖPF A., *Das Prognoseproblem in der Nationalökonomie,* Berlin, 1966.

TRETNER C.-H., *Langfristige Planung von Staatsausgaben,* Berlin, 1965.

« Vaud 1986 », étude prospective, *Revue économique et sociale,* no spécial, novembre 1966.

WOLFF J., *La prévision, domaine, méthodes, résultats,* Paris, 1963.

ZINDEL W., *Die langfristige Finanzplanung bei den Gemeinden,* Lucerne, 1967.

C. Articles

BICKEL W., « Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben » N. Z. Z. N° 1921, 1er mai 1966.

Bureau fédéral de statistiques, « Les finances de l'Etat dans les comptes nationaux », *La vie économique,* février 1968.

GOETSCHIN P., « Le problème des investissements planifiés en tant qu'instrument d'une politique suisse de conjoncture », *Revue suisse d'économie politique et de statistique,* 1963.

KNESCHAUREK F., « Wirtschaftliches Wachstum und öffentliche Finanzwirtschaft », *Wirtschaft und Recht,* 1967.

KRELLE W., « Ein gesamtwirtschaftliches Prognosesystem als Mittel einer rationalen Wirtschaftspolitik », *Kyklos,* 1967.

« Les finances publiques de la Suisse », *La Vie économique,* novembre 1967.

LETSCH H., « Budgetierung und Planung im öffentlichen Haushalt », *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung,* 1960.

— « Wachstumsproblem der Staatsverwaltung », *Wirtschaft und Recht,* 1963.

— « Die Infrastruktur im Rahmen der längerfristigen Finanzplanung », *Wirtschaftspolitische Mitteilungen,* 1967.

— « Der Staatshaushalt der Kantone », *Wirtschaft und Recht,* 1968.

LINDER W., « Planifikation », *Wirtschaftspolitische Mitteilungen,* 1967.

SCHELLHORN J.-P., GONVERS J.-P., CHOLLET M., « Flux de l'enseignement et échecs scolaires », *Etudes pédagogiques 1967, Lausanne.*

Société de Banque Suisse, « Le degré d'urgence dans les tâches publiques », *Bulletin n° 5/1966.*

— « La planification des finances fédérales », *Bulletin n° 3/1968.*

STOHLER J., REY R., « Das Verhältnis von regionalen Wirtschaftsstrukturen und öffentlichen Ausgaben », *Revue suisse d'économie politique et de statistique,* n° 3/1967.

STOHLER J., « Zur Methode und Technik der Cost-Benefit Analyse », *Kyklos,* 1967.