



Institut de hautes études
en administration publique

Fondation autonome, associée
à l'Université de Lausanne
et à l'École polytechnique fédérale
de Lausanne

Nils Soguel

**Éléments
de comptabilité publique**
2e édition

Support de cours,
Chavannes-Lausanne, 1998

Table des matières

1 INTRODUCTION	I
2 UN HISTORIQUE POUR MIEUX COMPRENDRE	3
2.1 LA COMPTABILITÉ SIMPLE	4
2.1.1 Une affaire de recettes et de dépenses	4
2.1.2 Déjà les Incas et les Romains ...	5
2.2 AVÈNEMENT DE LA PARTIE DOUBLE	6
2.2.1 Nécessité d'enregistrer les opérations de crédit	6
2.2.2 Généralisation des comptes de patrimoine	8
2.2.3 Création du compte de Pertes et profits	9
2.2.4 Le grand livre et le journal	11
2.2.5 Le bilan	12
2.3 POINTS-CLÉS	14
3 COMPTABILITE D'ENTREPRISE	15
3.1 REPRÉSENTATION SCHÉMATIQUE	15
3.2 LA VIE DES COMPTES	18
3.2.1 Le solde des comptes de patrimoine est reporté, celui des comptes de gestion est viré	18
3.2.2 Influence du stock et rôle de l'inventaire	19
3.2.3 Les comptes de correction	23
3.3 LE BILAN ET SA STRUCTURE	24
3.3.1 Les ressources	24
3.3.2 Les emplois	25
3.3.3 Les grandes masses	26
3.3.4 Le découvert	26
3.3.5 Eléments de lecture et d'analyse du bilan	27
3.4 L'AUTOFINANCEMENT (OU CASH FLOW)	29
3.5 PLAN COMPTABLE	31
3.6 POINTS-CLÉS	32

4	MODELE COMPTABLE DES CANTONS ET DES COMMUNES	33
4.1	CONTRAINTES ET CARACTÉRISTIQUES	33
4.2	DISTINCTION ENTRE PATRIMOINES ADMINISTRATIF ET FINANCIER	35
4.3	UN COMPTE DES INVESTISSEMENTS ET UN COMPTE DE FONCTIONNEMENT	37
4.3.1	Compte des investissements	37
4.3.2	Compte de fonctionnement	39
4.3.3	Boucllement du compte administratif	40
4.4	PROCÉDURE D'AMORTISSEMENT	42
4.5	PENSER EN FONCTION DES COÛTS	45
4.6	PLAN COMPTABLE HARMONISÉ	45
4.6.1	Numérotation des comptes	46
4.6.2	Classification organique	46
4.6.3	Classification par nature comptable et économique	47
4.6.3.1	Classification comptable ou spécifique	47
4.6.3.2	Classification économique	48
4.6.4	Classification fonctionnelle	50
4.7	POINTS-CLÉS	50
5	MODELE COMPTABLE DE LA CONFEDERATION	53
5.1	CARACTÉRISTIQUES	53
5.2	LE COMPTE FINANCIER	54
5.3	LE COMPTE DE RÉSULTATS	54
5.4	LE BILAN	56
5.5	LES COMPTES SPÉCIAUX	56
5.6	POINTS-CLÉS	57
6	CONFEDERATION VS COLLECTIVITES LOCALES	59
6.1	UN MODÈLE COMPTABLE IDÉAL	59
6.2	COMPARAISON DES MODÈLES	60
6.3	POINTS-CLÉS	61
7	ELEMENTS DE DROIT BUDGETAIRE	63
7.1	PRINCIPES BUDGETAIRES ET COMPTABLES	63
7.1.1	Principe d'universalité, du produit brut et de la non-affectation	64
7.1.2	Principe d'unité	65
7.1.3	Principe de spécialité	65
7.1.4	Principe de l'annualité	66
7.1.5	Principe de l'échéance	67
7.2	PANORAMA DES LOIS ET ORDONNANCES SUR LES FINANCES DES CANTONS SUISSES	67
7.2.1	Principes de gestion financière	68
7.2.2	Principes et pratiques comptables	68
7.2.3	Principes de planification financière	69
7.2.4	Types de crédits	69
7.2.5	Compétences et référendum financier	69
7.2.6	Équilibre budgétaire	71
7.2.7	Politique d'autofinancement et d'amortissement	71

7.2.8 Amortissement du découvert	73
7.3 POINTS-CLÉS	73
BIBLIOGRAPHIE	75

Introduction

La comptabilité a une réputation de sécheresse et de rigueur. Disposer de notions de comptabilité est toutefois nécessaire pour comprendre deux documents essentiels à la gestion d'une collectivité publique: d'une part le budget qui recense les autorisations de dépenses et les prévisions de recettes et d'autre part le recueil des comptes qui enregistre les recettes et les dépenses effectives. Ces deux documents sont construits à l'aide des mêmes mécanismes comptables. Seul le point de vue diffère: le budget est un document comptable établi *ex ante*, tandis que le recueil des comptes est un document *ex post*.

La comptabilité ne fait que classer, enregistrer et garder en mémoire des opérations. Elle n'est donc pas l'élément principal de la gestion financière des collectivités publiques. Mais elle en est le socle et l'ancrage quantitatif. Maîtriser l'information comptable permet de mieux comprendre et de mieux analyser les phénomènes. Il ne faut jamais perdre de vue que la comptabilité n'est pas une fin en soi, mais un moyen.

Afin que le lecteur non familier du jargon et des principes comptables comprenne les mécanismes de la comptabilité publique, nous avons pris le parti de parler d'abord de la comptabilité de l'entreprise. Les principes généraux de technique comptable sont introduits au chapitre 2, pas-à-pas, comme ils l'ont été au cours des siècles. Le chapitre 3 fait le point sur le dispositif comptable de l'entreprise et son fonctionnement. Il présente également la structure du bilan et la manière dont on peut l'analyser.

Les chapitres 4 à 6 abordent la comptabilité des collectivités publiques suisses. Le plan comptable harmonisé des cantons et des communes est présenté au chapitre 4, tandis que le chapitre suivant

traite du modèle de la Confédération. Le chapitre 6 compare le système des collectivités locales à celui de la Confédération.

Enfin cette deuxième édition introduit un septième chapitre. Y apparaissent les principaux éléments de droit budgétaire avec un panorama intercantonal des lois et ordonnances sur les finances.

↪ Le lecteur trouvera à la fin de chaque chapitre des points-clés. Ces points marquent les éléments à assimiler avant de passer au chapitre suivant.

Un historique pour mieux comprendre

A travers les siècles, les comptables ont adapté leur technique pour faire face à la complexité croissante des relations économiques. Nous présentons ici les étapes qui ont marqué l'évolution des méthodes comptables.

Selon les principes élémentaires de gestion 'gérer c'est prévoir' et il n'y a pas de bonne prévision sans une bonne connaissance de la situation actuelle. La gestion a par conséquent toujours nécessité l'établissement et l'analyse de deux catégories de documents administratifs: (a) un relevé des opérations réalisées et (b) la prévision de l'avenir. La *comptabilité* au sens traditionnel assure l'enregistrement des opérations. Prévoir l'avenir relève d'un autre document: le *budget*. L'un ne va pas sans l'autre et les deux documents se sont développés sous une influence réciproque. Les aspects budgétaires ont conduit à des aménagements des modalités comptables, tandis que ces mêmes modalités ont façonné l'élaboration du budget. Ces interrelations ont déterminé l'évolution historique –et logique– de la comptabilité. A partir des méthodes élémentaires de comptabilité simple, on est passé à la comptabilité primitive à partie double, pour aboutir à la comptabilité moderne ¹.

¹ Les informations relatives aux développements historiques de la technique comptable sont tirées de Fourastier et Kovacs (1995) et de Vlaeminck (1956).

2.1 LA COMPTABILITÉ SIMPLE

2.1.1 Une affaire de recettes et de dépenses

On désigne du nom de *comptabilité simple* l'enregistrement chronologique des *recettes* et des *dépenses* découlant d'encaissements ou de décaissements d'argent. On parle aussi de *comptabilité de type caisse* en encore de *comptabilité camérale*. C'est le stade le plus élémentaire de la comptabilité.

Illustrons son fonctionnement par l'exemple du ménage des Thénardier² qui souhaite garder la mémoire de ses dépenses. Chacun des membres apporte son salaire et reçoit de l'argent de poche. Un montant sert à s'acquitter des factures communes et un autre est alloué à l'épargne. Chacun de ces mouvements monétaires donne lieu à une *écriture* comme indiqué au tableau 2-1.

Il n'y a pas de système plus primitif: les montants figurent sur une seule colonne; les recettes et les dépenses se suivent sans classement. Il apparaît d'emblée plus commode de classer recettes et dépenses en deux colonnes distinctes. On trouve au tableau 2-2 tous les éléments essentiels d'une technique comptable aussi rudimentaire soit elle :

- un enregistrement des mouvements de valeurs en *unités monétaires courantes*;
- un *classement*, faisant la distinction entre recettes et dépenses; puis dans une version plus évoluée, introduisant des rubriques comme les salaires ou l'argent de poche;
- une *vérification*, puisque la différence entre recettes et dépenses doit se trouver dans le porte-monnaie du ménage –ici 1000 francs.

Les recettes et les dépenses des Thénardier

Mois d'avril 1820, en francs

Tab. 2-1

Date	Libellé	Montant
20 avril	Reçu salaire de Mme T.	3000
25 avril	Argent de poche pour Mme T.	500
25 avril	Argent de poche pour M. T.	500
27 avril	Reçu salaire de M. T.	3000
30 avril	Paiement de factures	3000
30 avril	Acheté un bon du Trésor	1000

² Nous espérons que Victor Hugo excusera l'emprunt de ses personnages pour mettre en lumière les rigueurs peu romantiques de la comptabilité.

Si l'un de ces trois éléments manquait, on ne pourrait pas parler d'une comptabilité, mais tout au plus d'un aide-mémoire. Même la plus sophistiquée des comptabilités se fonde sur ces trois éléments et ses objectifs restent les mêmes : garder en mémoire, classer les opérations, contrôler les résultats.

Une colonne pour les recettes, une autre pour les dépenses

Mois d'avril 1820, en francs

Tab. 2-2

Date	Libellé	Recettes	Dépenses
20 avril	Salaire, Mme T.	3000	
25 avril	Argent de poche, Mme T.		500
25 avril	Argent de poche, M. T.		500
27 avril	Salaire, M. T.	3000	
30 avril	Factures		3000
30 avril	Bon du Trésor		1000
	Total	6000	5000

Déjà les Incas et les Romains ... 2.1.2

L'ancienneté des méthodes de comptabilité simple est attestée par de nombreux documents. Les archéologues ont retrouvé des 'quipous' parmi les témoignages de la civilisation des Incas. Il s'agit de ficelles nouées représentant des nombres, la couleur de la corde désignant la nature des éléments dénombrés (têtes de bétail, sacs de blé, etc.). Chaque ficelle représente ainsi un compte qui enregistre les recettes (nouage) et les dépenses (dénouage).

A l'époque romaine, on trouve également des traces du système de comptabilité simple à double colonne de type recettes-dépenses. Pline s'y réfère dans un passage de son 'Histoire naturelle' où il philosophe sur la Fortune : « les hommes lui attribuent toutes les chances et tous les succès; sur le compte ouvert aux mortels elle remplit entièrement à elle seule l'une et l'autre colonne ».

Cependant, les plus anciens documents comptables que l'on a retrouvés ne remontent pas au-delà de 1100. Suite à l'effondrement de l'empire romain, il a en effet fallu attendre que les croisades redonnent au commerce son ampleur passée. L'accroissement des échanges a rendu à nouveau nécessaire la tenue d'une comptabilité. On a principalement retrouvé des témoignages de l'existence d'une comptabilité simple dans les villes commerçantes de l'époque et celles où se tenaient les grandes foires commerciales.

2.2 AVÈNEMENT DE LA PARTIE DOUBLE

2.2.1 Nécessité d'enregistrer les opérations de crédit

Jusqu'au 13^e siècle le crédit était resté peu développé et limité à un cercle restreint de correspondants. Le chef d'entreprise pouvait se contenter de tenir une liste de ses créances et de ses dettes et un aide-mémoire était tenu en marge du compte de caisse. Ni les créances, ni les dettes n'apparaissaient par conséquent dans la comptabilité. Cet aide-mémoire était utile dans le cadre de la préparation du budget, puisqu'il indiquait les recettes et les dépenses à venir; c'est-à-dire lorsque les débiteurs ou l'entreprise rembourseraient leurs dettes.

L'expansion commerciale qui suivit les conquêtes maritimes s'accompagna d'un fort développement du crédit. Le chef d'entreprise vit sa liste de créanciers et de débiteurs s'allonger. Il lui devint de plus en plus difficile de connaître à tout moment l'état de son crédit. Il se déchargea alors de cette tâche sur le comptable, c'est-à-dire sur le membre de son personnel qui avait déjà l'habitude de tenir des états financiers.

Le comptable utilisa la technique comptable qu'il connaissait déjà : de la même manière que le compte 'caisse' enregistrerait les opérations de l'entreprise, il ouvrit un *compte de tiers* pour chacun des correspondants de l'entreprise et y porta les relations financières qui liaient les deux entités. Ce type de compte indique, toujours sur deux colonnes, d'une part ce qui a été prêté et d'autre part ce qui a été rendu –ou avancé (tab. 2-3) :

- Lorsque le correspondant est un débiteur, on trouve dans la colonne de *gauche*, le montant qu'il *doit* à l'entreprise.
- Lorsque le correspondant est un *créancier*, la colonne de *droite* indique quel est son *avoir* par rapport à l'entreprise.

Ces expressions de *doit* et *avoir* –on parle également de *débit* et de *crédit*– ont depuis lors été retenues pour intituler les colonnes des comptes. Cette règle s'applique à tous les comptes, y compris au compte de caisse. On constate que dans la logique comptable, la situation du correspondant prévaut : il est soit le débiteur et dans ce cas il doit de l'argent à l'entreprise, soit le créancier et il a alors un avoir –ou un crédit– par rapport à l'entreprise. Cela s'explique par le fait qu'à l'époque le compte de tiers servait à renseigner le correspondant sur l'état de sa créance ou de sa dette. Il fallait donc que le correspondant comprenne aisément sa situation. En lui signifiant *son doit* et *son avoir*, on lui évitait de devoir prendre le point de vue de l'entreprise.

Compte du Débiteur X

Mois d'avril 1820, en francs

Tab. 2-3

Date	Libellé	Doit (débit)	Avoir (crédit)
10 avril	Prêt à X	1000	
15 avril	Remboursement de X		500
17 avril	Prêt à X	2000	
	Total	3000	500

L'introduction des comptes de tiers eut un impact important. Il fallut cependant attendre la fin du 13^e siècle pour que des liens se tissent entre le compte de caisse traditionnel et les nouveaux comptes de tiers. Jusqu'ici le remboursement d'un prêt donnait lieu à deux opérations distinctes et sans relation : la première dans le compte de caisse, la seconde dans le compte du débiteur. C'est à Gênes que l'on eut l'idée de faire jouer *en même temps* les deux comptes grâce à une seule écriture, mais une écriture double. Ainsi, lorsque le débiteur X rembourse 500 francs sur la dette de 1000 francs qu'il avait contractée, le comptable inscrit 500 francs au doit du compte de caisse (en augmentation de l'encaisse initiale) et 500 francs à l'avoir du compte du débiteur X (en réduction de la dette). Pour matérialiser le lien entre les deux comptes, on indique dans chaque compte quel est l'autre compte touché (tab. 2-4). Les liens entre les comptes sont habituellement exprimés par la préposition 'à'. Dans notre cas, l'opération s'énonce de la manière suivante « Caisse à Débiteur X ». Notons que le compte, dont le doit est touché, est toujours mentionné en première position. Le principe de lecture de gauche à droite est respecté, même dans les comptes.

Pour compléter l'exemple, imaginons dans le tableau 2-5 que l'entreprise rembourse 1000 francs à son créancier Y dont l'avoir s'élevait à 8000 francs. Le libellé de l'opération sera « Créancier Y à Caisse » pour 1000 francs. Le niveau de la dette de l'entreprise (la

Le débiteur rembourse sa dette, deux comptes sont touchés

Mouvement des comptes Caisse et Débiteur X

Tab. 2-4

CAISSE					
		Doit	Avoir		
17 avril	En caisse	7000			
20 avril	Débiteur X	500			
DEBITEUR X					
		Doit	Avoir		
17 avril	Solde dû	1000	500	Caisse	20 avril

créance de Y) et celui de l'encaisse se réduisent de 1000 francs.

Ce procédé donne naissance à l'une des propriétés fondamentale de la *comptabilité en partie double* :

ne jamais porter une somme au doit d'un compte, sans porter une *somme égale* à l'avoir d'un autre compte, et inversement ! C'est le *principe de la double écriture de signe contraire*.

L'entreprise rembourse son créancier

Mouvement des comptes Créancier Y et Caisse

Tab. 2-5

CREANCIER Y					
		Doit	Avoir		
22 avril	Caisse	1000	8000	Solde	20 avril
CAISSE					
		Doit	Avoir		
20 avril	En caisse	7500	1000	Créancier Y	22 avril

2.2.2 Généralisation des comptes de patrimoine

Le compte de tiers représente, nous l'avons mentionné, un compte de créance ou un compte de dette. Il n'enregistre donc pas les entrées et les sorties de caisse, mais renseigne sur l'état de la fortune de l'entreprise. Il est un *compte de patrimoine*³.

Cette multiplication des comptes a incité les comptables à tenir des comptes pour tous les biens de l'entreprise, comme les immeubles ou les stocks. On parle ici de *comptes de valeurs*. Les comptes de tiers et les comptes de valeurs offrent une description comptable exhaustive du patrimoine.

Il fallait assujettir cette nouvelle catégorie de comptes à la règle antérieure de l'écriture double. Un problème s'est alors posé : les comptables ont constaté que la valeur du patrimoine variait selon les circonstances conduisant ainsi à des aberrations, comme le montre l'exemple suivant.

³ Notons que le compte Caisse est également un compte de patrimoine, puisque l'encaisse est un des éléments de la fortune d'une entreprise.

Retrouvons les Thénardier, dans leur auberge cette fois. Ils achètent un tonneau de vin pour un montant de 5000 francs et le revendent pour une somme de 6000 francs, soit avec un bénéfice de 1000 francs. En introduisant un compte de patrimoine 'Vin' qui renseigne sur l'état du stock (ce qu'il y a en cave), le libellé de l'opération d'achat est clairement 'Vin à Caisse' pour 5000 francs. Le problème surgit avec la seconde opération. Physiquement, le compte Vin devrait indiquer que le Vin a été vendu en totalité; il devrait donc pouvoir être crédité de 5000 francs. Or la valeur de la vente est 6000 francs. Si l'on enregistre ce montant, le doit et l'avoir comportent deux sommes différentes, qui se réfèrent pourtant à un même tonneau de Vin, et qui empêchent qu'on le solde. On se trouve donc confronté à une impasse lorsque l'on essaie de plier l'ensemble des comptes de patrimoine à la règle générale de la double écriture. En utilisant le seul compte de caisse de la comptabilité simple, il n'y avait pas de problème, la monnaie ne change pas de prix entre l'achat du Vin et sa vente. Il reste donc bien 1000 francs en caisse. Cependant, le Vin lui change de prix; c'est ce changement de prix qui doit permettre aux Thénardier de 'gagner leur vie'. Pour que la comptabilité reflète bien la réalité, il ne faut pas sortir 6000 francs du compte Vin, mais 5000 francs. Il y a alors un déséquilibre entre l'écriture de caisse et celle de magasin (ou de cave).

Création du compte de Pertes et profits 2.2.3

Il fallait trouver une solution pour marier l'ensemble des comptes de patrimoine (tiers et valeurs) en respectant la règle de l'écriture double. Un comptable dont on ignore encore le nom n'a pas hésité à créer un compte spécial dont le rôle était de 'mettre les autres comptes au diapason'. Ce nouveau compte devait absorber les différences. Dans notre exemple, on ne peut sortir du compte Vin davantage que le montant porté au doit, soit 5000 francs. Il faut donc porter ailleurs la différence de 1000 francs si l'on entend respecter la règle de l'égalité des débits et des crédits. Ce montant sera enregistré à l'avoir du compte spécial, de même que toutes les différences analogues qui se manifesteront.

A l'évidence ce compte n'est pas un compte de patrimoine. Sa nature économique apparaît lorsque l'on réfléchit à la façon dont il est alimenté. Il n'enregistre pas l'achat ou la vente de patrimoine, mais il absorbe par construction toutes les différences qui ne peuvent être imputées aux comptes de patrimoine. Il est donc un compte de *variations de valeurs* du patrimoine. Ce compte qui n'est autre que le compte de *Pertes et profits* est un document fondamental dans la gestion de l'entreprise.

Le compte de Pertes et profits enregistre la variation de valeur

Relations entre les comptes Vin, Caisse et Pertes et profits

Tab. 2-6

VIN					
		Doit	Avoir		
(1)	Caisse	5000	5000	Caisse	(2)
CAISSE					
		Doit	Avoir		
	Solde	6500			
(2)	Vin & PP	6000	5000	Caisse	(1)
PERTES ET PROFITS					
		Doit	Avoir		
			1000	Caisse	(2)

On peut vérifier cette importance dans l'exemple –complet– des Thénardier (tab. 2-6) : (1) l'achat pour 5000 francs (Vin à Caisse), (2) la vente pour 6000 (Caisse) dont 5000 à l'avoir du compte Vin et 1000 de bénéfice (avoir de Pertes et profits). La règle de la double écriture est respectée, puisque le même montant a été enregistré au doit et à l'avoir (tous comptes confondus).

- ☑ Le compte Pertes et profits –ou PP– joue donc dès que l'entreprise enregistre une recette qui n'a pas pour contrepartie une réduction égale de la valeur du patrimoine.
- ☑ Il joue également si l'entreprise effectue une dépense qui ne conduit pas à une augmentation du patrimoine; c'est le cas lorsque l'entreprise verse les salaires de son personnel ou paie ses impôts.

Une remarque sémantique s'impose ici: le libellé du compte PP s'articule comme le contenu des colonnes; les pertes à gauche au débit, les profits à droite au crédit. Le principe de l'écriture double, partant d'un libellé de colonnes imposé par les relations avec les correspondants, permet de retrouver le point de vue de l'entreprise lorsqu'il s'agit de ses pertes et de ses profits.

L'apparition historique d'un compte de Pertes et profits date de 1340, toujours à Gênes. Il fallut cependant attendre la découverte de l'imprimerie pour que la nouvelle technique comptable soit largement diffusée.

Le grand livre et le journal 2.2.4

Depuis la Renaissance, la technique comptable s'est encore perfectionnée. Un autre document dont nous n'avons pas encore véritablement parlé jusqu'ici est apparu à côté des comptes proprement dits ou comptes du *Grand livre* : c'est le *journal*.

On qualifie les comptes de patrimoine et celui de Pertes et profits de comptes du Grand livre parce qu'ils étaient tenus sur un seul registre. Chaque compte enregistre les opérations relatives à une valeur donnée : Caisse, Débiteur X, Créancier Y, Vin, Pertes et profits, ou autres. Le Grand livre classe donc les valeurs par nature.

Cette approche se distingue totalement de l'enregistrement chronologique des opérations du couple Thénardier. Le Grand livre est inutilisable lorsqu'il s'agit de retrouver une écriture mal classée ou dont on ne connaît que la date.

Cette lacune a rendu nécessaire un relevé général des écritures par ordre chronologique en plus du Grand livre. Ce document qui recense par date les opérations, c'est le journal (tab. 2-7). Il enregistre tous les mouvements du Grand livre sans classement par nature. Chaque enregistrement –ou *article*– mentionne la date, un descriptif (par exemple 'achat de vin'), le compte dont le doit joue (Vin) suivi de la préposition 'à' et du compte dont l'avoir joue (Caisse), et enfin la(les) somme(s). En principe, les montants sont indiqués dans deux colonnes distinctes, une pour le doit, l'autre pour l'avoir; cela permet une *vérification arithmétique des balances*. Par convention, on regroupe sous le libellé 'Suivants' tous les comptes dont le doit –ou l'avoir– joue au cours d'une même écriture; puis la rubrique Suivants est détaillée en mentionnant les comptes dont elle fait la synthèse; cela évite de passer deux articles ou davantage pour résumer une seule opération.

Quelques articles d'un journal

Achat et vente de vin

Tab. 2-7

Date	Libellé	Doit	Avoir
20 avril	Achat de vin Vin à Caisse	5000	5000
25 avril	Vente de vin Caisse aux Suivants	6000	
			5000
			1000
30 avril	Balance	11000	11000

2.2.5 Le bilan

Nous avons vu que l'essor de la comptabilité en partie double repose sur la mission donnée au comptable de tenir les comptes de tiers – débiteurs ou créanciers– et *de facto* de tenir des prévisions de recettes et de dépenses. Il s'agit là d'une tâche de nature budgétaire. Pour mieux la remplir les comptables ont synthétisé les montants devant être reçus des débiteurs et ceux devant être payés aux créanciers à l'intérieur d'un même document : le *bilan*

Le solde des comptes de patrimoine (comptes de tiers et comptes de valeurs) donne par définition la valeur des avoirs (ne pas confondre avec 'avoir ou débit') et des dettes de l'entreprise. A la clôture de l'exercice comptable (généralement fin de l'année civile), il suffit de reprendre la liste des soldes –ou balances– de chaque compte et y ajouter le solde du compte de Pertes et profits. On trouve alors sur deux colonnes : d'un côté, l'état des avoirs, c'est l'actif; de l'autre côté, les dettes, c'est le passif. La comptabilité fournit ainsi un moyen de dresser les budgets pour l'exercice suivant. Les deux colonnes d'un tel budget furent appelées *Bilan*, par déformation du mot italien *bilancia* signifiant balance, lui-même dérivé du latin *bilanx* (double plateau).

☑ Une remarque fondamentale s'impose ici. Nous avons déjà abordé un premier principe de la comptabilité en partie double, celui de la double écriture. Ici, un second principe apparaît, celui de *la double détermination du résultat*. En effet, le résultat de l'exercice –perte ou bénéfice– correspond non seulement au solde du compte Pertes et profits, mais aussi à la différence entre l'actif et le passif du bilan. Si le total de l'actif est supérieur à celui du passif, l'exercice se solde par un bénéfice; inversement un passif supérieur à l'actif traduit une perte.

La tenue des comptes de patrimoine et de PP ne suffit pas encore à

On reporte au bilan les soldes des comptes de patrimoine et de PP
Bilan au 31 décembre 1820 Tab. 2-8

BILAN			
	Actif	Passif	
Caisse	7500	7000	Créancier Y
Débiteur X	500	1000	PP
Vin ^a	0		
	8000	8000	

^a Le compte Vin est mentionné ici pour illustrer la présence de divers comptes de valeurs au bilan. Lorsque le stock est nul, ce qui est le cas ici, le compte est soldé et ne devrait pas figurer au bilan.

Les provisions et les réserves figurent aussi au bilan

Bilan au 31 décembre 1820

Tab. 2-9

BILAN			
	Actif	Passif	
Caisse	7500	7000	Créancier Y
Débiteur X	500	300	Provision pour débiteurs douteux
		500	Provision pour créances douteuses
		200	Réserve
	8000	8000	

établir un budget. Outre ces dettes ou ces créances connues avec précision, donc certaines, l'entreprise est confrontée à d'autres éléments moins solides. Imaginons qu'un procès est en cours; si elle perd le procès, l'entreprise devra s'acquitter d'une certaine somme; si elle le gagne, elle sera créancière d'un montant peut-être important. D'abord d'une portée limitée, ces dettes et créances incertaines ont pris de l'importance dès 1800. Le développement du secteur des assurances amena actuaires et mathématiciens à s'interroger sur les aspects comptables de ces éléments incertains.

On a cherché à compléter l'information comptable, jusqu'ici rétrospective, avec des éléments prospectifs afin de parvenir à un budget qui tienne compte de ces incertitudes. Des comptes de nature 'budgétaire' ont été instaurés. Ces comptes peuvent être classés en deux catégories :

- ☑ Les *provisions* tirent leur définition de la notion de risque. A l'actif du bilan figure une créance de 500 francs sur X; or on peut craindre que X soit insolvable et ne puisse rembourser sa dette en totalité. Pour faire face à ce risque, on inscrira au passif une somme, par exemple 300 francs, qui ramènera la valeur nette de la créance à 200 francs. Il s'agit en fait d'une provision pour débiteurs douteux –ou d'un compte 'Provision pour débiteurs douteux'. Ces 300 francs constituent une perte anticipée par l'entreprise. Cette perte doit donc être portée au doit du compte PP. L'article de journal qui alimente la provision est le suivant : 'PP à Provision sur débiteurs douteux : 300'.

L'entreprise en procès avec un de ses créanciers qui lui réclame 7500 francs alors qu'elle estime ne lui devoir que 7000 francs constituera également une provision. Elle portera au passif la dette qu'elle considère certaine (7000) et créera pour la part incertaine (500) une provision. Cette provision est elle aussi alimentée par débit du compte PP.

En débitant de manière ‘anticipée’ le compte Pertes et profits, la dépense –ou l’absence de recettes– future est mise à la charge de l’exercice qui a fait naître la probabilité de dette –ou le risque sur débiteurs.

- ☑ Les *réserves* s’inscrivent dans la logique à long terme de maintien et de développement des activités. Le(s) propriétaire(s) peut(vent) souhaiter assurer à l’entreprise une marge de sécurité par exemple pour faire face aux aléas de la conjoncture. Dans ce cas, ils pourront renoncer à prélever leur bénéfice et décider qu’une réserve soit créée et alimentée par les bénéfices. Notre bilan imaginaire montrait un bénéfice de 1000 francs. A la suite de la création des deux provisions ci-dessus (300 et 500 francs), le bénéfice ne se monte plus qu’à 200 francs. Une réserve est créée pour ce montant : ‘PP à Réserve : 200’.

Après l’introduction des provisions et des réserves, le système comptable ne connaîtra plus de changement d’ampleur comparable. Certes, la comptabilité a continué d’évoluer, mais elle n’a plus subi de révolution comme le passage à la partie double. L’étape suivante conduit à s’intéresser à la comptabilité telle qu’elle est appliquée aujourd’hui dans l’entreprise.

2.3 POINTS-CLÉS

- ☞ Quels sont les deux principes de base de la comptabilité en partie double; en quoi consistent-ils ?
- ☞ Qu’est-ce qu’un compte de patrimoine; quelle est la distinction entre les comptes de valeurs et les comptes de tiers ?
- ☞ A quoi sert le compte de Pertes et profits ?
- ☞ Comment établit-on le bilan ?
- ☞ Quels sont les deux documents fondamentaux de toute comptabilité, quel est leur rôle respectif ?

Comptabilité d'entreprise

Le chapitre précédent a montré comment la technique comptable s'est peu à peu perfectionnée. Le présent chapitre approfondit la notion de patrimoine et de résultat; il décrit le fonctionnement des comptes pour aboutir à la détermination du résultat; le bilan et sa structure sont analysés⁴.

REPRÉSENTATION SCHÉMATIQUE 3.1

En schématisant, on peut imaginer le patrimoine de l'entreprise comme un réservoir qui a des échanges de valeurs avec l'extérieur. La différence, entre les flux qui entrent et ceux qui sortent, influence la valeur du patrimoine. On parle de *produits* pour les flux de valeurs qui entrent et de *charges* pour les flux qui sortent (fig. 3-1).

Ces flux peuvent être de l'argent, des marchandises, des services, etc. Bien que de nature différente, tous peuvent être exprimés en unités monétaires. Ce mode de mesure présente une caractéristique fâcheuse par rapport à d'autres unités comme le litre, le mètre ou le kilogramme: il varie dans le temps et très souvent dans le sens d'une dépréciation –on pourrait parler 'd'évaporation'– du patrimoine, en particulier sous l'effet de l'inflation.

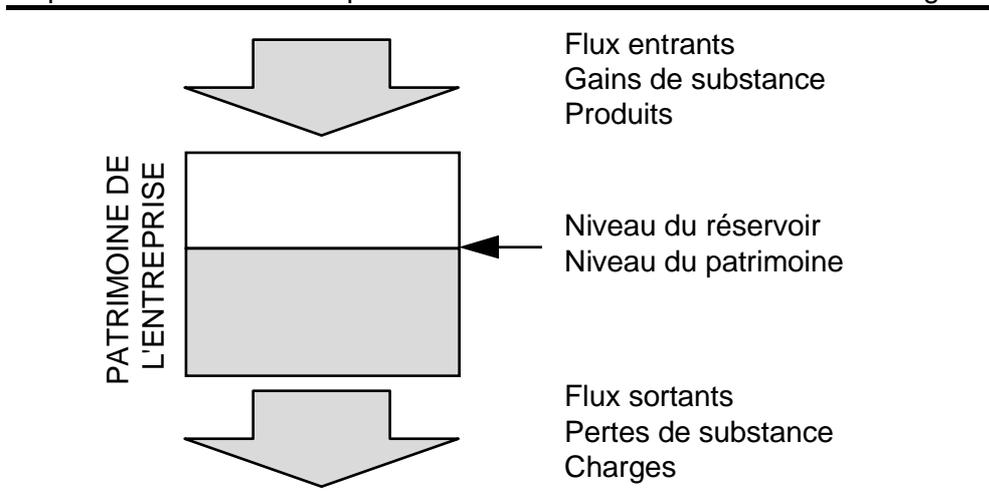
Des flux peuvent aussi se produire à l'intérieur du réservoir sous forme de variation dans la composition du patrimoine. Par exemple, l'achat d'un immeuble provoque une augmentation du poste

⁴ Les ouvrages de Conso (1987), Cottier (1987 et 1992), Fourastier et Kovacs (1995), Gélinier (1981), Pérochon et Leurion (1979) ont été utilisés pour rédiger ce chapitre.

L'entreprise : un patrimoine et des échanges

Représentation schématique

Fig. 3-1



‘Immeubles’ à l’actif du bilan tandis que, toujours à l’actif, le compte ‘Banque’ s’en trouve réduit d’autant.

Pour inventorier les flux et les éléments du patrimoine, la comptabilité recourt à des comptes. Le compte est traditionnellement un tableau; il prend la forme d’un fichier lorsque la comptabilité est informatisée. On y enregistre les entrées et les sorties de valeurs relatives à un *même* objet. Le compte est identifié par un nom –ou *intitulé*– et par un numéro. Ce numéro est capital pour le traitement informatique et obéit souvent aux règles d’un *plan comptable* (nous en reparlerons).

☑ L’objet recensé par le compte peut être un élément du *patrimoine* :

- Un *tiers*, un correspondant avec lequel l’entreprise a des échanges : un fournisseur, un client, une banque, l’Etat. Le solde des comptes de tiers indique soit une créance, soit une dette de l’entreprise.
- Les comptes dit de *valeurs* sont d’autres comptes de patrimoine : ils enregistrent, par exemple, les opérations relatives aux immeubles, aux machines, aux stocks.

Le *niveau* du réservoir symbolise le total des comptes de patrimoine (actif moins passif).

☑ Certains comptes ne ‘vivent’ que par l’activité de l’entreprise, par sa gestion.

- Les *charges* de l’entreprise sont aussi un objet de compte, que ce soit des achats, des frais de personnel, des frais généraux. Ces flux de valeurs représentent des *pertes de substance*. S’ils ne sont pas compensés par des flux entrants

équivalents, le niveau du réservoir diminue. Remarquons que ces comptes résultent d'une subdivision, d'un éclatement du doit du compte Pertes et profits.

- Certains comptes recensent les *produits* de l'entreprise : ventes de produits, revenus de titres, etc. Ces flux de valeurs sont des *gains de substance*. Il s'agit aussi de subdivisions du compte PP, mais de l'avoir (profits) cette fois.

Une entreprise qui ne 'vivrait' pas et qui n'aurait pas d'échanges avec l'extérieur n'aurait pas besoin de ces comptes; c'est pourquoi on les qualifie de *comptes de gestion*.

La règle de l'écriture double et la distinction entre les comptes de gestion et de patrimoine permettent de différencier les opérations qui modifient la valeur de l'entreprise de celles, qui n'impliquent pas de changement de la valeur du patrimoine. Une réorganisation du patrimoine n'implique que des comptes de patrimoine; la valeur globale de l'entreprise ne change pas; les mouvements entre les comptes n'entraînent aucune variation du résultat. Cela se produit par exemple lorsqu'un client règle sa dette : on transforme un actif (créance) en un autre actif (encaisse)⁵.

Les flux influencent le niveau du patrimoine, c'est-à-dire le résultat. Ils sont enregistrés dans les comptes de gestion (comptabilisation du flux) et ont une contrepartie dans les comptes de patrimoine (comptabilisation du changement de niveau du réservoir). A l'intérieur de ces opérations, on peut distinguer les *opérations externes* et les *opérations internes*. Les premières sont celles qui reflètent les échanges de l'entreprise avec d'autres agents économiques. C'est le cas des ventes aux clients (débiteurs à ventes) ou des achats de matières à des fournisseurs (achats à créanciers). Les opérations internes ne concernent aucun autre agent économique que l'entreprise. Elles correspondent à des corrections d'évaluation d'éléments du patrimoine. Nous avons déjà parlé des provisions pour faire face au risque (2.2.5), il convient d'y ajouter les amortissements qui constatent la dépréciation de certains actifs (cf. 3.3.3).

⁵ Notons que la situation peut être plus complexe. Pensons au débiteur qui escompte le montant de sa facture. L'escompte correspond à une perte de substance qui doit être enregistrée dans un compte de charges. On s'écarte dès lors d'un simple réaménagement patrimonial.

3.2 LA VIE DES COMPTES

3.2.1 Le solde des comptes de patrimoine est reporté, celui des comptes de gestion est viré

La période comptable –ou *exercice*– correspond généralement à une période d'un an du 1^{er} janvier au 31 décembre. La parabole hydraulique prend alors tout son sens comptable.

L'entreprise débute chaque exercice sur la base de l'état du patrimoine de l'exercice précédent (niveau du réservoir). L'objet recensé par chaque compte de patrimoine existe, c'est la caisse, un immeuble ou une créance. Par conséquent le solde de l'exercice précédent est *reporté à nouveau* dans le compte du nouvel exercice. La créance de Y d'un montant de 7000 francs ne s'éteint pas avec l'exercice, elle se perpétue sur l'exercice suivant.

Par contre, au 1^{er} janvier, aucun flux n'a encore eu lieu; le paiement des salaires, les achats de matières premières auront lieu pendant l'exercice à venir. Pas de flux, pas de montant. Les comptes de gestion qui enregistrent les flux (ventes, salaires, achat matières, etc.) sont remis à zéro à la clôture à l'instar du compte Pertes et profits, dont ils sont issus. Pour y parvenir et respecter la règle de l'écriture double, tous les comptes de gestion sont virés à PP. Le solde de PP (bénéfice ou perte) est ensuite viré au Bilan (tab 3-2). Nous verrons comment ces opérations s'enchaînent (tab. 3-3). Il nous faut avant cela parler de l'influence du niveau du stock sur le résultat.

Les soldes des comptes de patrimoine sont reportés à nouveau

Bouclement et ouverture du compte Créancier Y

Tab. 3-1

CREANCIER Y					
		Doit	Avoir		
22 avril	Caisse	1000	8000	Solde	20 avril
31 déc.	Solde pour balance	7000			
		8000	8000		
			7000	Solde à nouveau ^a	1 jan.

^a Ce solde figure au passif du bilan, pour mémoire; voir tab. 2-8.

Les comptes de gestion sont virés, y compris le PP

Bouclement et virement du compte Pertes et profits

Tab. 3-2

		PERTES ET PROFITS		
		Doit	Avoir	
31 déc.	Bilan ^b	1000	1000	Caisse ^a
		1000	1000	

^a Voir tableau 2-6.^b La contrepartie apparaît à l'actif du bilan (tab.2-6), règle de la double écriture oblige!**Influence du stock et rôle de l'inventaire 3.2.2**

Dans l'exemple des Thénardier (points 2.2.2 et 2.2.3), nous faisons l'hypothèse que le même tonneau de vin était acheté et vendu d'un seul tenant. En réalité le stock est constitué par achats successifs. Les prix varient inévitablement d'un achat à l'autre. Un problème se pose de connaître le prix d'achat du vin vendu, si le vin appartient à des lots achetés à des périodes différentes auprès de fournisseurs différents, etc. Procéder comme nous l'avons décrit précédemment obligerait le comptable à calculer un prix qui reflète le prix non pas d'un lot, mais de tous les lots auxquels appartenait le vin vendu : un travail long et fastidieux.

Ce problème a été résolu de manière expéditive. Le comptable ne met à jour les comptes de stock qu'une fois et à la fin de l'exercice, plutôt que de tenir ces comptes à jour à chaque vente. L'achat figure au crédit du compte Caisse comme avant. La contrepartie n'est toutefois plus le compte Stock de vin, mais le débit d'un compte 'Achat de vin'. Ce compte est un compte de gestion issu du compte de Pertes et profits. Comme ce compte enregistre toutes les *charges* relatives aux achats de vin, on le classe dans la catégorie des *comptes de charges*. Au moment de la vente, on porte le montant de la transaction au doit de Caisse (pas de changement) et à l'avoir d'un compte 'Vente de vin'. Ce compte résulte lui aussi de l'éclatement de PP, mais il enregistre tous les *produits*. Il appartient donc à une catégorie de comptes appelée *comptes de produits*. En fin d'exercice, le résultat sera l'excédent des produits sur les charges. Ce résultat doit être corrigé pour tenir compte de l'évolution du stock. On peut en effet imaginer qu'aucun achat n'ait été effectué pendant l'exercice, mais que l'entreprise ait vécu 'sur ses réserves' —en consommant ses stocks. Le résultat devra donc tenir compte de cette réduction du niveau des stocks et être revu à la baisse. Dans l'hypothèse contraire d'une entreprise qui achète davantage qu'elle ne vend, les stocks, donc le patrimoine, s'accroissent. Le résultat devra en conséquence être revu

à la hausse. En résumé, une augmentation des stocks doit être considérée comme un produit, une diminution comme une charge.

Pour déterminer comment a évolué le niveau du stock, il faut procéder à un *inventaire*. La comparaison de deux inventaires, en début et en fin d'exercice, indique si le stock a enflé ou s'il s'est contracté. Le rapprochement de ces trois éléments-clés que sont, les charges d'achats, les produits de ventes et l'évolution du stock

Procédure de bouclage des comptes : un cas d'école

L'exemple de l'auberge des Thénardier

Tab. 3-3

BILAN AU 1.1.1820				BILAN AU 31.12.1820			
Actif		Passif		Actif		Passif	
Caisse	100	700	Créan.	Caisse	200	900	Créan.
Débit.	100			Débit.	700	600	PP (7)
Stock	500			Stock	600		
	<u>700</u>	<u>700</u>			<u>1500</u>	<u>1500</u>	

CAISSE				STOCK DE VIN			
Doit		Avoir		Doit		Avoir	
jan S. à n.	100	100	Achat (1)	jan S. à n.	500	600	Invent. déc
(2) Vente	200	200	S.p.b. déc	(5) Résult	100		
	<u>300</u>	<u>300</u>			<u>600</u>	<u>600</u>	
jan S. à n.	200			jan S. à n.	600		

DEBITEUR				CREANCIER			
Doit		Avoir		Doit		Avoir	
jan S. à n.	100					700	S. à n. jan
(2) Vente	600	700	S.p.b. déc	déc S.p.b.	900	200	Achat (1)
	<u>700</u>	<u>700</u>			<u>900</u>	<u>900</u>	
jan S. à n.	700					900	S. à n. jan

ACHAT DE VIN				VENTE DE VIN			
Doit		Avoir		Doit		Avoir	
(1) Svts	300	300	Résult (3)	(4) Résult	800	800	Svts (2)
	<u>300</u>	<u>300</u>			<u>800</u>	<u>800</u>	

RESULTAT SUR VIN				PERTES ET PROFITS			
Doit		Avoir		Doit		Avoir	
(3) Achat	300	800	Vente (4)	(7) Bilan	600	600	Résult (6)
(6) PP	600	100	Stock (5)		<u>600</u>	<u>600</u>	
	<u>900</u>	<u>900</u>					

s'effectue dans un nouveau compte, le compte *résultats*. Il n'est qu'une étape intermédiaire pour parvenir à constituer le compte de Pertes et profits.

Nous allons maintenant envisager un cas d'école qui montre l'enchaînement des opérations de clôture. Nous retrouvons ici l'auberge des Thénardier. Le tableau 3-3 présente la situation initiale telle qu'elle figure au bilan, soit une encaisse de 100 francs, des débiteurs pour 100 autres francs, un stock de vin valant 500 francs et une dette de 700 francs. Au cours de l'exercice, les Thénardier achètent du vin pour 300 francs, dont 100 au comptant et le reste à terme. Ils vendent du vin pour 800 francs, dont 200 au comptant et le reste à terme. A la clôture, l'inventaire montre que le stock de vin vaut 600 francs.

Au premier janvier, tous les comptes actifs et passifs figurant au bilan sont ouverts à nouveau (solde à nouveau, s. à n.). Au cours de l'exercice, les opérations d'achat et de vente sont comptabilisées suivant les articles du journal (tab. 3-4). A la clôture, la valeur du stock final (600 francs) est portée à l'avoir du compte Stock de vin, en regard et en comparaison du stock initial (500 francs). Notons qu'il s'agit d'une donnée exogène à la comptabilité, par conséquent cette écriture n'a pas de contrepartie : il s'agit d'une exception à la règle de la double écriture, c'est la seule. La différence du compte Stock est virée au compte Résultat sur vin, de même que le solde des comptes Achat et Vente de vin. Le solde du compte Résultats est lui viré à PP

Journal de l'an 1820

Articles relatifs aux opérations des Thénardier

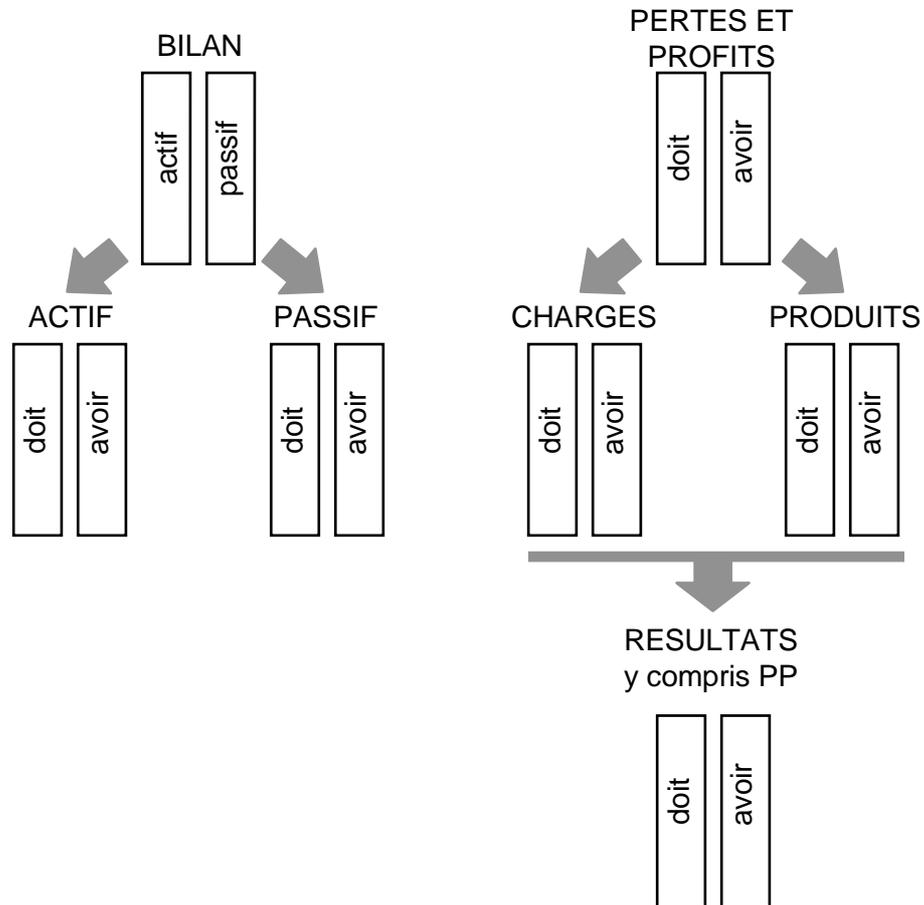
Tab. 3-4

Date	Libellé				Doit	Avoir
(1)	Achat de vin	Achat	aux	Suivants	300	
				Caisse		100
				Créanciers		200
(2)	Vente de vin	Suivants	à	Vente		800
		Caisse			200	
		Débiteurs			600	
31 déc.	Bouclément					
(3)	Virement du solde d'Achat de vin	Résultat	à	Achat	300	300
(4)	Virement du solde de Vente de vin	Vente	à	Résultat	800	800
(5)	Correction de la hausse du stock	Stock	à	Résultat	100	100
(6)	Virement du solde de Résultat	Résultat	à	PP	600	600
(7)	Virement du bénéfice	PP	à	Bilan	600	600
	Balance				3500	3500

Une comptabilité, cinq séries de comptes

Décomposition du bilan et du compte de Pertes et profits

Fig. 3-2



dont le solde est viré au bilan. Les soldes des comptes de patrimoine (solde pour balance, s.p.b.) sont portés au bilan.

Une remarque s'impose ici. Bien que cet exemple ne soit qu'un cas d'école, il met en œuvre les 5 séries de comptes que l'on trouve dans toute comptabilité évoluée (fig. 3-2) :

- ☑ Les deux premières séries résultent de l'éclatement du bilan: il s'agit des *comptes actifs* et des *comptes passifs*.
- ☑ Les trois autres séries sont des subdivisions du compte de Pertes et profits: il s'agit des *comptes de charges* et des *comptes de produits*, qui à la clôture transitent par des *comptes de résultats* pour être finalement virés à PP (lui-même un compte de résultats).

Les comptes de correction 3.2.3

Au terme de la section précédente, le résultat correspond à la différence entre les produits et les charges compte tenu de la variation du stock. C'est le flux net entre les gains et les pertes de substance. On parle généralement de *résultat brut d'exploitation*.

Cette approximation serait correcte si l'équipement était indestructible et techniquement indémodable, si les débiteurs étaient toujours solvables ou si les marchandises stockées étaient toujours vendables au prix habituel. Ce n'est pas le cas en réalité; la comptabilité doit en tenir compte et corriger le résultat.

- ☑ Nous avons déjà vu le cas des *provisions* (point 2.2.5). Ces comptes figurent au passif du bilan. Ils sont créés par exemple pour faire face au risque d'insolvabilité des débiteurs ou de détérioration du stock. Nous avons indiqué que ces pertes anticipées étaient portées au doit du compte PP. Dans une comptabilité plus évoluée, elles viennent au doit d'un compte de charge qui s'intitule parfois 'Dotation aux provisions'. Ainsi, l'article de journal nécessaire à alimenter une provision 'Dotation aux provisions à Provision pour débiteurs douteux'. A la clôture, le solde du compte Dotation... est évidemment viré au compte de Pertes et profits, tandis que le solde du compte passif Provision... est reporté.
- ☑ Au cours de l'exercice, l'équipement de l'entreprise –ses bâtiments, ses machines, son outillage– s'use ou devient obsolète. La valeur des comptes de patrimoine qui répertorient ces éléments diminue donc avec le temps. La comptabilité constate cette diminution en amortissant ces équipements. Cela peut se faire par un amortissement direct: l'amortissement est porté à l'avoir du compte concerné (machine, immeuble, etc.) en diminution immédiate de la valeur du patrimoine. L'amortissement peut également être indirect; dans ce cas, on crée un compte passif *Amortissements* alimenté selon le même schéma que les provisions. Un compte de charges 'Dotation aux amortissements' grève le résultat. Lorsque l'on amortit un bien, on passe l'article 'Dotation aux amortissements à Amortissements (dans le cas de l'amortissement direct: Dotation... à Immeuble, par exemple). Cela revient à mettre à la charge de l'exercice la 'consommation' de l'équipement au même titre que la consommation de matières premières ou de salaires. Les montants amortis devraient donc refléter précisément la dépréciation économique de l'équipement. Ils sont en réalité fixés selon des modalités variables. L'amortissement est par exemple linéaire sur la durée de vie de l'équipement (somme constante). Il peut aussi être dégressif (pourcentage constant appliqué à la valeur résiduelle de l'équipement).

☑ La dernière catégorie de comptes qui permet de corriger le résultat de l'exercice est celle des *comptes de régulation*. Ces comptes ne constatent pas, comme le font les comptes d'amortissement et les provisions, une évolution de la valeur, mais un décalage dans le temps par rapport aux limites de l'exercice. En effet, certaines charges ou certains produits correspondent à une période qui précède l'exercice ou s'étend au-delà; par exemple une facture d'électricité ou d'assurance qui 'déborde' de l'exercice. Il s'agit donc de recadrer les charges et les produits afin que les comptes reflètent strictement l'exercice. On recourt pour cela à des *comptes transitoires* soit actifs, soit passifs qui soulagent le résultat, lorsque des charges ne regardent pas l'exercice ou qui grèvent l'exercice si ces dépenses n'ont pas encore eu lieu. Dans le cas des primes d'assurances payées d'avance, on passe l'article suivant 'Actifs transitoires à Primes d'assurances' pour l'équivalent des montants payés et qui débordent de l'exercice. Le résultat est ainsi corrigé, de même que le patrimoine de l'entreprise. Ces comptes actifs ou passifs transitoires figurent en effet au bilan de clôture. Ils sont soldés au début de l'exercice suivant par l'extourne des opérations qui leur a donné naissance (par exemple, 'Primes d'assurance à Actifs transitoires'). Ainsi, l'exercice qui commence supporte lui aussi les charges et les revenus qui lui incombent.

3.3 LE BILAN ET SA STRUCTURE

Le bilan se présente sous la forme d'un inventaire, à une date donnée. Il récapitule l'ensemble des *ressources* (postes du passif) dont dispose l'entreprise, et la manière dont elle les a utilisées (postes de l'actif ou *emplois*). Il exprime donc la situation financière de l'entreprise de façon *statique*.

Nous avons indiqué les différentes masses qui figurent dans le bilan de l'entreprise. Il convient de compléter ces informations par d'autres, connexes, sur lesquelles le bilan reste muet. Tel est le cas des engagements reçus hors bilan (promesses de ventes, commandes fermes de clients, cautions dont l'entreprise peut bénéficier, etc.) et des engagements donnés hors bilan (promesses d'achat, privilèges de créanciers sur certains biens comme les hypothèques ou les nantissements, cautions données par l'entreprise, etc.).

3.3.1 Les ressources

Le passif du bilan enregistre l'ensemble des ressources dont dispose l'entreprise. Ces ressources se répartissent entre les capitaux

propres de l'entreprise et ses dettes. La distinction entre ces deux catégories est à la fois juridique et financière : les dettes devront être remboursées, contrairement aux capitaux propres.

- ☑ Les capitaux propres sont des ressources en permanence à disposition de l'entreprise. Elles sont constituées par les apports des propriétaires ou des associés de l'entreprise (*capital*) et par la fraction du bénéfice qui reste dans l'entreprise (*réserves*)⁶.
- ☑ Les autres ressources sont fournies par des tiers (fournisseurs, banques, etc.) pour une période plus ou moins longue. On distingue généralement les capitaux empruntés à *long terme* de ceux empruntés à *court terme* (exigibles dans moins d'un an).

Les emplois 3.3.2

L'actif du bilan renseigne sur les emplois économiques des capitaux. Ces emplois peuvent être durables ou temporaires.

- ☑ Les emplois durables concernent les immeubles, le matériel, le mobilier, le fond de commerce, etc. Ils représentent des biens immobilisés dans l'entreprise parce qu'ils constituent des moyens d'exploitation, l'outil de travail. Les vendre perturberait l'exploitation ou la rendrait impossible. Il faut donc qu'ils restent dans l'entreprise. Ce sont les *actifs immobilisés*.
- ☑ Les emplois temporaires ou cycliques concernent des biens qui sont constamment transformés au cours de la vie de l'entreprise : les stocks sont transformés, puis vendus donnant naissance à des créances qui sont finalement encaissées. Ces actifs sont désignés sous le terme d'*actifs circulants* et comprennent :
 - les *valeurs d'exploitation* : marchandises en stock, emballage en stock;
 - les *valeurs réalisables* : créances sur les clients et sur les débiteurs;
 - les *valeurs disponibles* : effets à recevoir, titres, avoirs en banque, espèces.

Au cours du cycle d'exploitation, les valeurs d'exploitation se transforment peu à peu en valeurs réalisables qui elles-mêmes deviennent des valeurs disponibles. Ces dernières permettent de régler les dettes à leur échéance.

⁶ Les néophytes s'étonnent souvent de voir figurer le capital au passif du bilan. Pour eux, le capital devrait être comme de l'argent en caisse et être ainsi porté à l'actif. En vérité, le compte Capital est un compte de tiers qui enregistre la dette de l'entreprise envers ses fondateurs; à la différence que cette dette n'est pas exigible.

3.3.3 Les grandes masses

Pour étudier le bilan, il faut regrouper les différents postes en masses aussi homogènes que possible. Puis on les classe dans un ordre décroissant de liquidité (actif) ou d'exigibilité (passif). La figure 3-3 indique les masses les plus utilisées.

Représentation de l'actif et du passif par grandes masses

Ordre décroissant de liquidité et d'exigibilité

Fig. 3-3

ACTIF		
Actif circulant	Valeurs disponibles ou réalisables	Disponible
	Valeurs d'exploitation	Réalisable
Actif immobilisé ^a	Valeurs immobilisées	Stocks
		Immobilisations
PASSIF		
Capitaux étrangers (ou Dettes)	Dettes à court terme	Exigible à court terme
	Dettes à moyen et long termes	Capitaux permanents
Capitaux propres	Capitaux propres	

^a La masse Actif immobilisé correspond aux montants nets à l'actif, c'est-à-dire après déduction des amortissements qui en cas d'amortissement indirect figurent au passif.

3.3.4 Le découvert

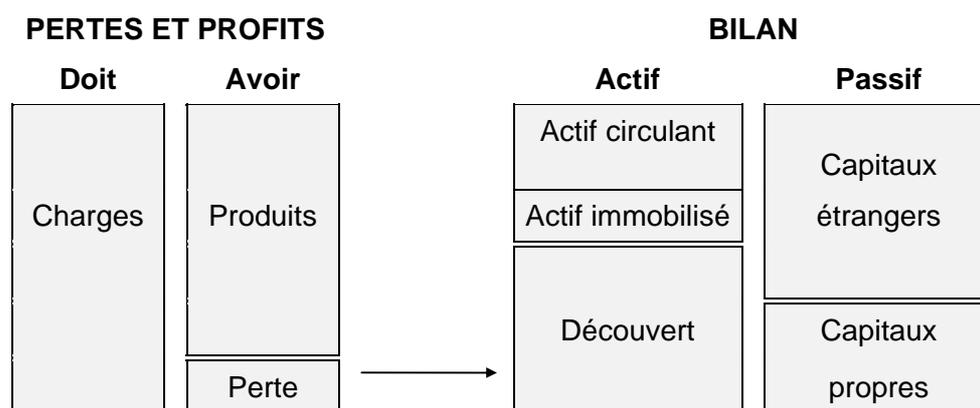
Lorsque l'exercice se solde par un déficit, la perte est portée en diminution des réserves accumulées au cours des exercices précédents (Réserve à PP). Si cette situation se répète, les réserves s'épuisent. Lorsque les réserves ont disparu, il faut se résoudre à capitaliser la perte à l'actif du bilan; on parle alors de Découvert au

bilan. Cette capitalisation s'effectue par l'opération suivante : Bilan à PP, ou plus précisément Découvert à PP; Découvert étant un compte actif. Dès le moment où le volume du découvert dépasse celui du capital, l'entreprise se trouve en situation de faillite puisque le remboursement de ses créanciers ne peut plus être assuré par réalisation (liquidation) de l'actif (fig. 3-4).

La capitalisation de la perte aboutit à un découvert

Situation de faillite virtuelle

Fig. 3-4



Eléments de lecture et d'analyse du bilan 3.3.5

Le simple examen du bilan donne une idée de la dimension de l'entreprise :

- ☑ Les totaux du bilan renseignent sur la taille de l'entreprise. Un total de quelques centaines de milliers de francs correspond au bilan d'une PME. Le bilan d'une grande entreprise s'articulera en millions de francs, celui d'une multinationale de grande taille en milliards (Nestlé: 14,3 milliards; Banque Cantonale Neuchâteloise: 4,1 milliards). Par comparaison, le bilan de la Confédération suisse s'élevait à 83,4 milliards de francs en 1994, celui du canton de Vaud à 5,0 milliards et celui de la Ville de Lausanne à 1,7 milliard.
- ☑ Le montant des capitaux propres permet également de se faire une idée de la taille de l'entreprise (Nestlé: le capital-actions se monte à 403 millions et le total des fonds propres à 13 milliards; Banque Cantonale Neuchâteloise: le capital de dotation est égal à 75 millions). En anticipant sur les chapitres suivants, on peut d'ores et déjà indiquer que les collectivités publiques (Confédération, cantons ou communes) n'ont pas d'actionnaires;

elles n'ont donc pas de capital. Par contre, l'accumulation de bénéfices pourrait leur permettre de constituer des réserves; on parle alors de fortune nette. Lorsque les déficits s'accumulent, un découvert se développe à l'actif du bilan. En 1994, le bilan de la Confédération présentait un découvert de 36,6 milliards de francs, celui du canton de Vaud 1,2 milliard et celui de la Ville de Lausanne 0,4 milliard. Ces collectivités, si elles étaient jugées selon les critères de l'économie privée, seraient en situation de faillite puisque les actifs ne permettent pas de rembourser les dettes.

Il n'existe pas de norme pour juger la structure de l'actif d'une entreprise. Cette structure dépend en effet de la nature de l'activité de l'entreprise. Dans l'industrie, l'actif immobilisé est souvent important –de 30 à 90% selon les branches–; dans le commerce, il l'est beaucoup moins –souvent inférieur à 25%. Par contre la comparaison de la structure de l'actif d'une entreprise avec celle des firmes de la même branche est instructive, comme l'est l'analyse de l'évolution de la structure de l'actif sur plusieurs exercices.

Il n'existe pas davantage de structure type pour le passif. Cependant, l'indépendance de l'entreprise face à ses créanciers est d'autant plus grande que ses capitaux propres sont importants.

Cette observation nous amène à parler d'une relation fondamentale entre certaines masses de l'actif et du passif. Cette relation est valable quelles que soient la taille de l'entreprise et sa branche d'activité.

Les capitaux permanents doivent être supérieurs à l'actif immobilisé.

En effet, les immobilisations doivent être financées par des capitaux exigibles à long terme ou par des capitaux propres. Elles ne peuvent être financées de façon sûre par des crédits à court terme, susceptibles de ne pas être reconduits. Si l'on n'observe pas cette règle, la raréfaction des capitaux à court terme, résultant par exemple d'une baisse momentanée de l'activité, met l'entreprise en cessation de paiement.

La figure 3-5 montre cette relation. Elle montre que l'inégalité

$$\boxed{\text{Capitaux permanents} > \text{Actif immobilisé}}$$

est équivalente à une seconde inégalité

$$\boxed{\text{Actif circulant} > \text{Dettes à court terme}}$$

La différence est appelée *Fonds de roulement*. Le fonds de roulement se calcule donc de deux façons: soit Capitaux permanents–Actif

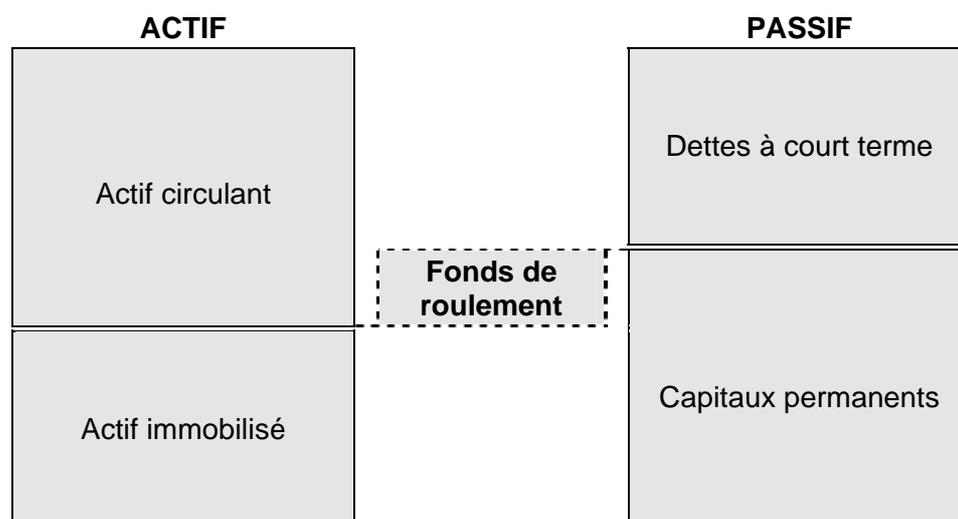
immobilisé, soit Actif circulant–Dettes à court terme. Il doit toujours être positif⁷.

Notons que dans le cas des collectivités publiques on se trouve parfois confronté à une absence de capitaux propres (fortune nette). Les actifs immobilisés doivent être alors entièrement financés par les dettes à moyen et long termes pour éviter une impasse financière.

La règle fondamentale d'équilibre du financement

Le fonds de roulement doit être positif

Fig. 3-5



L'AUTOFINANCEMENT (OU CASH FLOW) 3.4

Nous avons vu qu'il existe un lien mécanique à travers la double détermination du résultat entre le compte de Pertes et profits d'une part et le bilan d'autre part. Cette charnière entre les deux éléments est fondamentale. Pour maintenir ou étendre son activité, ou encore pour rémunérer les capitaux qu'elle utilise, l'entreprise cherche à réaliser un profit. Il importe donc de connaître comment le profit concourt au maintien ou à l'expansion de l'entreprise. En effet, plutôt que d'être, par exemple, distribué aux actionnaires sous forme de dividende, le bénéfice peut être retenu dans l'entreprise. Le profit représente alors une source de financement interne. Il s'ajoute à

⁷ Les entreprises dont la rotation du stock est très rapide (pluriannuelle) financent parfois leurs valeurs d'exploitation par de l'exigible à court terme; par exemple la Migros Vaud a un actif circulant d'environ 45 millions et des dettes à court-terme pour 130 millions. On est alors en présence d'un fonds de roulement négatif. Mais c'est l'exception.

d'autres éléments pour constituer l'autofinancement de l'entreprise. Outre le profit non distribué, certaines charges et certaines pertes ne donnent également pas lieu à des flux de trésorerie (dépenses). Certes, ces charges et ces pertes grèvent le résultat, mais elles alimentent des fonds qui restent à disposition de l'entreprise et concourent à l'accroissement des ressources. Ce sont principalement :

- ☑ les dotations aux fonds d'amortissement;
- ☑ les dotations aux provisions pour dépréciation d'immobilisations;
- ☑ les dotations aux provisions pour pertes et charges à échéance lointaine (provision pour grosse réparation à effectuer dans plusieurs années) ou à des provisions sans objet (provisions 'factices').

Le total de ces dotations et du profit non distribué constitue l'autofinancement. Le *cash flow* est un terme anglo-saxon équivalent à celui d'*autofinancement* –ou financement interne. Il évoque le flux net de trésorerie en direction de l'entreprise, c'est-à-dire la différence entre les recettes et les dépenses d'un exercice ⁸.

L'autofinancement peut donc être envisagé sous deux angles distincts :

- ☑ par *addition* : comme nous l'avons déjà indiqué, l'autofinancement correspond à la somme du bénéfice non distribué et des dotations;
- ☑ par *soustraction* : le cash flow correspond à la différence entre les flux financiers entrants et sortants de l'entreprise au cours de son activité.

L'autofinancement représente l'épargne de l'entreprise (fig. 3-6). Ces ressources internes peuvent être consacrées au financement de l'investissement ou à l'augmentation du fonds de roulement. Le cash flow est donc un des moteurs de la croissance de l'entreprise.

L'autofinancement présente l'avantage d'éviter à l'entreprise de s'endetter trop lourdement. Il préserve ainsi l'autonomie vis-à-vis des banques et des autres établissements financiers. Il permet donc une réalisation rapide des investissements : l'entreprise ne dépend pas de la décision d'octroi de financement de la part de tiers.

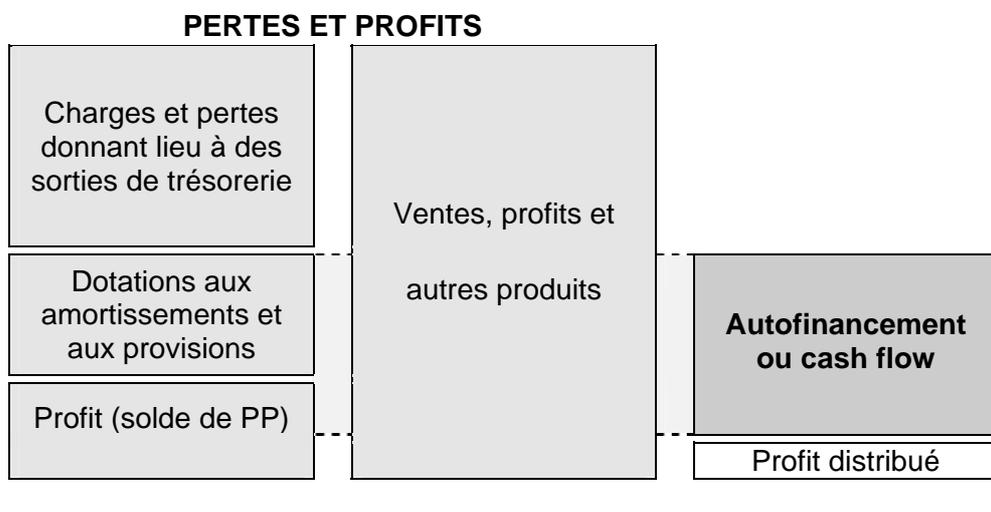
Le recours systématique à l'autofinancement présente quelques inconvénients. Il implique une augmentation du prix de vente qui peut être gênante face à la concurrence. Il restreint la capacité d'investissement si l'entreprise ne peut ou ne veut pas se financer

⁸ Parfois l'autofinancement, tel que nous l'avons défini, est qualifié d'autofinancement *brut*. On le distingue alors de l'autofinancement *net*. Ce dernier ne correspond qu'à la part du profit non distribuée et qui reste à disposition de l'entreprise sous forme de report à nouveau, de réserve ou d'augmentation de capital.

L'autofinancement, c'est l'épargne de l'entreprise

Flux net de trésorerie émanant du compte de Pertes et profits

Fig. 3-6



par d'autres moyens; ceci est souvent le cas dans les PME. L'autofinancement réduit en outre le volume du bénéfice distribué au risque de mécontenter les actionnaires.

Les avantages compensent toutefois ces inconvénients. C'est pourquoi l'autofinancement constitue une source de financement essentielle de l'entreprise.

PLAN COMPTABLE 3.5

Le droit suisse laisse aux entreprises une grande liberté pour présenter leurs comptes. Il n'y a encore aucun plan comptable obligatoire. Le législateur a cependant introduit des normes de présentation des bilans et des comptes de résultats pour trois catégories d'entreprises : les banques, les fonds de placement, les entreprises de chemins de fer et de transport concessionnaires.

L'Union suisse des arts et métiers (USAM) propose depuis 1947 un plan comptable dans le but d'harmoniser les pratiques (Käfer 1989). Ce plan n'a toutefois pas force de loi.

3.6 POINTS-CLÉS

- ↳ Quelles sont les cinq séries de comptes, quelles sont leurs relations avec le bilan et le compte de Pertes et profits ?
- ↳ Les comptes de quelle(s) série(s) doivent-ils être touchés pour que la valeur du patrimoine de l'entreprise soit modifiée ? Dans quel cas cette valeur reste-t-elle inchangée ?
- ↳ Comment se déroule schématiquement une clôture ?
- ↳ Quel est le rôle de l'inventaire, comment traite-t-on cette information dans le cadre des opérations de clôture ?
- ↳ Quels sont les correctifs à apporter au résultat brut d'exploitation de manière à ce que le résultat final reflète bien la réalité ?
- ↳ Quels sont les principales ressources et les principaux emplois de capitaux ?
- ↳ Comment s'articulent les grandes masses du bilan ?
- ↳ Comment se forme le découvert ?
- ↳ Quelle est la règle fondamentale d'équilibre du financement ?
- ↳ Quel est le principe de l'autofinancement ? Quels en sont les composants ?

Modèle comptable des cantons et des communes

CONTRAINTES ET CARACTÉRISTIQUES 4.1

Pendant longtemps de nombreux systèmes de comptabilité publique ont coexisté en Suisse. La multiplicité de ces systèmes interdisait toute comparaison objective des collectivités sur une base comptable. Des efforts d'harmonisation ont dès lors été entrepris. Il fallut cependant attendre la fin des années 1970 pour que les choses avancent vraiment. Sous l'impulsion de la Conférence des directeurs cantonaux des finances, un nouveau modèle de comptabilité pour les cantons et les communes a été élaboré et un *Manuel de comptabilité publique* a été publié en 1982. Depuis lors la majorité des cantons et des communes suisses a adopté ce nouveau dispositif comptable.

Le *Manuel* présente un modèle comptable harmonisé sous forme de recommandations. Les cantons et les communes qui souhaitent l'appliquer doivent lui donner force obligatoire à travers leur loi financière⁹. C'est maintenant chose faite dans la plupart des cantons et des communes suisses.

Dans l'idéal, tout modèle de comptabilité publique devrait permettre de répondre à quatre exigences fondamentales :

- Permettre le contrôle et la gestion* des recettes et des dépenses publiques soit par le peuple, soit par ses représentants dans les organes législatifs. Il s'agit d'une mission historique de la comptabilité publique.

⁹ Les informations relatives au modèle comptable des cantons et des communes sont tirées de plusieurs ouvrages, notamment Conférence des directeurs cantonaux des finances (1982, tomes 1 et 2), Buschor et Jéquier (1985), Weber (1991, 1992), Dafflon (1994), Jéquier (1994).

- ☑ *Servir de support à la prévision.* L'activité du secteur public – éducation, santé, sécurité, etc.– se développe dans le long terme. Le système comptable doit offrir un cadre adéquat pour planifier les moyens à mettre en oeuvre. La prévision budgétaire et la planification financière doivent pouvoir s'inscrire dans ce cadre.
- ☑ *Ouvrir la voie au respect du principe de l'utilisateur-payeur.* Il faut connaître ce que coûtent les prestations publiques afin d'en garantir un financement équitable. Le dispositif comptable doit permettre de calculer le prix de revient des prestations. La tarification des prestations pourra ensuite s'effectuer sur une base objective. Notons que l'on peut s'écarter de la règle de couverture des coûts –prix de vente \geq prix de revient–, pour des raisons de justice sociale ou redistributive. On doit alors être conscient que l'écart entre prix de vente et prix de revient implique un subventionnement par le contribuable. Ce subventionnement résulte alors d'une démarche volontaire et réfléchie et non pas d'une ignorance des coûts.
- ☑ *Permettre les comparaisons et la coordination.* Le modèle de compte doit générer des informations permettant de comparer les collectivités entre elles. Cela permet, entre autres, de mieux maîtriser les coûts des prestations publiques et de mieux gérer le mode de fourniture de ces prestations.

Le Modèle de compte harmonisé répond largement à ces contraintes. Il instaure notamment :

- ☑ une *définition uniforme de la notion de dépense* sur laquelle s'exerce le contrôle démocratique; cette définition conduit à une subdivision de l'actif du bilan entre patrimoine administratif et patrimoine financier;
- ☑ une *séparation claire* entre les *charges de fonctionnement* qui doivent être financées par les revenus de l'exercice et les *dépenses d'investissement* pouvant être financées à plus long terme;
- ☑ une *procédure d'amortissement* selon le principe de la couverture ultérieure des dépenses d'investissement pour garantir que les utilisateurs de l'infrastructure en assurent aussi le financement;
- ☑ des *virements internes* –entre services– des charges et des revenus afin de connaître le coût réel des prestations offertes; c'est la promotion d'un mode de penser en fonction des coûts;
- ☑ un *plan comptable général* adapté aux collectivités publiques de toute taille pour permettre les comparaisons; ce plan comprend une ventilation des charges et des revenus par fonction –ou tâche– et par nature économique (intérêts, salaires, etc.).

DISTINCTION ENTRE PATRIMOINES ADMINISTRATIF ET FINANCIER 4.2

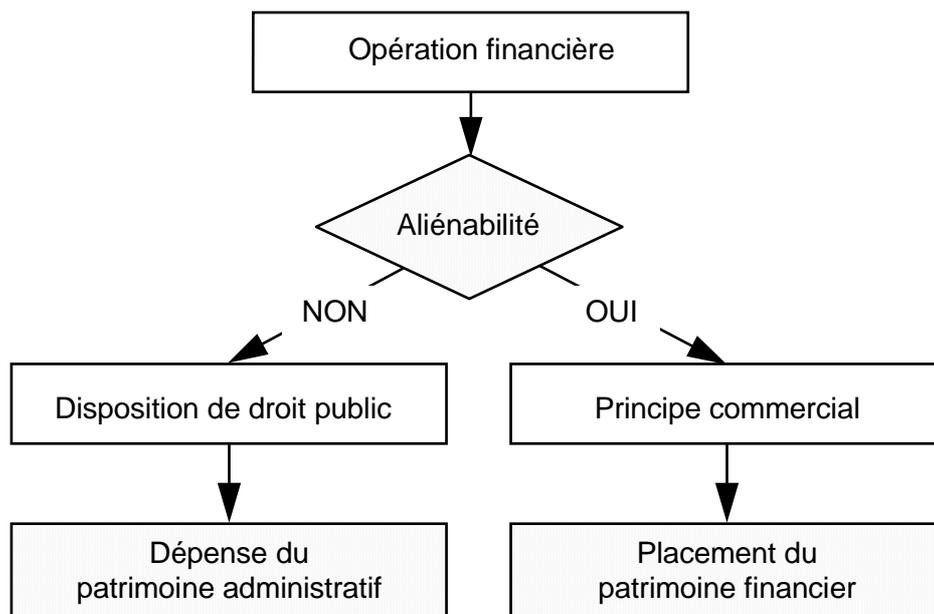
La législation oblige les collectivités publiques à accomplir différentes tâches. Les cantons et les communes doivent se doter d'une infrastructure pour respecter ces dispositions légales. Une partie de l'actif de leur bilan est donc formé d'éléments indispensables à l'accomplissement des tâches publiques. Ces actifs se rapprochent par leur nature des immobilisations qui figurent au bilan de l'entreprise privée: si la vente d'actifs immobilisés perturbe l'exploitation de l'entreprise privée, la cession des actifs dits 'administratifs' empêche la collectivité publique de remplir ses obligations légales.

Cette nécessité de respecter la loi a conduit à distinguer deux catégories d'actifs à l'intérieur du patrimoine des collectivités publiques: les *actifs administratifs* et les *actifs financiers*. Le critère de l'*aliénabilité* permet de classer les éléments du patrimoine dans l'une ou l'autre catégorie (fig. 4-1). Les actifs administratifs ne peuvent être vendus sans nuire à l'accomplissement des tâches publiques imposées par la législation. Les actifs financiers ne contribuent pas à remplir de telles tâches; ils peuvent par conséquent être cédés sans autre. Par contre, le canton ou la commune qui souhaiterait vendre un élément du patrimoine administratif devrait au préalable modifier sa législation –

La définition de la dépense en fonction de l'aliénabilité

Distinction entre patrimoines administratif et financier

Fig. 4-1



Source : adaptée de Buschor et Jéquier (1985, p.3).

généralement à travers un arrêté (ou un décret)– pour rendre aliénable cet actif. Cette modification correspond à un transfert du patrimoine administratif au patrimoine financier.

La notion juridique de dépense (ou de recette) diffère donc entre le public et le privé. Ce dernier considère tout paiement (ou encaissement) comme une dépense (ou une recette). Le droit financier public impose que toute dépense soit acceptée par la population ou ses représentants à travers une loi ou un arrêté. Par conséquent, toutes les opérations qui servent à l'accomplissement d'une tâche publique sont considérées comme des dépenses. A défaut, il s'agit de simples placements qui relèvent du patrimoine financier.

- ☑ Le patrimoine financier comprend donc tous les actifs dont la collectivité peut disposer selon les principes commerciaux. En céder un élément ne porte pas atteinte à une prescription légale et ne nuit pas à l'accomplissement d'une tâche publique. Il comprend des disponibilités (caisse, banque), des avoirs (débiteurs, etc.), des placements (titres, immeubles, etc.) et des actifs transitoires (fig. 4-2, à comparer avec la fig. 3-3)).
- ☑ Le patrimoine administratif comprend tous les actifs qui servent à remplir des tâches publiques fixées par la législation. Ces actifs sont caractérisés par une affectation durable à un but prévu par le droit public. Cela explique pourquoi l'on trouve parmi eux des subventions à fond perdu pour investissements, des prêts et des participations permanentes. Leur mise à l'actif représente pratiquement un substitut à une activité que la collectivité aurait dû assumer, si elle ne l'avait pas déléguée à un tiers.

Les actifs se répartissent entre le patrimoine administratif et le patrimoine financier

Fig. 4-2

BILAN		
Actif		Passif
Patrimoine financier	Actif circulant	Capitaux étrangers
Patrimoine administratif	Actif immobilisé	
		Fortune nette

UN COMPTE DES INVESTISSEMENTS 4.3

ET UN COMPTE DE FONCTIONNEMENT

Les dépenses sont donc tous les décaissements qui servent à accomplir une tâche publique. Cependant, certaines dépenses ont une utilité pendant un seul exercice, tandis que d'autres sont utiles plus longtemps. Il se pose dès lors un problème de financement : faut-il financer les dépenses qui ont une utilité éphémère de la même façon que les dépenses qui ont une utilité prolongée ? Faut-il que l'achat d'un immeuble, comme l'achat de crayons, soit financé par les recettes de l'exercice où on a acquis le bien ? Le respect du principe de l'utilisateur-payeur impose de répondre non à ces questions. C'est pourquoi le modèle harmonisé distingue et comptabilise séparément les achats d'équipement d'une part et les charges de fonctionnement (charges de personnel, intérêts passifs, amortissement, etc.) d'autre part. Les premiers sont enregistrés dans le *compte des investissements* avec les recettes qui s'y rapportent (subventions, facturation à des tiers, etc.). Le *compte de fonctionnement* enregistre les charges de l'exercice et les revenus qui les financent (impôts, contributions, subventions, etc.).

Compte des investissements 4.3.1

Encore faut-il fixer la limite entre dépense d'investissement et charge de fonctionnement. Dans quelle catégorie doit-on ranger l'achat d'une chaise de bureau pour 100 francs, celui d'un ordinateur personnel pour 4000 francs ou les dépenses pour la remise à neuf d'un bâtiment pour 150 000 francs ? Pour permettre la comparaison entre collectivités, la Conférence des directeurs cantonaux des finances propose des règles. Selon ces règles, une dépense doit satisfaire trois conditions pour figurer au compte des investissements :

- le bien acquis appartiendra au patrimoine administratif¹⁰;
- le bien procurera une utilité nouvelle ou accrue à la collectivité et à ses membres, en termes quantitatifs ou qualitatifs;
- le bien aura une utilité pendant plusieurs années.

En pratique, on fait généralement la distinction suivante. Les dépenses modestes renouvelées chaque année sont assimilables à des charges courantes, même dans de petites collectivités (achats de pièces de mobilier, de machines de bureau courantes). Une dépense de moins de 100 000 francs pour un seul objet qui a un caractère d'investissement peut être comptabilisée soit dans le compte des

¹⁰ C'est logique, sans quoi il s'agirait d'un placement et non d'une dépense.

investissements, soit dans le compte de fonctionnement. Lorsque le montant dépasse 100 000 francs, la dépense doit être portée au compte des investissements.

Les dépenses d'investissement peuvent être de diverses natures :

- des dépenses de la collectivité pour l'achat, la réalisation ou l'amélioration de biens administratifs durables (biens immobiliers comme terrain, route, ou biens mobiliers comme meubles, machines);
- des prestations internes à la collectivité pour la création ou l'amélioration de son équipement, comme la conduite de chantiers par ses propres services (la contrepartie figure alors dans les revenus du compte de fonctionnement);
- des octrois de subventions par des tiers dans un but d'investissement;
- des octrois de prêts ou des acquisitions de prestations dans le cadre de l'accomplissement de tâches publiques;
- des transferts d'éléments du patrimoine financier vers le patrimoine administratif (par exemple un bâtiment appartenant à la commune, naguère loué à un tiers, est maintenant occupé par l'administration).

On constate que les subventions sont considérées comme des investissements; elles figurent donc parmi les actifs administratifs de la collectivité. Or les subventions ne fondent pas une propriété au sens formel. Qu'à cela ne tienne puisque leur but est identique à celui des investissements propres: si la collectivité devait assurer elle-même la tâche ou la reprendre si elle ne la délèguait pas à des tiers¹¹.

Le compte des investissements est conçu comme un compte de patrimoine –en principe un compte actif. Il enregistre au doit toutes les dépenses qui créent des actifs administratifs. A l'avoir sont portées toutes les recettes reçues dans ce but et notamment les subventions acquises de la Confédération, les contributions de tiers, les remboursements de prêts, les facturations à des tiers et les transferts au patrimoine financier¹².

¹¹ Pour des détails sur les diverses dépenses d'investissement, voir le Manuel de comptabilité publique (1982, Tome 2, pp. 64-69).

¹² Pour des détails sur les diverses recettes d'investissement, voir le Manuel de comptabilité publique (1982, Tome 2, pp. 69-75).

Compte de fonctionnement 4.3.2

Le compte de fonctionnement est conçu comme le compte de Pertes et de profits de l'entreprise privée. Il enregistre les opérations de consommation comme des charges avec en contrepartie des revenus. Les charges au doit comprennent notamment les charges de personnel, les achats de biens et services, les intérêts passifs, les amortissements, les subventions accordées. Du côté 'revenus', à l'avoir, on trouve les impôts, les revenus des biens, les contributions (émoluments, écolages, amendes, etc.), les subventions acquises...¹³.

Son solde indique le *taux* ou le *degré de couverture* des charges. Il correspond à la variation de la fortune nette de la collectivité au cours de l'exercice. Un excédent de revenus accroît la fortune, comme le profit de l'entreprise. Son interprétation économique correspond à une renonciation à consommer ou une épargne; cette épargne peut être placée dans le patrimoine financier ou être utilisée pour financer l'investissement.

Par contre, un excédent de charges réduit la fortune ou augmente le découvert, comme la perte de l'entreprise. Il s'agit d'une désépargne qui entame la substance patrimoniale de la collectivité. Cette situation peut s'expliquer de deux façons, soit (a) le canton ou la commune vit au-dessus de ses moyens et supporte un excédent de charges, soit (b) les taxes ou les taux d'imposition sont trop faibles, on est alors en face d'une insuffisance de recettes.

L'existence de deux comptes à l'intérieur du compte administratif (fonctionnement et investissement) offre un cadre *ad hoc* au processus budgétaire. Cela permet de s'intéresser non seulement au taux de couverture des charges, mais aussi aux conditions de financement de l'investissement. Chaque type de dépenses – d'investissement ou de fonctionnement – peut être mis en regard des recettes qui le concerne. Comme la collectivité locale bénéficie du soutien ou des contributions d'autres collectivités ou de tiers, cette structure lui permet de connaître l'effort de financement qu'il lui reste à fournir. Or, le mode de financement des dépenses d'investissement répond à une autre logique que celui des dépenses de fonctionnement: l'amortissement assure le financement sur le long terme, tandis que la recherche de l'équilibre du compte de fonctionnement doit garantir la couverture des charges par les revenus de l'exercice.

¹³ Pour des détails sur les divers postes de charges et de revenus, voir le Manuel de comptabilité publique (1982, Tome 2, pp. 48-63).

4.3.3 Boucllement du compte administratif

Le boucllement du compte administratif se déroule en trois étapes (ou trois degrés).

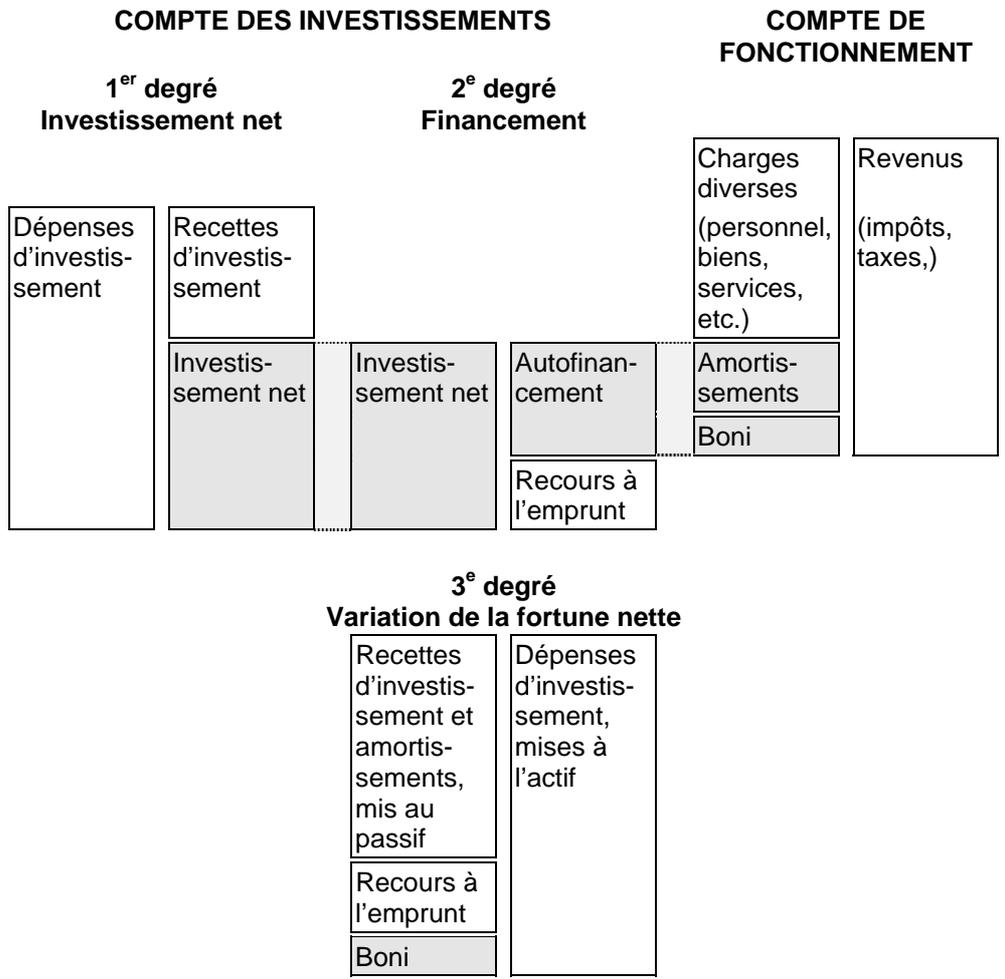
- ☑ Une première étape consiste à dégager l'*investissement net* de la période; c'est-à-dire à déduire des dépenses d'investissement (brutes) l'ensemble des recettes acquises pour l'investissement. Comme les recettes sont souvent des transferts, cela montre l'influence de la péréquation financière sur les investissements. La différence –ou solde du 1^{er} degré– indique donc l'insuffisance de financement de l'investissement brut. Il s'agit du montant que la collectivité devra financer par ses propres moyens.
- ☑ Le deuxième degré du boucllement indique si l'autofinancement suffit à couvrir l'investissement net. On entend par autofinancement, les amortissements effectués sur le patrimoine administratif auxquels on ajoute l'excédent de revenus –ou desquels on soustrait l'excédent de charges¹⁴. Si l'autofinancement ne suffit pas à couvrir l'investissement net, il faudra emprunter la différence. Si l'autofinancement excède l'investissement net, la collectivité aura dégagé au cours de la période davantage de moyens financiers qu'elle n'en aura utilisés. L'excédent peut alors être utilisé pour rembourser des dettes ou effectuer des placements.
- ☑ Le dernier degré n'a qu'un intérêt comptable et récapitulatif. Le compte de variation de fortune permet de porter au bilan les différents éléments qui doivent y figurer. Il s'agit des dépenses d'investissement qui doivent figurer à l'actif, des recettes d'investissement qui doivent être mentionnées au passif en compagnie des nouveaux emprunts contractés pour couvrir l'insuffisance de financement du deuxième degré; enfin le solde du compte de fonctionnement régularise le compte, traduisant une augmentation de la fortune nette (excédent de revenus au doit) ou une diminution (excédent de charges à l'avoir).

La figure 4-3 schématise l'ensemble de la procédure dans le cas d'un boni du compte de fonctionnement et d'un déficit du compte des investissements. La figure 4-4 montre la situation préoccupante d'un canton ou d'une commune dont le déficit dépasse les amortissements. Il lui faut dès lors non seulement s'endetter pour couvrir son investissement net, mais aussi emprunter pour financer ses dépenses de fonctionnement; on est alors confronté à un

¹⁴ Comme en comptabilité d'entreprise, on parle parfois de cash-flow. Cette expression anglo-saxonne désigne la différence entre les charges et les revenus financiers de l'exercice. Notons que les charges financières n'incluent pas les amortissements; car les amortissements ne donnent pas lieu à des flux de trésorerie, ils ne sont donc que des charges comptables.

autofinancement négatif: les charges financières sont supérieures aux revenus financiers.

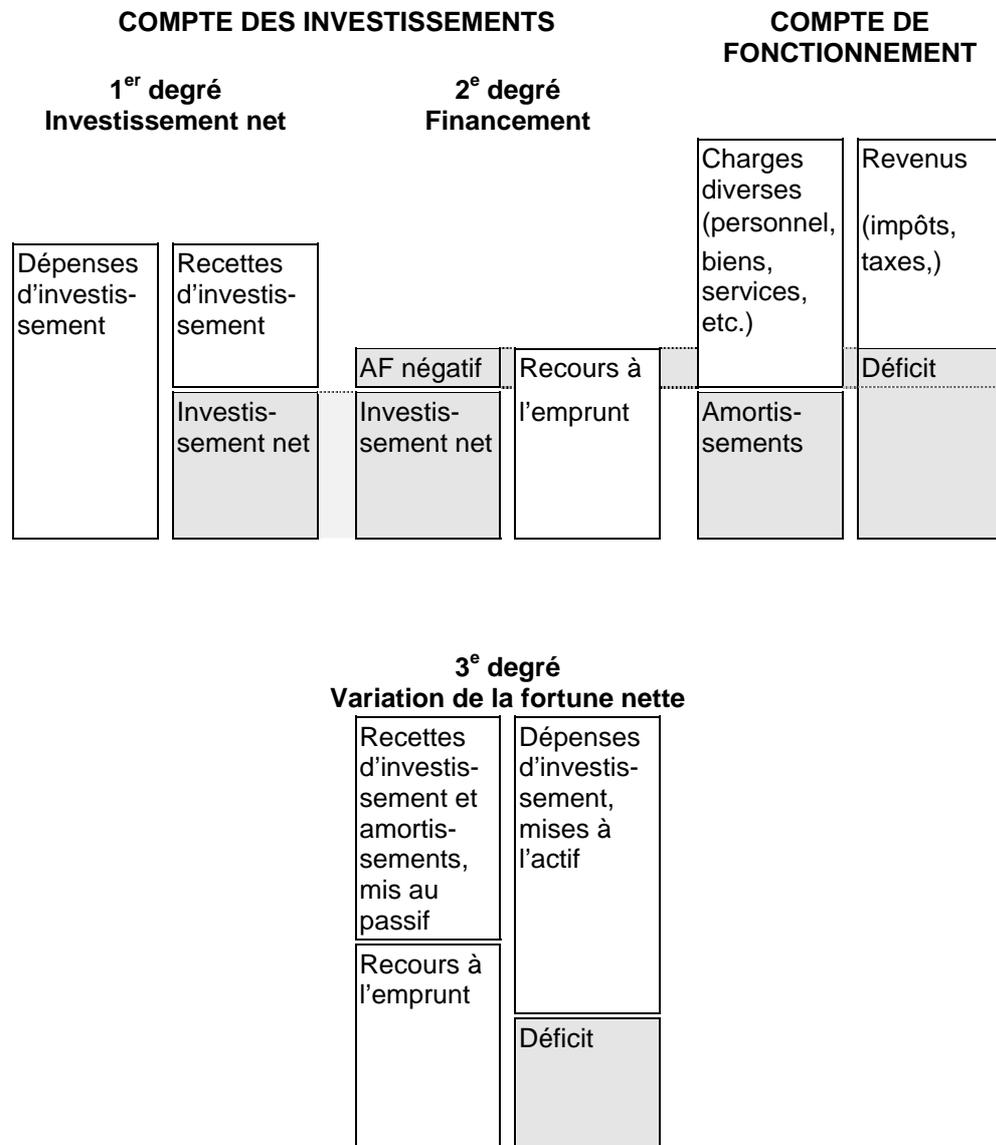
Présentation schématique du bouclage en trois degrés
 Excédent de revenus et autofinancement positif Fig. 4-3



Présentation schématique du bouclage en trois degrés

Excédent de charges et autofinancement (AF) négatif

Fig. 4-4



4.4 PROCÉDURE D'AMORTISSEMENT

Du point de vue de la politique financière, la couverture des dépenses d'investissement est un problème délicat. Trois modes de couvertures peuvent être envisagés (fig. 4-5) :

- ☑ La *couverture directe* : les dépenses d'investissement de la période sont financées par les revenus du même exercice; c'est le mode retenu par la Confédération.

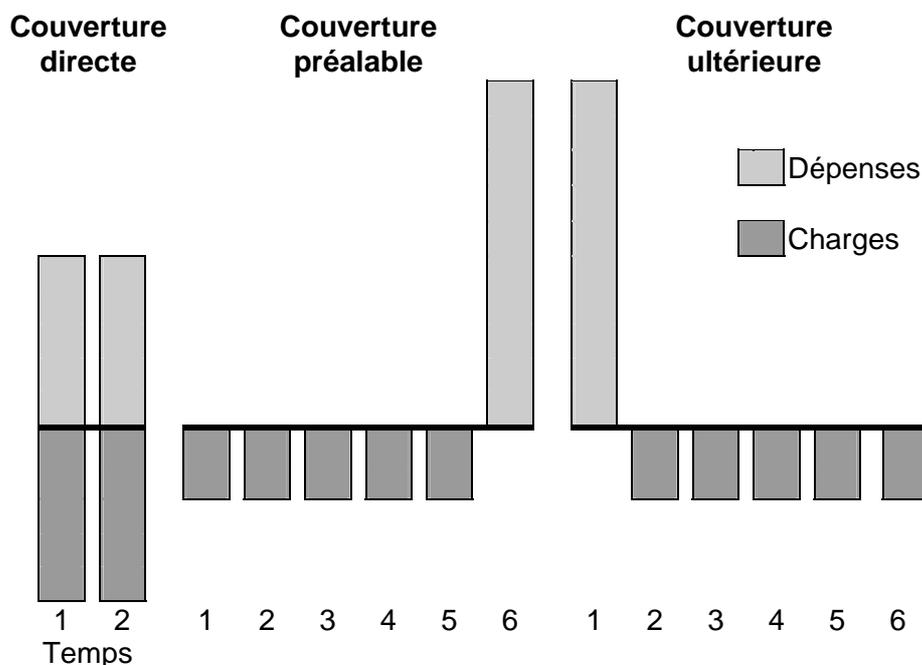
- ☑ La *couverture préalable*: des provisions et des financements spéciaux sont créés et alimentés au cours des exercices qui précèdent le moment de la dépense. Le financement est donc assuré au cours des années précédentes.
- ☑ La *couverture ultérieure*: les dépenses d'investissement sont portées à l'actif du bilan et amorties ultérieurement; la charge qui résulte de l'amortissement est répartie sur les exercices à venir.

C'est ce dernier mode de couverture qui a été retenu dans le cadre du modèle de compte harmonisé. Trois raisons expliquent ce choix.

- ☑ Dans les collectivités de petites tailles, les investissements sont souvent ponctuels. Recourir à une couverture directe impliquerait qu'elles recourent alors massivement à l'emprunt. La couverture ultérieure assure un financement approprié des investissements.
- ☑ Ensuite, ce mode permet de comparer les taux de couverture. La charge d'investissement se répartit sur tous les exercices qui suivent le moment de la dépense. Par conséquent, le solde du compte de fonctionnement conserve sa signification économique. Le principe de l'utilisateur-payeur est donc respecté.
- ☑ Enfin, la couverture ultérieure permet de connaître le véritable coût des prestations publiques, puisque les charges du compte de fonctionnement reflètent aussi la consommation –ou l'usure– de

Comparaison des modes de couverture des dépenses d'investissement

Fig. 4-5



Source : Buschor et Jéquier (1985, p. 9).

l'équipement. Les comparaisons entre collectivités publiques s'en trouvent facilitées.

La Conférence des directeurs cantonaux des finances préconise pour des raisons pratiques de calculer l'amortissement sur la valeur résiduelle. Elle recommande aussi d'utiliser la procédure d'amortissement direct : l'amortissement est comptabilisé à l'avoir du compte de patrimoine en diminution de la valeur du bien. On peut ainsi amortir globalement les actifs administratifs et renoncer à tenir un fichier où chaque bien suit son propre cycle d'amortissement. Il semble que des raisons de politique financière ont joué en faveur de l'amortissement sur la valeur résiduelle. On a voulu inciter les membres des exécutifs et des législatifs à la prudence. En effet, l'amortissement grève le budget d'une forte charge supplémentaire dès la réalisation du projet. Le principe de la couverture des coûts oblige alors la collectivité à adapter (à la hausse) ses taux d'imposition de manière à limiter l'endettement.

Les instigateurs du modèle proposent d'appliquer un taux situé entre 10 et 25% de la valeur résiduelle. Ce taux correspondrait d'après eux à un amortissement de 5 à 10% sur la valeur initiale. Le taux retenu doit correspondre à la durée d'utilisation de l'équipement, c'est-à-dire refléter la dépréciation économique des installations¹⁵. Le taux est fixe dans le temps. Il faut en effet éviter de manipuler le taux pour atteindre un taux de couverture souhaité. Il y va de la transparence de l'information comptable. Des amortissements supplémentaires peuvent toutefois être réalisés, pour autant qu'ils aient été prévus au budget.

Selon les auteurs un taux d'amortissement de 10% sur la valeur résiduelle conduit à un taux d'autofinancement des investissements de l'ordre de 60% à long terme. Les 40% restant doivent être financés par des capitaux tiers.

La nécessité de transparence proscriit le recours à des réserves ou des fonds tels qu'on les conçoit dans le cas d'une couverture préalable. Ces fonds sont encore trop souvent utilisés pour affecter –camoufler– des excédents de revenus non prévus au budget. Le modèle harmonisé n'admet qu'exceptionnellement la création de *financements spéciaux* sur la base de *revenus affectés*. On ne peut y recourir que pour des tâches déterminées comme la construction de parkings grâce aux produits des parcomètres ou celle de routes financées par des impôts sur les véhicules. Par contre, le modèle interdit d'alimenter de tels fonds avec des impôts principaux (sur le

¹⁵ Le Règlement sur la comptabilité des communes vaudoises du 14 déc. 1979 prévoit un délai maximum d'amortissement de 10 ans pour le mobilier, les machines, etc. et de 30 ans pour les ouvrages de génie civil, les bâtiments et les constructions (art. 17).

revenu et la fortune des personnes physiques par exemple). Il s'oppose à l'affectation d'excédent de revenus à des réserves, en dehors de l'alimentation de la fortune nette. En cela, il défend l'idée que le capital propre –et lui seul– doit servir à combler d'éventuels déficits.

PENSER EN FONCTION DES COÛTS 4.5

Recourir au principe de la couverture ultérieure des dépenses d'investissement ne suffit pas encore à donner une image exacte de ce que coûtent les prestations publiques. En effet, chaque fonction ou chaque service fournit des services –ou des inputs– à d'autres services de l'administration communale ou cantonale. La charge qui en découle n'a pas d'effet direct sur la trésorerie (pas d'encaissement). Si les services ne se facturent pas mutuellement leurs prestations, on ignore ce que ces prestations coûtent; par conséquent, on n'est pas en mesure de fixer le prix des prestations sujettes à émoluments à un niveau adéquat. Pour résoudre cette difficulté tout en renonçant à une comptabilité analytique, des *imputations internes* ont été proposées. On débite les services des charges relatives aux inputs en provenance d'autres services. On les crédite en contrepartie lorsqu'ils fournissent des prestations à d'autres services.

On peut donc déterminer avec davantage de précision les charges d'une activité en vue de sa facturation à des tiers. Cela permet une gestion plus efficace et des comparaisons plus faciles entre collectivités.

PLAN COMPTABLE HARMONISÉ 4.6

Pour pouvoir effectuer des comparaisons cohérentes entre collectivités, il faut disposer d'informations plus détaillées que la simple distinction entre charges et revenus de fonctionnement, et dépenses et recettes d'investissement. Le modèle harmonisé classe les comptes en suivant trois axes. D'abord, il tient compte des divers organes de la collectivité publique, puis il renseigne sur la nature comptable et économique du compte et enfin il s'intéresse aux types de tâches accomplies. Dans les communes de taille réduite (moins de 25 000 habitants), il est admis que l'on ne tient pas compte des organes; le modèle s'organise alors selon l'axe des tâches et selon l'axe de la nature comptable et économique uniquement.

4.6.1 Numérotation des comptes

Pour utiliser au mieux les ressources informatiques, le modèle numérote de façon relativement complexe chaque compte (fig. 4-6). Le numéro de chaque compte contient 11 chiffres : les trois premiers découlent de la classification organique, les trois suivants de la classification par nature comptable et économique, les trois suivants de la classification fonctionnelle (par tâche); les deux derniers chiffres sont libres et la collectivité peut les organiser comme elle le souhaite. Cette numérotation permet de reconstituer les comptes selon l'axe choisi.

Numérotation des comptes

Selon trois classifications

Fig. 4-6

Numéro du compte				harmonisés							
	4	1	2	3	1	3	6	1	2	0	1
Axe 1 : Classification organique											
Département :	travaux publics		4								
Service :	génie civil			1							
Division :	entretien routes				2						
Axe 2 : Classification par nature											
Classe de comptes :	charges				3						
Groupe de comptes :	matériel					1					
Compte récapitulatif :	consommation						3				
Axe 3 : Classification fonctionnelle											
Domaine :	trafic						6				
Tâche :	routes communales							1			
Subdivision :	centre d'entretien								2		
Chiffres à disposition :	fondant chimique									0	1

4.6.2 Classification organique

La classification organique –ou administrative– reflète l'organisation de la collectivité. Elle classe les dépenses et les recettes en fonction des départements, des services et des divisions. Elle est conforme à la compétence et à la responsabilité de gérer les crédits et d'encaisser les recettes.

Le mode d'organisation des collectivités doit souvent davantage à l'histoire et à la politique qu'à une optique de gestion. Cela explique que la structure de l'administration varie d'un canton ou d'une commune à l'autre, avec 5 départements dans le Jura et à Neuchâtel, 7 à Fribourg et dans le canton de Vaud, 8 à Genève et

10 au Valais¹⁶. Entre les collectivités, les tâches accomplies par des départements, qui par leur intitulé semblent jumeaux, peuvent être bien différentes. En outre, les départements assurent des missions très variées, tandis qu'une même tâche peut être accomplie par plusieurs départements (à l'Etat de Genève, l'enseignement et la formation relèvent de sept départements).

Une telle classification manque donc de transparence. Cela a conduit à l'introduction de classifications qui tiennent moins compte de ces particularismes.

Classification par nature comptable 4.6.3 et économique

4.6.3.1 Classification comptable ou spécifique

Le modèle propose une classification des comptes en sept catégories. L'appartenance d'un compte à une catégorie dépend de sa nature comptable. Chaque catégorie porte un numéro qui constitue le premier chiffre de la série de trois dédiée à la classification par nature (par exemple 1 'actifs du bilan'). Les deux autres chiffres définissent la nature économique du compte (p.ex. 14 'Investissements' et 145 'Forêts').

La classe 9 sert uniquement à la clôture. Elle fait la synthèse des éléments du compte de fonctionnement (90), de celui des investissements (91, dont Investissement net 910, Financement 911 et Variation de la fortune nette 912), et du Bilan (92, dont 920 Bilan

Classification spécifique

9 classes de comptes

Tab. 4-1

Comptes du bilan	1	Actifs
	2	Passifs
Compte de fonctionnement	3	Charges
	4	Revenus
Compte des investissements	5	Dépenses
	6	Recettes
Compte de clôture	9	

¹⁶ Jura: Justice, Santé et affaires sociales; Economie; Environnement et équipement; Education; Coopération, Finances et Police.

Neuchâtel: Santé et sécurité; Finances et affaires sociales; Gestion du territoire; Economie publique; Instruction publique et affaires culturelles.

Voir Jéquier (1994, p. 19).

d'ouverture et 921 Bilan de clôture)¹⁷.

4.6.3.2 Classification économique

Le système de classification comptable se superpose à la classification des charges et des produits en fonction de leur nature économique. En subdivisant les classes de compte, on poursuit un double objectif.

Premièrement, on cherche des informations afin de pouvoir analyser les répercussions des actions des collectivités publiques sur l'économie. Il s'agit aussi d'intégrer les finances publiques dans la comptabilité nationale. Aussi, à l'intérieur des charges (3) on distingue les dépenses concernant les personnes (30), les biens et services (31), les dépenses financières (32, intérêts passifs; 33 amortissements), les transferts financiers (34 à 37) et les écritures comptables (38 et 39)¹⁸. De plus on peut connaître les ressources consacrées à la consommation courante (3 = charges) et celles ayant financé l'investissement (5 = dépenses)¹⁹.

Ensuite, la classification économique ou spécifique complète la classification organique. Elle permet de renforcer le contrôle sur l'utilisation des crédits et l'exécution des paiements. Elle précise les attributions de compétence en matière financière; pour un département elle indique les dépenses de salaires pouvant être engagées ou les achats qui peuvent être effectués.

La classification économique et spécifique a un caractère contraignant pour les cantons et les communes qui appliquent le modèle de comptabilité harmonisé. Les autres restent libres d'organiser leur classification comme ils l'entendent. Le tableau 4-2 présente le plan comptable du modèle harmonisé pour les deux premières positions de la classification spécifique.

¹⁷ Pour des détails, voir le Manuel de comptabilité publique (1982, Tome 2, pp. 76-77).

¹⁸ La distinction entre les dépenses en biens et services et les dépenses de transferts est importante. Les premières impliquent un recours aux ressources productives rares de la nation; l'activité de l'Etat concurrence donc directement celle du privé. Tel n'est pas le cas des transferts puisqu'ils ne font que modifier la répartition du revenu national, sans en changer le niveau (Weber 1991, p. 235).

¹⁹ Les dépenses de consommation ne créent de la valeur ajoutée que pendant l'exercice courant. Celles d'investissement contribuent à l'élargissement des capacités productives de l'économie; elles ont donc un impact sur la croissance économique pendant plusieurs années.

Plan comptable général harmonisé

Selon les deux premières positions de la classification spécifique Tab. 4-2

BILAN	
1 ACTIF	2 PASSIF
Patrimoine financier	Engagements
10 Disponibilités	20 Engagements courants
11 Avoirs	21 Dettes à court terme
12 Placements	22 Dettes à moyen et long termes
13 Actifs transitoires	23 Engagement envers des entités particulières
Patrimoine administratif	24 Provisions
14 Investissements	25 Passifs transitoires
15 Prêts et participations permanentes	
16 Subventions d'investissements	Financements spéciaux
17 Autres dépenses à amortir	28 Engagements envers les financements spéciaux
Financements spéciaux	Fortune
18 Avances aux financements spéciaux	29 Fortune nette
Découvert	
19 Découvert	
COMPTE DE FONCTIONNEMENT	
3 CHARGES	4 REVENUS
30 Charges de personnel	40 Impôts
31 Biens, services et marchandises	41 Patentes, concessions
32 Intérêts passifs	42 Revenus des biens
33 Amortissements	43 Contributions
33 Parts et contributions sans affectation	44 Part à des recettes et contributions sans affectation
35 Dédommagements à des collectivités publiques	45 Dédommagements de collectivités publiques
36 Subventions accordées	46 Subventions acquises
37 Subventions redistribuées	47 Subventions à redistribuer
38 Attributions aux financements spéciaux	48 Prélèvements sur les financements spéciaux
39 Imputations internes	49 Imputations internes
COMPTE DES INVESTISSEMENTS	
5 DEPENSES	6 RECETTES
50 Investissements propres	60 Transferts au patrimoine financier
	61 Contributions de tiers
52 Prêts et participations permanentes	62 Remboursements de prêts et participations permanentes
	63 Facturation à des tiers
	64 Remboursement de subventions accordées
56 Subventions accordées	66 Subventions acquises
57 Subventions redistribuées	67 Subventions à redistribuer
58 Autres dépenses à porter à l'actif	68 Reprise des amortissements
59 Report au bilan	69 Report au bilan
CLOTURE	
9 CLOTURE	
90 Compte de fonctionnement	
91 Compte des investissements	
92 Bilan	

4.6.4 Classification fonctionnelle

La classification fonctionnelle répartit les dépenses et les recettes selon les domaines d'attribution (tâches) de la collectivité. Le modèle retient dix domaines principaux, numérotés de 0 à 9 (tab. 4-3); ce chiffre occupe la première des trois positions réservées à la classification fonctionnelle.

Une position peut s'avérer insuffisante. Les deux positions suivantes permettent d'affiner la classification par tâche et sous-tâche (par exemple 45 Prophylaxie et 450 Lutte contre les drogues)²⁰.

La classification fonctionnelle, comme les classifications économique et spécifique, a un caractère contraignant pour les cantons et les communes qui appliquent le modèle de comptabilité harmonisé. Les autres restent libres d'organiser leur classification comme ils l'entendent.

Classification fonctionnelle

9 tâches

Tab. 4-3

0	Administration générale
1	Sécurité publique
2	Enseignement et formation
3	Culture et loisirs
4	Santé
5	Prévoyance sociale
6	Trafic
7	Environnement et aménagement du territoire
8	Economie
9	Finances et impôts

4.7 POINTS-CLÉS

- ↪ Quelles sont les deux catégories de patrimoine des collectivités locales? Comment établit-on la distinction?
- ↪ Toutes les dépenses ont-elles le même but? Si non, quelle est la différence du point de vue de leur traitement (enregistrement) comptable?
- ↪ Comment s'organise le bouclage du compte administratif? Quelle est la signification des différents soldes?

²⁰ Pour des détails sur la classification fonctionnelle harmonisée, voir le Manuel de comptabilité publique (1982, Tome 2, pp. 201-241).

- ↳ A quoi servent les amortissements? Que prescrit la Conférence des directeurs cantonaux des finances à leur propos? A quoi servent les imputations internes?
- ↳ Quelles classifications des dépenses connaissez-vous? Donnez des exemples?

Modèle comptable de la Confédération

CARACTÉRISTIQUES 5.1

Contrairement à l'économie privée et aux collectivités locales (cantons et communes), la Confédération offre peu de prestations de services. La part relative des centres de production et de prestations de services dans l'ensemble du budget de la Confédération est peu importante. Par contre, plus des deux tiers des dépenses fédérales concerne des transferts (27 milliards de francs sur 41 en 1994, dont 11 destinés aux collectivités publiques).

La Confédération investit également relativement moins dans les biens d'équipement que les cantons et les communes et de manière moins erratique. Ce phénomène, ajouté à l'important volume des finances fédérales, explique que toutes les dépenses –y compris celles d'investissement– sont financées par les recettes du même exercice. La Confédération opère donc une couverture directe de ses dépenses d'investissement. Elle n'enregistre pas ses dépenses sous forme d'amortissements à l'intérieur d'un compte de fonctionnement, afin d'étaler leur financement comme le préconise le modèle harmonisé des collectivités locales.

Ces spécificités ont incité la Confédération à choisir un système comptable différent de celui des cantons et des communes. Ce dispositif est organisé autour d'un *compte financier*. Ce compte enregistre tous les flux financiers, c'est-à-dire les recettes et les dépenses.

Ce compte ne permet toutefois pas d'analyser l'évolution de la fortune de l'Etat. Il est donc complété par un *compte de résultats* qui enregistre comme charges la dépréciation du patrimoine et comme revenus les gains de substance. Le solde du compte de résultats s'interprète de la même façon que le solde du compte de Pertes et

profits de l'entreprise ou que le solde du compte de fonctionnement des cantons et des communes. Il correspond à la variation du solde du bilan (variation de la fortune ou du découvert).

Les dispositions relatives au système comptable de la Confédération se trouvent dans la Loi sur les finances de la Confédération (LFC) du 6 octobre 1989 (RS 611.0) et dans l'ordonnance y afférente du 1^{er} juillet 1990 (OFC, RS 611.019).

5.2 LE COMPTE FINANCIER

Le compte financier enregistre l'ensemble des dépenses et des recettes de la Confédération. Il recense toutes les opérations de paiement et d'encaissement, que ce soit des opérations courantes ou d'investissement.

Le solde du compte financier indique dans quelle mesure les dépenses d'un exercice sont couvertes par les recettes. On parle de *solde financier*. Si les dépenses dépassent les recettes, le solde correspond au besoin d'emprunt de la Confédération. Dans le cas contraire, la Confédération peut rembourser une partie de sa dette.

5.3 LE COMPTE DE RÉSULTATS

Toutes les opérations enregistrées au compte financier ne représentent pas une diminution ou une augmentation de fortune (charge ou revenu). L'acquisition d'un immeuble implique une dépense, mais pas une réduction du patrimoine. Afin de connaître l'évolution de sa situation patrimoniale, la Confédération tient un compte de résultats parallèlement au compte financier.

Partant du solde financier on comptabilise dans le compte de résultats les charges au doit et les revenus à l'avoir. Le solde du compte est appelé taux de couverture. Ce taux peut être positif –la fortune s'accroît– ou négatif –la fortune diminue. Pour passer du solde financier au taux de couverture, deux étapes sont nécessaires.

- ☑ D'abord il faut 'neutraliser' l'effet des dépenses d'investissement en les portant à l'actif du bilan. Les recettes provenant de ventes d'immeubles et de remboursements de prêts doivent quant à elles être inscrites au passif.
- ☑ Ensuite il faut ajouter les charges et les revenus comptables qui ne figurent par définition pas dans le compte financier. Pour les charges, il s'agit des amortissements qui doivent témoigner de l'usure de l'équipement, des virements aux provisions et des pertes sur débiteurs. Pour les revenus, cela concerne

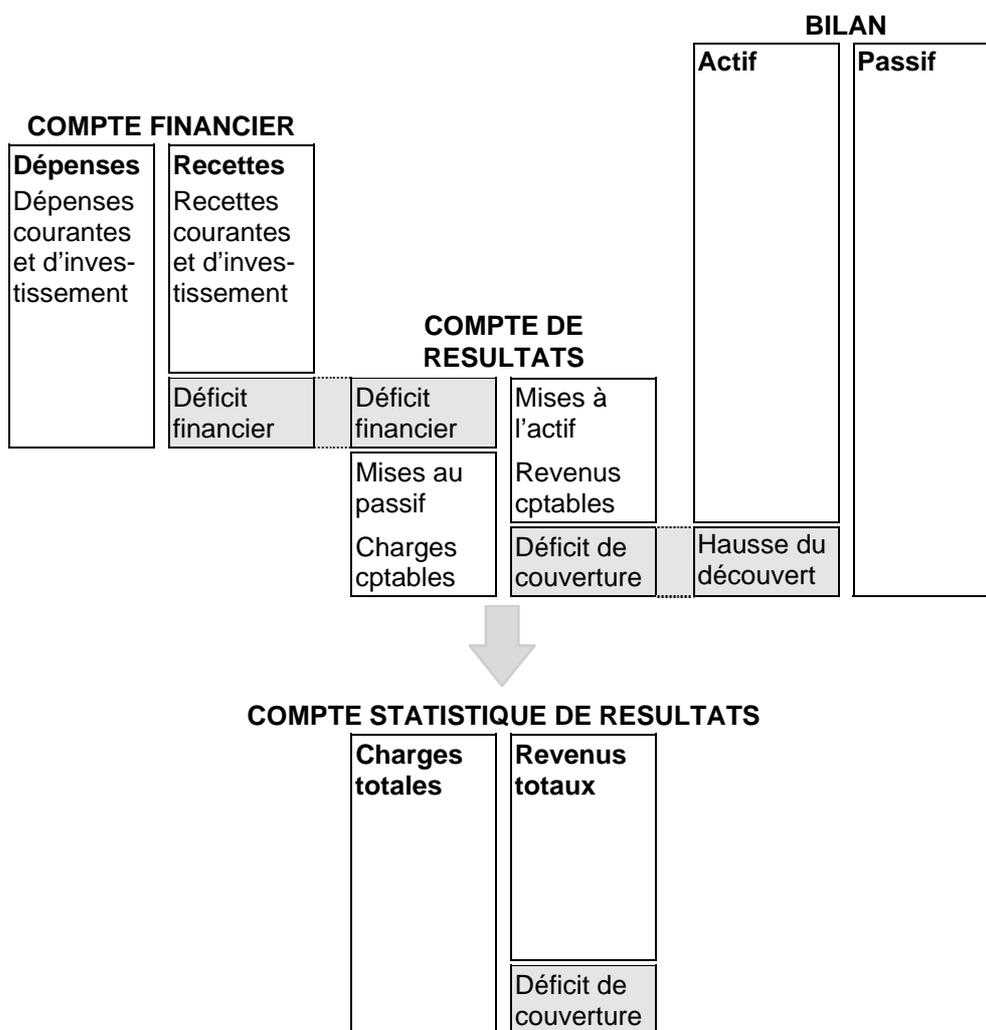
essentiellement les prélèvements sur les financements spéciaux liés à des dépenses particulières.

Pour des raisons techniques liées aux limitations de la double écriture, les dépenses et les recettes figurant dans le compte financier ne peuvent être reprises telles quelles dans le compte de résultats. Seul le solde financier peut être viré. Il est donc impossible de distinguer à l'intérieur du compte de résultats les charges et les revenus en fonction de leur nature économique. Pour pallier à cette lacune, on recourt à une procédure statistique, et non plus comptable. On établit un *compte statistique de résultats*. Ce compte contient les mêmes informations que le compte de fonctionnement des cantons et des communes.

Présentation du bouclage du compte financier

Déficit financier et déficit de couverture

Fig. 5-1



5.4 LE BILAN

Le bilan de la Confédération s'articule de manière générale comme celui des cantons et des communes. On trouve à l'actif:

- ☑ le *patrimoine financier*, c'est-à-dire les valeurs telles que l'encaisse, les débiteurs et les placements effectués par la trésorerie;
- ☑ le *patrimoine administratif*, c'est-à-dire les emplois nécessaires à l'exécution des tâches de la Confédération tels que terrains et immeubles, mais aussi les prêts et les participations;
- ☑ les *avances aux financements spéciaux*; il s'agit de dépenses capitalisées (portées au bilan) et qui devront être couvertes par des recettes affectées;
- ☑ le *découvert*; ce compte contient les pertes cumulées des exercices précédents.

Le passif du bilan comprend:

- ☑ les *engagements*: les capitaux étrangers, les engagements envers des comptes spéciaux comme la Caisse fédérale d'assurance, les provisions et les passifs transitoires;
- ☑ les *réévaluations* sur prêts et participations (provisions constituées sur les actifs);
- ☑ les *engagements envers les financements spéciaux* (provisions créées par des recettes affectées);
- ☑ les *fonds spéciaux* représentent des dons à la Confédération dans un but précis.

Les cautionnements et engagements conditionnels de la Confédération figurent hors bilan dans les *comptes d'ordre*.

5.5 LES COMPTES SPÉCIAUX

Trois entreprises et établissements fédéraux sans personnalité juridique font actuellement l'objet de comptes spéciaux. Il s'agit de l'Office fédéral de la production d'armements, la Monnaie fédérale et la Caisse fédérale d'assurance. Leurs comptes font partie intégrante du compte d'Etat et du budget de la Confédération.

La Banque nationale suisse, le Fonds de compensation de l'AVS, la CNA et la Régie des alcools sont des établissements fédéraux autonomes. Ils ne sont pas régis par la loi sur les finances de la Confédération (LFC).

La Poste et Swisscom bénéficient de l'autonomie juridique depuis le 1er janvier 1998 (les CFF vraisemblablement depuis le 1er janvier 1999). Par conséquent, les dispositions de la LFC ne sont plus applicables à ces entreprises.

POINTS-CLÉS 5.6

- ↳ Pourquoi la Confédération n'utilise-t-elle pas le même dispositif comptable que les cantons et les communes ?
- ↳ Comment ce dispositif est-il organisé ?

6

Confédération VS collectivités locales

UN MODÈLE COMPTABLE IDÉAL 6.1

Il n'existe pas de dispositif comptable idéal pour les collectivités publiques. Le modèle parfait devrait satisfaire à la fois les exigences de gestion, d'information et de contrôle, exigences qui ne sont pas toujours compatibles.

Dans le modèle des collectivités locales, les aspects de gestion jouent un rôle central: on souhaite déterminer le coût des services notamment grâce aux imputations internes et à la procédure d'amortissement (analyse en coûts complets).

Le modèle de la Confédération met davantage l'accent sur le contrôle. Le compte financier est parfaitement adapté à ce rôle puisque l'ensemble des crédits autorisés (crédits de paiements) y figurent. Il a toutefois l'inconvénient de ne donner des informations que sur la liquidité. Cette lacune a été partiellement corrigée avec l'introduction du compte de résultats et de son avatar statistique. Ce dernier permet de mieux cerner l'influence des opérations de caisse

Données pour la comparaison

Tab.6-1

1	Recettes courantes (=revenus courants)	200
2	Dépenses courantes (=charges courantes)	190
3	Amortissements (10% sur 5 ans)	7
4	Taux de couverture	3
5	Autofinancement (3+4)	10
6	Dépenses d'investissement	100
7	Recettes d'investissement	30
8	Investissement net (6-7)	70
9	Recours à l'emprunt (8-5)	60

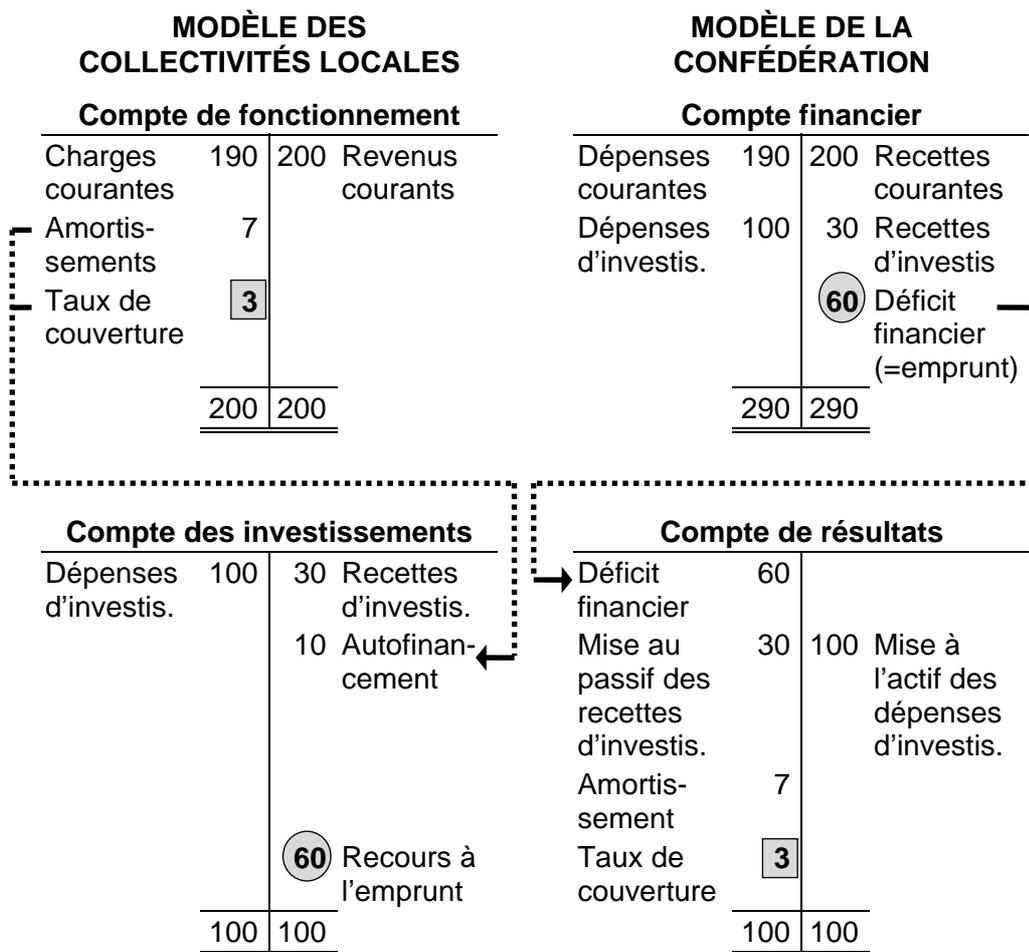
(enregistrées au compte financier) et celle des opérations comptables (ne figurant pas au compte financier) sur la fortune de l'Etat.

6.2 COMPARAISON DES MODÈLES

Comment dès lors comparer les deux modèles? Les comptes de fonctionnement et des investissements des collectivités locales n'organisent pas l'information de la même manière que les comptes financier et de résultats de la Confédération. Il est cependant possible de retrouver des données aussi fondamentales que le taux de couverture et l'autofinancement. Imaginons un exemple simplifié où les mêmes opérations seraient saisies dans le dispositif des collectivités locales et dans celui de la Confédération (tab.6-1); voyons comment la comptabilité peut immédiatement fournir les informations recherchées, c'est-à-dire sans recourir à une procédure

Représentation schématique du bouclage

Dans les modèles des collectivités locales et de la Confédération Fig. 6-1



statistique (fig. 6-1).

Le compte de résultats renseigne sur le taux de couverture à l'instar du compte de fonctionnement. Le compte financier indique le déficit financier de la Confédération, c'est-à-dire sur le besoin qu'elle a de recourir à l'emprunt. Dans la comptabilité des collectivités locales, cette information est fournie par le compte des investissements, dans son deuxième degré de bouclage; on retrouve cette donnée dans le troisième degré au compte de variation de fortune. Ce dernier ressemble d'ailleurs fortement au compte de résultats. Comme lui, il capitalise les dépenses et les recettes d'investissement (mise à l'actif et au passif). Comme lui, il indique les charges comptables (amortissements) et le taux de couverture (boni ou déficit).

POINTS-CLÉS 6.3

↳ Peut-on comparer le modèle de la Confédération et celui des collectivités locales? Si oui, comment?

Éléments de droit budgétaire

PRINCIPES BUDGETAIRES ET COMPTABLES 7.1

On peut situer la naissance du droit budgétaire contemporain au XIXe siècle. C'est à cette époque que plusieurs principes budgétaires ont été dégagés : principes d'unité, d'universalité, d'annualité ou encore de spécialité. Ces principes sont complémentaires et visent un double objectif :

- assurer une gestion claire et honnête des comptes publics;
- permettre au Parlement de contrôler plus efficacement l'action du Gouvernement.

Ces exigences reflètent la philosophie économique et financière de l'époque. La pensée libérale d'alors cherchait en effet à limiter le rôle de l'État. Les techniques financières sont rapidement apparues comme le meilleur moyen d'y parvenir. C'est pourquoi on a voulu promouvoir la neutralité des finances publiques via l'équilibre budgétaire, le plafonnement des dépenses et des recettes publiques et une connaissance précise et détaillée de leur utilisation.

Ces principes dictent toujours les pratiques budgétaires et comptables. Toutefois l'évolution des techniques budgétaires a infléchi et assoupli leur application. Quoi de plus normal ? Ces règles ont été élaborées à une époque où les conceptions budgétaires, le cadre économique et institutionnel étaient bien différents de ce qu'ils sont ou deviennent aujourd'hui.

7.1.1 Principe d'universalité, du produit brut et de la non-affectation

L'*universalité* signifie que toutes les dépenses et toutes les recettes figurent dans le document budgétaire, sans liaison directe entre une catégorie de recettes et une catégorie de dépenses. Le respect de ce principe repose sur l'observation de deux principes sous-jacents :

- ☑ Le principe du *produit brut* (ou de la non-contraction) : De nombreux services peuvent à la fois encaisser des recettes et réaliser des dépenses. Deux solutions sont dès lors possibles pour le traitement budgétaire ou comptable : (a) contracter les recettes et les dépenses, puis se contenter de faire apparaître le solde; on applique alors une règle comptable basée sur le produit net, (b) présenter d'un côté l'intégralité des recettes et de l'autre l'intégralité des dépenses; on suit alors la règle du produit brut.

Le principe du produit brut doit permettre une gestion plus transparente et un contrôle parlementaire plus étroit. Il est en effet plus difficile d'exercer un contrôle lorsque l'information est une information agrégée et lorsqu'il n'est pas possible de connaître l'origine et le détail des recettes et des dépenses.

- ☑ Le principe de *non-affectation* : Cette règle veut que telle ressource déterminée ne puisse être utilisée pour financer une dépense particulière. Des arguments à la fois pratiques et politiques peuvent être invoqués à l'appui de cette règle. Du point de vue pratique, cette règle empêche un gaspillage des ressources budgétaires dans le cas où le rendement de l'impôt ou les revenus d'une taxe seraient supérieurs au coût de la tâche à laquelle ils seraient affectés. Cette règle permet également d'écarter les risques d'exécution incomplète si le coût n'est pas couvert par les revenus affectés. Sur le plan politique, cette règle évite une dérive qui ne verrait se réaliser que des projets pour lesquels un financement spécifique (affecté) est prévu. Les contribuables pourraient ne vouloir payer que des impôts affectés au financement de tâches dont ils bénéficient directement. Ensuite et toujours du point de vue politique, la multiplication des recettes affectées réduit la marge de manoeuvre parlementaire : des ressources financières par définition limitées servent automatiquement à financer des activités données réduisant le volume des recettes et de dépenses sur lesquelles les parlementaires peuvent intervenir. Enfin, il est possible que les priorités budgétaires changent ou que les assiettes sur lesquelles sont basées les recettes se modifient; on risque alors d'assister à des phénomènes de blocage budgétaire dus à des obligations légales d'affectation des recettes.

Principe d'unité 7.1.2

Le principe *d'unité* implique tout à la fois que :

- ☑ l'ensemble des charges et des revenus de la collectivité figure dans un projet unique soumis à l'approbation du législatif (sens matériel);
- ☑ le document retraçant ces opérations ait un caractère unique (sens formel);

Du point de vue pratique des impératifs d'information ou de typographie nécessitent parfois que la masse même du document budgétaire soit scindée en plusieurs fascicules. On considère toutefois qu'il n'y a pas là atteinte au principe d'unité, pour autant que le contenu de ces différents fascicules soit présenté, discuté et adopté dans le cadre du même débat budgétaire.

Cette règle permet de voir rapidement si le budget est réellement en équilibre. Il n'est pas nécessaire d'examiner plusieurs documents. Il suffit de comparer le total du doit et le total de l'avoir figurant dans le document pour s'en rendre compte.

Cette règle évite l'existence de comptes hors budget, comptes qui échapperaient ainsi à l'autorisation et au contrôle du parlement. On empêche ainsi le recours aux techniques de « débudgétisation ».

Cette règle facilite les comparaisons statistiques entre différentes collectivités. Pour chaque collectivité, on connaît son coût de fonctionnement et le volume de ses revenus ²¹.

Principe de spécialité 7.1.3

Spécialiser l'autorisation budgétaire consiste à détailler cette autorisation afin que chaque crédit budgétaire ait une destination conforme à la volonté parlementaire. Cela signifie que le gouvernement ne peut pas modifier la destination d'un crédit sans approbation préalable par le législatif.

La règle de la spécialité (ou de la spécialisation) s'oppose à celle de l'abonnement, qui consiste en une adoption globale par le parlement de l'arrêté budgétaire, avec pour corollaire une liberté laissée à l'exécutif d'orienter les crédits tout au long de l'exercice budgétaire.

On fait la distinction entre la spécialisation qualitative, la spécialisation quantitative et la spécialisation temporelle. La spécialisation *qualitative* a trait au propos de la dépense : le crédit ne

²¹ Encore faut-il s'interroger sur les pratiques comptables de la collectivité, notamment en matière d'imputations internes ou de dotations/prélèvements aux financements spéciaux.

peut être utilisé qu'au financement de l'objet prévu ou pour atteindre l'objectif prévu; cela oblige par conséquent à désagréger les lignes de crédits en fonction des différents objets et des différents objectifs poursuivis. La spécialisation *quantitative* exige le respect du plafond fixé par le montant budgétisé. L'autorisation de dépenser est donnée jusqu'à concurrence de ce montant, mais pas au-delà. La spécialisation *temporelle*, enfin, veut que les crédits budgétaires votés ne servent que durant l'année de référence.

7.1.4 Principe de l'annualité

Le principe de l'annualité s'inscrit dans la suite logique de la règle de la spécialité temporelle : il consiste à fixer à une année la durée de l'exercice budgétaire. L'autorisation parlementaire de dépenser vaut donc pour toute l'année, mais pour un an seulement.

Historiquement, le principe de l'annualité fut le premier principe budgétaire mis en oeuvre. Il découlait implicitement de l'obligation annuelle du vote de l'impôt par le Corps législatif représentant le peuple souverain (Orsoni 1992, 22).

Au-delà de la raison historique, trois justifications sont avancées :

- ☑ des raisons politiques : la règle de l'annualité permet un contrôle régulier (annuel) des finances publiques;
- ☑ des raisons techniques : cette règle oblige l'administration à produire les comptes à intervalles réguliers et rapprochés;
- ☑ des raisons économiques : cette règle respecte le rythme de la vie sociale et économique, en particulier le rythme de la société agricole du XIXe siècle.

Cette règle comporte toutefois des inconvénients. Ces inconvénients sont en particulier dus à l'existence d'un cycle budgétaire. L'existence de ce cycle pousse les administrations à adopter des comportements stratégiques, notamment le fameux 'year-end spending-spree'. En effet, bien que la règle de l'annualité signifie, en principe, que l'ensemble des dépenses et des recettes soit réexaminé chaque année, en pratique on constate que le budget de l'année précédente sert de base au processus budgétaire de l'année (Euzéby et Herschtel 1990, 45). On assiste ainsi à un phénomène de sédimentation ou d'incrémentation budgétaire qui pénalise les services qui n'ont pas épuisé l'entier de leurs lignes de crédits.

Le principe général d'annualité est toutefois ignoré dans certains cas. Il s'agit essentiellement des crédits de programmes et des reports de crédits. Les autorisations de *programmes* font justice au fait que certains investissements s'inscrivent dans la durée et que les dépenses y afférentes sont réalisées par tranche sur plusieurs années. La pratique comptable du *report de crédit* porte atteinte à la

règle de l'annualité : des crédits ouverts sur un exercice budgétaire voient leur exécution reportée à l'exercice suivant et créent ainsi des droits sur l'exercice suivant. Cette pratique a été longtemps prohibée. Elle entre peu à peu dans les moeurs car une interdiction trop stricte renforce la tentation des services à pratiquer le 'year-end spending-spree' déjà mentionné.

Principe de l'échéance 7.1.5

Le principe de l'annualité nécessite que l'on définisse clairement à quelle année se rattachent les opérations budgétaires. On pourrait ainsi croire que seuls les encaissements et les décaissements réalisés entre le 1er janvier et le 31 décembre de l'année considérée sont concernés. Ce principe de *caisse* n'est toutefois pas pratiqué par les collectivités suisses. Ces dernières lui préfèrent le principe de *l'échéance*. Selon cette règle, les recettes et les dépenses sont imputées sur l'année de l'arrêté qui les a autorisées et non sur l'année au cours de laquelle elles ont été exécutées. Par conséquent, les charges sont comptabilisées lorsqu'elles sont dues et non lorsqu'elles sont payées. De même, les revenus sont enregistrés lorsqu'ils sont facturés et non lorsqu'ils sont encaissés. Les contrôles s'effectuent ensuite dans les comptes créanciers et dans les comptes débiteurs.

Selon Dafflon (1994, 50-51), les communes doivent admettre deux exceptions: (a) lorsque les impôts communaux sont perçus par le canton à titre fiduciaire, les échéances de facturation échappent à la commune qui ne connaît que les dates des acomptes et du règlement final; (b) la commune ne peut généralement pas connaître *a priori* le montant des subventions auquel elle peut prétendre pour ses investissements; ce montant ne lui sera révélé qu'au moment du versement de la subvention souvent sur présentation du décompte final des travaux.

PANORAMA DES LOIS ET ORDONNANCES 7.2 SUR LES FINANCES DES CANTONS SUISSES

Les lois et les ordonnances sur les finances définissent les principes de la politique financière et de la gestion financière. Elles définissent également les principes et la structure de la comptabilité, les types de crédits, le plan financier, le budget. Elles règlent en outre le rôle et les compétences des organes impliqués dans la gestion financière, y compris le contrôle des finances.

La plupart des cantons suisses disposent d'une loi ou d'une ordonnance sur les finances. Signalons qu'en 1996 deux cantons

faisaient encore exception: *Appenzell Rhodes-Intérieures* et *Bâle-Ville* n'avaient qu'un règlement sur la vérification des comptes. Un projet de loi sur les finances publiques existait toutefois à *Bâle-Ville*.

7.2.1 Principes de gestion financière

Les lois et ordonnances cantonales reprennent généralement une bonne partie des principes budgétaires traditionnels. Mentionnons les règles de la légalité, de l'emploi efficace et économique des fonds, de l'équilibre budgétaire, du paiement par l'utilisateur, de la non-affectation des impôts et de la rémunération des avantages.

Le canton du Jura introduit un principe supplémentaire, celui de la coordination entre les collectivités. Pour sa part, Fribourg ajoute le principe de financement. Selon ce principe, tout projet de loi, de décret ou d'arrêté entraînant des dépenses doit être accompagné d'une estimation financière prévoyant, si besoin est, des moyens supplémentaires ou des propositions de couverture de ces dépenses.

De nombreux cantons font également référence à l'utilisation d'une comptabilité analytique par exemple pour évaluer une prestation ou déterminer le niveau d'une taxe.

7.2.2 Principes et pratiques comptables

Là aussi les lois et ordonnances cantonales reprennent généralement une bonne partie des principes traditionnels. La comptabilité doit ainsi donner une situation claire, complète et véridique de la gestion financière, du patrimoine et des dettes. La comptabilité doit être établie selon les principes de l'annualité, de l'antériorité du vote, de la publicité, de la sincérité, de l'exactitude, de la clarté, de l'universalité, du produit brut, de la spécialité qualitative, quantitative et temporelle, ainsi que de l'échéance.

Le modèle comptable utilisé est également décrit dans les textes légaux. Le modèle comptable de la Conférence des directeurs cantonaux des finances s'est imposé dans la plupart des cantons. Seuls *Bâle-Ville* et *Argovie* restent encore opposés à son introduction.

Par contre, les pratiques comptables varient sensiblement d'un canton à l'autre. C'est particulièrement le cas lorsqu'il s'agit de distinguer entre charges de fonctionnement et dépenses d'investissement. Par exemple, pour le canton des Grisons, les investissements jusqu'à 50 000 francs grèvent le compte de fonctionnement. Pour le canton de *Zurich* ce montant passe à 100 000 francs. La pratique du canton de *Soleure* veut que les dépenses d'investissement de plus de 500 000 francs pour un seul objet soient débitées au compte des investissements.

Principes de planification financière 7.2.3

Les textes légaux de la quasi-totalité des cantons les obligent à se doter d'un plan financier. Nous n'entrons pas ici dans les détails. Mentionnons toutefois que les textes précisent généralement le contenu du plan financier en exigeant que l'estimation porte notamment sur les points suivants :

- charges et revenus du compte de fonctionnement;
- dépenses et recettes du compte des investissements;
- besoins financiers et moyens de les couvrir;
- évolution de la fortune et de l'endettement.

Notons que le canton de *St-Gall* ne doit réaliser qu'un plan de remboursement des dettes (échancier).

Types de crédits 7.2.4

Les lois et ordonnances cantonales définissent les différents crédits que le Parlement peut octroyer au Gouvernement. On y trouve ainsi le crédit budgétaire, le crédit supplémentaire, le crédit extraordinaire, le crédit d'engagement, le crédit complémentaire, le crédit d'objet, le crédit d'étude et le crédit-cadre.

Notons que dans le canton de Fribourg un crédit supplémentaire doit être compensé par une réduction équivalente des dépenses. Les dépassements de crédits sont admis pour autant que, durant le même exercice, la dépense supplémentaire soit couverte par des recettes qui lui sont liées.

Compétences et référendum financier 7.2.5

Les textes légaux définissent les compétences budgétaires de l'ensemble des institutions politiques. Ces compétences se répartissent entre le peuple, le parlement, le gouvernement, les départements, les services, les offices et le contrôle des finances.

Le contrôle des finances est généralement effectué par un service autonome et indépendant mais qui dépend administrativement du département des Finances. Le référendum financier existe dans tous les cantons. En règle générale, le montant des dépenses d'investissement détermine si un référendum est obligatoire ou facultatif (Tab. 7-1).

Limites du référendum financier (état début 1994)

Tab. 7-1

Cantons	Référendum obligatoire		Référendum facultatif	
	dépenses uniques à partir de	dépenses répétitives à partir de	dépenses uniques à partir de	dépenses répétitives à partir de
AG			3 000 000	300 000
AI	500 000	100 000	250 000	50 000
AR	1 000 000	100 000		
BE			2 000 000	400 000
BL			500 000	50 000
BS			1 000 000	200 000
FR	1 % ^a		0,25 % ^a	
GE			125 000	60 000
GL	500 000	100 000		
GR	5 000 000	500 000	1 000 000	300 000
JU	5,00 % ^b	0,50 % ^b	0,50 % ^b	0,05 % ^b
LU	25 000 000	25 000 000 ^c	1 000 000	1 000 000 ^c
NE	1,50 % ^d	0,15 % ^d		
NW	250 000	50 000	125 000	25 000
OW	250 000	50 000	100 000	25 000
SG	10 000 000	1 000 000	3 000 000	300 000
SH	1 000 000	100 000	300 000	50 000
SO	2 000 000	200 000	1 000 000	100 000
SZ	250 000	50 000		
TG	3 000 000	600 000	1 000 000	200 000
TI			200 000	50 000
UR	500 000	50 000	250 000	25 000
VD			• ^e	• ^e
VS	1,00 % ^f			
ZG			500 000	50 000
ZH	20 000 000	2 000 000	2 000 000	1 000 000

Source: Germann et Weis (1995, tab. 1-7, p. 13).

^a Du total des derniers comptes approuvés par le Conseil d'Etat.

^b Des recettes selon le dernier budget.

^c En tant que total de toutes les dépenses partielles ou décuple du montant annuel des dépenses.

^d Les lois et décisions qui impliquent une dépense unique dépassant 1.5 % le total des recettes destinées selon les comptes de l'année précédente à couvrir l'activité étatique, ou les dépenses répétitives dépassant de 0.15 % par an ce montant, sont soumises au référendum obligatoire.

^e Référendum facultatif sans seuil de dépenses.

^f Chaque décision du Conseil d'Etat qui a pour conséquence une dépense extraordinaire dépassant de 1 % les dépenses brutes (arrondies au million supérieur) prévues au budget de l'année précédente et qui ne peut pas être couverte par des recettes ordinaires, est soumise à la votation populaire.

Équilibre budgétaire 7.2.6

Selon la plupart des lois et des ordonnances cantonales sur les finances, l'équilibre du compte de fonctionnement doit être réalisé à moyen terme (Tab. 7-2). Pour en faire la preuve, le budget doit présenter l'ensemble des dépenses/charges et des recettes/revenus prévisibles pour un exercice annuel.

L'article 41 de la loi sur les finances du canton de *Fribourg* précise que lorsque le déficit de fonctionnement atteint 3 % du total des revenus avant imputations internes, une augmentation du coefficient annuel des impôts est obligatoire. Pour le canton d'*Appenzell Rhodes-Extérieures*, le budget de fonctionnement ne peut pas présenter un excédent de charges si le découvert du bilan est supérieur à 5 % des impôts cantonaux ou communaux budgétisés.

Politique d'autofinancement et d'amortissement 7.2.7

Dans certains cantons, la loi ou l'ordonnance est explicite sur la politique d'autofinancement et d'amortissement à adopter. Toutefois et même si la Conférence des directeurs cantonaux des finances émet des recommandations dans ce domaine (1982, 75-76), ces recommandations ne sont pas relayées par les textes légaux cantonaux. Il n'est donc pas possible de faire état d'une règle générale. Nous relèverons donc quelques cas isolés.

L'article 3 du règlement d'exécution de la loi sur les finances du canton de *Fribourg* définit le degré d'autofinancement comme suffisant lorsque l'excédent de revenus du compte de fonctionnement, avant amortissements du patrimoine administratif, couvre au moins 60 % des dépenses nettes d'investissement. Il indique en outre que les charges financières de l'Etat consacrées au service de la dette (intérêts passifs) ne doivent en principe pas dépasser 10 % des impôts cantonaux.

L'article 9 de la loi sur les finances du canton de *Lucerne* indique que le budget pour l'année 1996 doit atteindre un niveau d'autofinancement d'au moins 60 %. Le niveau doit ensuite augmenter d'au moins 5 % par année et atteindre 80 % dès l'an 2000.

La majorité des cantons prévoit des amortissements supplémentaires si les situations financière et conjoncturelle le permettent. Pour le canton du *Jura*, ces amortissements sont même obligatoires pour rembourser les dettes. D'autres cantons indiquent également la possibilité de réaliser des amortissements supplémentaires pour rembourser les dettes sans pour autant les imposer.

**Lois et ordonnances sur les finances des cantons suisses
(état au 30 juin 1996)**

Tab 7-2

Can- tons	Equilibre du compte de fonctionnement	Amortissement du découvert du bilan	Amortissements supplé- mentaires si les situations financière et conjoncturelle le permettent	Plan finan- cier
AG	à long terme			oui
AI				
AR	à moyen terme	au plus tard en 6 ans		oui
BE	à moyen terme	à moyen terme	oui	oui
BL	équilibre budgétaire			oui
BS ^a	à moyen terme			oui
FR	en général		oui	oui
GE	à moyen terme	à moyen terme	constitution de réserves pour amortir les dettes	oui
GL	à moyen terme	à long terme, selon la situation conjoncturelle	oui	oui
GR	en général			oui
JU	à moyen terme	à moyen terme, selon la situation conjoncturelle	obligatoire en haute conjoncture pour rembourser les dettes	oui
LU	en moyenne	au minimum 10 %		oui
NE	à moyen terme	selon la situation économique		oui
NW	à moyen terme	à moyen terme selon la situation conjoncturelle	oui, pour rembourser les dettes	oui
OW	à moyen terme 8 à 10 ans	à moyen terme, 8 à 10 ans, en considérant la situation conjoncturelle	oui	oui
SG	budget basé sur l'équilibre			
SH	à moyen terme	à moyen terme	oui, pour amortir le découvert	oui
SO	à moyen terme	en 5 années, par tranche identique	oui	oui
SZ	à moyen terme	selon la situation conjoncturelle	oui	oui
TG		en 5 ans au maximum en considérant la situation conjoncturelle	oui, pour rembourser les dettes	oui
TI	à moyen terme		oui	oui
UR	en l'espace de 6 ans	25 %	oui	oui
VD				oui
VS	à moyen terme		oui, pour rembourser les dettes	oui
ZG		au plus tard en 3 ans	oui	oui
ZH	à moyen terme	à moyen terme en considérant la situation conjoncturelle	oui, pour rembourser les dettes	oui

Sources : Lois et ordonnances sur les finances des différents cantons.

^a Selon le projet de loi du 2 mai 1995.

Amortissement du découvert 7.2.8

Pour la majorité des cantons, l'amortissement du découvert du bilan doit se faire à moyen terme et selon la situation conjoncturelle. Le canton de *Zoug* ne s'accorde que 3 ans pour amortir son éventuel découvert du bilan. Le canton d'*Uri* précise que le taux d'amortissement doit se monter à 25 % par année (Tab. 7-2).

POINTS-CLÉS 7.3

- ↳ Quels sont les principes budgétaires et comptables que vous avez retenus? Qu'est-ce qu'ils signifient?
- ↳ En règle générale, que stipulent les lois et ordonnances sur les finances s'agissant du modèle de compte à utiliser?
- ↳ Constate-t-on des divergences en matière de pratiques comptables? Si oui, quelles sont les principales?

Bibliographie

- Buschor E. et Jéquier R. (1985), *Gestion et planification financières dans le secteur public*, Banque hypothécaire du canton de Genève, Genève.
- Conférence des directeurs cantonaux des finances (1982), *Manuel de comptabilité publique*, Editions Paul Haupt, Berne.
- Conso P. (1985), *La gestion financière de l'entreprise*, Dunod, Paris.
- Cottier A. (1987), *Traité de comptabilité générale: plan comptable, analyse du bilan et du compte de résultats*, Goerg Editeur, Genève.
- Cottier A. (1992), *Traité de comptabilité générale: mécanismes et fondements*, Goerg Editeur, Genève.
- Dafflon B. (1994), *La gestion des finances publiques locales*. Economica, Paris.
- Euzeby A., Herschtel M.-L. (1990), *Finances publiques*, Dunod, Paris.
- Fourastié J. et Kovacs A. (1995), *La comptabilité*, Presses universitaires de France, Paris.
- Gélinier O. (1981), *Fonctions et tâches de la direction générale*, Editions Hommes et techniques, Boulogne-Billancourt.
- Germann R.E. et Weis K. (1995), *Les administrations cantonales: une vue comparative*, Haupt, Berne.
- Jéquier R. (1994), *Le processus budgétaire public*, Publication du Groupe d'études pour les finances cantonales, Vol. 4, Editions FkF, Soleure.
- Käfer K. (1989), *Plan comptable général pour entreprises artisanales, industrielles et commerciales*, Cosmos, Muri (BE), 7e éd.

- Lois et ordonnances sur les finances des différents cantons suisses.
Message concernant le compte d'Etat (1994), EDMZ, Berne.
- Orsoni G. (1992), *Principes et techniques budgétaires*, La documentation française, Paris.
- Pérochon C. et Leurion J. (1970), *Techniques quantitatives de gestion: analyse comptable, gestion prévisionnelle*, Editions Foucher, Paris.
- Vlaeminck J.-H. (1956), *Histoire et doctrines de la comptabilité*, Bruxelles.
- Weber Luc (1991), *L'État, acteur économique*, Economica, Paris.
- Weber Luc (éd.)(1992), *Les finances d'un état fédératif: la Suisse*, Economica, Paris.

