

# Budget de l'État : le bilan comme instrument de gestion

Les États ignorent l'impact des éléments liés au bilan dans leur processus de planification budgétaire. La faiblesse des taux d'intérêt en est une conséquence indésirable.

*Philipp Weckherlin*

**Abrégé** La comptabilité de la plupart des États est obsolète. Selon le Fonds monétaire international, la gestion budgétaire moderne devrait ajouter les éléments liés au bilan aux instruments traditionnels que sont le tableau des flux de trésorerie et le tableau de financement. Cela permettrait d'une part aux États de fonctionner plus efficacement, et d'autre part de stimuler le marché du crédit, dans la mesure où les États accroîtraient leurs investissements. Une telle approche semble particulièrement pertinente dans le contexte actuel de faibles taux d'intérêt. En revanche, la pratique en vigueur selon laquelle les acquisitions à long terme doivent être financées par les recettes courantes au moment de l'achat est loin de produire l'effet escompté.

Une telle logique s'oppose en outre à une saine gestion du patrimoine, ce qui immobilise le capital et le rend improductif. Avec une quote-part des dépenses oscillant entre 26 et 56 %, les pouvoirs publics constituent le plus grand secteur économique de la planète : leur demande de capitaux représente environ 85 % du marché boursier mondial. Une modification du mode de gestion budgétaire des États, attendue de longue date, provoquerait par conséquent une poussée des taux d'intérêt.

**L**e faible niveau actuel des taux d'intérêt semble être une expression classique des lois du marché : lorsqu'une augmentation constante de l'offre de capitaux fait face à une diminution de la demande, cela entraîne une baisse des prix ou, sur le marché des capitaux, une contraction des taux d'intérêt. D'un côté, l'offre augmente en raison de l'accroissement démographique, de l'essor de la classe moyenne dans le monde, de la baisse des taux d'intérêt et de l'augmentation des activités d'investissement des banques centrales ; dans le même temps, l'expansion du secteur des services, la mondialisation et le concept de valeur actionnariale engendrent un recul de la demande.

Il existe en outre une raison moins connue qui explique la faible demande de capitaux et qui est à chercher dans la gestion budgétaire des États : la plupart des administrations publiques ignorent les éléments liés au bilan dans leur gestion financière, ce qui limite considérablement les nouveaux investissements. Car selon la logique de comptabilisation et de gestion que la plupart des États ont adoptée au fil des ans, les acquisitions à long terme doivent être financées par les recettes courantes au moment de l'achat.

## Une pratique obsolète

La logique de comptabilisation et de gestion de la plupart des États repose actuellement sur un tableau des flux de trésorerie (comptabilité de caisse) dépourvu de compte de résultat et de bilan, et qui n'intègre généralement pas les entités proches de l'État. La gestion de la dette, celle des actifs publics et les décisions d'investissement se fondent sur le tableau de financement annuel. Volontiers comparé à un « carnet du lait », cet instrument dresse la liste des entrées et des sorties de liquidités. Pour sa part, le bilan établit la distinction entre l'origine (passif) et l'utilisation (actif) des fonds ; la différence entre l'actif et le passif représente les fonds propres. Les grandes organisations non gouvernementales et les sociétés cotées en bourse fondent leurs bilans sur des normes reconnues sur le plan international comme les Ipsas pour les États et les IFRS pour les sociétés cotées en bourse.

Le critère principal de la gestion budgétaire est le flux de trésorerie opérationnel majoré des nouveaux investissements. Le budget est équilibré lorsque ce montant est couvert par les



L'État doit-il louer ses œuvres d'art ? Une toile (à gauche) du peintre vaudois Eugène Burnand au Musée cantonal des Beaux-Arts de Lausanne.

entrées de trésorerie résultant de l'exploitation. Il est vrai que de nombreux États appliquent désormais le principe de la délimitation périodique (comptabilité d'exercice), ce qui n'est pas la norme dans un tableau de financement classique. Quelques pays comme la Nouvelle-Zélande et la Suisse établissent également des bilans et des comptes de résultats consolidés<sup>1</sup>. À noter que dans le cas de la Suisse, ces données ne sont pas systématiquement utilisées dans le cadre de la gestion budgétaire.

Dans la grande majorité des pays, les instruments utilisés pour discipliner la gestion budgétaire sont basés sur les flux de trésorerie annuels. C'est notamment le cas du frein à l'endettement de la Confédération, selon lequel le montant total des dépenses ne doit pas excéder celui des recettes sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel ; les excédents doivent en outre être utilisés pour réduire la dette. D'autres pays visent un équilibre budgétaire annuel ou instaurent un plafonnement des nouvelles dettes. De nombreux pays

imposent par ailleurs des obstacles à la vente des biens de l'État. Cette mesure vise à limiter la possibilité d'augmenter les dépenses annuelles par la vente de « bijoux de la couronne ».

## Des obstacles inutiles

Il est évident que les mesures que l'on s'impose pour maintenir la discipline budgétaire ne sont pas superflues. Reste que l'État applique aujourd'hui un concept de comptabilité et de gestion moins ambitieux que les instruments habituellement utilisés par les grandes institutions, ce qui n'est pas sans conséquence sur la politique d'investissement.

Contrairement aux frais de fonctionnement, les investissements représentent des dépenses ponctuelles qui ne sont acquittées qu'une seule fois, génèrent une valeur ajoutée sur plusieurs années et occasionnent des frais d'entretien. Au moment du paiement, elles grèvent parfois considérablement la trésorerie et engendrent

des dépenses liées qui imposent des restrictions budgétaires sur les périodes suivantes. Le fait de ne pas tenir compte des éléments liés au bilan et des coûts y afférents lors de nouveaux investissements incite l'État à restreindre inutilement ses possibilités de financement. En revanche, il investit souvent plus que nécessaire dans des projets spécifiques.

Eu égard aux ressources financières limitées, la tentation est grande pour l'État de réaliser des économies sur les nouveaux investissements – d'autant que la carence d'investissement n'est pas immédiatement perceptible, mais se manifeste avec le temps.

## L'autofinancement corsète l'investissement

Les règles fiscales peuvent également freiner les nouveaux investissements. C'est le cas si elles exigent que les investissements soient « autofinancés » et couverts par les recettes de l'année. Il serait donc plus logique de faire dépendre le type de financement de la qualité du bilan. Les États qui jouissent d'un bilan solide pourraient également assurer le financement des investissements par le biais du marché des capitaux ou d'un échange d'actifs. Le Fonds monétaire international (FMI) a modélisé le bilan de nombreux pays<sup>2</sup>. Il est parvenu à la conclusion que leur bilan est bon et que la contrainte de l'autofinancement ne serait par conséquent pas toujours nécessaire.

Une autre entrave aux investissements est le fait que le secteur public produit lui-même la plupart des services qu'il propose et qu'il est propriétaire « des installations de production et des infrastructures ». Cette situation découle – outre d'une compréhension démodée de la gestion – du modèle de comptabilité analytique qui énumère les coûts des différents services : comme on accorde trop peu d'attention aux éléments liés au bilan, il n'est pas courant, dans les administrations des finances publiques, d'affecter les coûts du capital (fonds propres et fonds étrangers) aux investissements. Il n'est pas non plus habituel de transférer l'ensemble des frais généraux. L'État paraît ainsi souvent plus compétitif qu'il ne l'est réellement face au secteur privé, car il compare ses coûts partiels aux coûts globaux des entreprises.

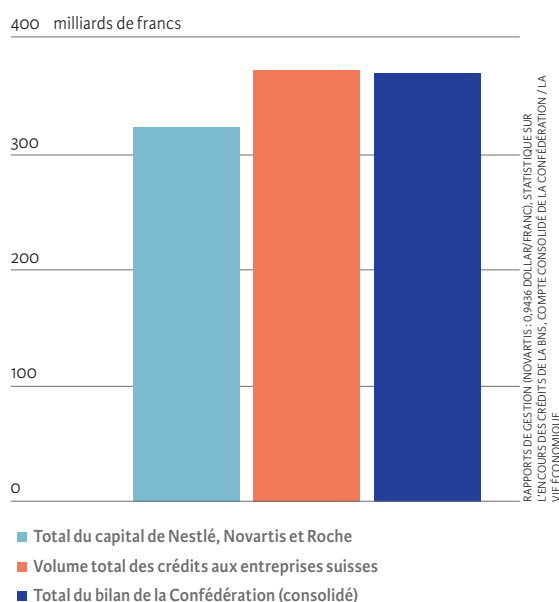
La situation est certes différente dans le secteur privé : de l'agriculture à l'industrie de haute technologie, il n'est plus d'usage de fournir soi-même tous les services en amont et en aval, et la plupart des entreprises ont opté pour une spécialisation dans la chaîne de valeur. Les services publics n'ont pour l'instant guère été touchés par cette évolution et leur mode de gestion a ainsi pour effet de renchérir les nouveaux projets d'investissement. Si les pouvoirs publics renonçaient à posséder les unités de production, ils pourraient se permettre d'investir davantage. Leur défi serait alors d'apprendre à travailler avec de nouveaux partenaires.

## Une gestion aveugle des capitaux

L'intégration du bilan dans le pilotage budgétaire des États aurait également un effet positif sur la gestion du capital. En effet, si le tableau de financement renseigne sur la manière d'influencer la croissance annuelle de la dette, il ne dit rien sur le niveau d'endettement global. Il ne fournit par ailleurs aucune indication sur la valeur des actifs, qui ne peuvent donc pas être mis en perspective avec les dettes. Cela rend impossible une évaluation commerciale de la qualité de l'endettement et empêche l'exploitation du critère de la capacité d'endettement.

- 1 Center for Public Impact (2019).
- 2 FMI (2018).

### Comparaison du bilan consolidé de la Confédération (fin 2019)



À lui seul, le tableau de financement n'offre en outre aucune garantie sur un critère important du développement durable : la gestion des fonds propres, de la taille du bilan, de l'intensité du capital et de la rotation du capital. Or, une référence au bilan est obligatoire pour tous ces aspects de la gestion du patrimoine.

Une conséquence directe de l'absence de gestion du bilan, et donc de la répartition des actifs, est l'impossibilité de veiller au maintien de la valeur des biens de l'État. Il est impossible d'empêcher une croissance incontrôlée du bilan et de le délester de ses actifs improductifs, générateurs de coûts. Il s'agit d'un thème récurrent de la gestion d'entreprise auquel se sont attelées depuis longtemps les exploitations agricoles, les entreprises industrielles et les institutions financières. Ces frais d'entretien liés des biens publics (y compris leur amortissement) sont estimés à environ 20 % du budget global.

Le problème de la croissance du bilan est exacerbé en raison des restrictions imposées par la logique du tableau des flux de trésorerie, lesquelles visent à empêcher que les ventes d'actifs soient utilisées pour améliorer le budget annuel. Si une gestion cohérente du bilan s'ajoutait à la comptabilité des flux de trésorerie, de telles restrictions ne seraient pas nécessaires avec la rigidité qui prévaut actuellement. Le produit des ventes pourrait par exemple contribuer plus largement au financement de nouveaux investissements.

En Suisse, les bilans publics s'élèvent à plusieurs centaines de milliards de francs. Avec quelque 370 milliards de francs, le bilan consolidé de la Confédération (hors cantons et communes) est aussi important que le volume total des prêts accordés aux entreprises indigènes en Suisse. Il est par ailleurs supérieur au total du capital des trois poids lourds de l'indice SMI que sont Nestlé, Novartis et Roche (voir *illustration*, p. 19).

## Un potentiel inexploité

Enfin, l'absence de gestion du bilan empêche toute relation durable avec le propriétaire. Les pouvoirs publics s'accommodent du fait que des valeurs patrimoniales ou de rendement dormantes, ou encore des capacités latentes, ne sont pas identifiées et exploitées de manière

systématique. Certaines d'entre elles pourraient être utilisées à des fins commerciales et seraient susceptibles de générer une valeur ajoutée. Les actifs pourraient être mieux gérés, par exemple par la Banque nationale suisse (BNS) qui distribuerait les revenus qu'elle tire de la survaleur (« goodwill ») du franc. Il serait également envisageable de louer les collections d'art archivées ou les bâtiments historiques, voire de concéder sous licence le savoir-faire des hôpitaux universitaires. Le fait de porter une attention accrue à ces valeurs de rendement et à leur gestion systématique contribuerait non seulement à stimuler la demande de capitaux, mais générerait également des revenus supplémentaires pour l'État.

Les pouvoirs publics possèdent par ailleurs des biens qui sont aujourd'hui déjà regroupés au sein d'entités proches de l'État, comme des opérateurs postaux ou de télécommunications, des fabricants d'armes et des prestataires de services financiers. La plupart de ces entreprises ne sont pas gérées conformément aux principes de gouvernance modernes – ce qui limite leur potentiel commercial – et ne mettent pas assez l'accent sur la création d'une valeur ajoutée transparente pour leurs propriétaires.

Pourtant, aucune « loi fondamentale » ne consacre le principe de la mauvaise gestion des entreprises parapubliques. Des exemples provenant de Norvège, de Nouvelle-Zélande et d'Autriche montrent que dans les secteurs des télécommunications et des postes, des entreprises bien gérées peuvent connaître un bel essor, même lorsqu'elles bénéficient d'une participation de l'État<sup>3</sup>. Le respect rigoureux des Lignes directrices de l'Organisation de coopération et de développement économiques sur la gouvernance permettrait aux entreprises publiques de se déployer davantage à l'échelon international et, partant, de générer des besoins en capitaux plus importants.

## Une chance à saisir aujourd'hui

En résumé, on peut affirmer que la logique de comptabilisation et de gestion actuelle de nombreux pays a un impact négatif sur le marché des capitaux : premièrement, elle empêche souvent de nouveaux investissements puisque les

<sup>3</sup> Frankfurter Allgemeine (2015).



acquisitions à long terme doivent être financées par les revenus courants au moment de l'achat; deuxièmement, elle empêche une saine gestion du patrimoine, ce qui immobilise le capital et le rend improductif. L'introduction d'un modèle de gestion budgétaire moderne n'est pas une décision politique, contrairement à la question de savoir si de nouveaux investissements doivent être réalisés, et le cas échéant, lesquels.

Indépendamment des préférences politiques, l'absence d'instruments de pilotage modernes rend plus difficiles la gouvernance et l'élaboration de politiques efficaces. Cette situation freine à la fois la demande de crédits et le dynamisme économique – et la pression sur les taux d'intérêt demeure. S'ils veulent pouvoir notamment absorber les conséquences financières de la crise du coronavirus, les États feraient bien de s'atteler à l'introduction d'instruments de gestion budgétaire modernes. Cela

permettrait de faire d'une pierre deux coups: l'État améliorerait ses résultats annuels et stimulerait simultanément le marché du crédit.



**Philipp Weckherlin**

Économiste et expert en gouvernance publique,  
Erlenbach (ZH)

#### Bibliographie

Center for Public Impact (2019). *New Zealand's public financial management reforms*.

FMI – Fonds monétaire international (2018). *Moniteur des finances publiques 2018*. 4 octobre.

Frankfurter Allgemeine (2015). *Der Staat ist kein guter Eigentümer*. 5 juillet.

## La Vie économique directement dans votre boîte mail

Abonnez-vous et lisez gratuitement  
la revue en format numérique  
[lavieeconomique.ch/abonnement](http://lavieeconomique.ch/abonnement)

