

41358
L/M 348

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DA CONTABILIDADE PÚBLICA
Gabinete de Estudos António José Malheiro



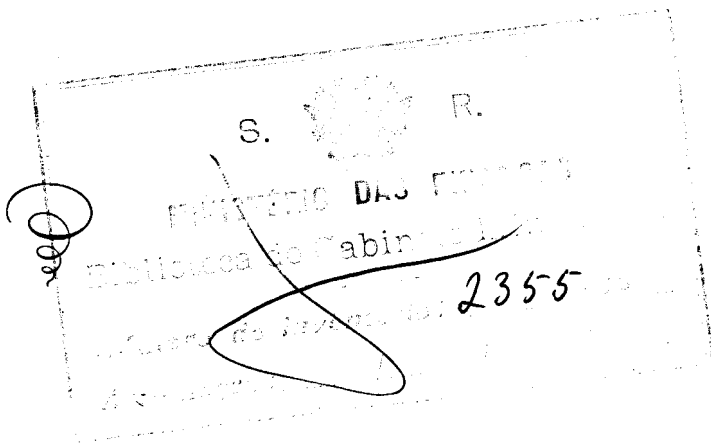
CONFERÊNCIAS

DO

DR. MAURICE HEIMANN

(Director-Geral da Contabilidade Pública da Suíça)

Proferidas no Gabinete de Estudos António José Malheiro



IMPRESA NACIONAL DE LISBOA
1960



A mesa da presidência com o conferencista



Um aspecto da assistência



Os Directores-Gerais da Contabilidade Pública da Suíça e de Portugal junto do busto do Professor Doutor Oliveira Salazar na escadaria principal do Ministério das Finanças

1.^A CONFERÊNCIA

Realizada em 5 de Abril de 1960

**Palavras de apresentação do conferente,
proferidas pelo Dr. Aureliano Felismino,
Director-Geral da Contabilidade Pública.**

«Messieurs et mes amis,

J'ai le plaisir et j'ai l'honneur de vous présenter Monsieur Maurice Heimann, Docteur ès Sciences Commerciales et Economiques et directeur des Services de Caisse et de Comptabilité de l'Administration Fédérale des Finances Suisses.

Ces Services sont chargés, notamment, de la préparation du budget et de ses compléments, de la tenue des comptes et de l'établissement du compte d'Etat, de la gérance patrimoniale et des questions de trésorerie, des emprunts et placements et des questions d'organisation comptable des administrations fédérales.

L'Institut de Droit Comparé de l'Université de Paris, Section des Finances Publiques, compte M. Heimann parmi ses membres correspondants depuis 1948. Il est aussi membre de l'Institut International des Finances Publiques depuis 1949.

La Commission des Lois Organiques du Gouvernement Français a appelé M. Heimann, à titre de conseiller consultatif, pour la réforme budgétaire. En 1957-1958, il a effectué, en qualité d'expert de l'O. N. U., l'étude de l'organisation administrative, budgétaire et comptable du Ministère des Finances de l'ancienne République de Syrie, en vue de sa modernisation.

Son travail, la Comptabilité Publique en Suisse, du Budget au Compte d'Etat, que je connais très bien, est un livre désormais classique, mais en même temps l'œuvre remarquable et érudite d'un praticien, indispensable à tous ceux qui s'intéressent à la comptabilité et à l'avenir des finances publiques modernes.

J'ai l'honneur d'être un confrère de M. Heimann, au sein de l'Institut International des Finances Publiques. Il est venu cette fois à Lisbonne pour parler à tous mes collaborateurs dans cette petite salle où nous nous sommes réunis en vue de l'avenir de la comptabilité publique portugaise.

C'est la première conférence de M. Heimann. Le thème en est le suivant: «Les Finances Publiques — Données Politiques — Fédéralisme et Centralisation — Le Développement des Finances Publiques depuis 1914 — La Politique Economique et les Interventions de l'Etat — La Planification — La Politique d'Intervention — L'Activité de l'Etat et l'Economie».

Soyez le bienvenu, mon cher ami, et c'est avec un vif plaisir que je vous donne la parole».

Fala o Dr. Maurice Heimann:

«Je vous remercie Monsieur le Directeur Général. Mon cher ami, messieurs et chers collègues, permettez-moi d'abord de m'excuser d'avoir à vous parler en français; la Suisse ayant déjà trois langues: le français, l'allemand et l'italien, je n'ai pas cru devoir apprendre encore le portugais pour vous présenter aujourd'hui et dans des jours prochains mes conférences, disons plus modestement, mes exposés, dans votre langue.

Je l'aurais fait volontiers, mais en portugais je n'ai appris à dire que deux ou trois choses insignifiantes, telles que «água para peixes», «vinho para homens».

Avant de vous faire absorber l'indigeste matière qui est la raison de ma présence dans cette merveilleuse ville de Lisbonne, permettez-moi de vous exprimer toute l'amitié, toute la sympathie que j'éprouve pour le Portugal et sa chatouilleuse population. Les enfants, comme les peuples bien portants, sont chatouilleux, a écrit Cesbron. Ce qui est une garantie pour l'avenir du Portugal.

Si j'ai le grand honneur et aussi le vif plaisir de m'adresser à vous, je le dois à la bienveillante estime de mon ami, le directeur général, M. Felismino, que je tiens à remercier ici de son initiative, de son besoin de renouveau.

Et je ne suis pas ici, croyez-moi, pour vous donner une leçon de savoir-faire, mais bien pour apporter mon humble contribution au perfectionnement des méthodes, par l'échange des expériences. La Suisse, sans aucun doute, a encore beaucoup à apprendre du Portugal, et j'espère pouvoir vous apporter, aujourd'hui, un peu de ce que la Suisse peut vous offrir dans ce domaine extrêmement aride qu'est la comptabilité publique. Car tout le monde, n'importe où et n'importe quand, peut apprendre quelque chose de son voisin, si imparfait soit-il.

Je vous exposerai donc, sans prétention aucune, les expériences suisses en les rapportant, dans la mesure du possible, aux problèmes portugais.

J'ai scindé mon programme en trois parties très distinctes qui sont:

Les Finances Publiques, dont vous avez entendu le détail par votre directeur général;

La Structure du Budget et du Compte. Sur ce point, je crois qu'il y a passablement de différences entre le Portugal et la Suisse et, enfin,
La Comptabilité et le Contrôle.

Pour aujourd'hui, je me contenterai de vous exposer les données politiques, où je distinguerai le fédéralisme et la centralisation.

J'aimerais bien que nous nous comprenions bien, dès le début, sur le sens que j'entends donner à cette idée de données politiques. Il ne s'agit pas de régime, ni d'amitié ou d'opposition, il s'agit purement et simplement de la politique au sens étymologique et réel du mot, qui est l'art de gouverner.

Je vous parlerai par la suite du développement des finances publiques depuis 1914, et je me limiterai au cas de la Suisse. Je ne crois pas être à même de juger du développement des finances publiques au Portugal.

Et, enfin, nous aborderons le problème de la politique économique et des interventions de l'Etat sous ses trois aspects principaux:

- La planification, qui est un fait au Portugal et un concept plus ou moins théorique en Suisse;
- La politique d'intervention, qui se manifeste par l'action de l'Etat dans le domaine de l'économie privée;
- L'activité de l'Etat et l'économie, ou plus simplement les incidences économiques de l'activité de l'Etat.

Pour ce qui est des données politiques, je dois, en premier lieu, situer politiquement la Suisse et, pour ce faire, me rapporter à quelques 650 ans en arrière, au moment de la fondation de la Confédération, qui date de 1291.

A ce moment-là, existaient des cités qui avaient des droits particuliers, cités plus ou moins libres, et des pays montagnards et campagnards, qui aspiraient à la liberté. A cette époque, trois pays de paysans et de montagne, un tout petit territoire qui, peut-être, ne représente pas, en superficie, plus de cinq ou six fois votre bonne ville de Lisbonne, ont décidé de secouer le joug des Habsbourg. C'est, en tout cas, ce qu'on nous enseigne en Suisse. La réalité est sans doute plus prosaïque. Il s'agissait, pour ces cantons montagnards, d'acquérir ou de conserver des droits sur certains pâturages. Quoi qu'il en soit, ces petits pays, il y en avait trois, se sont réunis et ont juré fidélité pour se libérer du joug des Habsbourg. C'est ainsi que naquit la Confédération des trois cantons. Quelque temps après, ces montagnards ont trouvé des appuis parmi les villes libres, telles que Berne ou Zurich, qui ont donné leur appui à ce mouvement de liberté, pour des raisons probablement opposées, mais le fait est que leurs intérêts étaient concordants.

Petit à petit, une union de plusieurs Etats s'est constituée, Etats qui ont gardé toute leur autonomie. Il y a à peine un peu plus d'un siècle, la première constitution de la Confédération fut promulguée (elle date de 1848), et un Gouvernement central créé.

Le résultat de ce dualisme, l'Etat central constituant une collectivité de droit public et la fédération de vingt-deux Etats autonomes dans certains domaines, a conduit, en finances publiques, à un problème qu'il n'est pas facile de résoudre (il y a vingt-deux cantons, mais en réalité vingt-cinq collectivités, si l'on compte les demi-cantons).

Avec le temps, il a fallu se rendre à l'évidence que l'entité économique suisse était trop petite pour la subdiviser encore en vingt-cinq territoires dans tous les domaines. Il ne faut pas l'oublier, la Suisse représente à peu près, en superficie, la moitié du territoire métropolitain du Portugal, c'est-à-dire 42 000 km² contre, si je ne me trompe, 92 000 km² pour le Portugal et, aujourd'hui, quelques 5 200 000 habitants, c'est-à-dire à peu près la moitié également de la population du Portugal. Il était impossible de concevoir une économie rentable, viable, si la subdivision persistait.

D'abord, se posait la question militaire, raison d'être de la Confédération initiale des trois cantons. On confia à la Confédération, c'est-à-dire à l'Etat Central, la direction des affaires militaires, en faisant quelques concessions aux cantons, en leur laissant des arsenaux, dits cantonaux, mais, en fait, la défense nationale est du ressort de la Confédération.

De même pour les Affaires Etrangères. Alors que les pays frontaliers de Neuchâtel, de Bâle, de Schaffhouse, tout au sud le Tessin, de langue italienne, traitaient directement avec leurs voisins, avec la Constitution de 1848, les Affaires Etrangères sont devenues du domaine de l'Etat Central.

Petit à petit cette centralisation s'est accentuée, malgré la répugnance qu'a le suisse pour tout ce qui est centralisateur, pour des raisons fort compréhensibles, du reste. Un montagnard du canton de la Suisse centrale, qui vit dans son chalet avec ses vaches et ses chèvres, ne peut pas avoir les mêmes besoins, les mêmes aspirations, que le citadin de Genève, la ville internationale, de Zurich, la ville commerciale, ou de Berne, la ville administrative. Les aspirations sont à ce point différentes, aspirations dictées par des conditions linguistiques, ethnographiques, voire religieuses, qu'il fallait s'en tenir au fédéralisme. Malgré tout, la centralisation s'est imposée parfois, avec tous ses inconvénients (et ses avantages aussi); c'est ainsi que nous en sommes aujourd'hui, sur le terrain social par exemple, à avoir une organisation très centralisée — l'assurance vieillesse et survivants qui est du domaine de la Confédération — et tout récemment encore sur le terrain des communications, où s'est posé le problème des routes.

En Suisse, les routes sont du domaine cantonal. On peut se rendre compte des inconvénients que représente actuellement un réseau routier laissé à l'appréciation de vingt-cinq autorités. Il fallait absolument le résoudre sur le terrain fédéral et pour la Suisse dans son ensemble.

Au point de vue financier, les cantons sont restés autonomes. Ils ont leur budget, leur Gouvernement et leur Parlement. Comment l'unité se fait-elle dans cette superposition de finances publiques: finances communales, rattachées très étroitement aux finances cantonales autonomes et finances fédérales?

Les cantons revendiquaient et revendiquent encore, en vertu de leur autonomie, le droit de percevoir des contributions sur leur territoire. En principe, les cantons ont les impôts directs à leur disposition, et la Confédération les impôts indirects, dont les droits de douane principalement. Mais ces impôts indirects n'ont pas toujours suffi à couvrir les besoins de la Confédération, et il a fallu recourir à des impôts directs pendant les périodes troublées telles que les cinq années de la dernière guerre où le Gouvernement Central disposait de pouvoirs très étendus.

Un procédé consiste en ce que l'on a appelé, en Suisse, la péréquation financière. C'est une espèce d'équilibre maintenu entre les économies régionales. Le canton le plus fort économiquement fournit à la Confédération les impôts les plus élevés. La Confédération, à l'aide des subventions indirectes ou directes, soutiendra les régions les plus pauvres. Autrement dit, c'est le régime inverse de celui que connaît le Brésil, par exemple, où chaque Etat entend recevoir du Gouvernement des subventions proportionnelles aux recettes que perçoit l'Etat central sur son territoire. La solidarité cantonale en Suisse est un fait. Cet aperçu des conditions particulières à la Suisse permet de comprendre qu'en traitant des finances publiques de la Confédération, celles-ci ne représentent à peu près que la moitié de la totalité des finances publiques en Suisse, celles des cantons et des communes représentant l'autre moitié.

Je passe, dès lors, à un petit examen des finances publiques de la Confédération Suisse depuis la première guerre mondiale. Je vous ai distribué toute une documentation que je me permets de commenter.

Si vous prenez le document n° 1, intitulé «Clôture des Comptes de la Confédération 1913-1959», vous aurez une idée très générale des finances publiques de la Confédération Suisse. Un petit commentaire est peut-être nécessaire pour vous expliquer ce tableau. Dans la première colonne, vous trouvez les années considérées: 1913 à 1959. Dans la deuxième colonne, vous avez le «Compte Financier» dont j'expliquerai plus tard le rôle et la structure. Vous avez les dépenses d'un côté (colonne n° 2) et les recettes (colonne n° 3), et, dans la colonne n° 4, l'excédent des recettes sur les dépenses ou vice-versa. Si vous considérez ces chiffres, vous remarquerez combien l'économie mondiale ou la situation politique en Europe influence nos finances publiques. En 1913 (dernière année

avant la première guerre mondiale) le total des dépenses de la Confédération était de 121 millions de francs.

A ce moment-là (colonne n° 10), la Confédération possédait une fortune nette de 100 millions de francs environ. Puis, en 1914, commence la première guerre mondiale qui s'est prolongée jusqu'en 1919 et dans laquelle le Portugal a eu le malheur d'être entraîné, tandis que la Suisse a eu le bonheur d'en être épargnée. Cependant, la Suisse, entourée de l'Allemagne, de l'Autriche, de l'Italie et de la France, tous pays belligérants se trouvait isolée: elle devait prévoir toutes les éventualités et maintenir en permanence une armée sur pied de guerre. Il ne faut pas chercher ailleurs la raison des déficits budgétaires de 1913 à 1919.

Dès 1920, en revanche, nous entrons en Suisse dans une période de dépression économique.

En vertu des théories économiques reconnues aujourd'hui, il aurait fallu, à ce moment-là, que l'Etat dépensât plus qu'il ne recevait, ce qui n'a pas été fait. Mais on remarque très bien la tendance du Gouvernement dans les quelques chiffres que vous trouverez de 1920 à 1924, où les dépenses tombent de 616 millions en 1920, à 539, 426, 427 et 376 millions de francs. La tendance était donc déflationniste. Je sais ce qu'en doivent penser les économistes d'aujourd'hui. Il s'agit-là d'une opération absolument contraire à la doctrine valable de nos jours, d'autant plus que les excédents de dépenses (colonne n° 4) tombent également de 227 millions de francs en 1921, à moins d'un million en 1924.

Si vous prenez maintenant la colonne n° 10, vous aurez l'explication des effets internes des dépenses de guerre et de cette politique de déflation sur la fortune de la Confédération. Nous avions, en 1913, une fortune de 100 millions, qui s'est traduite, dès 1914, par un découvert. Par découvert, j'entends la somme des dépenses de la Confédération qui n'a pas été couverte par des recettes correspondantes, ou, si vous me permettez cette expression, la fortune négative, que nous trouvons à l'actif du bilan. Ce découvert s'élevait encore, en 1926, à 1 525 000 000 de francs. A ce moment-là, le Ministre des Finances a imposé au pays son Plan d'Amortissement destiné à rétablir la situation de fortune de la Confédération. Il a fort bien réussi, sans doute, en ce sens qu'en 1932 déjà, le découvert était ramené à 1 320 000 000 de francs à peu près. Or, à partir de 1930, le chômage sévit en Suisse d'une manière exceptionnelle et atteint le tiers de la population ouvrière. A la même époque, le Gouvernement Central crut bon de maintenir un Plan d'Amortissement, de réaliser des économies et de percevoir des recettes toujours plus élevées. Encore une fois, les économistes d'aujourd'hui doivent s'arracher les cheveux en constatant la manière dont l'Etat comprenait son rôle à cette époque.

Le chômage s'est perpétué jusqu'en 1934 ou 1935, moment où la Suisse commença à percevoir les remous qui allaient balayer l'Europe

dès 1939. Et le réarmement commença en Suisse, réarmement qui eut pour effet de provoquer des déficits budgétaires que vous percevez fort bien si vous suivez les colonnes n° 8 et n° 9. Période de déficit de 1913 à 1925, de bénéfices de 1925 — avec une petite interruption en 1933 — jusqu'en 1936, puis, de nouveau, de déficits provoqués par le réarmement, réarmement qui s'est prolongé en fait jusqu'en 1945, où nous trouvons le déficit astronomique de 1 723 000 000 de francs. Depuis ce moment-là, la politique de la Confédération s'est trouvée en harmonie avec la situation économique. Nous avons vécu et nous vivons aujourd'hui encore une période de prospérité qui, pour les augures, en était toujours à la dernière année. C'est pour cela que notre découvert, qui, en 1946, atteignait son maximum avec 8 milliards et demi de francs, est retombé jusqu'à fin 1959 à 6 milliards et demi; autrement dit, 2 milliards de francs ont été amortis pendant ces quelques 14 ans qui nous séparent de la fin de la deuxième guerre mondiale. Etant donné la prospérité économique de cette période la politique gouvernementale est parfaitement justifiée.

Je voudrais, puisque je m'adresse à des comptables publics, à des chefs de bureau et à des chefs de section du Ministère des Finances du Portugal, relever un point particulier. Dans tous les chiffres que je vous ai donnés, il s'agit de valeurs nominales. Or, tout le monde le sait, la monnaie n'a pas conservé sa valeur, même pas en Suisse, qui est pourtant connue pour sa grande stabilité monétaire. Si nous exprimons par exemple — je ne vous donnerai que quelques chiffres — en francs de 1938, les recettes de 1938 et celles de 1959, qui, en valeur nominale, étaient respectivement de 570 millions et 2700 millions de francs, nous aurons, en valeurs réelles, un accroissement inférieur, voire infiniment moins progressif. Les recettes ont passé de 570 millions à 1 milliard et demi, c'est-à-dire pas même au triple, alors que les montants nominaux ont plus que quintuplé de 1938 à 1959. Le produit social net de la Suisse a passé de l'index 100 en 1938 à 355 en 1959. C'est dire que le produit social net de la Suisse est trois fois et demie supérieur en 1959 qu'il n'était en 1938 en valeur nominale. En valeur réelle, le rapport n'est que de 100 à 196, c'est-à-dire près du double, étant donné que l'index des prix à la consommation a passé de 100 à 180, ou, autrement dit, qu'il faudrait aujourd'hui 180 francs de notre monnaie pour acheter ce qu'on achetait en 1938 avec 100 francs.

Il serait enfin encore intéressant de transposer ces chiffres par rapport à la population. La Suisse comptait 4 200 000 habitants en 1938 et on en dénombre aujourd'hui 5 250 000. Si l'on compte par tête de population, le produit social net calculé en valeur réelle et par tête de population ne représente plus guère que 100 en 1938 par rapport à 156 aujourd'hui.

Le tableau n° 2 vous permet de percevoir les effets de la politique financière de la Confédération sur la dette publique.

Je tiens immédiatement à préciser la différence entre ce que nous appelons la dette publique et la dette administrative en Suisse. La dette publique est celle qui est constituée par l'action de l'Etat en vue de se procurer les disponibilités dont il a besoin, c'est-à-dire l'emprunt public et l'emprunt fait auprès des instituts bancaires par l'intermédiaire de notre banque d'émission (la Banque Nationale Suisse), sous forme de rescriptions, c'est-à-dire de papiers de l'Etat. La dette administrative, au contraire, est provoquée par les rapports journaliers et courants de l'Etat avec les tiers. Toutes les fois que l'Etat, comme un particulier, se trouve en rapport avec des tiers, il peut en résulter des rapports juridiques de créanciers à débiteurs. Si vous cumulez ces deux dettes, vous trouvez (colonne n° 10) l'état des dettes de la Confédération depuis 1913 jusqu'à aujourd'hui. En 1913, elles s'élevaient à moins de 150 millions de francs et aujourd'hui à presque 7 milliards. Toutefois, la Confédération a amorti sa dette d'une manière fort respectable depuis le moment où elle atteignait le maximum, en 1946, avec près de 9 milliards de francs.

Je n'insiste pas davantage sur ce tableau, étant donné le temps relativement restreint dont je dispose et passe à la politique économique de l'Etat.

Il y a là un problème qui peut intéresser les Portugais au plus haut degré. Dans la politique économique de l'Etat — comme je vous l'ai dit — je fais une distinction très nette entre la planification proprement dite et l'intervention de l'Etat dans l'économie privée. Sont du domaine de la planification, par exemple, vos deux Plans de Mise en Valeur au Portugal. Ils m'ont fait une très grande impression en me démontrant l'effort de redressement ou de «dressement» — si vous me permettez ce terme — du Portugal, destiné à augmenter le standard de vie par une augmentation de la productivité et par une utilisation rationnelle des moyens qu'offre votre pays. La planification en Suisse, au sens restreint du terme tel que je l'ai défini dans ses grandes lignes, est pratiquement inconnue.

Plus que par la planification, l'Etat agit chez nous par l'intervention. Nous ne connaissons pas de plans semblables à ceux du Portugal, ni les plans de reconstruction de France ou d'Allemagne (sans doute, parce que la guerre n'a pas détruit notre potentiel industriel, nous n'avons eu qu'à nous maintenir), ni encore comme en U. R. S. S., étant donné la différence du régime politique. Il y a cependant, en Suisse, un exemple de planification, mais il est une exception, et encore s'agit-il d'un domaine réservé spécifiquement à l'Etat: il s'agit des routes. Il fallait, je vous l'ai expliqué brièvement au début de mon exposé, que la Suisse remédie à l'état de ses routes; elle envisage de le faire selon un plan général adapté aux besoins du pays dans son ensemble et en vertu des nécessités de raccordement de nos routes à celles de nos voisins.

La Suisse, au milieu de l'Europe, est une plaque tournante et un passage. On va de France ou d'Allemagne en Italie, en passant par la Suisse. On vient du Midi de la France en Suisse pour aller en Autriche. Bref, les impératifs de la circulation moderne, tant à l'intérieur que ceux de l'extérieur, ont donc poussé la Suisse dans la voie de la planification routière.

En quelques mots, la planification routière en Suisse est la suivante: contrairement à ce qui s'est fait jusqu'à aujourd'hui où les routes étaient exclusivement du domaine cantonal et communal, l'Etat Central a pris en main la question que nous connaissons depuis peu, outre les routes locales, qui sont du domaine de la commune, et les routes régionales dites principales et qui restent du domaine des cantons, nous connaissons, dis-je, les routes nationales qui sont du domaine de la Confédération. Mais, conformément à notre esprit fédéraliste, les cantons auront l'honneur de construire les routes nationales, bien que 80 pour cent en moyenne des frais seront supportés par la Confédération et que leur couverture en sera assurée par des recettes de la Confédération. Il est vrai que les routes principales auront une longueur d'environ 4000 km, tandis que les routes nationales n'auront que 1700 km. Le but à atteindre, en matière routière, était d'abord de maintenir ou de créer au besoin les grandes communications à l'intérieur; de Genève à Constance, sur 300 km de territoire national, pour la distance la plus grande, et du Nord au Sud par les passages des Alpes. Il fallait en outre desservir les agglomérations les plus importantes. Il fallait enfin assurer le transit et adapter les routes à l'intensité du trafic.

Les objectifs une fois fixés, certains problèmes restaient à résoudre. Celui des terres de culture d'abord. Elles sont rares chez nous. Pour une population de 5 000 000 d'habitants, nous avons un territoire de 40 000 km², dont un tiers en rochers, glaciers et lacs est inutilisable. Chaque mètre carré de terrain en Suisse doit donc être cultivé et la construction de nouvelles routes représente plusieurs kilomètres carrés qu'il faudra soustraire à l'agriculture. Examinons ensuite le problème de la structure politique. Chaque canton ayant des droits à faire valoir, chacun d'eux voudra aussi que la route nationale passe à proximité de son chef-lieu ou qu'elle serve d'abord ses propres intérêts; ce ne sera certes guère intégralement réalisable. Les frais enfin vont s'élever, dans les dix prochaines années, à 4 milliards de francs, ce qui représente quelque 30 milliards d'escudos pour la première étape.

La deuxième urgence ne commencera qu'à cette date-là pour aller jusqu'en 1980. Comment l'Etat Central va-t-il couvrir ces frais élevés et financer la construction? La solution a été trouvée dans les droits d'entrée sur l'essence; l'automobiliste a droit à la route: l'automobiliste paie la route. Pour les routes nationales 24 pour cent des droits sur l'essence et un supplément de 3 centimes par litre dit-on sont réservés

à leur construction. Il va de soi que lorsque les travaux battront leur plein (ils ont à peine débuté), ces droits ne permettront pas de financer la dépense. L'emprunt devra y subvenir, mais, une fois la construction terminée, les droits continueront à être perçus sur l'essence, ce qui permettra, dans les trente prochaines années, d'exécuter tout le programme routier et de liquider la dette. Mais on devrait dire comme les Arabes: «Inch Allah» (Si Dieu le veut). En attendant le prix de l'essence en Suisse est le plus bas probablement de toute l'Europe, de sorte que la marge nécessaire est encore là. C'est là un des rares exemples suisses en matière de planification.

Nous avons des constructions de barrages pour la production électrique et d'autres grands ouvrages, mais la plupart d'entre eux sont du domaine de l'entreprise privée. La seule chose que fait l'Etat est d'accorder la concession. En revanche, la politique d'intervention en Suisse est allée en s'accroissant, au fur et à mesure qu'en conséquence des besoins, une centralisation se faisait sentir. Je vous donnerai juste quelques chiffres en passant pour situer ce problème de la politique d'intervention de la Confédération dans l'économie. En matière d'œuvres sociales, sous la dénomination d'œuvres sociales de la Confédération, c'est-à-dire qui ne sont ni du domaine cantonal, ni du domaine privé (car le domaine privé continue à jouer un rôle très important en Suisse), nous avons créé une assurance vieillesse et survivants en 1948, qui coûte à l'Etat Central un peu plus de 100 millions par an et dans quelques années un nouvel effort devra être fait par les pouvoirs publics, dont la Confédération. Nous avons créé un système des allocations pour pertes de gain. Ceci est en rapport avec notre système militaire. L'Armée suisse n'est pas une armée de professionnels. Tout citoyen, à l'âge de 19 ans, subit un examen de recrutement et, s'il est déclaré apte, il doit servir. Le service militaire en Suisse comporte une école d'instruction qui, en moyenne, est de quatre mois et, par la suite, de ce qu'on a appelé les cours de répétition, de deux ou trois semaines par année. Il va de soi que chaque citoyen suisse qui doit quitter son travail subitement trois semaines au cours d'une année voit son salaire disparaître complètement, sauf complaisance de son employeur. Pour remédier aux inconvénients d'ordre social résultant des prestations militaires a été constituée une institution appelée «allocation pour pertes de gain aux militaires». Ce que le militaire perd en gain lui est compensé en partie par l'Etat. Alors qu'en 1947 ce système des allocations pour pertes de gain avait coûté 9 300 000 francs, en 1958, par suite d'un élargissement du droit à la compensation, l'allocation pour perte de gain coûta 52 millions.

Je vous ai dit précédemment que les finances cantonales étaient fortement soutenues par les subventions de l'Etat Central. Elles ont passé de 400 millions, en 1947, à 613 millions, en 1958. Un fait significatif est le subventionnement de l'agriculture. Alors qu'en 1947 l'agriculture

était subventionnée par l'Etat Central (les cantons font encore, de leur côté, un effort) à raison de 130 millions environ, ce chiffre a passé, en 1958, à 278 millions, en 1959 à 295, et le budget de 1960 prévoit 288 millions et nous savons aujourd'hui pertinemment que ce chiffre sera dépassé. Pour ce qui est de la culture, des sciences, de l'enseignement et de la formation professionnelle, nous avons passé de moins de 20 millions en 1947 à 64 millions en 1958. Je ne vous cacherai pas qu'à ce titre nous trouvons une dépense qui va en augmentant d'année en année pour la recherche nucléaire.

Je voudrais encore apporter quelques précisions — si j'en ai le temps — au sujet de la politique d'intervention dans deux domaines très importants et fort différents: l'agriculture d'abord, dont je vous ai déjà parlé, et les possibilités de travail.

Le fondement même de la Suisse est une population agricole forte et saine, pour la raison qu'en cas de troubles internationaux mon pays n'est pas aussi privilégié que le Portugal, qui a toujours une porte ouverte sur la mer. La Suisse ne peut disposer que des ports que l'on veut bien mettre à sa disposition en cas de tension internationale. Et la preuve est faite que la Suisse se préoccupe de cette question du ravitaillement par un petit exemple, que je citais, pas plus tard qu'hier, à mon ami, M. le Directeur Général de la Comptabilité Publique: la Suisse a passé une convention avec le Portugal (sauf erreur, le 10 mai dernier), convention par laquelle la Suisse s'engage à libérer de surtaxes spéciales les vins de Madère et de Porto qui pourront concurrencer plus facilement les vins italiens et, en contre-partie de ce vin que vous allez nous vendre, vous mettrez à notre disposition les eaux portugaises. Donc vous nous vendez le vin et nous prêtez l'eau, et nous nous en trouvons fort heureux, vu l'importance que revêt pour la Suisse le problème du ravitaillement en matière alimentaire d'abord, en matière industrielle ensuite. C'est la raison pour laquelle, malgré la forte industrialisation de la Suisse, nous devons entretenir une population paysanne, même si l'agriculture suisse n'est pas à même de concurrencer la production étrangère. Nous produisons du blé, en Suisse, que nous pourrions acheter au Canada, à bien meilleur compte, mais nous produisons du blé afin d'avoir en permanence des terres à blé nous permettant de nous ravitailler pendant ne serait-ce que quelques mois, en cas de conflits internationaux ou de tension politique, alors que toutes nos frontières pourraient être fermées.

Les buts de la politique agricole en Suisse peuvent se résumer en trois points:

Forte population paysanne;

Agriculture productive, c'est-à-dire grande rentabilité, et, problème crucial: approvisionnement du pays en produits agricoles indigènes.

Pour la productivité, quelques chiffres me permettront d'illustrer ce qui a été accompli:

1888: 36 pour cent de la population active étaient paysanne;
1950: 15 pour cent;

et cependant la production agricole suisse a augmenté son rendement par tête de population.

Ceci indique bien que la production agricole a été encouragée avec beaucoup de soins depuis de longues années. Par quels procédés? D'abord par les améliorations foncières. Tout ce qui était marécages a dû être assaini. Tous les pâturages recouverts de pierres ont été nettoyés. Nous avons augmenté la productivité également en améliorant l'organisation des bâtiments agricoles. Il a fallu rationaliser le travail. La productivité a été augmentée en outre, par ce qu'on a appelé les remaniements parcellaires: 40 pour cent des exploitations avaient plus de six parcelles, morcellement qui est réputé trop élevé. Il a donc fallu éliminer petit à petit toutes les petites propriétés pour les regrouper dans des propriétés plus grandes. Toutefois, dès qu'une propriété atteint les trente hectares, peut-être déjà vingt-cinq, la production intensive fait automatiquement place à une production extensive qui, naturellement, est moins indiquée au point de vue quantitatif. Il a fallu augmenter la productivité encore par la formation professionnelle. Les écoles agricoles, qui sont communales ou cantonales, mais subventionnées par la Confédération, forment les agriculteurs. On demande aujourd'hui à l'agriculteur qu'il cultive autant avec la tête qu'avec les bras. Le rendement s'en est trouvé de ce fait fortement accru. En outre, l'Etat a institué des stations d'essai et de recherche scientifique dans l'agriculture. La Confédération en a quelques unes dans les branches de l'agriculture qui se prêtent à des essais, notamment dans le domaine de la viticulture et de l'arboriculture. Par exemple, les ensemencements sont faits à l'aide de semences qui sont étudiées scientifiquement dans ces établissements. Enfin, il a fallu procéder à la mécanisation de l'agriculture. Et là encore, le problème n'était pas simple à résoudre et le Portugal en sait quelque chose. Il est très simple d'acheter des machines, mais encore faut-il que la propriété s'y prête. Si celle-ci est trop petite, la machine coûte trop cher, ne travaillant que quelques jours ou quelques semaines par année. On a cherché le remède dans le système coopératif et l'achat en commun dans les municipalités ou par des organisations privées. En outre, en montagne, la machine se prête mal à son usage. Il a donc fallu prévoir une transformation de la production agricole là où la culture n'était pas possible à la machine et tenter d'implanter la production animale en la rendant lucrative par la sélection. Pratiquement, la tuberculose bovine est aujourd'hui à peu près éliminée en Suisse.

Je ne voudrais pas m'étendre trop sur cette question de l'agriculture, mais vous indiquer cependant l'effort fait pour sauvegarder l'exploitation agricole. Celle-ci doit être si possible familiale, de façon à conserver au paysan la propriété de la terre et ne pas faire de lui un simple fermier. Il a donc fallu encourager la transmission de la propriété familiale aux descendants et, en cas de vente d'une propriété foncière agricole, prévoir un droit spécial aux membres de la famille. Il a fallu aussi éviter le morcellement en cas d'héritage par le droit d'aînesse ou d'un descendant quelconque déterminé à continuer l'exploitation lui-même. Il a fallu améliorer le revenu agricole pour éviter la désertion des campagnes. Enfin, il a fallu soutenir la population paysanne en vue de l'approvisionnement du pays en assurant l'écoulement des produits agricoles à des prix rémunérateurs.

L'Etat a donc prévu le stockage du blé par la Confédération. Depuis le commencement de cette année, cependant, l'entreprise privée doit stocker obligatoirement en lieu et place de l'Etat une certaine quantité de blé. Les autres mesures destinées à soutenir et à améliorer l'agriculture ont été la prise en charge par l'Etat des produits agricoles à des prix couvrant les frais de production, l'octroi de primes couvertes généralement par des suppléments perçus sur les produits importés, la simple protection douanière par des taxes élevées, comme c'est le cas, par exemple, pour le tabac, les subsides à l'exportation (du bétail, par exemple). On a aidé l'agriculture par le contingentement des importations ou par des accords commerciaux. Je vous ai cité le cas du vin du Portugal, dont le contingent a été augmenté. On a aussi obligé les importateurs à placer les excédents de la production agricole indigène, ou alors à prendre en charge une partie de cette production.

Parmi les autres formes d'encouragement à l'agriculture, je vous signalerai les mesures fiscales (telle que la libération de l'impôt sur le chiffre d'affaires, ce qui permet au producteur agricole de réduire ses frais), la création de possibilités de travail durable dans les régions de montagne par l'implantation d'entreprises artisanales et industrielles (afin que les membres de familles agricoles ne restent pas sur le domaine ne désertent pas les régions agricoles du pays et que soient améliorées les conditions d'existence de la population paysanne) et la protection du patrimoine rural par le privilège familial dont j'ai parlé précédemment ainsi que le droit de préemption accordé aux acquéreurs de propriétés foncières qui exploitent eux-mêmes.

Les dépenses de la Confédération pour le progrès technique, pour l'approvisionnement du pays, pour la politique des prix et du placement, pour les prestations sociales dans le domaine agricole ont passé de 170 millions en 1954 à 315 millions en 1958. Cet exemple montre bien que, malgré notre conception libérale de l'économie, nous sommes déjà loin de l'Etat policier et administrateur d'il y a un ou un siècle et demi.

Le second domaine dans lequel l'Etat intervient d'une manière directe ressortit au problème social, ou peut-être devrais-je dire socialo-économique. C'est la question de la lutte contre les crises par la création de possibilités de travail. Les expériences de la dernière guerre mondiale ont démontré jusqu'à quel point la Suisse pouvait être atteinte par la situation de ses voisins en particulier et la situation mondiale en général. La guerre nous a enseigné que l'approvisionnement pouvait être insuffisant, non seulement en matières alimentaires, mais également en produits industriels de base des entreprises. Les besoins accrus des belligérants et la production réduite pendant la guerre, les bombardements subis par nos voisins qui ont désorganisé les voies de communication, se sont traduits en Suisse par une véritable crise de production, faute de matières premières. Après la guerre, la Suisse a immédiatement repris contact avec tous les Etats étrangers et, dans la mesure de ses moyens, a fait des prêts de reconstruction aux Etats étrangers. Cette situation n'a certes pas duré longtemps et, contrairement à toutes les prévisions, la crise économique d'après-guerre ne s'est pas produite après 1945, comme ce fut le cas après la première guerre mondiale. Le danger qui s'est présenté chez nous a même été la sur-expansion et la dépréciation monétaire. De là sont nées deux craintes: celle du chômage et celle d'une prospérité excessive qui incite à un standard de vie supérieur aux possibilités économiques nationales.

Les moyens juridiques d'intervention dont dispose l'Etat en Suisse pour combattre la sur-expansion sont extrêmement modestes. On a procédé par le moyen de circulaires ou d'appels aux employeurs et salariés, par la modération dans les demandes d'augmentation des salaires, par la recommandation aux cantons d'appliquer telle ou telle politique. A l'aide des subventions, surtout dans le domaine de la construction, on a pensé que l'Etat pourrait freiner la hausse des prix. Enfin, le citoyen suisse a montré une certaine maturité civique que l'on doit lui reconnaître aujourd'hui, car simplement par des accords de stabilisation passés entre les grandes associations économiques, les syndicats ou associations de producteurs, on a pu éviter les augmentations de prix résultant de la surenchère.

Il nous fallait cependant envisager une deuxième plaie possible, celle du chômage sous toutes ses formes: le chômage frictionnel découlant de la lenteur dans les transferts consécutifs à la modification de la production industrielle ou à la diminution de la capacité de production; le chômage structurel, qui est une perturbation durable de l'équilibre économique qui provoque l'adaptation insuffisante de certaines branches et les prix de revient trop élevés; le chômage conjoncturel, c'est-à-dire, la fluctuation cyclique générale dans le monde, et, enfin, le chômage individuel et le chômage saisonnier, qui pose beaucoup plus des problèmes d'ordre social qu'économique.

Dans le monde, on a considéré que la notion du plein emploi était réalisée lorsque 3 ou 4 pour cent de la population était au chômage. Ce sont les chiffres du Bureau International du Travail.

Dans le rapport de Beveridge on est arrivé à 3 pour cent. L'O. N. U. a estimé entre 2 et 4 pour cent, les États-Unis prévoyaient 2 pour cent au minimum, mais des chiffres de 5 et 6, voire 7 et 8 pour cent, ont été articulés. En Suisse, on est arrivé à la conclusion qu'un chômage de 1,1 à 1,2 pour cent était normal et constituait précisément le chômage frictionnel, c'est-à-dire, ce chômage créé par le transfert d'une production dans une autre, qui s'exerce en permanence en vertu même de l'évolution de l'économie. Le délégué du Conseil fédéral aux occasions de travail est arrivé à la conclusion qu'un chômage de 30 000 personnes en Suisse était normal, à condition que ces personnes ne soient pas longtemps en chômage, ce qui signifie que chaque chômeur puisse se replacer rapidement, même si d'autres viennent combler les vides.

Il s'agit là d'une forme de chômage qui ne trouble pas l'économie et contre laquelle, selon toute probabilité, nous ne pouvons rien faire. La preuve en est que nous occupons, bon an, mal an, entre 100 000 et 200 000 ouvriers étrangers, alors que nous dénombrons en permanence 30 000 chômeurs.

Depuis, les bases légales de prévention des crises ont été créées. Le peuple a accepté, le 12 juillet 1947, un article constitutionnel ainsi conçu: «La Confédération prend, conjointement avec les cantons (je souligne l'influence fédéraliste!) et l'économie privée (remarquez la tendance libérale!), des mesures tendant à prévenir les crises économiques et au besoin à combattre le chômage». En vertu de cette disposition les mesures suivantes ont été prises. D'abord, un catalogue de tous les travaux pouvant être entrepris par les collectivités de droit privé ou public a été dressé et, tant que dure la prospérité économique on retarde autant que possible l'exécution de ces travaux. Un organe de la Confédération veille au maintien d'une réserve de travaux qui ne seront exécutés qu'en temps de crise.

D'autres réserves de crise encore ont été constituées: les réserves financières. Une fois encore, les principes libéraux ont influencé la forme de l'intervention des pouvoirs publics. Avec un certain bonheur, il faut le dire, par simple recommandation et en offrant certaines avantages particuliers, le délégué aux occasions de travail a réussi à créer des réserves de crise qui aujourd'hui atteignent près du demi-milliard de francs, réserves créées par l'entreprise privée uniquement. De quelle manière? Lorsqu'une entreprise arrête ses comptes, elle est redevable de l'impôt sur un bénéfice éventuel. Le délégué aux «occasions de travail», par décision du Gouvernement, a déclaré aux entreprises industrielles: «Si vous mettez ces bénéfices en réserve, nous les libérons de l'impôt dans le cas où ils sont employés pour combattre la crise». 60 pour cent des réserves ainsi

constituées doivent être placés pour 4 ans ou 8 ans auprès de l'Etat, qui verse un intérêt raisonnable. Chacun reste libre de dénoncer ce contrat à tout moment, mais il perd alors son droit au remboursement de l'impôt et l'intérêt est réduit en conséquence. Après 4 ans ou 8 ans, il peut renouveler le contrat ou retirer le capital en renonçant également au remboursement de l'impôt. Mais si, dans une branche ou dans un domaine particulier, dans une entreprise particulière même, une crise devait intervenir, le délégué peut déclarer libérée tout ou partie des réserves et les destiner à financer des travaux de crise. A ce moment, le propriétaire de la réserve est alors libéré de l'impôt.

C'est ainsi qu'un demi-milliard de disponibilités qui aurait pu se traduire en dépenses de consommation ou en investissements risqués a été soustrait, pendant la prospérité, du marché de l'argent en vue de réanimer, au besoin, une économie défaillante.

Avant de terminer, je traiterai encore brièvement la question désormais classique des incidences de l'activité de l'Etat sur l'économie. Longtemps l'on n'a pas attaché assez d'importance tant que l'Etat se confinait dans son rôle d'administrateur, aux incidences économiques des recettes et des dépenses de l'Etat. En cas de crise, la diminution inévitable des recettes incitait à la compression des dépenses en vue de sauvegarder l'équilibre budgétaire, de sorte que la sous-consommation de l'Etat s'ajoutait à la sous-consommation privée et l'accentuait.

Petit à petit, les économistes ont fait valoir que, même dans les Etats les plus libéraux au point de vue économique, 20 pour cent du produit social de la nation étaient fournis ou drainés par l'Etat. C'est alors que naquit l'idée du déficit «spending», c'est-à-dire, de l'accumulation systématique de dettes en période de dépression, et celle du budget cyclique, c'est-à-dire du budget assurant l'équilibre des dépenses et des recettes au cours d'un cycle économique (haute conjoncture et dépression). Annuellement en revanche il devra s'arrêter par un bénéfice dans les périodes de prospérité et par un déficit en période de crise, de façon à alimenter l'économie pendant les crises et à absorber le pouvoir d'achat excédentaire pendant les périodes de prospérité.

Je ne veux pas m'étendre trop longtemps sur cette idée économique du budget qui est fort bien connue, qui, en Suisse, est actuellement adoptée et, selon toutes probabilités, sera appliquée lors de la prochaine dépression. Je voudrais soumettre cependant à votre réflexion une idée personnelle. Elle n'a pas trouvé d'écho en Suisse, pour la bonne raison que «nul n'est prophète en son pays». Partant de la constatation que l'impôt n'est plus seulement destiné à couvrir et à financer les dépenses du ménage de l'Etat comme à l'origine, mais qu'il a un rôle à jouer au point de vue économique en absorbant le pouvoir d'achat excédentaire en période de prospérité et en le redistribuant en période de crise, je conclus qu'il faut prévoir un impôt fixé, en vertu d'un plan financier à longue

échéance, impôt permettant de couvrir les dépenses de l'Etat. A cet impôt, ajouter une perception de crise (qui n'est pas à proprement parler un impôt) calculée en vertu de l'impôt direct versé par le contribuable. L'Etat remettrait, contre le paiement de cette perception de crise, un Bon sur le Trésor, Bon qui ne serait pas remboursable avant que l'Etat n'ait déclaré qu'en vertu de la dépression les contribuables peuvent faire valoir leurs droits envers l'Etat et payer leurs impôts proprement dits à l'aide de ce Bon. Le résultat serait double.

D'abord, au point de vue psychologique, le contribuable étant d'accord de payer des impôts, à condition que l'Etat en ait absolument besoin, il est très difficile, en période de prospérité, d'obtenir des impôts supérieurs aux besoins du moment de l'Etat et encore moins en Suisse que partout ailleurs, vu que le contribuable est appelé à se prononcer sur les impôts. On lui déclare alors qu'il n'est pas imposé davantage, mais verse des avances à l'Etat en période de prospérité, avances qu'on lui rendra lorsque les affaires iront mal pour lui.

Au point de vue politique ensuite l'avantage serait certain, car cette perception de crise n'aurait plus pour effet de constituer pour l'Etat une recette budgétaire, mais un emprunt. Le budget serait donc équilibré, non compris cette perception pendant la prospérité et, en période de crise y compris l'impôt payé au moyen des bons. Au point de vue de la trésorerie, en revanche, l'Etat percevrait plus qu'il ne dépense pendant la haute conjoncture et vice-versa au moment de la crise.

Il va de soi qu'un système comme celui-là devrait commencer en période de prospérité. Il faut d'abord que le contribuable ait ce bon pour pouvoir le faire valoir lorsque la crise commence. Je crains fort que ce système ne soit introduit en Suisse ou ailleurs que lorsqu'il sera trop tard. Je souhaite donc au Portugal de l'introduire bientôt.

Sur ce, Messieurs, je vous remercie de votre attention et me tiens à votre disposition pour toute question ou tout renseignement complémentaire.

Je vous remercie, Messieurs».

2.^A CONFERÊNCIA

Realizada em 6 de Abril de 1960

Palavras do Dr. Aureliano Felismino:

«Messieurs,

J'ai déjà présenté mon cher ami et collègue, M. Heimann, et nous passons, avec un vif plaisir, à la Conférence.

J'ai l'honneur de vous donner la parole, afin que vous continuiez, pour nous, la petite série de vos conférences».

Fala o Dr. Maurice Heimann:

*«Monsieur le Directeur Général,
Messieurs et Chers Collègues,*

Comme suite à l'entretien que j'ai eu le plaisir d'avoir hier avec vous, je vous exposerai aujourd'hui la structure du budget et du compte rendu, telle qu'elle se présente en Suisse.

Je ferai d'abord un petit aperçu historique et, après avoir défini la nature des opérations et leurs effets, je m'arrêterai aux exigences politiques, à l'analyse interne et à l'analyse économique de l'activité de l'Etat et aux trois séries de comptes que nous connaissons: le compte financier, les variations de la fortune et le compte patrimonial. Enfin, je me ferai un plaisir de vous présenter un aperçu sur la classification fixée en Suisse dans les plans de compte et sur les questions de prévisions de trésorerie, d'emprunts et de placements.

Historiquement, la comptabilité publique, telle qu'elle a été connue à peu près dans tous les pays, est la fille de la comptabilité, dite camérale, née des besoins qu'avaient les princes ou propriétaires de domaines au temps des diligences, comptabilité qui ne devait refléter que les dépenses et les recettes de l'administrateur des domaines. En fait, au cours du long développement de la doctrine comptable, nous n'avons pas eu dans les collectivités de droit public, de spécialistes, de véritables comptables. La comptabilité publique a suivi la voie de l'empirisme. Ces administrateurs de domaines, puis les comptables des collectivités publiques ont construit leur comptabilité selon les besoins, en partant

du procédé le plus simple pour arriver à des systèmes plus perfectionnés, sans en établir et en fixer les règles.

En 1914, pour la première fois en Suisse, on a pu constater la naissance d'une doctrine comptable. Un directeur de la Banque d'Emission a été appelé à réorganiser la comptabilité du domaine public de la Confédération sur des bases commerciales et à introduire le système de la comptabilité en partie double comportant, d'une part, les survivances de la comptabilité camérale, c'est-à-dire les comptes de dépenses et de recettes, et, d'autre part, une comptabilité patrimoniale qui dans sa synthèse aboutit au bilan. Cette comptabilité a vécu à peu près vingt-cinq ans. Le malheur est que les comptables de l'époque étaient avant tout des praticiens et il aurait fallu des théoriciens de la comptabilité pour adapter le système, tout à fait suffisant à l'origine, aux besoins toujours nouveaux. Sans doute, on a résolu tous les problèmes en particulier, mais sans modifier le fond, raison pour laquelle nous nous sommes trouvés, après vingt-cinq ans, en face d'une comptabilité qui, polie et affinée, fonctionnait parfaitement, mais sans rendre les services qu'on attendait d'elle. En outre, au point de vue technique, pratiquement rien n'avait été fait. La comptabilité était manuscrite. Du journal, on reportait les écritures au grand livre et dans les livres auxiliaires, comme on le faisait dans les entreprises privées en 1914. C'est alors que se produisit une véritable révolution dans le domaine comptable de la Confédération Suisse en 1939, à la suite d'une expertise qui avait été demandée par les organes parlementaires en 1938. De cette révolution est né le système actuel qui, ayant maintenant vingt ans d'existence, me place de nouveau devant le problème de modernisation à résoudre dans les prochaines années.

Je laisserai de côté, dans l'exposé d'aujourd'hui, toute la question de localisation comptable proprement dite, de l'exécution, de la mécanisation, pour m'en tenir aux principes budgétaires et comptables.

Donc, en 1939, fut introduite la comptabilité mécanographique et doublée d'une révision fondamentale des méthodes budgétaires et de la structure des comptes axée sur le plan des comptes ou, pour mieux dire, de plusieurs plans de comptes. Dans les toutes prochaines années, nous devons réaliser une nouvelle transformation en vue d'utiliser les moyens techniques les plus récents, dont les cartes perforées ou éventuellement les machines à bandes magnétiques. Le but à viser n'est pas d'augmenter uniquement le rendement quantitatif, mais aussi voire surtout le rendement qualitatif du travail et d'obtenir ainsi des résultats meilleurs par une somme de travail égale. Avant d'aller plus avant, je voudrais commencer par circonscrire les problèmes devant lesquels nous nous trouvons quant à l'organisation d'une comptabilité dans une collectivité de droit public.

Il y a d'abord à considérer la nature des opérations. Dans toute entité économique — ceci est un axiome — nous avons à la base de toute activité un complexe d'opérations purement financières d'encaissement et de décaissement et de formation de créances et de dettes. En effet, une dépense n'est pas forcément réglée en espèces, comme on le faisait encore au début du siècle, où l'on transportait des sacs d'écus pour le règlement des dettes. On peut, dans la comptabilité, régler des dépenses ou des recettes d'une manière purement scripturale, en les enregistrant au moment de la naissance des droits et obligations. La seule comptabilité camérale des dépenses et des recettes ne permet pas d'enregistrer et de contrôler les dettes et les créances de l'Etat. En outre, toute collectivité se trouve en face des problèmes de trésorerie, soit qu'il s'agisse de faire des emprunts ou de placer les disponibilités existantes. Il semble bien qu'au Portugal cette question du placement n'est pas nouvelle si j'en juge par la quantité, l'étendue, et la beauté aussi des forêts de l'Etat. Il ne s'agit pas là sans doute de domaines acquis en vue de leur exploitation par l'Etat, mais souvent de disponibilités placées en forêts pour maintenir la valeur du capital. La comptabilité doit donc satisfaire aux besoins d'analyse et de synthèse qui découlent de cette situation.

Enfin, il y a tous les transferts de disponibilités au sein même de l'Administration. Je suppose qu'au Portugal le problème est le même qu'en Suisse. En dehors de la Direction Générale, vous avez, dans toutes les parties du pays, des administrations qui occasionnent des dépenses de fonctionnement à payer au comptant; vous devez donc procéder par avance de caisse ou par toute autre manière de transférer des disponibilités de la Caisse Centrale à des caisses disséminées dans le pays. En résumé, les opérations que l'on doit enregistrer dans les comptes sont des opérations de nature spécifiquement financière ou juridiques, externes ou internes. En dehors de l'aspect financier de ces opérations, existent des phénomènes purement comptables. Il est vrai qu'on n'en tient généralement pas ou peu compte dans les comptabilités de droit public.

Pour préciser ma pensée, prenons l'exemple suivant: l'Etat achète un immeuble; il dépense donc. Mais, par ailleurs, il acquiert un immeuble; la dépense est dite productive d'actif. Il s'agit, dès lors, d'enregistrer cet actif et de constater qu'en regard de la dépense se trouve une augmentation des actifs. Cette opération comptable consiste à «capitaliser» la dépense. La capitalisation, qui se traduit par un revenu, neutralise l'effet comptable de la dépense sur le résultat de l'exercice. Par la suite, en revanche, il s'agira de procéder à l'amortissement de cet immeuble afin que soit enregistrée la charge, qui année après année doit peser sur le compte et, par ce moyen, sur le contribuable. Il y a enfin d'autres opérations dont l'aspect est purement comptable, opérations que je classe dans les opérations de délimitation des exercices. Si nous n'avions pas un exercice annuel (je pense au Portugal, comme chez nous), nous n'aurions pas besoin de délimiter les exercices.

Mais au cours de ces 365 jours, nous avons un certain nombre d'opérations à effectuer et ces opérations ne constituent pas sans conditions des charges de cet exercice. On peut avoir un fait qui ne se traduira que plus tard par une dépense et que nous entendons enregistrer déjà au cours de l'exercice considéré, ou, au contraire, en une opération financière de dépense qui ne doit pas charger cet exercice. Je m'explique par un exemple pratique. En Suisse, est prélevé un impôt sur le tabac, qui, en vertu de la législation, est affecté à l'assurance vieillesse et survivants. Cet impôt étant perçu, nous avons une recette. Mais cette recette n'est pas à la libre disposition de l'Etat, étant affectée à un but déterminé. Un autre exemple, que je vous ai déjà cité hier: nous percevons des droits d'entrée sur les carburants, droits qui sont destinés en partie à la construction de routes. Ces droits d'entrée sur l'essence n'appartiennent donc pas à l'Etat pour la couverture de ses dépenses courantes. Si, au cours de l'année pendant laquelle nous percevons ces recettes, les dépenses ne sont pas effectuées, parce que les routes ne sont pas encore construites, ou que les versements à l'assurance vieillesse et survivants sont inférieurs aux recettes affectées, il s'agit de constater dans la comptabilité qu'il y a pour l'Etat une charge correspondante à l'excédent des recettes affectées sur les dépenses y relatives. En Suisse, nous enregistrons cette charge sous la forme de «versements à une provision». Ces provisions sont des comptes de la comptabilité patrimoniale qui apparaissent au passif et représentent les engagements de l'Etat envers un créancier en puissance, pour un montant indéterminé. Ça n'est donc pas encore une dette, mais une dépense probable. Il s'agit de le constater. Lorsque la dépense se fera, nous aurons l'opération inverse. Pour couvrir la dépense, nous effectuons un prélèvement sur la provision constituée à cet effet.

Ainsi, ni les recettes affectées, ni les dépenses y relatives n'exercent d'influence sur les résultats des exercices. Il y a donc, en dehors des opérations financières d'encaissement, de décaissement, de formation de créances et de dettes, de transfert de disponibilités au sein de l'Administration, des opérations aux effets purement comptables ou dont l'aspect financier se double d'un aspect comptable. Une des particularités de la comptabilité suisse est précisément le procédé qui permet l'enregistrement systématique de ces opérations; je n'ai pas trouvé l'équivalence ailleurs et jusqu'à nouvel informé je considère le système suisse comme un exemple dans ce domaine.

Enfin, à côté de ces faits qui ressortissent à la nature des opérations dont je viens de parler, il y a lieu de considérer les exigences politiques. Par exigences politiques, j'entends, avant tout, les droits du Parlement. Le Parlement doit pouvoir déterminer ce que l'exécutif peut ou doit dépenser et recevoir. Autrement dit, c'est le Parlement qui fixera les dépenses autorisées et qui admettra les recettes.

Dans les pays voisins de la Suisse, et au Portugal également, le budget est une loi. Autrement dit, le législatif peut, par la voie budgétaire, décréter des recettes ou autoriser des dépenses nouvelles. Tel n'est pas le cas en Suisse; nous connaissons la voie budgétaire au moyen de laquelle aucune décision de principe ne peut être prise, car dans notre système parlementaire où les chambres sont subordonnées aux droits du peuple (je vous ai déjà dit qu'en Suisse le peuple est fréquemment appelé à voter), le Parlement ne prend de décisions de principe que sous réserve d'approbation populaire tacite ou expresse.

Dans certains cas, les textes législatifs arrêtés par le Parlement, les articles constitutionnels, notamment, sont obligatoirement et inconditionnellement soumis à la ratification populaire. Dans d'autres cas un délai dit «référendaire», qui est généralement de trois mois, permet aux organisations politiques ou groupements d'intérêts de lancer un référendum en recueillant les signatures des citoyens qui demandent que la décision soit soumise en votation populaire. C'est le référendum dit facultatif. Du moment que les bases légales sont acquises, le Parlement peut voter des dépenses en se basant sur ces dispositions, raison pour laquelle notre budget n'est plus considéré comme une loi fondamentale et ne requiert pas l'approbation tacite ou expresse du peuple. Le budget a, en Suisse, un caractère purement normatif; c'est une règle que fixe le Parlement à l'intention du Gouvernement, une autorisation d'effectuer des dépenses et de procéder à la perception des recettes. La conclusion qui s'est imposée est que le budget doit avoir un caractère financier de dépenses et de recettes. Toutes les opérations purement comptables n'ont pas besoin d'une approbation parlementaire. Si le Gouvernement procédait, par exemple, à des amortissements ou faisait des versements à des provisions jugés inacceptables, le Parlement, au moment du compte rendu, peut encore imposer son point de vue et demander la correction du compte, ce qui n'est plus possible en matière de dépenses. Nous avons, par exemple, procédé à un amortissement sur des hypothèques maritimes l'année dernière, amortissements que le Parlement n'a pas acceptés et qui ont été biffés dans le compte. Si je cite ce fait, le seul de ce genre qui se soit produit à ma connaissance, c'est pour démontrer qu'en matière d'exécution des dispositions légales fondamentales ayant une suite financière, l'autorisation préalable du Parlement ne doit porter que sur les dépenses et les recettes, les autres phénomènes enregistrés dans la comptabilité en découlant plus ou moins directement, étant du ressort du Gouvernement ou se prêtant a posteriori à correction.

De cette première constatation, nous avons tiré la conclusion que le budget soumis au Parlement devait être celui des dépenses et des recettes, ces termes étant pris dans le sens strict de consommation et d'acquisition en propriété de disponibilités. Le produit et le remboursement des emprunts, ainsi que les placements et leur réalisation ne sont pas considé-

rés comme dépenses et recettes budgétaires. Le budget soumis au Parlement a été dénommé « budget financier » et, lors du compte rendu, l'ensemble des dépenses et recettes effectives constituent le « compte financier ».

Le résultat de ce compte, l'excédent de dépenses ou de recettes, ne peut pas exprimer le résultat final de l'exercice, car toutes les dépenses ne sont pas faites à fonds perdu, ni toutes les recettes acquises sans conditions. C'est ainsi que les dépenses d'investissement ou d'acquisition se traduisent par une augmentation des actifs au titre d'immobilisations et donnent lieu à capitalisation. Les recettes affectées à des buts déterminés ne profitent pas à l'exercice au cours duquel elles sont faites, mais doivent être versées aux provisions en vue de la couverture de dépenses ultérieures; cette couverture elle-même doit être constatée dans la comptabilité au moment de la dépense par un prélèvement sur les provisions. Les versements aux provisions sont des charges et les prélèvements des revenus pour les exercices au cours desquels ils sont faits. L'amortissement des biens sont encore des charges dont l'enregistrement ne peut pas se faire au compte financier, l'amortissement n'ayant pas le caractère de dépense. Des pertes et des profits divers s'ajoutent enfin aux charges et revenus dépourvus du caractère financier des dépenses et des recettes et doivent être enregistrés. Pour la mise en compte de tous ces correctifs et compléments du compte financier, nous avons créé en Suisse un compte dit des variations de la fortune, présenté au Parlement avec le budget financier à titre informatif uniquement.

Le compte financier et les comptes des variations de la fortune ont ceci de commun que les opérations qui y sont enregistrées ont toutes pour effet de modifier le résultat de l'exercice ou, en d'autres termes, d'augmenter ou de diminuer la valeur de la fortune nette (ou découvert).

En troisième lieu, le Gouvernement a encore d'autres devoirs que l'exécution budgétaire. Il doit aussi administrer les finances de l'Etat, émettre des emprunts au besoin, régler des dettes, recouvrer des créances, toutes opérations étrangères au compte financier et à celui des variations de la fortune. Celles-ci ne se traduisent que par des mutations dans la substance patrimoniale de l'Etat, sans affecter la valeur de la fortune nette. En outre, l'exécution budgétaire elle-même provoque des modifications des éléments actifs et passifs, notamment des disponibilités, des créances et des dettes, des biens réels. L'enregistrement de ces phénomènes, ainsi que la tenue des comptes relatifs à l'état de la fortune nette, ont donné naissance à un compte distinct des deux premiers et appelé en Suisse le « compte capital ». Sa synthèse aboutit au bilan de l'Etat. L'aspect des opérations enregistrées au compte capital peut être financier ou purement comptable; ce qui les distingue de celui qui est enregistré au compte financier et au compte des variations de la fortune est le fait que le résultat de l'exercice n'en est pas influencé, donc que la valeur de la fortune n'en est pas modifiée.

Si vous voulez bien prendre dans le dossier que je vous ai remis le document n° 3, qui est un schéma de la comptabilité telle qu'elle se présente en Suisse à la clôture. Vous avez à gauche, le compte financier, à droite le compte des variations de la fortune. Le compte financier, compte des dépenses et des recettes, occasionne des modifications de la fortune nette du découvert. Les variations de la fortune font état des modifications de la fortune nette ou du découvert résultant de phénomènes comptables, donc non financiers. Au compte financier j'ai indiqué toutes les catégories de dépenses que nous connaissons en Suisse (intérêts, autorités et personnel, dépenses générales, part des cantons, œuvres sociales, etc. . . .); je reviendrai du reste sur cette question au moment du plan des comptes et les catégories de recettes, réalisation des immobilisations, produits de la fortune et recettes fiscales. En soldant dépenses et recettes, nous obtenons un excédent des dépenses sur les recettes ou un excédent des recettes sur les dépenses. C'est le résultat financier de l'exercice.

Ce résultat financier a une très grande valeur analytique. Il représente le volume de l'incidence financière de l'activité de l'Etat sur l'économie. En effet, si l'Etat perçoit en recettes plus qu'il ne dépense, il absorbe du pouvoir d'achat; il l'augmente dans le cas contraire. On sait que l'Etat emploie ses recettes sous forme d'intérêts, de salaires aux fonctionnaires, de dépenses générales et de fonctionnement, de subventions, de dépenses pour les œuvres sociales et autres; il redistribue donc du pouvoir d'achat. La différence entre la perception et la redistribution reflète précisément l'effet de l'activité de l'Etat sur l'économie. Là est l'importance du résultat financier.

Nous savons qu'on ne doit pas considérer l'excédent de recettes ou de dépenses comme le résultat comptable de l'exercice pour l'Etat. Il y a encore l'aspect purement comptable des opérations à prendre en considération. A ce point de vue elles n'ont absolument aucune influence sur l'économie. Peu importe économiquement, en effet, que l'Etat amortisse serait-ce des millions sur les biens qu'il possède, il ne changera pas le pouvoir d'achat, ni le marché des capitaux. En revanche les charges et revenus de nature comptable sont nécessaires à l'analyse interne. Parmi les charges nous trouvons la diminution des immobilisations, les amortissements et les versements aux provisions ou aux comptes des non-valeurs (c'est encore un problème un peu particulier sur lequel je reviendrai si le temps me le permet). Aux revenus, l'augmentation des immobilisations, les prélèvements sur les provisions et les non-valeurs.

En soldant les charges et les revenus on obtient un excédent des charges sur les revenus ou, au contraire, un excédent des revenus sur les charges. Le compte dit des «variations de la fortune» n'a pour seule et unique fonction que de compléter le compte financier et l'adapter ainsi à la comptabilité patrimoniale et à l'expression d'un résultat annuel

d'analyse interne. Excédents des dépenses ou des recettes, excédents des charges ou des revenus combinés, nous donnent en effet le déficit ou le boni de l'exercice. Ce résultat signifie, s'il y a déficit, que le coût des services rendus par l'Etat a dépassé les revenus mis à sa disposition et, s'il y a boni, que l'Etat a trop perçu par rapport aux coût des services rendus.

Dans le premier cas, l'Etat possède une créance envers la Nation, créance sans doute relative et non constatée en droit. Si, au contraire, l'exercice s'arrête par un boni, l'Etat aura trop perçu et il lui sera redevable de cette différence. En reportant le résultat au découvert, celui-ci augmente s'il y a déficit et s'il y a boni il diminue. Ce découvert, qui apparaît à l'actif, représente donc le solde apériodique des déficits et des bonis. C'est ce qu'illustre le tableau n° 1, où la fortune en 1913, de l'ordre de 100 millions de francs, s'est transformée à ce jour en un découvert de 6 milliards et demi.

Ceci veut dire que la Nation Suisse doit à la Confédération 6 milliards et demi qu'elle n'a pas encore versés sur les dépenses de la guerre 1939-1945. Voilà en bref le fonctionnement et la structure des comptes de la Confédération dans ses trois parties: compte financier, variations de la fortune et compte capital.

Si vous prenez le document n° 4, vous aurez l'occasion d'analyser l'activité de l'Etat. Prenons, par exemple, le compte financier. Toutes les dépenses faites ont pour effet ou bien de consommer des disponibilités que vous trouvez à l'actif du bilan ou, au contraire, d'augmenter la dette administrative au passif. Autrement dit, lorsque l'Etat fait une dépense, ou bien il paie et diminue ses disponibilités ou bien constate qu'il doit au fournisseur de biens ou de services. En matière de recettes le raisonnement est exactement inversé: augmentation des disponibilités ou augmentation des créances. Au compte financier la démonstration est relativement simple, puisqu'elle englobe la totalité des dépenses et la totalité des recettes. En revanche, pour les variations de la fortune, le problème est légèrement plus compliqué quant aux effets des variations de la fortune sur le bilan. Nous avons d'une part, aux charges, la diminution des immobilisations et, aux revenus, leur augmentation, dont l'effet est, au bilan, d'augmenter ou de diminuer les actifs. Au titre d'immobilisations apparaissent les dépenses d'investissement représentées par les biens réels et juridiques: immeubles, terrains, marchandises, participations, prêts, etc. Les amortissements ont pour effet de diminuer la valeur des immobilisations, soit par la diminution de la valeur exprimée à l'actif, soit par une augmentation, au passif, des réévaluations.

Les versements aux provisions et aux non-valeurs (qui sont des provisions actives, si l'on peut s'exprimer ainsi) ont pour effet d'augmenter les premières et de diminuer les secondes, tandis que les prélèvements diminuent les provisions au passif ou augmentent les non-valeurs à l'actif.

Comme le montre le schéma n° 4, les trois comptes tenus auprès de la Confédération n'ont pas une vie indépendante; ils fonctionnent dans le cadre de la comptabilité en partie double, où l'écriture intégrale affecte toujours le débit et le crédit.

Passons, si vous le voulez bien, au problème de la classification des comptes.

La classification des comptes ou plan des comptes est un problème extrêmement difficile à résoudre d'une manière satisfaisante sous tous les angles. En effet, la division appelle la subdivision et la pente est glissante. Je m'explique. On pourrait se représenter un budget ne mentionnant que le total des dépenses et des recettes et que le Parlement voterait en bloc. Le Gouvernement resterait absolument libre d'en disposer comme il l'entend. Or, telle n'est pas l'intention du Parlement. Il entend accorder des crédits à des fins déterminées: salaire des fonctionnaires, service des intérêts, dépenses de fonctionnement des services, subventions. De surcroît, au sein de ces dépenses, il entend préciser souvent le genre.

Dans les subventions, par exemple, il n'est pas indifférent au Parlement qu'elles soient versées en faveur de l'une ou l'autre des activités économiques. Indépendamment de toute question ressortissant à la statistique, les droits du Parlement posent le principe de la spécification budgétaire suivant la nature des dépenses et des recettes. La subdivision de la masse budgétaire qui en résulte a donné naissance à ce que nous appelons en Suisse la classification spécifique.

Une autre subdivision a été imposée par les faits. Sur ce point, je suis moins bien renseigné sur la façon dont les choses se présentent au Portugal. Il s'agit de la présentation du budget au point de vue organique. Elle me paraît avoir une grande valeur au Portugal, où le coût des services est calculé avec beaucoup d'exactitude. La Suisse, me semble-t-il, pourrait prendre exemple sur le Portugal, qui a certainement, à ce propos, de l'avance sur la Suisse. La classification administrative des dépenses en Suisse n'a pas d'importance analytique; sa seule utilité est de déterminer le service autorisé à engager les dépenses ou chargé de la perception des recettes. C'est donc une question de répartition interne des tâches.

Il y a une troisième classification, c'est la classification fonctionnelle, qui, à mon avis, est la plus importante au point de vue économique. Si la classification spécifique permet l'analyse des dépenses de l'Etat quant à la forme de son activité et aux rapports entre les différentes sources des dépenses et des recettes (service des intérêts, dépense pour le personnel, dépenses de fonctionnement, subventions, œuvres sociales, investissements), la classification dite fonctionnelle revêt une importance capitale quant au prix de revient des tâches confiées à l'Etat par rapport à leur utilité économique, sociale, politique ou militaire.

Malheureusement, cette classification, comme toute classification naturelle du reste, est extrêmement difficile à établir. Certaines tâches

ressortent d'une manière claire et n'offrent pratiquement pas de difficultés. Ainsi en est-il de la défense nationale, par exemple.

Je pense qu'au Portugal on jugera utile de distinguer encore l'armée de terre de la marine. Par la superposition des classifications il est possible, et utile aussi, de déterminer par genre de tâche la nature des dépenses et de faire des comparaisons. D'autres tâches, comme l'agriculture et ses subdivisions, culture maraîchère, arboriculture, sylviculture, élevage, etc., ne devraient pas présenter de difficultés moyennes, sinon l'attribution de certaines dépenses au secteur agricole ou à celui des consommateurs (secteur social).

Plus difficiles à classer fonctionnellement sont les dépenses relatives aux affaires étrangères, où les représentations à l'étranger sont parfois autant commerciales que diplomatiques. C'est dire que leurs dépenses ressortissent en même temps aux groupes des tâches économiques et politiques. Enfin, dans certaines classifications fonctionnelles, les différenciations deviennent quasi impossibles. Il faut alors décider une fois pour toutes de la répartition fonctionnelle, même arbitrairement, car l'important, dans une classification, est encore la continuité.

Je vous prie, sans plus de commentaires, de prendre le document n° 5. Vous y trouverez les exemples principaux des différentes classifications relatives au compte et au budget financier où nous avons en réalité un plan des comptes à trois entrées. Les trois classifications se superposent dans la détermination du contenu de l'article budgétaire.

1. *La classification administrative.*

L'Administration générale comprend les autorités législatives, exécutives et judiciaires et la Chancellerie fédérale. Le Département politique constitue un tout au point de vue budgétaire. Le Département de l'Intérieur est divisé et subdivisé en un certain nombre d'offices: Secrétariat du département, Bibliothèque centrale, Bibliothèque nationale, Archives fédérales, etc. Un quatrième département, celui de Justice et Police, avec le Secrétariat du département, la Division de la Justice, la Division de la Police, etc. Le Département Militaire, le Département des Finances et des Douanes, le Département de l'Economie Publique, le Département des Postes et Chemins de Fer. Remarquez que la numérotation est décimale. Par exemple, sous 5: Département militaire, vous n'aurez que des services numérotés 501-2-3, etc.

2. *La classification spécifique.*

A la page 2, vous avez la deuxième entrée du plan des comptes pour la classification spécifique. Je laisse de côté les variations de la fortune qui ne présentent pas un intérêt particulier et me limite au compte financier.

1. Intérêts.
10. Intérêts de la dette.
11. Service d'intérêts aux établissements fédéraux et fonds spéciaux.
2. Autorités (aucune subdivision: personnel).
21. Rétribution du personnel.
22. Mesures de prévoyance.

Dans les dépenses générales, qui sont des dépenses de fonctionnement (3), vous avez:

30. Débours et accidents de service. Il s'agit-là notamment des débours du personnel et des frais payés par la Confédération à la suite d'accidents de service. Ces dépenses ne profitant pas au personnel, elles n'ont pas le caractère de la rémunération.

31. Indemnités et honoraires. Il s'agit-là d'indemnités à des tiers.

32. Dépenses générales d'administration.

Et ainsi de suite jusqu'au groupe n° 6 à la page 3, où vous trouvez les investissements. Sous 60, les prêts, avances et participations de l'Etat.

61. Les opérations en marchandises. Nous avons aux recettes, tout de suite après, de nouveau, les investissements, au titre du produit de la réalisation des immobilisations antérieures, c'est-à-dire, sous 65, remboursement de prêts, d'avances et de participations, et 66, produit de la vente de marchandises. Le produit de la fortune, notamment les intérêts actifs et le produit des immeubles, porte le n° 7 et le n° 8, le groupe principal, c'est-à-dire les recettes fiscales qui sont groupées, selon leur nature, en impôt sur le revenu et sur la fortune (80), en droits de timbre (81), en impôts de consommation (83), en droits de douane (84) et enfin les autres taxes (85). Je laisse de côté le détail, la classification suisse ne pouvant constituer pour vous qu'un exemple (car il y a plusieurs manières d'effectuer ce classement), qui permet de se faire une idée de ce que j'appelle la classification spécifique.

3. *Classification fonctionnelle.*

Les deux dernières pages sont consacrées aux dépenses par groupes fonctionnels. Nous avons indiqué qu'il s'agit d'un projet établi en 1958, celui-ci n'étant pas encore appliqué intégralement et n'apparaissant pas dans nos publications. Ce projet a remplacé celui de 1950 sur lequel nous reviendrons pour l'exemple que je vous donnerai quant à la numérotation. Nous avons comme premier groupe de tâches les fonctions gouvernementales (autorités, tribunaux et Chancellerie fédérale).

C'est en somme de l'administration au degré le plus élevé, au degré des autorités. Le groupe n° 1 comprend toute l'économie financière et patrimoniale (service de la dette, investissements civils, parts des cantons aux recettes de la Confédération, etc.). Le groupe n° 2 concerne les Affaires Etrangères. Sous 3, culture, apparaissent la recherche scien-

tifique, les écoles et la formation professionnelle et autres tâches culturelles. Il va sans dire que chaque groupe fonctionnel doit contenir les dépenses de tous les groupes spécifiques (dépenses pour le personnel, intérêts, dépenses de fonctionnement, ou autres) qui entrent dans la totalité de la dépense effectuée par l'Etat pour une tâche déterminée. Parmi les autres groupes des fonctions dites civiles mentionnons encore la politique sociale (n° 4), l'agriculture (n° 5), l'industrie, l'artisanat, le commerce, les transports et communications (n° 6). Pour la défense nationale, le classement correspond aux besoins actuels; dans dix ou quinze ans, ils auront sans doute évolué. Pour l'instant les dépenses courantes de l'armée (8) sont distinctes du premier programme d'armement et du second programme qu'on a appelé «nouvelles dépenses d'armement».

Les articles budgétaires résultent de la combinaison des trois plans et, si vous prenez les documents n°s 7 et 8, vous aurez l'exemple pratique de la composition d'un de ces articles budgétaires. Le document n° 7 comporte quatre colonnes distinctes. Les trois premières sont les trois classifications administratives (suivant l'organisation administrative), spécifique (selon la nature des dépenses) et fonctionnelle (selon les tâches exécutées par l'Etat). Dans cette classification administrative, vous retrouvez les groupes principaux: 1. Administration générale, Département politique, etc., et, particulièrement, 5: Département militaire. Le premier des services de ce Département — 501, Direction de l'administration militaire — représente la classification administrative des dépenses.

Donc, toutes les administrations du Département militaire porteront le n° 5 et toutes les dépenses de la Direction de l'administration militaire seront groupées sous le n° 501. Ainsi en est-il de l'article budgétaire 501.216.02 de l'exemple donné. Puis, les deux chiffres suivants, le nombre 21, représentent la classification spécifique, dont le chiffre 2 désigne les dépenses pour les autorités et le personnel et le chiffre 1 la rétribution du personnel (qui se distingue des mesures de prévoyance, par exemple).

Ainsi, toutes les dépenses qui concernent la rétribution du personnel portent le n° 21, qu'il s'agisse de dépenses du Département politique, de l'intérieur, de justice et police ou du Département militaire. Le chiffre 6 qui suit ressortit à la classification fonctionnelle (comme je vous l'ai dit, ce plan fonctionnel est dépassé, mais étant encore en vigueur, je l'ai conservé dans mon exemple). Le 6 désigne, parmi les tâches de la Confédération, la défense nationale et au sein de la défense nationale l'instruction et l'activité hors du service. Donc, l'article budgétaire 501.216 indique qu'il s'agit d'un crédit du Département militaire (5) ouvert à la Direction de l'administration militaire (01) et qu'il s'agit de dépenses pour les autorités et le personnel (2) et plus précisément de la rétribution du personnel (1) et enfin que la dépense est consacrée à l'instruction et à l'activité hors du service (6). Quant aux deux derniers chiffres de 01 à 99, ils sont laissés à la disposition des administrations. Ainsi, au Dépar-

tement militaire, il y a, dans les dépenses de la Direction de l'administration militaire pour la rétribution du personnel et pour la défense nationale (instruction et activités hors service) trois articles budgétaires de dépenses: 1. Les salaires; 2. Les uniformes de service; et 3. Les indemnités aux pilotes.

La spécification budgétaire déterminée par les trois classifications obligatoires peut donc donner lieu à des subdivisions laissées à l'appréciation des administrations; elles tiendront compte des vœux du Parlement en matière de destination des crédits et de leurs propres besoins statistiques.

Théoriquement, on peut diviser la matière budgétaire à l'infini, mais je pense que les limites de la spécification sont atteintes au budget de la Confédération. Il faut garder en mémoire ce que j'ai dit au début: la division appelle la subdivision et la pente est glissante. On doit résister à l'envie de subdiviser toujours et encore le budget et on cherchera plutôt la solution dans les procédés statistiques extra-comptables. Le document n° 8, qui est la photocopie d'une page du budget de 1956, donne un exemple pratique de l'usage qu'est fait de la triple classification:

- 5. Département militaire.
- 501 Direction de l'administration militaire.
- 216.1 . . .
- 2. Uniformes.
- 3. . . .

Il y avait, en 1954, 412 000 francs de dépenses à ce titre; au budget de 1955, le crédit est de 440 000 francs, au budget de 1956, de 450 000 francs. Toutes les fois qu'on retrouvera dans le budget ou dans le compte un article portant le numéro 216, il s'agira de rétribution du personnel consacrée à l'instruction et à l'activité en service. Ce système de numérotation permet donc, par la simple addition des cartes comptables portant le même numéro de l'une ou l'autre des classifications, d'établir la statistique des dépenses ou des recettes en permanence. Le document n° 6 se rapporte au plan du compte capital; la classification y est absolument différente de celle du compte financier. Il ne s'agit plus de trois plans se superposant, mais d'un seul plan à plusieurs degrés de subdivisions ou, ce qui revient au même, de regroupement du particulier au général. Le plan du compte capital est divisé en deux: les actifs et les passifs. Parmi les actifs, nous avons les groupes:

- 1. Disponibilités.
- 3. Débiteurs.
- 4. Immobilisations.
- 5. Les comptes internes.

6. Les comptes d'ordre.
7. Les fonds spéciaux.
8. Les non-valeurs.
9. Le découvert.

Au passif:

2. La dette publique.
3. La dette administrative.
4. Les réévaluations.
5. Les comptes internes.
6. Les comptes d'ordre.
7. Les fonds spéciaux.
8. Les provisions.
9. La fortune nette.

Vous remarquez déjà que des numéros se répètent parfois à l'actif et au passif. Ainsi en est-il du numéro 6, comptes d'ordre à l'actif, et 6, comptes d'ordre au passif. Ceci veut dire que nous avons des comptes d'ordre dont le solde est débiteur et d'autres créditeur. On retrouve sous 3, débiteurs et placements à l'actif et dette administrative au passif. En effet, un compte courant, par exemple, peut être débiteur pendant un certain temps et, pour des raisons de rapports journaliers, devenir créditeur. L'avoir en compte courant de l'Etat s'est donc transformé en une dette administrative, tandis que le compte est resté le même.

Ces groupes principaux représentent le premier degré de la classification des opérations de la comptabilité patrimoniale, dite compte capital. Au deuxième degré nous trouvons disponibilités, par exemple:

0. Caisse.
1. Chèques postaux.
2. Banques.
3. Dépôts d'or.

Ces postes du bilan peuvent, suivant les besoins, être encore divisés au troisième degré et au quatrième degré.

Au pied du plan du compte capital est indiquée la façon dont ces comptes sont numérotés par l'exemple du compte 3.021.602.1 Centrale de compensation c/c.

Au premier degré: 3. Dette administrative; donc, les comptes portant le n° 3 sont toujours des «Débiteurs et placements» ou des «Dettes administratives».

Au deuxième degré: 0 sont les créanciers.

Au troisième degré: 2. Institutions autonomes, et au quatrième degré: 1. Assurance vieillesse et survivants (AVS).

Enfin, chacun des comptes étant attribué à un office, le numéro de celui-ci s'ajoute au numéro de la répartition au bilan, dans le cas

particulier 602 — Centrale de compensation. Comme nous pouvons avoir plusieurs comptes appartenant au même groupe du bilan et attribués au même service administratif, il a fallu leur attribuer encore un numéro distinctif (de 1 à 99). Ainsi sont numérotés les comptes patrimoniaux.

Le but des deux systèmes de numérotation est en résumé de systématiser, pour le compte financier et les variations de la fortune, l'établissement en permanence de la statistique budgétaire et comptable suivant les trois caractéristiques des dépenses et des recettes et, pour le compte capital, l'analyse et la synthèse du bilan.

Le fait d'avoir divisé les comptes de la Confédération en compte financier, variations de la fortune et compte capital permet d'isoler l'aspect financier des opérations de l'Etat et d'avoir ainsi un premier élément de calcul des prévisions de trésorerie. Tant que les disponibilités sont largement suffisantes, les prévisions de trésorerie ont moins d'importance, étant donné la possibilité d'effectuer des placements à court terme, voire réalisables à vue. Mais dès que les dépenses risquent d'absorber toutes les disponibilités, il s'agit de prendre des décisions. Dès que des emprunts viennent à échéance, il s'agit de savoir si l'Etat pourra faire face à ses obligations et quelles mesures il y a lieu de prendre. A ce propos le compte financier est une nécessité d'administration financière et une des bases de l'établissement des prévisions de trésorerie. Lors du dernier Congrès de l'Institut International de Finances Publiques, j'ai eu l'occasion de présenter une intervention qui a retenu l'intérêt, étant donné que les calculs de trésorerie présentent, dans bien des Etats, de grandes difficultés.

Les bases de calcul pour les prévisions de trésorerie sont notamment le compte financier, les échéances des emprunts, des placements, ainsi que celles des dettes courantes. Des statistiques comparatives embrassant plusieurs années sont aussi très utiles car, contrairement à ce que l'on croit trop facilement, l'évolution de certains phénomènes financiers présente une certaine constance. Nous constatons, par exemple, que l'Administration des Postes, Télégraphes et Téléphones, en Suisse, a des besoins considérables de trésorerie au début de chaque année. Son compte courant auprès de l'Etat accuse une forte chute en janvier; la courbe s'aplatit légèrement à partir de février et paraît se stabiliser; dès le commencement de mars elle remonte d'abord rapidement, avec toujours, aux fins de mois et plus particulièrement en juin, une petite dépression.

Pour les chemins de fer fédéraux, le régime de la trésorerie est plus difficile à prévoir, car les recettes d'exploitation sont, à certains moments, largement influencées par les conditions météorologiques, impossibles à prévoir à longue échéance. En effet, lorsque le temps est favorable, les recettes en voyageurs augmentent très rapidement.

Les dépenses de l'Etat ont aussi un rythme aujourd'hui connu en Suisse: les 2/3 des subventions, par exemple, sont versés au cours du

4^{ème} trimestre et de la période budgétaire complémentaire. Si bien qu'en se basant sur la statistique de plusieurs années, on est à même de calculer les besoins de trésorerie avec assez d'exactitude en transposant les comptes précédents en terme du budget considéré. A dixhuit mois d'avance, il a été possible d'établir des calculs de trésorerie qui, malgré une marge d'erreurs appréciable, pouvaient être considérés comme justes en regard d'un budget de 2 milliards et demi et plus du double de ce montant pour le mouvement général de la trésorerie, y compris les opérations hors budget des placements, emprunts, dette administrative, etc. On admet que pour un budget de trésorerie de trois ou quatre mois, une différence de l'ordre de 50 millions est tout à fait acceptable. Je ne m'étendrai pas sur les avantages ou même la nécessité d'établir des budgets de trésorerie pour le bon ordre de l'administration financière.

Si vous me le permettez, je traiterait encore d'une manière extrêmement brève de l'organisation administrative de la comptabilité telle qu'il m'est donné de la concevoir.

Nous avons dans tous les pays un certain nombre d'administrations réparties sur tout le territoire ou, géographiquement centralisées, réparties en différents services suivant les fonctions. Dans tous les pays du monde il y a un organe de contrôle. Dans tous les pays du monde il y a une comptabilité — que je dessine un peu plus grande simplement parce que c'est là notre problème —, et dans tous les pays du monde il y a un service des paiements, un service de caisse, sous une forme ou sous une autre. Je compléterai le dessin par la suite.

La répartition des tâches entre ces services me paraît relativement simple:

1. Les organes d'exécution, que j'ai dessinés tout à gauche de mon schéma. Généralement l'exécution et l'ordonnement se trouvent confiés au même service.
2. L'organe de paiement.
3. L'organe comptable.
4. L'organe de contrôle.

La première question à résoudre est celle du contrôle. En théorie, on distingue le contrôle suivant sa nature en contrôle interne (qu'on appelle aussi hiérarchique) et en contrôle externe. L'un étant fait pour l'administration et l'autre à l'intention du législatif. Le contrôle est dit a priori ou a posteriori suivant qu'il est exercé avant ou après consommation de l'acte de gestion. Quand je dis consommation, j'entends jusqu'à et y compris le paiement. Des distinctions sont encore faites en matière de contrôle suivant la méthode, c'est-à-dire la revision intégrale ou par sondage, la confrontation de résultats, la revision suivant la

portée, le fond, la forme, la légalité, l'exactitude arithmétique et suivant la technique ou la forme, la révision permanente ou la révision périodique. Donc, il faut savoir avant tout quelle est la forme de contrôle imposée ou que l'on entend adopter, avant d'organiser la comptabilité. La fonction du contrôle peut être répressive ou préventive, c'est-à-dire qu'on peut laisser l'Administration agir et punir ensuite, si faute il y a, ou introduire un contrôle qui entend éviter l'erreur. Je vous laisse choisir quant au contrôle que l'on devrait désirer partout. A mon avis le contrôle ne devrait pas être répressif, mais, avant tout, préventif. Il y a enfin des contrôles qui visent à éviter les irrégularités relevant du droit pénal, tels les détournements; il y a les contrôles destinés à constater le bien-fondé et l'opportunité des actes d'exécution.

En fait, il n'y a pas d'exclusive absolue entre toutes les qualités du contrôle. Ainsi le contrôle externe organisé exclusivement en vue de la fonction juridictionnelle de répression fait que l'erreur, la négligence, l'acte volontaire, délictueux ou non, donnent lieu à punition. Mais on peut très bien concevoir un contrôle externe organisé sur toutes autres bases. Donc, un contrôle externe peut être répressif, mais il peut être aussi préventif. Il peut être a priori ou a posteriori tout en étant répressif ou préventif. S'il est a posteriori, il est préventif en ce sens que le contrôle ayant constaté une erreur, cette constatation fait jurisprudence et devient obligatoire pour les opérations subséquentes. Il n'y a pas forcément répression même dans un contrôle a posteriori.

Toutefois, je suis arrivé à la conviction, après bien des années, que le contrôle idéal est un contrôle préalable, donc a priori, non répressif, mais préventif, et à la fois interne et externe, donc unique et définitif. Par exemple: si, au sein de la Direction Générale un organe exerce le contrôle pour les besoins du directeur général, on peut fort bien le charger de l'exercer pour une Cour des Comptes ou tout autre organe externe en adaptant la subordination en conséquence. Il suffit que les résultats de ce contrôle puissent servir à l'organe externe et au directeur général pour la conduite de son Administration. L'important pour le fonctionnaire qui doit rendre compte de l'exécution est qu'il ne subisse qu'un seul contrôle et sache que ce contrôle est définitif. Quand je dis définitif, j'entends, certes, qu'on doit pouvoir revenir sur un compte contrôlé lorsqu'il y a eu acte délictueux, que celui-ci n'a pas été constaté par le contrôle, mais découvert par la suite.

Lors de l'organisation de la comptabilité de la Confédération, nous sommes partis de cette conception, nous l'avons maintenue jusqu'aujourd'hui et les expériences faites ont été concluantes. Nous avons ainsi simplifié le procédé et augmenté l'efficacité du contrôle. A l'Administration chargée de l'exécution a été confié l'ordonnancement.

En effet, l'acte constatant que la dépense peut être payée doit être régularisé par l'organe d'exécution qui peut aussi établir l'ordonnance.

Celle-ci a été unifiée pour toute l'Administration et se fait en quatre exemplaires décalcographiés. L'ordonnateur en conserve par devers lui un exemplaire et en transmet trois au contrôle des finances. L'organe de contrôle procède à la revision, conserve par devers lui l'original, signé de l'ordonnateur, et envoie au Service des paiements les deux exemplaires restants. Le Service des paiements, au vu de l'ordonnance visée du contrôle, effectue ses paiements sous forme d'assignations (bulletins de virement pour les chèques postaux, assignations bancaires, assignations sur la caisse de l'Etat). La copie sert de bordereau destiné à l'Office des Chèques Postaux. Le dernier exemplaire est transmis à la Comptabilité qui enregistre l'ordonnance et constate que le crédit est disponible. Si tel n'est pas le cas, elle informe le Service des paiements qui retient les paiements y relatifs. A la comptabilité sont tenus deux journaux décalcographiés; l'un reproduit les avis comptables dont nous allons parler, le deuxième reproduit toutes les écritures passées sur les cartes de comptes dans l'ordre chronologique.

Les avis comptables sont établis en deux exemplaires lors de l'enregistrement comptable et les données en sont reproduites par répétition automatique sur la carte de compte. Un exemplaire de l'avis comptable est remis au Contrôle des finances, pour vérification de l'écriture, qui doit être conforme à l'ordonnance. Le deuxième est adressé au service ordonnateur qui le classe avec la copie de l'ordonnance qu'il a conservée. Cet avis comptable indique le solde en compte avant l'opération, l'opération elle-même et le solde après l'opération. De cette manière, le service ordonnateur et le Contrôle des finances, qui ont tous les deux besoin d'une comptabilité pour exercer leurs fonctions et la Comptabilité centrale qui doit établir le compte d'Etat, tiennent des comptes nécessairement concordants (puisqu'ils sont décalcographiés) et arithmétiquement justes (car l'enregistrement comptable est mécanique et à répétition automatique). Aucune différence n'est possible entre les comptabilités de ces trois services et aucune opération n'est répétée. L'ordonnance sert de comptabilité au Service ordonnateur, au Contrôle des finances et à la Comptabilité centrale. L'avis comptable sert en même temps le Contrôle des finances et le Service ordonnateur. Enfin, le contrôle est unique, il est effectué avant paiement, il est préventif, externe et interne.

Le contrôle exercé en matière de disponibilité des crédits auprès de la Comptabilité centrale est une concession qui a été faite, au principe. Le Contrôle des finances, organe indépendant de l'Administration, a admis qu'il était plus simple de laisser exercer ce contrôle par la Comptabilité centrale, à charge pour elle de communiquer les différences au Contrôle des finances. Et c'est ainsi qu'à la Confédération, on est arrivé à réduire au strict minimum les livres comptables, les additions (ces additions toujours onéreuses en fin de compte par la masse et leur répétition), les erreurs, les confrontations et les contestations après coup.

Le prochain stade de l'organisation comptable à la Confédération ne s'écartera guère de ces principes. Toutefois, les moyens techniques plus perfectionnés (cartes perforées et bandes magnétiques) permettront alors d'éviter la subdivision budgétaire dont j'ai parlé, par l'enregistrement des pièces comptables originales directement sur bandes magnétiques, permettant l'établissement de statistiques perfectionnées hors comptabilité et sans procéder à une subdivision budgétaire dépassant les besoins de spécification du Parlement. En outre, on espère gagner en rapidité, en exactitude et surtout en qualité et abondance des renseignements.

Je crois ne pas devoir vous retenir davantage et vous remercie, Messieurs, de votre attention.

Je me tiens à votre disposition pour toute question.

Merci, Monsieur le Directeur Général».

FALA O DR. AURELIANO FELISMINO:

«*Monsieur Heimann,*

Moi-même et je pense, tous mes collègues, sommes très enchantés de vous entendre aujourd'hui, parce que, dans cette conférence, vous nous avez parlé de choses qui représentent notre travail de chaque jour.

Si vous le permettez, je ferai un petit aperçu. Ce n'est pas précisément un aperçu, mais plutôt des commentaires, parce que j'ai quelques petits problèmes au sein de ma Direction Générale et je désirerais profiter de l'occasion qui m'est donné d'obtenir certaines précisions d'une personne aussi remarquable que M. Heimann pour éclairer ou confirmer certaines choses utiles à tous mes fonctionnaires, collègues et amis».

O Dr. Aureliano Felismino dirigiu então algumas palavras aos seus funcionários.

«*M. Heimann,*

J'ai dit à mes collègues que j'aime beaucoup la position de la Suisse à l'égard du référendum populaire pour les impôts. Mais j'affirme qu'au Portugal, un référendum populaire pour les impôts serait très mal accueilli. Si nous pouvions procéder ainsi chez nous, ce serait merveilleux! Mais si nous adoptions le référendum populaire, le peuple portugais dirait: Nous ne pouvons pas payer davantage».

O Dr. Aureliano Felismino dirigiu-se de novo aos seus funcionários.

«J'ai dit à mes collègues que s'ils ont quelques questions à vous présenter, M. Heimann, ils peuvent le faire.

Messieurs, vous pouvez parler un peu en français et un peu en portugais ou même seulement en portugais.

Si vous le désirez, je puis faire la traduction.

Un fonctionnaire a présenté alors une question qui a fait l'objet des précisions suivantes de la part du Directeur Général.

La question posée par le fonctionnaire M. Henriques do Carmo est celle-ci: Quelle est la position des fonctionnaires de la Comptabilité Publique en Suisse pour l'appréciation de la dépense publique?

Je vous ai dit ce qu'il en est au Portugal: ici, nous n'avons pas le contrôle spécial que vous nous avez indiqué au tableau noir. Nous avons ici, auprès de chaque Ministère, un bureau de la Comptabilité publique qui dépend du Ministre des Finances et du directeur général de la Comptabilité Publique. Les services existants dans tous le pays envoient, non pas quatre exemplaires des feuilles, mais trois, parce que nous n'avons pas le contrôle à part. Nous avons seulement le bureau de la Comptabilité Publique. Le fonctionnaire de la Comptabilité apprécie, en premier lieu, la position juridique de la dépense. Après, c'est ce que nous appelons la liquidation, c'est-à-dire l'appréciation que la dépense est tout à fait légale, qu'il faut la payer. Alors la liquidation va au chef du bureau qui fait l'ordonnance du paiement.

Au sujet de la question posée par ce fonctionnaire, à savoir s'il y a quelque différence entre la position des fonctionnaires de la Comptabilité Publique Suisse et celle des fonctionnaires de la Comptabilité Publique Portugaise: je crois que oui».

M. HEIMANN:

«Je vous remercie d'avoir posé cette question. Elle pourrait cependant nous conduire à des développements assez longs. Je veux tout de même commencer par scinder le problème en deux parties importantes dans l'appréciation de la dépense. Il y a d'abord l'estimation budgétaire. Avant de pouvoir effectuer une dépense, il faut qu'il y ait crédit. Il faut donc que quelqu'un apprécie et calcule le montant du crédit nécessaire et cela, quelques dix-huit mois avant la fin de l'exercice. Autrement dit, au mois d'août d'une année, tous les services de l'Administration fédérale auront déposé leurs propres budgets auprès de l'Administration fédérale (et centrale) des finances pour l'exercice qui ne commencera qu'au mois de janvier suivant et qui va durer jusqu'au 31 décembre. A ce moment-là, les bases d'appréciation sont:

1° Les dépenses des exercices précédents. Est-ce qu'il y aura répétition? Le cas typique de la répétition est celui de l'état des fonctionnaires. Un service qui a un nombre déterminé de fonctionnaires apprécie qu'au cours de l'exercice suivant, il n'y aura pas d'augmentation ou de diminution (facilité d'appréciation de la dépense à venir) ou encore une augmentation des effectifs. Dans ce cas, il doit soumettre ses propositions à un office spécialisé, en l'espèce l'Office du Personnel, qui traite de toutes les questions de personnel dans l'Administration. Chaque Admi-

nistration a sa propre tâche définie et est mieux à même que n'importe quel autre service d'estimer les tâches à venir étant donné la législation. Comme je vous l'ai dit, le budget fédéral n'est pas une loi. Toute dépense doit être basée sur une base légale en vigueur au moment de l'établissement du budget. Il suffit donc de connaître les tâches, d'apprécier les dépenses, de les justifier au point de vue légal et, jusqu'au 1^{er} août de l'année qui précède l'exercice budgétaire, d'avoir déposé ce budget. A ce moment-là, les fonctionnaires spécialisés de l'Administration des finances dans chacune des branches d'activité des organes d'exécution passe au crible les crédits inscrits. Je dois dire qu'avant même cette opération, au sein des administrations, il y a différents degrés qui varient d'une administration à l'autre. Ainsi, au Département militaire, les services de l'Etat-Major, qui sont toujours extrêmement gourmands en matière budgétaire et qui n'ont jamais suffisamment de crédits, présentent des demandes de crédits infiniment supérieures à ce que le chef du Département, c'est-à-dire le Ministre de la Défense Nationale, ne pourra accepter lui-même.

On rencontre à peu près la même situation au Département politique (Affaires Etrangères). Dans les autres Départements, la décentralisation est plus grande en vertu de la diversité des fonctions. Lorsque les budgets sont épurés auprès des administrations intéressées, l'Administration des finances commence la discussion du budget au degré «Administration», se renseigne au besoin par téléphone, ou par écrit, auprès du service intéressé, le convoque même au besoin.

On réduit les crédits ou on les maintient, selon les appréciations et d'un commun accord, d'entente ou non, suivant les cas, avec leurs chefs de département respectifs.

Lorsqu'une entente au degré de l'administration n'est pas possible, le cas est soumis par les deux administrations intéressées à leurs chefs de Département avec un rapport approprié et ce sont eux, les deux Ministres, qui régleront la question. S'ils ne peuvent pas s'entendre, l'affaire est soumise au Conseil Fédéral (l'Exécutif) «in corpore», qui prend une décision exécutoire aussi bien pour l'Administration des finances que pour le service intéressé. Voilà les trois degrés et les bases d'appréciation des dépenses dans les grandes lignes. Le budget du Conseil Fédéral est ensuite soumis au Parlement qui peut l'amender.

Il va sans dire que le Parlement, avec ses deux cents représentants du peuple pour le Conseil National et les quarante-quatre représentants des cantons pour le Conseil des Etats, apporte régulièrement des amendements. Les deux Chambres doivent cependant prendre des décisions concordantes pour qu'elles soient valables.

A défaut, ce qui est très rare en deuxième lecture, une commission de conciliation doit tenter d'éliminer les divergences. La décision étant prise dans les deux Chambres, le budget est alors voté en une votation

finale et devient exécutoire. A ce moment-là, les crédits sont à disposition du Conseil Fédéral et ouverts aux administrations selon la numérotation de la classification administrative. Au sein même de ces services, les organes d'engagement des dépenses ne sont pas les comptables, mais les fonctionnaires qualifiés au point de vue matériel pour le compte et au nom de l'administration dont ils dépendent. En fait, les dépenses ne devraient être engagées que sous préavis du comptable chargé du contrôle de la disponibilité des crédits. Les dépenses liquidées sont alors ordonnancées. Ce sont les chefs de division (directeurs) qui portent la responsabilité de l'ordonnancement par leur signature. Ces ordonnances sont alors remises au Contrôle des finances qui, comme je l'ai expliqué, vérifie la légalité, l'opportunité et l'exactitude arithmétique de l'ordonnance. Les prix sont revus, ainsi que les calculs, les frais de transport, etc.

S'il n'y a pas contestation, l'ordonnance suit sa voie et là ne se pose plus que la question de la disponibilité du crédit et celle de la trésorerie qui concerne mon service. Je n'ai aucun pouvoir juridictionnel ou de refus, sauf si le crédit n'est pas disponible en vertu de cet arrangement, dont j'ai déjà parlé, pris entre le Contrôle des finances et l'Administration des finances. Si le Contrôle des finances ne peut pas accepter une dépense, il en fait la contestation dans la forme appropriée au cas (téléphone, entretiens verbaux, lettres ou procès-verbaux de revision).

Le service ordonnateur est tenu de répondre au procès-verbal de revision. Si l'ordonnateur est en tort, intervient alors la responsabilité personnelle du fonctionnaire. Cette responsabilité n'est pécuniaire qu'en cas de délit, y compris la négligence grave. Dans la règle, la responsabilité du fonctionnaire fautif est une affaire administrative; toutefois la répression peut être la résiliation de la fonction avec perte de tous les droits à la retraite. Donc, un fonctionnaire qui a déjà versé pendant vingt-cinq ans ses contributions à la Caisse d'Assurances peut se voir renvoyé sans aucun droit à la retraite pour une faute grave. Il est excessivement rare que le Conseil Fédéral en soit réduit à cette extrémité en dehors des délits pénaux».

DR. AURELIANO FELISMINO:

«Alors, merci, M. Heimann. Vous êtes bien informé. Je crois même que le fonctionnaire de la Comptabilité Publique Portugaise peut se comparer aux contrôleurs des finances de Suisse. Mais ici, au Portugal, et c'est la raison pour laquelle les chefs de bureau ont peur, il y a, en cas d'erreur (erreur que peuvent faire tous ceux qui travaillent) des peines pécuniaires qui sont très, très fortes.

Une autre question posée par le même fonctionnaire M. Henriques do Carmo: c'est au sujet du recrutement. Comment se fait l'accès des fonctionnaires dans la Comptabilité Publique Suisse? Par exemple, ici,

nous avons des stagiaires, que nous appelons « aspirantes », et après il y a un concours pour 3^{ème} rédacteur, 2^{ème} rédacteur et 1^{er} rédacteur. Un fonctionnaire portugais a la curiosité de savoir comment a lieu l'accès des fonctionnaires en Suisse et si possible les fonctionnaires des finances ».

M. HEIMANN:

« *Monsieur le Directeur Général,*
Messieurs,

La question: comment se fait le recrutement des fonctionnaires affectés au Département des finances, m'incite à une réponse relativement simple quant au principe. La Confédération vit, en matière de recrutement de personnel, à peu près sur les mêmes bases que l'entreprise privée, ni plus, ni moins. Autrement dit, toute place devenue vacante est mise à concours. Lorsque la place peut être repourvue par voie de promotion, c'est-à-dire qu'une fonction peut être exercée par un fonctionnaire de rang inférieur qui possède les qualités requises, la mise à concours porte l'indication: la place sera probablement repourvue par voie de promotion. Ceci se fait avec le consentement de l'Office fédéral du Personnel, qui traite toutes les questions de personnel au sein de la Confédération. Cette place étant mise au concours tout le monde peut postuler. Sont éliminés tous les candidats qui ne remplissent pas les conditions requises. La nomination est du ressort du Conseil fédéral sur proposition des Départements, c'est-à-dire les Ministères, pour prendre votre terminologie, pour les classes supérieures; les Départements sont compétents dans les autres cas.

Le Gouvernement nomme tous les fonctionnaires hors-classe et de la 1^{ère} à la 4^{ème} classes, sur vingt-cinq classes de traitements plus six hors-classes. Au-dessous de la 4^{ème} classe, ce sont les Ministres, donc les chefs des Départements, qui ont pouvoir de nomination. Ils ont le droit de déléguer ces pouvoirs aux Divisions, à partir des classes inférieures à la 10^{ème}, c'est-à-dire de la 11^{ème} à la 25^{ème}. Le Conseiller Fédéral qui était chef du Département des Finances jusqu'à fin 1959 avait délégué ces pouvoirs. Le nouveau chef du Département des finances, le 15 février, sauf erreur, a retiré cette délégation de pouvoir et entend nommer tous les fonctionnaires et n'a laissé aucun pouvoir aux directeurs. Les administrations doivent soumettre au chef du Département une proposition motivée de nomination et tous les actes des candidats.

Il n'y a pas, au Département des finances, de concours, sauf pour l'Administration des Douanes. L'Administration des Douanes recrute le personnel douanier aux degrés inférieurs, par mise au concours, et les avancements se font lorsque les fonctionnaires ont suivi un certain nombre de cours et ont subi avec succès les examens. Pour les autres administrations ces examens ne sont pas requis. En revanche, les qualités profes-

sionnelles sont réclamées dès l'entrée dans l'Administration. Il n'y a pas de formation professionnelle proprement dite au sein de l'Administration.

Personnellement, j'ai commencé ma carrière dans l'Administration Fédérale comme aide de bureau provisoire à titre surnuméraire dans un service qui n'était même pas définitif. Après six ans d'activité dans ce service où j'ai gravi quelques échelons, sans importance, du reste, j'ai été transféré aux Services de Caisse et de Comptabilité, où j'ai dû subir un examen d'entrée prouvant que je possédais la formation professionnelle nécessaire. J'ai eu à faire une traduction d'allemand en français et de français en allemand, une analyse de bilan et à établir un compte de pertes et profits un peu compliqué.

A la suite de cet examen, qui a duré deux jours, j'ai été admis à entrer aux Services de Caisse et de Comptabilité, à l'essai. Le temps d'essai est généralement de trois mois, après lesquels on devient employé définitif (pas encore fonctionnaire). Puis la place est mise au concours, avec l'indication que cette nomination aura lieu selon toutes probabilités par voie de promotion, et l'employé définitif doit présenter sa candidature.

Pour la nomination d'un fonctionnaire à une fonction supérieure, la même formalité est de règle. Moi-même, j'ai été nommé en 11^{ème} classe de traitement, comme comptable de 2^{ème} classe (il y a deux classes de comptables). De là, on passe, généralement sans trop de peine, après un certain nombre d'années de service, comme comptable de 1^{ère} classe et, lorsque des places sont à repourvoir, l'ascension peut continuer. Comme dans l'Armée, il y en a qui restent sous-officiers et d'autres deviennent généraux, mais les sous-officiers sont plus nombreux que les généraux.

Voilà, d'une manière générale, comment se fait le recrutement».

FALA O DR. AURELIANO FELISMINO:

«Merci, M. Heimann.

Alors, mon cher Ami, nous pouvons réserver quelques autres questions pour demain, parce que nous sommes ici, à vous entendre, avec un immense plaisir, il y a presque deux heures et demie et nous ne pouvons pas exiger plus de vous, mon cher M. Heimann. Ce sera un plaisir pour nous de vous poser certaines questions et cela peut nous permettre d'organiser avec encore plus d'intérêt nos discussions de demain, constituer une espèce de petit séminaire, par exemple».

DR. HEIMANN: — Je répondrai volontiers à toutes vos questions.

DR. AURELIANO FELISMINO: — Eh bien, demain, vous pourrez également poser quelques questions.

Je vous remercie de votre initiative. Une fois de plus, M. Heimann, merci et à demain 3 heures et demie. Je suis convaincu que vos auditeurs et certainement déjà vos admirateurs, seront fidèles.

DR. HEIMANN: — Je vous remercie.

Si vous permettez, j'ai encore un tout petit mot au sujet précisément des questions qui pourraient être posées. J'ai un peu empiété aujourd'hui sur le programme de demain en vue précisément des questions qui pourraient être soulevées. Je vous en prie, même les questions qui pourraient vous paraître naïves ou comme ne devant pas être posées, devraient l'être et je souhaite vivement qu'il en résulte si possible une discussion et pas simplement un jeu de questions à réponses. Car il est extrêmement difficile pour un étranger de se rendre compte de la valeur d'une question qui peut inclure une idée dont il ne saisit pas la portée par ignorance de la situation au Portugal ou, au contraire, y voir une difficulté qui n'existe qu'en Suisse. Alors, interrompez-moi dans mes réponses également et si vous voulez bien, demain je me tiendrai à votre disposition pour un temps plus long, n'ayant plus beaucoup à faire pour remplir le programme qui m'a été fixé.

Je vous remercie, Messieurs.

DR. AURELIANO FELISMINO: — Merci, Monsieur.

3.^A CONFERÊNCIA

Realizada em 7 de Abril de 1960

O Dr. Aureliano Felismino :

«*M. Heimann,*

J'ai dit à mes collaborateurs que vous êtes déjà un peu avancé dans votre exposé d'aujourd'hui et qu'en ce qui concerne toute la méthode de travail de ce jour, nous avons convenu, tous les deux, de laisser principalement un peu de temps pour quelques questions que l'un de mes collaborateurs aurait probablement besoin de vous faire.

Aussi, si vous le voulez bien, pour gagner du temps, vous avez immédiatement la parole».

M. Heimann :

«Je vous remercie, Monsieur le Directeur Général.

*Monsieur le Directeur Général,
Messieurs et Chers Collègues,*

Effectivement, j'ai empiété quelque peu hier, sur le programme d'aujourd'hui. Je me suis permis d'abuser de votre patience et de votre attention pour avoir plutôt un peu d'avance qu'un peu de retard au programme et vous permettre de me poser les questions ou de discuter les problèmes qui pourraient se poser à la suite de mes exposés.

Avant de passer au problème même qui devrait nous occuper aujourd'hui, et qui est une extension du programme prévu, j'aimerais ajouter quelques mots à ce qu'a dit hier Monsieur le Directeur Général de la Comptabilité Publique concernant les votations populaires relatives à la fixation des impôts. Il est vrai, et c'est remarquable, que le peuple suisse est appelé à se prononcer sur les impôts. C'est lui qui, en fin de compte, en décide. Il arrive quelquefois que le Gouvernement ait des surprises très désagréables dans ces votations populaires et les dernières années en ont fait la preuve évidente.

Le premier conseiller fédéral socialiste entré au Gouvernement a été appelé à préparer un nouveau régime financier après la guerre. La réforme, acceptée par l'Exécutif et amendée par les Chambres, a échoué devant le peuple.

Un deuxième conseiller fédéral a repris la tâche de réorganisation des finances de la Confédération, ce qu'on a appelé le nouveau régime financier et qui, une deuxième fois, devant le peuple, n'a pas trouvé grâce. Et une troisième fois, un conseiller du centre (du parti dénommé radical) a réussi finalement à introduire un régime financier, mais pour une durée relativement courte. C'est vous dire qu'il arrive quelquefois que le peuple ne suive ni le Gouvernement ni le Parlement. Quoi qu'il en soit, il ne faudrait pas dans les droits du peuple suisse en matière fiscale une merveille toute particulière et applicable uniquement en Suisse. Je suis persuadé que, dans un pays comme le Portugal, ce régime serait possible. Il demande sans doute une certaine tradition, une certaine progression et ne peut pas s'introduire d'un jour à l'autre; mais la chose me paraît possible étant donné qu'il y a, au Portugal, des institutions politiques et une opposition qui agissent, il y a des classes modestes et des classes dites possédantes, il y a des intérêts divergents (les gens de la mer, les travailleurs de la terre, des industriels, des propriétaires fonciers); il y a donc, comme en Suisse, une foule d'intérêts opposés. Et c'est du fait de cette opposition des intérêts qu'est possible le régime de détermination de l'impôt par le peuple. Ainsi, en Suisse, lorsque le Gouvernement propose des impôts, voire un régime fiscal fédéral, une opposition se manifeste entre les partis politiques. La gauche penche d'emblée et de par sa nature même — le groupement des intérêts des ouvriers et de la population à revenus modestes — vers l'impôt direct, l'impôt sur le revenu et la fortune, alors que les partis des possédants et les industriels préféreraient un impôt indirect (impôt sur le chiffre d'affaires ou droits douaniers, par exemple).

De ce fait, il faut rassembler une majorité et trouver une solution qui obtienne l'approbation populaire. Il y a là certes un inconvénient. Nous n'avons jamais de solution radicale, mais toujours un compromis entre les diverses solutions. Je dois reconnaître, en l'honneur du peuple suisse, que la maturité civique du citoyen suisse est un fait acquis. 650 ans de régime démocratique ont formé, par atavisme, par éducation, par instruction, une base suffisante. Mais je reste persuadé qu'il n'y a là rien de merveilleux et d'exclusif à la Suisse. Le Portugal pourrait passer à un régime de ce genre le jour où l'équilibre serait réalisé, non pas au point de vue gouvernemental, ceci n'est pas l'objet de mon propos; je pense à un équilibre de fait entre les différents intérêts précités. Le vote des impôts s'obtient moins par idéalisme que par opportunisme politique de chacun. Du reste, où est le véritable intérêt national? À courte vue, il peut être ceci et, à longue vue, cela, de sorte que le compromis fait de concessions réciproques vaut souvent mieux.

Cela servira d'introduction à ce que je voulais dire au sujet du régime économique suivi par la Suisse immédiatement après la deuxième guerre mondiale et les expériences dont je vous ai parlé entre autre en

matière de politique d'intervention et de formation de réserves de crises. Je vous ai indiqué que ces réserves de crises n'avaient absolument rien d'obligatoire, étaient basées uniquement sur la bonne volonté, soutenue et encouragée par des intérêts financiers directs, dont l'exonération fiscale. Or, toute la période d'après-guerre a démontré que la politique économique du Gouvernement était basée sur des considérations analogues. Car l'inconvénient de la décision fiscale qui, en fin de compte, est populaire, est un système non dépourvu de risques, quoique souvent avantageux. Il n'est pas certain que, dans tous les cas, il soit possible à chacun individuellement de discerner ce qui est bien au point de vue national, raison pour laquelle nous devons progresser lentement et nous appuyer sur les organisations sociales et économiques (soit les partis politiques, les syndicats, les coopératives — coopératives de consommation, par exemple — ou encore des organisations à tendance purement sociale) qui toutes jouent un très grand rôle en Suisse. En s'appuyant sur ces organisations, il est possible, sans devoir toujours faire appel aux deniers publics, à la Caisse de l'Etat, de résoudre les problèmes. Et c'est ainsi que nous avons pu, au moment où l'inflation menaçait la Suisse, au moment où l'expansion économique conduisait le citoyen suisse à dépenser dans son ensemble plus qu'il ne produisait et à vivre au-dessus de ses moyens, à vivre de son crédit, c'est ainsi, disais-je, que nous avons réussi en Suisse à freiner l'inflation uniquement par des conventions d'ordre privé issues de recommandations gouvernementales. Par exemple, les syndicats ouvriers ont accepté de renoncer à des revendications de salaires qu'il aurait été très facile de faire accepter à ce moment-là: l'ouvrier était très recherché et l'employeur aurait payé n'importe quel prix pour obtenir de la main d'œuvre dont il avait besoin. Les socialistes et les syndicats ouvriers auraient fort bien pu profiter de cette situation. Ils ont accepté de renoncer aux revendications de salaire, à condition que le patronat et le commerce renoncent eux, à des revendications quant aux prix. Et il s'est fait ce qu'on a appelé un accord de stabilisation. Cet accord, qui était de droit privé, qui ne comportait aucune obligation légale, a permis à la Suisse de maintenir une certaine stabilité monétaire. J'ai seulement voulu donner cet exemple pour démontrer que l'Etat peut aussi résoudre certains problèmes par d'autres voies que la contrainte, à condition qu'il diffuse ses desseins par l'information la plus large et que les leaders politiques, économiques et sociaux prennent conscience de l'intérêt général. J'espère simplement que la Suisse, sur ce plan, se maintiendra dans la bonne voie et qu'on n'attendra pas de l'Etat des merveilles, merveilles qu'il ne peut pratiquement pas offrir sans en demander le prix. Si les déficits s'accumulent, il ne reste plus qu'une seule solution et elle est automatique, c'est la dévaluation qui, en fin de compte, est un impôt invisible perçu sur les valeurs nominales, c'est-à-dire sur les biens non réels. Un propriétaire d'usine, un propriétaire

de lingots d'or, un propriétaire de terrains ne subissent pas cet impôt, mais tous ceux qui ont des titres d'Etat ou de la monnaie auront à le subir par la simple perte du pouvoir d'achat à l'intérieur du pays.

Abandonnant cette trop longue parenthèse sur la question soulevée par M. le Directeur Général, je voudrais aujourd'hui préciser le fonctionnement du service des paiements, non pas au point de vue de l'organisation du travail, mais au point de vue de la trésorerie. La Confédération Suisse, conformément à nos traditions, recourt le moins possible aux solutions particulières à l'Etat, pour adopter, d'une manière générale, celles des particuliers et de l'entreprise privée. Pour notre service de trésorerie, nous avons un régime à peu près identique à celui qu'aurait une grande entreprise industrielle et commerciale. La Confédération possède un compte-courant auprès de la Banque d'Emission (Banque Nationale Suisse), compte-courant qui est alimenté en premier lieu, il va de soi, par les recettes fiscales qui sont versées de toutes les parties de la Suisse, généralement, par le canton, et à la frontière pour ce qui est des droits de douanes. Tout est canalisé pour aboutir au compte-courant de la Confédération auprès de la Banque Nationale. Lorsque les recettes ne suffisent pas à alimenter le compte-courant, il faut recourir à l'emprunt. Cependant, il va de soi qu'il peut exister des périodes creuses dans la trésorerie qui ne justifient pas encore un emprunt auprès du public.

La Confédération Suisse dispose alors d'un instrument que nous avons appelé les rescriptions; ce sont des papiers de l'Etat remis à la Banque Nationale et qu'elle réescompte auprès des banques qui désirent placer leurs disponibilités. Ces rescriptions ont généralement une validité de un, deux et quelquefois de trois ans, quoique renouvelables tous les six mois. Les taux d'intérêt varient selon la durée de la validité. De ce fait, s'il y a déjà émission de papier de la part de l'Etat, il n'y a pas encore création artificielle de monnaie, car s'il y a, d'un côté, création de fonds pour l'Etat, de l'autre, des disponibilités sont retirées du marché des capitaux. L'émission de rescriptions présente donc le caractère d'un emprunt non public effectué auprès des banques à terme relativement court.

A côté des rescriptions existe un deuxième système qui, lui, est inflationniste. C'est le système des Bons du Trésor. Lorsque la Confédération manque momentanément de disponibilités, elle a la possibilité de remettre à la Banque Nationale, des effets de la même nature que les rescriptions, mais qui ne sont pas réescomptables par la Banque Nationale. Il y a donc là création de monnaie sans couverture, raison pour laquelle on a cru prudent d'en limiter le montant et la durée. En outre, l'usage des Bons du Trésor est réservé aux situations exceptionnelles.

Par exemple, au cours des deux guerres mondiales, il n'a pas été possible à la Confédération d'alimenter toujours sa Trésorerie en suffisance par les recettes courantes ou d'émettre des emprunts au moment

opportun. Le lancement d'un emprunt public en effet nécessite un certain délai pour en fixer les conditions, en organiser le placement auprès des banques, le lancer et le réaliser. On a donc fait usage du système des Bons du Trésor. Au fur et à mesure des besoins, la Confédération en remettait à la Banque Nationale pour des montants allant de 10 à 100 millions à la fois. Le crédit ouvert contre ces Bons du Trésor est actuellement limité à 400 millions. Nous n'avons jamais atteint ce chiffre car, au fur et à mesure que ces Bons du Trésor sont remis à la Banque Nationale et que le crédit ouvert s'épuise, on consolide cette dette flottante par l'émission d'un emprunt. Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, nous n'avons plus fait usage de cette possibilité d'alimenter la Trésorerie de l'Etat.

Pour effectuer ses paiements aux tiers, la Confédération procède, comme l'entreprise privée, par virements ou mandats de paiement de son compte en banque ou de son compte de chèques postaux. Quant aux paiements que les administrations doivent effectuer en espèces, on procède de la façon suivante. Pour les services installés sur la Place de Berne, le procédé est simple: pour le montant qui doit être versé, non pas à un fournisseur, mais en espèces à l'Administration ordonnatrice (comme le salaire des fonctionnaires), la Comptabilité centrale établit une assignation sur la Banque Nationale ou, dans certains cas, sur la Caisse d'Etat; le comptable de l'Administration en retire lui-même le montant à la Banque ou à la Caisse d'Etat, en donnant quittance au verso de l'assignation. Nous avons, au cours des vingt dernières années, supprimé, autant qu'il était possible, les caisses et les comptes de chèque des différentes administrations et centralisé le service des paiements. De ce fait, nous évitons le désavantage d'un éparpillement assez considérable de nos disponibilités et le contrôle s'en trouve simplifié. Mais il va de soi que pour les services décentralisés hors de Berne il s'agissait de trouver un procédé mieux adapté à leurs besoins. Je vous ai parlé de celui qui était employé jusqu'au moment de la réorganisation comptable de 1939. Ces services ordonnaient des avances de caisse ou en banque, avances qui pouvaient s'élever à plusieurs centaines de milliers de francs.

Pour obvier à cette dissémination des disponibilités, aux complications administratives des demandes d'avance et des ordres à la banque d'effectuer les virements, nous avons introduit le système de l'accréditif. L'Ecole Polytechnique Fédérale à Zurich, les Fonds Centraux de Compensation, à Genève, le Tribunal Fédéral à Lausanne et autres services qui sont en dehors du siège administratif de la Confédération à Berne, sont accrédités auprès d'une banque de leur localité (ou à défaut, de la poste) pour un montant maximum fixé mensuellement et renouvelé par tacite reconduction.

Le procédé comptable est le suivant: la banque se couvre des retraits de fonds en débitant la Banque Nationale, qui débite à son tour la Con-

fédération en compte-courant et la Comptabilité centrale débite un compte ouvert aux services accrédités. Lorsque le paiement est effectué, voire avant paiement si cela est possible, le service ordonne la dépense, comme il le fait pour toute dépense, mais indique comme destinataire du paiement son compte d'accréditif tenu à la comptabilité centrale. De cette façon, le Contrôle Fédéral des Finances est à même de constater, sans révision effectuée sur place, quelles sont les sommes retirées et quels sont les montants pour lesquels les décomptes ne sont pas encore faits et qui devraient donc se trouver dans la caisse du service. Il suffit aussi de suivre ces comptes pour savoir si les retraits sont réguliers, normaux et acceptables. Au besoin, le Contrôle des Finances procédera à l'improviste au contrôle de la caisse. Ainsi le contrôle et le ravitaillement des administrations en espèces sont assurés par le système de l'accréditif.

Ayant reconnu le côté pratique de ce système, nous avons tenté une expérience qui a fort bien réussi avec l'Armée. Il va sans dire que la troupe en service est mobile et qu'elle ne saurait être accréditée auprès d'une banque déterminée; elle a cependant besoin de disponibilités pour payer les fournisseurs courants, et pour toute dépense qui, selon l'usage, doit être payée au comptant. Nous avons introduit un système d'accréditif basé sur un réseau de banques et d'offices postaux. Le comptable de la troupe possède un carnet de chèques d'une espèce particulière émis par l'Etat et appelés «mandats pour avances», dont le montant n'est fixé que pour le maximum et que le comptable doit remplir lui-même. Ils sont payables par tous les bureaux de poste ou banques désignés sur une liste que possède le comptable, sur présentation d'une carte d'identité portant la photographie et la signature du comptable. Il doit signer les mandats pour avance au guichet même de la poste ou de la banque, de façon à permettre à l'employé du guichet de reconnaître l'authenticité de la signature. L'office qui a honoré le mandat pour avance en transmet une copie à la Direction générale des PTT, respectivement à la Banque Nationale qui débite la Comptabilité centrale. Celle-ci débite, à son tour, un compte ouvert à chacune des unités de la troupe. Ce compte sera crédité lors de la rédition des comptabilités militaires que doit tenir chaque comptable. Ce système a permis d'éviter, non seulement l'éparpillement des disponibilités, mais encore des risques non négligeables. On sait dans quelles conditions la troupe doit quelquefois se loger et qu'elle n'a pas de bureaux appropriés et moins encore de coffres-forts pour mettre en sûreté des sommes importantes. L'Etat peut mettre enfin à disposition des comptables, sans grandes formalités, les disponibilités dont ils ont besoin.

Nous allons probablement utiliser le système de l'accréditif très prochainement au sujet des constructions de routes. Comme je vous l'ai dit déjà, les cantons sont chargés de construire les routes nationales. Ils auront donc à faire des avances aux entrepreneurs et à payer des

factures. La Confédération aura à verser, en moyenne, 80 pour cent des frais. Comment ne pas obliger les cantons à se procurer les disponibilités par l'emprunt et sur lesquels ultérieurement la Confédération remboursera 80 pour cent, sinon en mettant à disposition des cantons la part de la Confédération au fur et à mesure des besoins? C'est alors que nous avons jugé rationnel d'accréditer les cantons auprès d'une banque déterminée que désignera la Banque Nationale, d'entente avec les autorités cantonales, pour le montant maximum nécessaire au cours d'un mois et renouvelable par tacite reconduction. Les cantons effectueront les paiements pour le compte de la Confédération, mais en leur nom.

Par ces exemples j'ai tenté de montrer comment nous avons concilié la centralisation de la trésorerie et de la comptabilité et la décentralisation de l'exécution et du paiement. Vous connaissez très certainement ce problème au Portugal, car je ne pense pas que les administrations du Nord du Portugal peuvent fonctionner sans disponibilités ni qu'elles attendent le bon vouloir de l'administration centrale installée dans cette bonne ville de Lisbonne, avant d'exécuter leurs tâches et de régler leurs dépenses.

Comme suite à cet exposé où il est question de comptabilité centralisée, il devrait être opportun de préciser en quoi elle consiste. Je vous ai dit hier que les administrations procédaient à l'ordonnancement et que les copies des ordonnances devenaient leur comptabilité, sitôt qu'y était joint l'avis comptable de la Comptabilité centrale, avis indiquant le solde avant l'opération, l'opération passée dans les comptes et le solde après l'opération. Ce système a été dénommé le système de l'enregistrement direct dans les comptes et ceci demande une explication. Dans la comptabilité traditionnelle, est tenu le journal qui sert à l'enregistrement chronologique des opérations. Du journal, les opérations sont reportées au grand livre et, au besoin, dans les livres auxiliaires.

Dans le système dit de l'enregistrement direct dans les comptes, l'écriture chronologique est remplacée, auprès des services de l'Administration, par l'enregistrement sur les ordonnances. Chacune d'elles ne contenant que des opérations relatives à un seul article budgétaire ou à un seul compte patrimonial, l'enregistrement est en même temps chronologique et systématique, c'est-à-dire qu'il est effectué dans l'ordre de succession dans le temps et suivant le regroupement par comptes. Ces ordonnances, qui représentent les comptes des administrations, sont récapitulées dans la comptabilité en partie double de la Comptabilité centrale. Les administrations tiennent leur comptabilité selon le système de l'enregistrement direct dans les comptes dans la forme de la comptabilité sur fiches, en lieu et place du traditionnel journal et des encombrants bouquins. Ce système présente encore un avantage pratique qui n'est que très rarement perceptible, mais qui n'en est pas moins réel: la falsification comptable est pratiquement impossible, étant donné que

le service ordonnateur n'a en main qu'une copie de l'ordonnance, l'original se trouvant au Contrôle des Finances, avant exécution, et une deuxième copie, après exécution, étant à la Comptabilité centrale. A moins d'une coïncidence exceptionnelle, la comptabilité elle-même ne peut être détruite, ni accidentellement, ni intentionnellement. Par le fait que trois exemplaires de la comptabilité sont conservés dans trois lieux différents (service ordonnateur, Contrôle des Finances et Comptabilité centrale) on a une garantie quasi absolue que l'on pourra retrouver, dans tous les cas, tous les éléments permettant de reconstituer la comptabilité.

Au cours de la guerre de 1939-1945, en cas de dislocation de l'Administration, de bombardement ou tout autre phénomène qui aurait menacé la conservation des faits enregistrés dans les comptes, on admettait que le système aurait permis de reconstituer la comptabilité au grand complet avec plus de garantie et moins de travail que la comptabilité traditionnelle.

Avant de terminer, je voudrais, sur la base de votre document n° 3 concernant la répartition tripartite des comptes en compte financier, variations de la fortune et compte capital, donner un mot d'explication sur les effets qu'aurait, dans la comptabilité, une perception de prospérité telle que je vous l'ai expliqué, pour compenser l'impôt traditionnel. Comme Monsieur le Directeur Général vous l'a fait remarquer, au Portugal, le peuple appelé à se prononcer en matière d'impôts déposerait un non dans l'urne. Je vous ai dit aussi qu'il ne faut pas se faire d'illusions au sujet du citoyen suisse; pas plus que le Portugais, le Suisse n'accepte des impôts avec enthousiasme, raison pour laquelle le système économiquement idéal, qui consiste à faire des déficits en période de crise et des bénéfices appréciables en période de prospérité, n'est pratiquement pas réalisable dans la mesure commandée par les circonstances. En temps de crise tout le monde admet l'endettement de l'Etat, mais la prospérité revenue, le contribuable hésite à combler les vides creusés pendant la crise. En Suisse, comme ailleurs, le slogan du public et des journaux est: «Point n'est besoin que l'Etat n'encaisse plus que ce qu'il lui faut». On ne dit pas que, depuis la guerre 1939-1945, un découvert de 6 milliards et demi de francs n'est pas encore comblé. Tout boni trouve toujours un député pour constater que les finances de la Confédération se portent admirablement et qu'elle peut, par conséquent, si le prophète est à droite, baisser les impôts, ou, s'il est à gauche, augmenter les prestations à la société. Or, si nous avons une contribution de prospérité, en plus de l'impôt proprement dit, destiné seulement à couvrir les dépenses annuelles et qui, en qualité de recette fiscale est crédité au compte financier, cette contribution économique s'inscrirait au compte capital au titre de dette envers les contribuables qui ont versé les suppléments de prospérité. Lorsque le contribuable peut, en tout ou partie suivant l'ampleur de la dépression, compenser l'impôt qu'il doit avec sa créance

contre l'État, l'impôt continuerait à s'inscrire aux recettes du compte financier, tandis que le montant compensé serait porté en diminution de la dette inscrite au passif du bilan. Il s'ensuit que le budget financier et le compte s'y rapportant conserveraient un équilibre relatif et constant. Ainsi, les conditions psychologiques, budgétaires et politiques seraient créées en vue de réaliser enfin le postulat des économistes reconnu juste depuis plusieurs années.

Je termine en exprimant l'espoir de vous avoir livré les secrets de notre comptabilité et de mes aspirations personnelles et que votre profit sera à l'échelle de l'enrichissement que j'emporte moi-même du Portugal, après les explications que m'a données votre directeur général dans son bureau sur certains aspects, extrêmement intéressants, de votre organisation administrative et des répartitions et statistiques comptables en matière de dépenses.

Je me tiens, Messieurs, à votre complète disposition, soit pour alimenter la discussion ou pour répondre à vos questions. Merci de votre attention».

DR. AURELIANO FELISMINO:

«*Mon Cher Ami,*

Si vous permettez, je ferai encore un petit exposé accompagné d'un peu plus de commentaires que ne devrait comporter un résumé».

Após estes comentários, o Dr. Aureliano Felismino disse ainda, dirigindo-se especialmente ao Dr. Heimann:

«Nous avons, chez nous, la Caisse Centrale du Trésor. Nous avons des services, en chaque localité du Portugal, qui font les dépenses sur la base du budget et enfin, des papiers viennent de tous les cantons administratifs jusqu'à la comptabilité publique, au Ministère où les dépenses sont affectées. Ensuite, mes collaborateurs liquident les dépenses. Ils vont, à nouveau, dans les mêmes cantons administratifs, dans le Sud, dans le Centre, dans le Nord. Nous avons une organisation de caisse dans tous les lieux centraux que nous appelons «distritos», mais la cellule de la Comptabilité publique, c'est le «concelho» (conseil) et le conseil vient au district qui centralise. Et après, tous les papiers viennent, à nouveau, à la Comptabilité publique. Là, nous voyons si tout a été régulièrement payé. Voilà, le Nord est égal au Sud dans ce cas et égal au Centre.

Nous n'avons pas ici la comptabilité publique en partie double. Or, vous savez que, depuis 1863, il y a une loi qui dit que la comptabilité publique se fait en partie double, mais nous ne faisons pas encore la

comptabilité en partie double. Je pense que la grande difficulté est qu'au Portugal nous avons encore le budget de caisse et la comptabilité de caisse. Alors nous présentons tout cela: les comptes. Vous avez fait, M. Heimann, un aperçu admirable et je suis tout à fait d'accord avec vous sur la manière différente dont vous présentez les comptes du budget. Mais nous, non. Nous, nous présentons les comptes comme une exécution parfaite, égale au budget. Nous avons une dotation budgétaire, nous avons un crédit qui est autorisé. Combien avons-nous dépensé de ce crédit? Voilà, c'est le compte. Nous sommes un peu en retard à ce point de vue. Et je considère ce que vous avez dit à tous mes collaborateurs comme une chose admirable, car j'aime la comptabilité sur fiches et la comptabilité en parties doubles».

M. DARIO GONÇALVES: — Excusez-moi, Monsieur . . .

M. HEIMANN: — Mais, je vous en prie . . .

DR. AURELIANO FELISMINO: — Je vais vous présenter M. Dario Gonçalves.

Je vous ai décrit mon chef de bureau et je vous ait dit que tout directeur général qui dispose d'un esprit organisateur comme celui de M. Dario Gonçalves est un directeur général heureux. Et bien, je suis un directeur général heureux!

M. HEIMANN: — C'est parfait!

M. DARIO GONÇALVES: — Merci. Il m'intéresserait de savoir si vous utilisez au Ministère des Finances, à côté des cartes perforées, les bandes magnétiques. Si j'ai bien compris votre conférence d'hier, il me semble que vous y avez fait allusion . . .

M. HEIMANN: — Je vous remercie de me poser cette question. En fait, nous n'avons pas encore le système des bandes magnétiques. Il est à l'étude présentement. Même pour la comptabilité proprement dite, nous n'utilisons pas les cartes perforées. Nous avons des machines comptables électriques et faisons le dépouillement statistique, une fois par mois, à l'aide des cartes perforées de l'Administration des Douanes. Mais le système des bandes magnétiques qui est à l'étude devrait pouvoir être introduit d'ici deux ans à peu près, car l'organisation actuelle est une base de départ excellente pour le travail sur cartes perforées et bandes magnétiques. Il demande cependant des transformations telles que nous devons en étudier les modalités. La bande magnétique offre de telles possibilités qu'il s'agit de faire un inventaire des besoins avant tout. Pour illustrer la capacité des machines électroniques, je vous dirai simplement ceci: on calcule en millièmième de seconde pour la lecture d'une bande magnétique. Une fois l'opération enregistrée, il s'agit de la lire

(également à l'aide de la machine) pour effectuer des calculs ou des opérations. La lecture magnétique contenant le texte d'un journal de Lisbonne de onze pages est effectuée en une seconde.

Par cet exemple seul, on voit déjà que les voies sont tout à fait nouvelles et qu'il s'agit de déterminer les buts avant de choisir les moyens, c'est-à-dire le type de machine et le procédé. En effet, lorsque nous employons le système traditionnel de l'enregistrement mécanographique à l'aide de machines électriques «Burroughs» ou «National», ou encore «Mercedès», par exemple, nous procédons par l'inscription d'une quantité de données qu'il s'agira de relever ultérieurement, sous forme de totaux ou de soldes. Il sied donc d'organiser la comptabilité et l'ordre de succession des enregistrements, de façon à éliminer les sources d'erreur et à augmenter au maximum les possibilités de lecture.

Avec la bande magnétique, le problème se pose différemment. Par exemple, l'ordre dans lequel les opérations sont enregistrées est indifférent, puisqu'à la vitesse de lecture d'une seconde pour onze pages d'un journal, les reclassements ne posent aucun problème. En quelques minutes l'extraction de données statistiques normales est terminée. Avec les cartes perforées les opérations de reclassement et d'impression en clair à l'aide d'une machine perfectionnée (par exemple une «I. B. M.»), demandent déjà plusieurs heures. Et pourtant la vitesse d'exécution d'une trieuse dépasse de beaucoup les possibilités des mécanographes comptables. Si jusqu'aujourd'hui nous n'avons pas encore pris la décision de passer au système des bandes magnétiques, la raison en est extrêmement simple: la Suisse, encore plus que le Portugal, n'est pas une entité économique suffisamment grande pour employer les machines à bandes magnétiques qui fonctionnent déjà dans le domaine de l'industrie en Amérique, où l'on travaille sur une base infiniment plus large et avec un volume de chiffres beaucoup plus considérable. Autrement dit, si nous avons accepté de passer à ce système, il y a dix ou quinze ans, nous aurions acheté un avion DC-6 pour transporter une lettre, raison pour laquelle nous avons retardé l'introduction de ces machines sur bandes magnétiques, en attendant que le prix et la capacité des machines soient adaptés à nos besoins. Or, aujourd'hui, l'industrie des machines à bandes magnétiques est à même de nous fournir des machines à notre portée, à notre format de petit pays de 5 millions d'habitants et de notre comptabilité publique.

Puisque je m'adresse à un organisateur, je préciserai encore que l'organisation sur bandes magnétiques postule une centralisation accentuée. Alors qu'il est possible d'installer des machines à écrire dans chaque bureau, il ne faut des «mécanographes comptables» que pour un ensemble de bureaux, tandis que les installations à bandes magnétiques couvrent des besoins beaucoup plus vastes. Le travail que nous faisons actuellement — travail d'étude préliminaire — consiste à inventorier

tous les travaux du Département des Finances, qui comprend l'Administration des Finances, l'Administration des Contributions et l'Administration des Douanes notamment. Une fois résolu le problème de l'exécution des tâches du Département des Finances à l'aide des machines électroniques, nous constatons que nous n'utilisons, selon toute probabilité, que 40 pour cent de leur capacité seulement. Au moment où les machines fonctionneront, de nouvelles tâches et des problèmes anciens qui n'auront pas encore été résolus à satisfaction pourront être intégrés au nouveau système et l'on devra centraliser encore. Voilà pourquoi nous en sommes encore à la machine comptable et que nous ne faisons usage que des machines à cartes perforées qui existent dans d'autres services.

Je pense avoir répondu.

M. DARIO GONÇALVES: — Merci bien, Monsieur.

Si vous le permettez, une autre petite question . . . N'avez-vous pas en Suisse, au Ministère des Finances, un Service Mécanographique central?

M. HEIMANN: — Si.

M. DARIO GONÇALVES: — La mécanisation des bulletins de paie des fonctionnaires est-elle séparée de celle des contributions?

M. HEIMANN: — Pour le moment, nous avons six machines mécanographiques pour la Comptabilité centrale, une machine pour le Service des Paiements, deux autres pour la Caisse d'Épargne du Personnel fédéral et, enfin, deux machines pour le Service des Titres. En tout, une dizaine de machines de différentes marques selon les besoins. Pour ce qui est de l'Administration des Contributions, nous ne tenons qu'un seul compte de liaison à la Comptabilité centrale, étant donné qu'il était plus facile, au point de vue organisation, de séparer les deux services de comptabilité de l'Administration des Finances et de celles des Contributions, sinon aux quelques 800 paiements par jour qui parviennent à la Comptabilité centrale, il aurait fallu y ajouter tous les paiements des contributions, alors que ces derniers sont déjà triés automatiquement par le fait que les débiteurs effectuent leurs paiements à des comptes de chèques postaux distincts pour chaque genre d'impôt.

Quant à la douane, elle a un régime absolument séparé de la Comptabilité centrale, sauf, également, un compte de liaison et les articles budgétaires. Pour les recettes douanières, on a aussi estimé qu'il était plus rationnel de n'en point centraliser l'enregistrement de détail. Le jour, toutefois, où la bande magnétique sera utilisée, il s'agira d'étudier à nouveau le problème.

Au sujet du salaire des fonctionnaires, une centrale distincte de nos services travaille à l'aide des cartes perforées. Là aussi, il y avait avan-

tage à confier la comptabilité des crédits budgétaires au service de comptabilité et le détail, l'envoi des décomptes individuels, les calculs (j'ai vu que vous avez des « tabelas » indiquant tous les calculs à faire) à une organisation dotée de machines à cartes perforées.

M. DARIO GONÇALVES: — Ce n'est pas un calculateur que vous avez?

M. HEIMANN: — C'est un calculateur par la combinaison des différentes cartes, comme par exemple une carte de base indiquant le nom du fonctionnaire et autres données personnelles, une deuxième concernant le salaire de base, une troisième la situation de famille qui permet le calcul des allocations pour enfants, allocations familiales, etc. Une quatrième carte relève les retenues obligatoires ou désirées par le fonctionnaire. Ces cartes combinées permettent de faire les calculs. Pour simplifier le service de caisse, les salaires à verser en espèces sont en outre arrondis aux dix francs inférieurs pendant onze mois de l'année et la machine reporte toujours le solde. Au mois de décembre, comme cadeau de Noël, le fonctionnaire reçoit enfin son salaire complet.

M. DARIO GONÇALVES: — Vos machines sont des « Bull » ou « I. B. M. »?

M. HEIMANN: — Nous avons des « I. B. M. » et des « Bull ».

Dr. AURELIANO FELISMINO: — Je voudrais encore vous poser une question. Je crois que dans quelques cantons, Zurich, Genève, vous avez la mécanisation du salaire du personnel . . .

M. HEIMANN: — L'organisation cantonale est extrêmement diverse en Suisse. Il y a certains petits cantons qui en sont encore à la comptabilité manuscrite en partie simple, purement camérale. D'autres cantons ont passé à la comptabilité mécanographique relativement simple; plusieurs cantons ont repris le système de la Confédération et, enfin, certains cantons sont fortement mécanisés dans des domaines distincts. Genève — que vous avez cité — par exemple, a un système à cartes perforées, en particulier pour les services industriels: gaz, électricité, etc., alors que la comptabilité se fait selon un procédé moins perfectionné.

Dr. AURELIANO FELISMINO: — Avez-vous, Messieurs, d'autres questions à formuler?

C'est maintenant presque une revendication que M. Henriques do Carmo veut vous présenter. Il s'agit de la défense des intérêts des fonctionnaires. Y a-t-il des syndicats? Quelque organisme qui puisse dire au Gouvernement: nous, les fonctionnaires, gagnons peu. Nous aurions besoin de gagner un peu plus. Voilà bien une question révolutionnaire! . . .

M. HEIMANN: — Messieurs, je suis très à l'aise pour répondre à mes collègues portugais que la question se pose sans doute en Suisse comme au Portugal. La réponse qui y est donnée est spécifiquement suisse. Il existe des associations de fonctionnaires qui jouent le rôle de syndicats et qui ont des revendications à présenter. Comme dans tout syndicat, il y a également une politique du personnel. La question — comme je vous l'ai déjà dit — se complique en Suisse, par les différenciations linguistiques, politiques, voire religieuses. Si bien qu'il existe toute une série d'associations — cinq ou six — qui se sont regroupées pour former l'Union des Associations du Personnel et lorsqu'au sein de cette Union l'unité peut se faire, cette Union présente les revendications communes. Le Gouvernement arrive généralement à des solutions de compromis avec ces associations. Si le Gouvernement ne voulait pas faire de concessions sur des points essentiels ou considérés comme tels par les associations, celles-ci qui ont leurs représentants plus au moins attitrés au Parlement, auraient la possibilité de soulever le problème au Parlement et de le reporter ainsi du terrain professionnel sur le terrain politique. Il va de soi que les intérêts peuvent varier parmi les fonctionnaires, et les dirigeants syndicaux ont un avantage évident à s'occuper de la masse des fonctionnaires. De ce fait, jusqu'à la fin de la guerre il s'est produit un nivellement des salaires en faveur des fonctionnaires des classes inférieures où se recrute la majorité des syndiqués.

Les fonctionnaires supérieurs ont cru bon de créer une Association des Fonctionnaires Supérieurs, pour atténuer ce nivellement et faire valoir leurs revendications quant à l'éventail des salaires. Il est assez rare que les associations soient en conflit ouvert avec le Gouvernement. En plus des associations existent officiellement, au sein de l'Administration, des commissions paritaires. Ces commissions comprennent sauf erreur des représentants du Gouvernement, fonctionnaires eux-mêmes, des représentants des fonctionnaires en tant qu'employés et des conseillers neutres. Enfin, tout fonctionnaire a le droit, contre une décision de l'Administration le concernant, de recourir à l'échelon supérieur jusqu'à et y compris le Conseil fédéral. Dans certains cas, il peut encore recourir auprès du Tribunal Fédéral. En cas de recours «téméraire», je crois que les frais peuvent être mis à sa charge.

Dr. AURELIANO FELISMINO: — Encore une question. Le même fonctionnaire, M. Henriques do Carmo, désirerait avoir des précisions sur l'assistance aux fonctionnaires en cas de maladie.

M. HEIMANN: — Je vous dirai que, théoriquement, il n'existe pas d'assistance aux fonctionnaires. Je dis théoriquement, car en cas de maladie, suivant les années de service, le fonctionnaire a droit à un mois jusqu'à (si je suis bien renseigné) une année de salaire pour maladie. D'habitude, le maximum est fixé, je crois, à six mois de salaire complet;

par la suite le salaire est soumis à des réductions progressives. En outre, pour les fonctionnaires qui tomberaient dans le besoin (lorsque la maladie par exemple occasionne des frais particulièrement élevés) il existe plusieurs possibilités de secours, je dirais semi-officiels. Il y a d'abord une Caisse de l'Association des Fonctionnaires qui fait des prêts sans intérêts ou des prêts à intérêts réduits. Il existe une Caisse de Secours de la Confédération, dans les cas recommandés par les Services de l'Administration sur décision du Conseil d'Administration de la Caisse d'Assurance du personnel fédéral.

DR. AURELIANO FELISMINO: — Merci, Monsieur Heimann.

UN de mes collaborateurs, M. Faria Moita, a besoin d'être éclairé sur le coût de la comptabilité patrimoniale, qui est probablement un peu plus chère que la comptabilité de caisse. Est-ce que le coût peut inciter à la simplification d'une comptabilité publique de caisse?

M. HEIMANN: — Il s'agit donc du problème du prix de revient, du coût d'une comptabilité patrimoniale en regard des services que rend cette comptabilité patrimoniale.

DR. AURELIANO FELISMINO: — Si vous me permettez: la question a été un peu débattue entre nous, parce que votre comptabilité publique est celle d'un Etat fédératif et que la nôtre, ici, est centralisée. Donc, si nous avons besoin — et nous avons effectivement besoin — de monter une comptabilité patrimoniale, nous aurions besoin de mettre, dans chaque service, un comptable qui saurait parfaitement la comptabilité patrimoniale. Nous avons beaucoup de services qui sont répartis dans tout le Portugal. Le problème, je pense, est tout à fait différent au Portugal et même en France, en Espagne . . ., de ce qu'il est, par exemple, en Suisse, ou au Brésil, ou encore en Amérique du Nord, qui sont des républiques fédérales. Alors, je vous ai posé cette petite question pour que vous puissiez vous-même orienter la réponse.

M. HEIMANN: — Si vous permettez, Messieurs, je commencerai peut-être par rectifier l'idée que l'on pourrait se faire, en vertu des explications que j'ai données, quant au fédéralisme. Il est bien entendu que tout ce que j'ai dit de la comptabilité se rapporte à une comptabilité de l'Etat comme on pourrait la concevoir pour le Portugal. La Confédération Suisse est d'une part un tout indivisible, c'est l'Etat central, et se compose d'autre part de vingt-cinq petits Etats (cantons et demi-cantons), les uns et les autres tenant leur propre comptabilité. Chacune d'elles est une comptabilité absolument comparable à celle du Portugal, même si l'Etat central, qui s'appelle «Confédération Suisse» et couvre tout le territoire de la Suisse, n'exerce qu'une partie des fonctions, les autres fonctions étant exercées par les cantons.

Je ne crois donc pas qu'on puisse faire une différence essentielle entre le Portugal et la Suisse quant à la comptabilité. Ceci étant dit, j'en viens à la question précise du prix de revient de la comptabilité patrimoniale. Je vous avouerai Messieurs, que je n'ai jamais fait le calcul, mais il m'est parfaitement clair que la comptabilité patrimoniale ne coûte rien de plus que ce que vous coûte à vous-mêmes l'enregistrement comptable de vos opérations pour la raison suivante: votre comptabilité camérale des dépenses et des recettes, j'en suis persuadé, ne vous suffit pas et, comme partout ailleurs, vous tenez sous une forme quelconque des comptes patrimoniaux, dont une comptabilité de caisse, un compte de la banque, une comptabilité des dettes de l'Etat et une comptabilité de ses créances, le compte de vos titres, si vous avez un portefeuille.

Il existe donc déjà une comptabilité patrimoniale chez vous, mais elle n'est pas tenue dans le cadre de la comptabilité générale de l'Etat. En outre, je considère que c'est une erreur de croire que les comptables de toutes les administrations doivent nécessairement connaître la comptabilité double (bien que ce principe s'apprenne très facilement); il suffit que la Comptabilité centrale dispose d'un personnel parfaitement instruit en matière de comptabilité double. En effet, les opérations faites dans les services décentralisés se traduisent toujours par une pièce comptable de caisse ou une constatation de dette ou de créance. Cette pièce comptable suffit à la Comptabilité centrale pour tenir des comptes patrimoniaux en parties doubles. La seule difficulté est de commencer la comptabilité patrimoniale: il faudrait faire l'inventaire des actifs et des passifs de l'Etat; c'est là qu'est la difficulté. Mais, si vous renoncez à ce travail de base difficile à faire, que vous ne commenciez une comptabilité qu'avec les comptes de caisse, de banques et des dettes et que vous ouvriez les comptes nécessaires toutes les fois qu'une écriture intégrale (doit et avoir) ne peut pas être passée dans les comptes existants, d'ici quelques années, je vous le garantis, vous aurez un bilan comparable à celui de la Suisse. Une telle comptabilité ne coûte pas plus que la comptabilité simple. Elle est seulement systématisée, elle peut être publiée à l'intention des intéressés, notamment l'Administration, le Gouvernement et, au besoin, le Parlement.

A l'Institut International des Finances Publiques, au Congrès de Bruxelles, lorsque feu M. le Ministre Max Léo Gérard, pour justifier son scepticisme à l'égard de la comptabilité patrimoniale de l'Etat, posait la question: «Comment les Français pourraient, par exemple, exprimer au bilan la valeur de la Place de la Concorde?», j'ai répondu: «La Place de la Concorde n'est pas un élément du patrimoine de l'Etat en sa qualité de personne juridique. Additionnez vos dettes, additionnez vos créances, calculez votre avoir en caisse et votre avoir en banque et vous aurez déjà une comptabilité patrimoniale. Appliquez à toutes les écritures, à partir d'aujourd'hui, le procédé de la partie double et vous arriverez

automatiquement à la comptabilité patrimoniale. Vous ne pourrez pas l'éviter. Mais si l'on se contente de la comptabilité camérale, on ne tient que des parties de comptabilité patrimoniale dans des carnets de ménagère.»

DR. AURELIANO FELISMINO: — Merci bien. C'est une excellente idée pour faire un travail dans notre Cabinet d'Etudes.

LE FONCTIONNAIRE M. FARIA MOITA: — Une question seulement.

Etant donnés les avantages d'ordre économique et social de la comptabilité patrimoniale, peut-on conclure qu'il vaut la peine d'installer une telle comptabilité au Portugal?

DR. AURELIANO FELISMINO: — Si vous permettez, je peux répondre.

Après l'exposé de M. Heimann, mes collègues et moi n'avons aucun doute. Nous pouvons mettre à notre service la comptabilité patrimoniale.

Mais vous avez, en Suisse, une grande chance. C'est que vous-même, comme directeur général de la Comptabilité Publique de la Suisse, vous avez la Trésorerie, vous avez la comptabilité patrimoniale, je pense aussi l'inventaire et également la Comptabilité Publique comme moi-même. Mais, chez nous, les choses ne se passent pas de cette manière. Nous avons la Comptabilité Publique (la Direction Générale de la Comptabilité Publique) et nous avons la Direction Générale du Trésor à laquelle est attribué tout le patrimoine de l'Etat. La difficulté consiste à savoir combien coûte la place — cette jolie place — sur le Tage et combien coûtent également la statue de D. José, les routes, les mines même. Je considère, comme vous, que ça c'est le patrimoine public. Nous avons essayé un bilan, il y a quatre ou cinq ans, mais nous n'avons pas encore les chiffres de l'inventaire. Toutefois, nous pouvons tout simplement faire la comptabilité patrimoniale et je souhaite que, dans ma vie encore, il me soit donné de m'en occuper.

Merci.

M. HEIMANN: — Je le souhaite également.

LE FONCTIONNAIRE M. OLIVEIRA REBORDÃO: — En Suisse, les fonctionnaires publics bénéficient de l'allocation familiale. Est-ce que cette allocation est inscrite à titre global dans chaque Département du Ministère?

M. HEIMANN:

«Monsieur le Directeur Général,
Messieurs et Chers Collègues,

Je n'ai malheureusement plus le temps de répondre complètement, car la demande relève avant tout de questions comptables et de principe; elle soulève le problème du compte ordinaire et du compte extraordinaire.

J'ai, à ce sujet, un avis personnel que, momentanément en tous cas, le Gouvernement partage mais au sujet duquel, très souvent, il faut revenir car les partisans du compte extraordinaire sont nombreux. Mon avis personnel est que dans l'activité de l'Etat, la distinction entre l'ordinaire et l'extraordinaire est arbitraire. Cherboni, le grand comptable italien du siècle passé, avait dit: il n'y a qu'une seule manière de compter et c'est la bonne. Toutes les recettes de la Confédération Suisse sont des recettes ordinaires. Il n'y a pas de recettes extraordinaires. Il peut y avoir des recettes dites «affectées», par exemple le droit prélevé sur le tabac qui est affecté à la couverture des dépenses de la Confédération pour l'assurance vieillesse et survivants. Elle n'en apparaît pas moins au budget unique et universel de la Confédération au titre de recette fiscale. Toutefois, par le compte des variations de la fortune, nous en annulons l'effet positif sur le résultat comptable de l'exercice en faisant un versement à la provision y relative, étant donné son affectation. Il n'y a donc pas de recettes extraordinaires, de sorte que la réponse à la première partie de la question se trouve ainsi faite.

A quel article budgétaire figurent les allocations familiales? Nous avons distingué, parmi ce que reçoit le fonctionnaire, deux genres de dépenses. D'un côté, les prestations qui profitent au fonctionnaire directement et qui doivent être considérées comme un salaire, non pas seulement la rémunération de son travail, mais aussi le salaire relevant de son état civil, de son lieu de résidence et son rang dans l'administration. Ce salaire se compose d'un salaire de base qui est déterminé par sa fonction et ses années de service, d'une allocation, dite de résidence, calculée en vertu du prix des loyers et de sa situation de famille (célibataire ou marié), et d'une allocation pour enfants (le droit à l'allocation s'éteint lorsque l'enfant atteint l'âge de 18 ans, à moins que, par suite de sa formation professionnelle, il ne reste à la charge du fonctionnaire, auquel cas l'allocation est versée jusqu'à l'âge de 20 ans). Il y a lieu d'ajouter enfin une allocation dite de vie chère. Le tout constitue la rémunération du fonctionnaire qui est imputée à un article budgétaire unique par administration. En plus de cela, le fonctionnaire peut recevoir des prestations en nature, par exemple, un uniforme. Etant donné l'économie qui en résulte pour lui, cet uniforme est considéré comme faisant partie de la rémunération. Certaines administrations ont tenu à séparer de telles prestations au budget en usant de la subdivision spécifique dont je vous ai parlé précédemment. En plus du salaire, le fonctionnaire peut recevoir enfin des indemnités qui n'augmentent pas ses revenus; par exemple une indemnité pour accident de service en compensation d'un dommage subi ou le remboursement de ses frais de déplacements et de séjour hors de son domicile pour voyages de service. Ces prestations n'entrent plus dans la rémunération du fonctionnaire, mais dans les dépenses générales (les dépenses de fonctionnement des services).

Dans tous les cas cités, les dépenses sont inscrites dans ce budget unique et universel.

Ai-je répondu?».

O DR. AURELIANO FELLSMINO:

«Mes Amis,

Nous sommes arrivés au terme de ce petit cycle de trois conférences prononcées par une personnalité aussi remarquable qu'humaine et charmante dans sa simplicité et sa sincérité.

Je vous assure, M. Heimann, que vous avez laissé en moi-même et chez tous mes collaborateurs, dans cette modeste salle où se forment les fonctionnaires de ma Direction Générale, un très bon souvenir professionnel et humain.

Merci, Monsieur Heimann.

Vos conférences seront publiées et quand, de temps à autre, nous nous reporterons à vos exposés, vous reviendrez vous-même à notre mémoire et, par la pensée, nous vous dirons souvent encore, mais en portugais: «Obrigado, Doutor Heimann».

ANEXOS

Rechnungsabschlüsse des Bundes 1913 — 1959
Clôture des comptes de la Confédération 1913 — 1959

in Millionen Franken

en millions de francs

Jahr Année	Gesamtrechnung — Compte général								Fehlbetrag der Bilanz Découvert du bilan
	Finanzrechnung Compte financier			Vermögensveränderungen Variations de la fortune			Abschluß Clôture		
	Ausgaben Dépenses	Einnahmen Recettes	Überschuß Excédent	Aufwand Charges	Ertrag Revenus	Überschuß Excédent	Reinaufwand Déficit	Reinertrag Boni	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1913	121,2	104,4	— 16,8	15,3	18,5	3,2	13,6	—	102,5(*)
1914	223,9	82,5	— 141,4	12,6	21,1	8,5	132,9	—	30,4
1915	300,3	83,9	— 216,4	5,7	12,7	7,0	209,4	—	239,8
1916	346,3	198,8	— 147,5	4,5	11,0	6,5	141,0	—	380,8
1917	465,6	244,6	— 221,0	3,6	9,1	5,5	215,5	—	596,3
1918	574,1	303,6	— 243,5	36,4	14,8	— 21,6	265,1	—	861,4
1919	573,0	357,6	— 215,4	28,6	19,1	— 9,5	224,9	—	1 086,3
1920	616,3	439,4	— 176,9	28,9	118,3	89,4	87,5	—	1 173,8
1921	539,8	312,5	— 227,3	38,5	47,7	9,2	218,1	—	1 391,9
1922	426,2	382,4	— 43,8	27,0	18,4	— 8,6	52,4	—	1 444,3
1923	427,9	338,8	— 89,1	27,4	49,8	— 22,4	66,7	—	1 511,0
1924	376,3	375,7	— 0,6	74,7	31,8	— 42,9	43,5	—	1 554,5
1925	376,5	391,4	14,9	54,5	27,5	— 27,0	12,1	—	1 566,6
1926	382,8	456,6	73,8	46,5	14,4	— 32,1	—	41,7	1 524,9
1927	360,8	396,3	35,5	45,6	31,1	— 14,5	—	21,0	1 503,9
1928	365,7	448,3	82,6	74,3	21,0	— 53,3	—	29,3	1 474,6
1929	376,9	517,4	140,5	117,9	8,1	— 109,8	—	30,7	1 443,9
1930	483,4	634,7	151,3	130,3	16,4	— 113,9	—	37,4	1 406,5
1931	403,6	488,5	84,9	63,2	45,9	— 17,3	—	67,6	1 338,9
1932	432,5	471,7	39,2	56,9	34,9	— 22,0	—	17,2	1 321,7
1933	450,2	439,9	— 10,3	64,6	37,3	— 27,3	37,6	—	1 359,3
1934	497,1	485,3	— 11,8	40,3	70,1	— 29,8	—	18,0	1 341,3
1935	505,1	524,6	19,5	32,3	15,6	— 16,7	—	2,8	1 338,5
1936	517,6	542,1	24,5	116,3	18,4	— 97,9	73,4	—	1 411,9
1937	537,3	563,3	26,0	76,6	30,8	— 45,8	19,8	—	1 431,7
1938	604,4	569,3	— 35,1	92,5	30,3	— 62,2	97,3	—	1 529,0
1939	964,0	621,5	— 342,5	94,2	34,3	— 59,9	402,4	—	1 931,4
1940	1 806,8	932,9	— 873,9	113,9	142,3	— 28,4	845,5	—	2 776,9
1941	2 141,8	1 283,0	— 858,8	115,3	89,5	— 25,8	884,6	—	3 661,5
1942	2 261,4	1 458,7	— 802,7	76,0	103,3	— 27,3	775,4	—	4 436,9
1943	2 482,3	1 505,5	— 976,8	257,3	117,4	— 139,9	1 116,7	—	5 553,6
1944	2 593,9	1 597,6	— 996,3	280,4	76,9	— 203,5	1 199,8	—	6 753,4
1945	2 323,1	1 513,4	— 809,7	1 189,6	276,2	— 913,4	1 723,1	—	8 476,5
1946	2 212,9	2 411,3	198,4	298,4	95,3	— 201,1	2,7	—	8 479,2
1947	1 946,7	2 208,9	262,2	170,4	228,6	— 58,2	—	320,4	8 158,8
1948	1 946,7	2 239,3	292,6	274,0	157,7	— 116,3	—	176,3	7 982,5
1949	1 581,4	1 639,7	58,3	274,7	218,6	— 56,1	—	2,2	7 980,3
1950	1 637,0	1 973,7	336,7	368,5	203,1	— 165,4	—	171,3	7 809,0
1951	1 786,5	1 757,3	— 29,2	207,1	245,9	— 38,8	—	9,6	7 799,4
1952	2 161,5	1 949,9	— 211,6	440,1	470,4	— 30,3	181,3	—	7 980,7
1953	1 884,0	1 974,8	90,8	551,4	416,2	— 135,2	44,4	—	8 025,1
1954	1 959,2	2 320,2	361,0	437,7	306,5	— 131,2	—	229,8	7 795,3
1955	1 948,7	2 245,3	296,6	308,8	227,1	— 81,7	—	214,9	7 580,4
1956	1 963,6	2 610,6	647,0	467,4	243,5	— 223,9	—	423,1	7 157,3
1957	2 238,2	2 440,3	202,1	384,7	364,4	— 20,3	—	181,8	6 975,5
1958	2 643,2	2 826,2	183,0	456,5	568,8	— 112,3	—	295,3	6 680,2
1959	2 482,4	2 722,7	240,3	471,1	394,2	— 76,9	—	168,4	6 516,8

(*) Reinvormögen — Fortune net.

Schulden des Bundes 1913—1959
Dette de la Confédération 1913—1959

in Millionen Franken

en millions de francs

Jahr Année	Öffentliche Schulden — Dette publique					+ Zunahme — Tilgung + Augmentation — Amortissement	Stand Etat	Verwaltungs- schulden Dette admi- nistrative	+ Zunahme — Tilgung + Augmentation — Amortissement	Stand Etat	Schulden insgesamt Dette totale		
	Feste Schulden Dette consolidée		Schwebende Schulden Dette flottante		Stand Etat						Stand Etat	Stand Etat	Stand Etat
	Auf- nahme Con- tractée	Rück- zahlung Rem- boursée	Auf- nahme Con- tractée	Rück- zahlung Rem- boursée									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10				
1913	31,5	1,4	0,6	—	+ 30,7	147,3	—	+ 10,2	147,3				
1914	80,0	1,5	117,7	61,0	+ 135,2	282,5	—	+ 135,2	282,5				
1915	182,2	1,5	392,4	340,6	+ 232,5	515,0	—	+ 232,5	515,0				
1916	200,0	28,9	813,7	698,5	+ 286,3	801,3	—	+ 286,3	801,3				
1917	200,0	31,5	1 180,4	1 079,4	+ 269,5	1 070,8	0,1	+ 269,6	1 070,9				
1918	362,4	29,1	1 534,8	1 496,4	+ 371,7	1 442,5	15,3	+ 386,9	1 457,8				
1919	384,3	81,1	1 810,3	1 805,0	+ 308,5	1 751,0	8,6	+ 301,8	1 759,6				
1920	365,0	140,6	1 202,0	1 305,9	+ 120,5	1 871,5	3,1	+ 115,0	1 874,6				
1921	260,0	107,7	717,8	787,8	+ 82,3	1 953,8	9,8	+ 89,0	1 963,6				
1922	500,0	355,7	248,5	328,5	+ 64,3	2 018,1	6,8	+ 61,3	2 024,9				
1923	410,0	258,6	760,4	725,3	+ 186,5	2 204,6	21,6	+ 201,3	2 226,2				
1924	248,0	101,4	187,7	304,1	+ 30,2	2 234,8	18,4	+ 27,0	2 253,2				
1925	140,0	253,8	187,9	175,4	— 101,3	2 133,5	16,8	— 102,9	2 150,3				
1926	100,0	118,2	103,0	134,3	— 49,5	2 084,0	20,9	— 45,4	2 104,9				
1927	150,0	158,5	2,3	—	— 6,2	2 077,8	14,3	— 12,8	2 092,1				
1928	—	72,6	—	7,6	— 80,2	1 997,6	15,5	— 79,0	2 013,1				
1929	—	102,1	2,4	—	— 99,7	1 897,9	16,9	— 98,3	1 914,8				
1930	400,0	401,9	—	1,3	— 3,2	1 894,7	18,2	— 1,9	1 912,9				
1931	200,0	372,7	15,1	—	— 157,6	1 737,1	17,4	— 158,4	1 754,5				
1932	300,0	308,6	55,0	67,2	— 20,8	1 716,3	9,7	— 28,5	1 726,0				
1933	240,0	219,4	8,0	18,3	+ 10,3	1 726,6	9,5	+ 10,1	1 736,1				
1934	100,0	58,7	521,6	518,8	+ 44,1	1 770,7	11,1	+ 45,7	1 781,8				
1935	80,0	91,0	162,0	118,4	+ 32,6	1 803,3	8,3	+ 29,8	1 811,6				
1936	510,0	11,4	354,0	398,0	+ 454,6	2 257,9	7,2	+ 453,5	2 265,1				
1937	150,0	165,1	4,0	—	— 11,1	2 246,8	7,8	+ 10,5	2 254,6				
1938	40,0	51,2	289,0	193,3	+ 84,5	2 331,3	11,7	+ 88,4	2 343,4				
1939	299,0	11,5	427,6	457,0	+ 258,1	2 589,4	15,7	+ 262,1	2 605,1				
1940	834,5	109,2	1 377,2	1 347,7	+ 754,8	3 344,2	29,7	+ 768,8	3 373,9				
1941	1 338,2	452,9	581,5	675,8	+ 791,0	4 135,2	142,0	+ 903,3	4 277,2				
1942	1 256,0	700,7	362,2	263,0	+ 654,5	4 789,7	168,3	+ 680,8	4 958,0				
1943	1 675,2	458,9	583,5	669,3	+ 130,5	5 920,2	112,6	+ 1 074,8	6 032,8				
1944	2 033,3	536,3	375,6	368,0	+ 1 504,6	7 424,8	145,6	+ 1 537,6	7 570,4				
1945	1 619,7	663,7	1 124,7	930,0	+ 1 150,7	8 575,5	254,2	+ 1 259,3	8 829,7				
1946	1 300,0	945,0	328,0	492,5	+ 190,5	8 766,0	191,0	+ 127,3	8 957,0				
1947	274,4	989,5	5,0	31,0	— 741,1	8 024,9	148,7	— 783,4	8 173,6				
1948	737,8	911,4	5,6	3,0	— 171,0	7 853,9	155,5	— 164,2	8 009,4				
1949	1 040,0	1 119,7	—	10,7	— 90,4	7 763,5	163,5	— 82,4	7 927,0				
1950	1 401,0	1 388,7	1,2	—	+ 13,5	7 777,0	172,7	+ 22,7	7 949,7				
1951	1 597,2	1 562,9	—	5,0	+ 29,3	7 806,3	236,4	+ 93,0	8 042,7				
1952	821,9	899,8	—	1,1	— 79,0	7 727,3	338,1	+ 22,7	8 065,4				
1953	602,0	563,4	—	7,3	+ 31,3	7 758,6	469,8	+ 163,0	8 228,4				
1954	1 321,2	1 307,1	—	—	+ 14,1	7 772,7	520,3	+ 64,6	8 293,0				
1955	1 043,5	1 213,6	—	0,7	— 170,8	7 601,9	456,9	— 234,2	8 058,8				
1956	854,1	980,2	—	3,6	— 129,7	7 472,2	509,1	— 77,5	7 981,3				
1957	534,0	1 140,5	—	1,7	— 608,2	6 864,0	690,1	— 427,2	7 554,1				
1958	591,6	1 085,3	1,4	—	— 492,3	6 371,7	638,3	— 544,1	7 010,0				
1959	403,1	523,1	—	4,0	— 124,0	6 247,6	748,0	— 14,3	6 995,7				

COMPTE D'ETAT (MOUVEMENT)

COMPTE FINANCIER

Modifications de la fortune nette (découvert) par des opérations financières

Dépenses	
1	Intérêts
2	Autorités et personnel
3	Dépenses générales
4	Partis des cantons
4	Oeuvres sociales
5	Subventions fédérales
5	Immeubles et mobilier
6	Investissements

Recettes	
6	Investissements
7	Produit de la fortune
8	Recettes fiscales
9	Recettes diverses

Excédent des dépenses
ou des recettes

VARIATIONS DE LA FORTUNE

Modifications de la fortune nette (découvert) par des opérations comptables (non financières)

Charges	
01	Immobilisations, diminution
02	Amortissements
03	Provisions et non-va- sements
04	Divers

Revenus	
06	Immobilisations, augmentation
07	Provisions et non-va- lèvements
08	Divers

Excédent des charges
ou des revenus

DEFICIT
ou
BONI

ACTIF	
1	Disponibilités
3	Débiteurs et placements
4	Immobilisations
5	Comptes internes
6	Comptes d'ordre
7	Fonds spéciaux
8	Non-vaieurs
9	Découvert

PASSIF	
2	Dettes publiques
3	Dettes administratives
4	Réévaluations
5	Comptes internes
6	Comptes d'ordre
7	Fonds spéciaux
8	Provisions

COMPTE CAPITAL (BILAN)

Modifications des éléments du patrimoine (augmentations ou diminutions, transferts) par des opérations financières et comptables

COMPTE D'ETAT (MOUVEMENT)

COMPTE FINANCIER

Modifications de la fortune nette (découvert) par des opérations financières

Dépenses	
1	Intérêts
2	Autorités et personnel
3	Dépenses générales
4	Parts des cantons
4	Deuvres sociales
4	Subventions fédérales
5	Immeubles et mobilier
6	Investissements

Recettes	
6	Investissements
7	Produit de la fortune
8	Recettes fiscales
9	Recettes diverses

VARIATIONS DE LA FORTUNE

Modifications de la fortune nette (découvert) par des opérations comptables (non financières)

Charges	
01	Immobilisations, diminution
02	Amortissements
03	Provisions et non-valeurs, versements
04	Divers

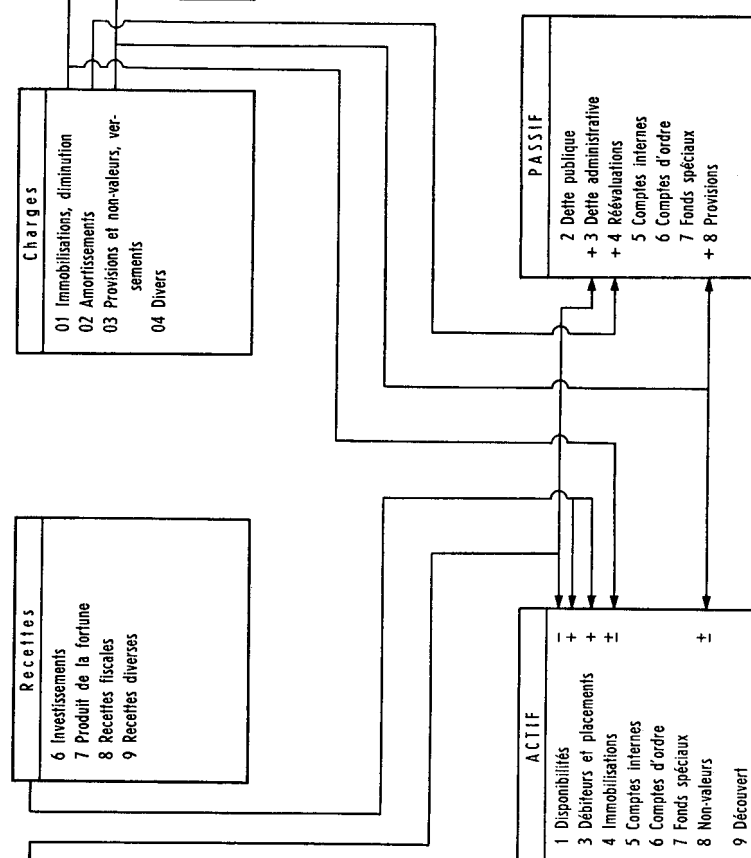
Revenus	
06	Immobilisations, augmentation
07	Provisions et non-valeurs, prélèvements
08	Divers

ACTIF	
1	Disponibilités
3	Débiteurs et placements
4	Immobilisations
5	Comptes internes
6	Comptes d'ordre
7	Fonds spéciaux
8	Non-valeurs
9	Découvert

PASSIF	
2	Dettes publiques
+ 3	Dettes administratives
+ 4	Réévaluations
5	Comptes internes
6	Comptes d'ordre
7	Fonds spéciaux
+ 8	Provisions

COMPTE CAPITAL (BILAN)

Modifications des éléments du patrimoine (augmentations ou diminutions, transferts) par des opérations financières et comptables



PLAN DES COMPTES

A. Classification administrative:

1 Administration générale:

- 101 Conseil national.
- 102 Conseil des Etats.
- 103 Conseil fédéral.
- 104 Chancellerie fédérale.
- 105 Tribunal fédéral.
- 106 Tribunal des assurances.

2 Département politique.

3 Département de l'intérieur:

- 301 Secrétariat du département.
- 303 Bibliothèque centrale.
- 304 Bibliothèque nationale.
- 305 Archives fédérales.
- ...

4 Département de justice et police:

- 401 Secrétariat du département.
- 402 Division de la justice.
- 403 Division de la police.
- ...

5 Département militaire:

- 501 Direction de l'administration militaire.
- 505 Service technique militaire.
- 515 Service topographique.
- 520 Assurance militaire.
- ...

6 Département des finances et des douanes:

- 601 Administration des finances.
- 602 AVS — Centrale de compensation.
- 603 Monnaie fédérale.
- 604 Administration des blés.
- ...

7 Département de l'économie publique:

- 701 Secrétariat général.
- 702 Service du contrôle des prix.
- 703 Division du commerce.
- 704 Service des importations et des exportations.
- ...

8 Département des postes et des chemins de fer:

801 Division du contentieux et secrétariat.

802 Office des transports.

803 Office de l'air.

804 Service des eaux.

...

B. Classification spécifique:

Variations de la fortune:

Charges:

01 Immobilisations, diminution:

1 Prêts.

2 Participations.

3 Approvisionnements.

4 Biens meubles.

5 Immeubles.

02 Amortissements:

1 Prêts.

2 Participations.

4 Biens meubles.

5 Immeubles.

03 Provisions et non-valeurs, versements.

04 Divers.

Revenus:

06 Immobilisations, augmentation:

1 Prêts.

2 Participations.

3 Approvisionnements.

4 Biens meubles.

5 Immeubles.

07 Provisions et non-valeurs, prélèvements.

08 Divers.

Compte financier:

Dépenses:

1 *Intérêts:*

10 Intérêts de la dette.

11 Service d'intérêts aux établissements fédéraux et fonds spéciaux.

2 *Autorités.*

2 *Personnel:*

21 Rétribution du personnel.

22 Mesures de prévoyance.

3 *Dépenses générales :*

- 30 Débours, accidents de service.
- 31 Indemnités, honoraires.
- 32 Dépenses générales d'administration.
- 33 Entretien des immeubles et du mobilier.
- 34 Dépenses d'exploitation.
- 35 Loyer, fermages, cantonnements, indemnités pour dommages.
- 36 Indemnités et allocations aux militaires.
- 37 Engagements et prestations contractuelles.
- 38 Déficits d'exploitation.
- 39 Oeuvres d'entraide et institutions internationales.

4 *Parts des cantons aux recettes fédérales.*

4 *Oeuvres sociales de la Confédération.*

4 *Subventions fédérales :*

- 41 Transports et communications.
- 42 Industrie, artisanat et commerce.
- 43 Agriculture.
- 44 Sylviculture, protection des animaux, pêche et corrections de cours d'eau.
- 45 Politique sociale, utilité publique et hygiène.
- 46 Culture, sciences, enseignement et formation professionnelle.
- 47 Formation militaire hors service et sports.
- 48 Justice et politique.
- 49 Oeuvres d'entraide et institutions internationales.

5 *Immeubles et mobilier :*

- 50 Terrains et bâtiments.
- 51 Mobilier.
- 55 Matériel de guerre.

6 *Investissements :*

- 60 Prêts, avances et participations.
- 61 Marchandises.

Recettes :

6 *Investissements :*

- 65 Remboursements de prêts, d'avances et de participations.
- 66 Marchandises.

7 *Produits de la fortune :*

- 70 Produit des capitaux.
- 71 Intérêts versés par les établissements fédéraux.
- 72 Produit des immeubles.

8 *Recettes fiscales :*

- 80 Impôts sur le revenu et sur la fortune.
- 81 Droits de timbre.
- 83 Impôts de consommation.
- 84 Droits de douane.
- 85 Autres taxes.

9 *Recettes diverses :*

- 90 Quotes-parts.
- 91 Bénéfices d'exploitation.
- 92 Participations et remboursements de frais.
- 93 Recettes administratives.
- 94 Produit des ventes.

**Les dépenses par groupes fonctionnels
(Projet 1958)**

Dépenses civiles :0 *Autorités, tribunaux et chancellerie :*

- 01 Autorités.
- 02 Tribunaux.
- 03 Chancellerie.

1 *Economie financière et patrimoniale :*

- 11 Service de la dette.
- 12 Investissements civils.
- 13 Parts des cantons.
- 14 Défects d'exploitation.
- 19 Frais d'administration financière et immobilière.

2 *Affaires étrangères :*

- 21 Administration, prestations internationales et œuvres d'entraide :
Légations et consulats.
- 29 Divers.

3 *Culture :*

- 31 Recherche scientifique.
- 32 Ecoles et formation professionnelle.
- 33 Autres tâches culturelles.

4 *Politique sociale :*

- 41 Assurance-vieillesse et survivants.
- 42 Allocations pour perte de gain.
- 43 Assurance-chômage et service de placement.
- 44 Assurance-maladie, accidents et Tbc.
- 45 Encouragement à la construction de logements.
- 46 Réduction du coût de la vie.
- 47 Suisses de l'étranger.
- 48 Hygiène.
- 49 Divers.

5 *Agriculture, sylviculture et correction de cours d'eau :*

- 51 Agriculture.
- 52 Approvisionnement en blé.
- 53 Lutte contre les épizooties.
- 54 Sylviculture, chasse et pêche.
- 55 Correction de cours d'eau.

6 *Industrie, artisanat, commerce, transports et communications :*

- 61 Industrie, artisanat et commerce.
- 62 Stocks obligatoires de la Confédération.
- 63 Transports et communications.

7 *Autres tâches civiles :*

- 71 Justice et police.
- 72 Contrôle et surveillance d'Etat.

Défense nationale :

8 *Dépenses courantes :*

81 Administration :

Etablissements et exploitations (assurance militaire, sanatoriums, topographie, intendance des poudres, protection antiaérienne).

- 82 Instruction et activité hors service.
- 83 Armement et matériel de guerre.
- 84 Entretien et remplacement des stocks.

9 *Programme d'armement et nouvelles dépenses d'armement :*

- 91 Matériel de guerre.
- 92 Constructions et installations, inventaire d'exploitation.

PLAN DU COMPTE CAPITAL

ACTIF :**1 Disponibilités :**

- 1.0 Caisse.
- 1.1 Chèques postaux.
- 1.2 Banque nationale.
- 1.3 Dépôts d'or.

3 Débiteurs et placements :

- 3.0 Débiteurs.
- 3.1 Papiers-valeurs.
- 3.3 Hypothèques.
- 3.5 Effets de change.
- 3.7 Accords de paiements internationaux.
- 3.8 Stocks obligatoires.

4 Immobilisations :

- 4.0 Prêts.
- 4.1 Participations.
- 4.2 Approvisionnements.
- 4.3 Biens meubles.
- 4.4 Immeubles.

5 Comptes internes :

- 5.0 Comptes de liaison.
- 5.5 Comptes provisoires.
- 5.9 Actifs transitoires.

6 Comptes d'ordre :

- 6.0 Compte d'ordre.
- 6.1 Créances et approvisionnements.

7 Fonds spéciaux :

- 7.1 Placement des fonds.

8 Non-valeurs :

- 8.1 A amortir par des recettes spéciales.

9 Découvert.**PASSIF :****2 Dette publique :**

- 2.0 Dette consolidée.
- 2.1 Dette flottante.

3 Dette administrative :

- 3.0 Créanciers.
- 3.5 Effets de change.

4 Réévaluations :

- 4.6 Participations.
- 4.9 Immeubles.

5 Comptes internes :

- 5.0 Comptes de liaison.
- 5.5 Comptes provisoires.
- 5.9 Passifs transitoires.

6 Comptes d'ordre :

- 6.2 Engagements.
- 6.4 Cautions.

7 Fonds spéciaux :

- 7.0 Fortune des fonds.

8 Provisions :

- 8.0 Pour pertes.
- 8.1 Pour échéances futures.

9 Fortune nette.

Classification analytique	Numéro	Désignation
Compte.	3.021.602.1	Centrale de compensation, c/e.
1 ^{er} degré.	3	Dette administrative.
2 ^{ème} degré.	0	Créanciers.
3 ^{ème} degré.	2	Institutions autonomes.
4 ^{ème} degré.	1	Assurance-vieillesse et survivants.
Office.	602	AVS — Centrale de compensation.
Compte.	1	Numéro d'ordre.

501.216.02

Classification administrative	Classification spécifique	Classification fonctionnelle	Subdivisions spécifiques
<ul style="list-style-type: none"> 1 <u>Administration générale</u> 2 <u>Département politique</u> 3 <u>Département de l'intérieur</u> 4 <u>Département de justice et police</u> 5 <u>Département militaire</u> 	<p style="text-align: center;"><u>DEPENSES</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 1 <u>Intérêts</u> 2 <u>Autorités</u> 2 <u>Personnel</u> 21 <u>Rétribution du personnel</u> 22 <u>Mesures de prévoyance</u> 3 <u>Dépenses générales</u> 30 <u>Débours, accidents de service</u> 31 <u>Indemnités, honoraires</u> 4 <u>Parts des cantons aux recettes fédérales</u> 4 <u>Oeuvres sociales de la Confédération</u> 4 <u>Subventions fédérales</u> 5 <u>Immeubles et mobilier</u> 6 <u>Investissements</u> 6 <u>Investissements</u> 7 <u>Produit de la fortune</u> 8 <u>Recettes fiscales</u> 9 <u>Recettes diverses</u> 	<ul style="list-style-type: none"> 0 Dépenses et recettes neutres 1 Dépenses d'administration <li style="text-align: center;">TACHES CIVILES 2 Etablissements fédéraux 3 Subventions à des fins sociales, économiques et culturelles 4 Mesures spéciales 5 Economie de guerre <li style="text-align: center;">DEFENSE NATIONALE 6 Instruction et activité hors du service 7 Achat de matériel de guerre 8 Réparation et remplacement du matériel, magasinage, installations militaires 9 Service actif 	<ul style="list-style-type: none"> 01 Salaires 02 Uniformes 03 Indemnités aux pilotes 04 à 99 à disposition pour d'autres subdivisions

Militär	Rechnung Compte 1954	Voranschlag Budget 1955	Voranschlag Budget 1956	Militaire
	Fr.	Fr.	Fr.	
5 Militärdepartement				5 Département militaire
Ausgaben	688 105 223.45	723 415 700	673 037 100	Dépenses
Laufende Ausgaben	538 801 185.27	561 115 700	560 537 100	Dépenses courantes
Rüstungsprogramm	149 304 038.18	162 300 000	112 500 000	Programme d'armement
Einnahmen	28 959 192.20	12 492 900	15 836 950	Recettes
501 Direktion der Militärverwaltung				501 Direction de l'administration militaire
Ausgaben	28 203 177.02	30 147 150	31 358 050	Dépenses
Verwaltung				Administration
Personal				<i>Personnel</i>
211.01 Personalbezüge	10 636 741.80	11 192 000	11 797 000	211.01 Rétribution du personnel
Allgemeine Ausgaben				<i>Dépenses générales</i>
301.01 Ersatz von Auslagen	239 386.30	265 000	250 000	301.01 Débours
2 Oblig. Unfallversicherung	6 645.35	7 250	6 600	2 Assurance-accidents obligatoire
311.01 Kommissionen u. Sachverständige	120 493.16	124 600	80 000	311.01 Commissions et experts
2 Abteilungsarbeiten	21 249.05	33 000	23 000	2 Travaux des services administratifs
321.01 Verwaltungsauslagen	9 010.66	11 400	50 000	321.01 Frais d'administration
2 Unvorhergesehenes	8 179.70	10 000	10 000	2 Imprévu
351.01 Haftpflichtversicherungen	16 984.75	14 800	14 800	351.01 Assurances-responsabilité civile
371.01 Mitgliederbeiträge	1 474.50	1 500	1 550	371.01 Cotisations
393.01 Internationale Beiträge	1 074.-	1 100	1 100	393.01 Cotisations aux offices internationaux
Grundstücke und Fahrnis				<i>Immeubles et mobilier</i>
501.01 Landerwerb	392 789.70	500 000	500 000	501.01 Acquisition de terrains
Lehrpersonal				Personnel d'instruction
Personal				<i>Personnel</i>
216.01 Personalbezüge	12 683 885.25	13 624 000	14 204 000	216.01 Rétribution du personnel
2 Dienstkleider	412 457.50	440 000	450 000	2 Uniformes
Allgemeine Ausgaben				<i>Dépenses générales</i>
306.01 Ersatz von Auslagen	1 931 102.95	2 025 000	2 100 000	306.01 Débours
2 Oblig. Unfallversicherung	5 807.-	6 000	6 500	2 Assurance-accidents obligatoire
316.01 Außerordentliche Instruktoress usw.	99 242.35	90 000	110 000	316.01 Instrueteurs extraordinaires, etc.
2 Instruktoress-Anwärter	81 511.85	115 000	130 000	2 Aspirants-instrueteurs
3 Hilfskräfte für Fachkurse	12 105.40	22 000	24 000	3 Spécialistes pour cours techniques
4 Zivilpersonal der Schulen und Kurse	1 368 763.75	1 395 000	1 395 000	4 Personnel civil des écoles et cours
326.01 Verwaltungsauslagen	4 286.65	4 000	4 000	326.01 Frais d'administration
356.01 Schadenvergütungen	149 985.35	265 000	200 000	356.01 Indemnités pour dommages
366.01 Unterstützung bei Arreststrafen	-	500	500	366.01 Secours lors de l'exécution des arrêts
Einnahmen	192 259.67	185 000	140 000	Recettes
921.01 Kostenrückerstattungen	83 899.80	90 000	78 000	921.01 Remboursements de frais
931.01 Verwaltungseinnahmen	5 801.85	5 000	2 000	931.01 Recettes administratives
941.01 Verkäufe	102 558.02	90 000	60 000	941.01 Ventes
505 Kriegstechnische Abteilung				505 Service technique militaire
Ausgaben	280 679 888.18	307 174 800	279 530 250	Dépenses
Laufende Ausgaben	205 479 889.01	214 174 800	209 530 250	Dépenses courantes
Rüstungsprogramm	75 199 999.17	93 000 000	70 000 000	Programme d'armement
Zentralverwaltung				Administration centrale
Personal				<i>Personnel</i>
211.01 Personalbezüge	766 867.75	751 500	737 300	211.01 Rétribution du personnel

ÍNDICE

	Pág.
1. ^a conferência	1
2. ^a conferência	21
Algumas questões apresentadas pelo auditório e respectivas respostas do Dr. Heimann	23
3. ^a conferência	49
Algumas questões apresentadas pelo auditório e respectivas respostas do Dr. Heimann	51
Anexos	71