

**Comparatif 2002
des finances cantonales
et communales**

Avec le soutien de ...

Carnegie & Cie
Geneva, Switzerland

|||BADAC



**Nils Soguel
Simon Iogna-Prat
Marc-Jean Martin**

Comparatif 2002 des finances cantonales et communales

Cahier de l'IDHEAP 211/2003
Chaire «Finances publiques »
2003

© 2003 IDHEAP, Chavannes-Lausanne
ISBN 2-940177-79-1



Institut de hautes études en administration publique
Fondation autonomie, associée à l'Université de Lausanne
et à l'École polytechnique fédérale de Lausanne
Route de la Maladière 21 CH-1022 – Chavannes-Lausanne
T : 41(0)21 694 06 00 – F : +41(0)21 694 06 09
idheap@idheap.unil.ch – www.idheap.ch

Sommaire

Avant-propos	V
1 Comparer la situation financière des collectivités suisses	1
1.1 Objectif	1
1.2 Structure du comparatif	1
1.3 Limites	3
2 Définition des indicateurs	7
2.1 Indicateurs de santé financière	7
2.1.1 Couverture des charges (I1)	7
2.1.2 Autofinancement de l'investissement net (I2)	11
2.1.3 Engagements nets supplémentaires (I3)	15
2.1.4 Poids des intérêts nets (I4)	18
2.2 Indicateurs de qualité de la gestion financière	22
2.2.1 Maîtrise des dépenses courantes (I5)	22
2.2.2 Flexibilité du budget (I6)	24
2.2.3 Exactitude de la prévision fiscale (I7)	28
2.2.4 Intérêt moyen de la dette (I8)	31
2.3 Indicateurs globaux	34
3 Résultats des indicateurs de santé financière	35
3.1 Couverture des charges (I1)	38
3.2 Autofinancement de l'investissement net (I2)	43
3.3 Engagements nets supplémentaires (I3)	48
3.4 Poids des intérêts nets (I4)	53
4 Résultats des indicateurs de qualité de la gestion financière	59
4.1 Maîtrise des dépenses courantes (I5)	60
4.2 Flexibilité du budget (I6)	65
4.3 Exactitude de la prévision fiscale (I7)	71
4.4 Intérêt moyen de la dette (I8)	76
5 Résultats globaux	81
5.1 Santé financière	82
5.2 Qualité de la gestion financière	88
5.3 Indicateur synthétique	93

Tableaux

Tableau 1	Evaluation du degré de couverture des charges (I1)	8
Tableau 2	Evaluation de l'autofinancement de l'investissement net (I2)	12
Tableau 3	Evaluation des engagements nets supplémentaires (I3)	16
Tableau 4	Evaluation du poids des intérêts nets (I4)	19
Tableau 5	Evaluation de la maîtrise des dépenses courantes (I5)	23
Tableau 6	Evaluation de la flexibilité du budget (I6)	25
Tableau 7	Evaluation de l'exactitude de la prévision fiscale (I7)	29
Tableau 8	Evaluation de l'intérêt moyen de la dette (I8)	33
Tableau 9	Pondérations des indicateurs	35
Tableau 10	Cantons : Couverture des charges (I1) selon l'ordre usuel des cantons	40
Tableau 11	Cantons : Couverture des charges (I1) par ordre décroissant	41
Tableau 12	Villes : Couverture des charges (I1)	42
Tableau 13	Cantons : Autofinancement de l'investissement net (I2) selon l'ordre usuel des cantons	44
Tableau 14	Cantons : Autofinancement de l'investissement net (I2) par ordre décroissant	45
Tableau 15	Villes : Autofinancement de l'investissement net (I2)	46
Tableau 16	Cantons : Engagements nets supplémentaires (I3) selon l'ordre usuel des cantons	50
Tableau 17	Cantons : Engagements nets supplémentaires (I3) par ordre décroissant	51
Tableau 18	Villes : Engagements nets supplémentaires (I3)	52
Tableau 19	Cantons : Poids des intérêts nets (I4) selon l'ordre usuel des cantons	54
Tableau 20	Cantons : Poids des intérêts nets (I4) par ordre décroissant	55

Sommaire

Tableau 21	Villes : Poids des intérêts nets (I4)	56
Tableau 22	Cantons : Maîtrise des dépenses courantes (I5) selon l'ordre usuel des cantons	62
Tableau 23	Cantons : Maîtrise des dépenses courantes (I5) par ordre décroissant	63
Tableau 24	Villes : Maîtrise des dépenses courantes (I5)	64
Tableau 25	Cantons : Flexibilité du budget (I6) selon l'ordre usuel des cantons	68
Tableau 26	Cantons : Flexibilité du budget (I6) par ordre décroissant	69
Tableau 27	Villes : Flexibilité du budget (I6)	70
Tableau 28	Cantons : Exactitude de la prévision fiscale (I7) selon l'ordre usuel des cantons	72
Tableau 29	Cantons : Exactitude de la prévision fiscale (I7) par ordre décroissant	73
Tableau 30	Villes : Exactitude de la prévision fiscale (I7)	74
Tableau 31	Cantons : Intérêt moyen de la dette (I8) selon l'ordre usuel des cantons	78
Tableau 32	Cantons : Intérêt moyen de la dette (I8) par ordre décroissant	79
Tableau 33	Villes : Intérêt moyen de la dette (I8)	80
Tableau 34	Cantons : Indicateur de santé financière selon l'ordre usuel des cantons (notes moyennes pondérées)	84
Tableau 35	Cantons : Indicateur de santé financière par ordre décroissant des cantons (notes moyennes pondérées)	85
Tableau 36	Villes : Indicateur de santé financière (notes moyennes pondérées)	86
Tableau 37	Cantons : Indicateur de qualité de la gestion financière selon l'ordre usuel des cantons (notes moyennes pondérées)	90
Tableau 38	Cantons : Indicateur de qualité de la gestion par ordre décroissant (notes moyennes pondérées)	91

Tableau 39	Villes : Indicateur de qualité de la gestion financière (notes moyennes pondérées)	92
Tableau 40	Cantons : Indicateur synthétique selon l'ordre usuel des cantons (notes moyennes pondérées)	96
Tableau 41	Cantons : Indicateur synthétique par ordre décroissant (notes moyennes pondérées)	97
Tableau 42	Villes : Indicateur synthétique (notes moyennes pondérées)	98

Figures

Figure 1	Structure du comparatif	2
Figure 2	Schéma d'évaluation de la couverture des charges (I1)	9

Avant-propos

Villiers de L'Isle-Adam introduit son Conte cruel traitant du sentimentalisme en affirmant : « Je m'estime peu quand je m'examine ; beaucoup, quand je me compare »¹. Comme les années précédentes, le comparatif offre la possibilité aux cantons et aux communes de se comparer sur la base de leur situation financière, et, pour la plupart d'entre-eux, sinon de s'estimer, du moins de se rassurer. Pour les collectivités que la comparaison n'avantage guère, c'est l'occasion de faire le point sur leur situation.

Par rapport à l'édition précédente une modification de détail touche la mesure de l'intérêt moyen de la dette. Auparavant, celui-ci était calculé en rapportant l'intérêt payé à la dette à la fin de l'année considérée. Dans certains cas, tenir compte du niveau de la dette en fin d'année seulement pouvait donner une image inexacte. En effet, la dette subit parfois d'importantes fluctuations sur l'année ou connaît un niveau en fin d'année sensiblement différent de son niveau de début d'année. L'intérêt moyen donc est maintenant calculé en rapportant l'intérêt au niveau moyen de la dette. Ce niveau correspond à la moyenne entre le volume d'endettement en début et en fin d'année. Les éléments ont été recalculés pour les années antérieures. Cela modifie parfois les résultats pour cet indicateur, de même que pour l'indicateur de qualité de la gestion financière et pour l'indicateur synthétique.

Notons également que l'éventail des chefs-lieux des cantons s'élargit. Dès cette année les villes de Chur, Luzern, St-Gallen et Schaffhausen apparaissent également dans le comparatif. Au total, treize villes sont incluses. Il faut toutefois rester attentif au fait que certaines d'entre-elles remplissent des missions pour d'autres communes, voire pour le canton (services industriels, assainissement des eaux, etc.). Comparativement, cela accroît leurs investissements, leur patrimoine administratif, leur endettement et leurs charges de fonctionnement (y compris les charges financières). En contrepartie, les charges de fonctionnement des

¹ Villiers de L'Isle-Adam, *Contes cruels* (1883).

hôpitaux font l'objet d'une répartition entre collectivités, répartition qui apporte des recettes à ces villes sous forme de contributions. Ces différences influencent essentiellement les résultats de l'indicateur mesurant le poids des intérêts passifs par rapport aux recettes fiscales.

Comme l'année dernière, le comparatif est accessible à toutes les collectivités locales qui souhaiteraient comparer leur situation financière à celle de leur canton ou à celle d'autres communes. A cette fin, il est possible de télécharger sur le site internet de l'IDHEAP (www.idheap.ch > finances publiques), un fichier Excel⁷. Ce fichier permet la saisie rapide des informations nécessaires et le calcul automatique des indicateurs. Ainsi l'utilisateur peut facilement juger la situation de sa collectivité. Par échange de bons procédés, nous souhaiterions que le fichier une fois rempli nous soit renvoyé à l'adresse comparatif@idheap.unil.ch. L'idée est qu'au fur et à mesure que les communes nous envoient leur fichier, une base de données puisse être complétée et consultée sur le site internet de l'IDHEAP.

A côté de cela, la banque de données sur les administrations cantonales et communales suisses (badac.ch) donne accès à tous les indicateurs calculés par nos soins (Confédération, cantons et chefs-lieux).

Les auteurs tiennent à remercier vivement ...

- ... Carnegie & Cie à Genève pour son soutien financier ;
- ... la Banque de données des cantons et des villes (badac.ch) ;
- ... la société LSI informatique à Sierre pour son apport dans le traitement des données ;
- ... Jean-Raphaël Fontannaz du magazine économique Bilan de ses encouragements ;
- ... Franziska Gholam (Administration fédérale des finances), Christian Meyer (Groupe d'études pour les finances cantonales) et les membres des administrations cantonales et communales des finances pour les informations mises à disposition.

Toute désignation de personne, de statut ou de fonction s'entend indifféremment au féminin et au masculin.

1 Comparer la situation financière des collectivités suisses

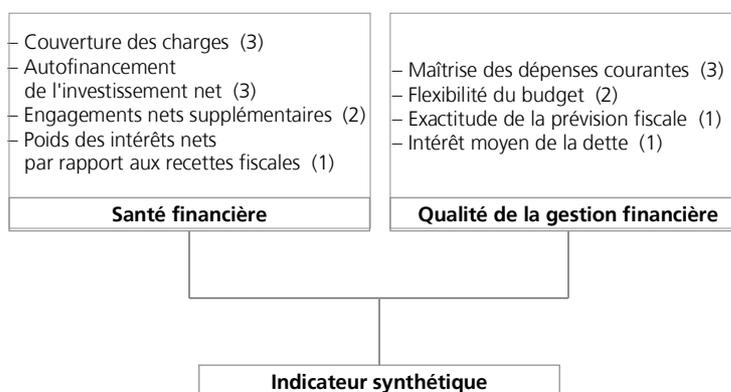
1.1 Objectif

Le but de ce comparatif est de confronter les cantons (et les communes) les uns aux autres sur la base de leur situation financière annuelle au cours des deux derniers exercices comptables connus. Cela permet d'évaluer la situation actuelle en laissant de côté les jugements basés sur la réputation ou l'histoire. Fonder un comparatif sur des données annuelles a évidemment pour conséquence que les résultats sont susceptibles de varier fortement d'une année à l'autre. C'est bien là son intérêt. Les comptes trahissent la gestion –plus ou moins bonne– d'une collectivité et l'environnement dans lequel s'exerce cette gestion, environnement plus ou moins favorable lui aussi. Par conséquent un **comparatif annuel** permet de saisir l'état de la gestion et l'environnement sur le court terme. Jeter un regard sur la situation financière qui a prévalu en moyenne au cours des cinq ou dix dernières années est certes toujours instructif. Toutefois, cela n'est pas suffisant pour déterminer si des mesures correctives doivent être rapidement introduites.

1.2 Structure du comparatif

Il faut bien être conscient que l'évolution de la situation financière d'un canton ou d'une commune ne dépend pas uniquement de sa gestion financière. Des facteurs exogènes, géographiques, démographiques, sociaux, économiques ou politiques, jouent également un rôle. On ne peut donc attribuer les mérites de bons résultats financiers aux seules autorités et aux seuls responsables des finances. Par contre, il est des domaines moins tributaires de facteurs exogènes. C'est dans ces domaines que se révèlent les aptitudes des collectivités et de leurs responsables financiers à mener une gestion financière efficace.

Figure 1
Structure du comparatif ^a



^a En regard des différents indicateurs figure leur pondération dans l'indicateur synthétique.

Partant de ce constat, le comparatif utilise plusieurs indicateurs que l'on peut classer en deux groupes (cf. Figure 1 ci-dessus). Un premier groupe d'indicateurs s'intéresse à la **santé financière** de la collectivité, reconnaissant que cette santé –plus ou moins bonne– peut être due à des facteurs exogènes. Ces indicateurs renseignent sur quatre facteurs clés : la collectivité parvient-elle à financer ses charges courantes, peut-elle payer ses investissements, s'est-elle trop engagée financièrement et s'engage-t-elle encore trop ?

Un second groupe d'indicateurs tente de cerner la **qualité de la gestion financière**. Quatre aspects de la gestion financière sont abordés : la capacité à maîtriser l'évolution des dépenses, à prévoir les recettes fiscales avec exactitude, à allouer les ressources budgétaires en fonction de priorités changeantes et à emprunter à des conditions avantageuses.

Le résultat pour chaque indicateur est évalué sur une échelle allant de 6 (excellente situation) à 1 (mauvaise situation nécessitant des mesures

Comparer la situation financière des collectivités suisses

correctives). Il s'agit moins de 'donner une note' que de standardiser le résultat des indicateurs sur une échelle commune. Cette standardisation permet ensuite de regrouper les indicateurs. Le premier groupe d'indicateurs est ainsi réuni en un **indicateur de santé financière**. Le second groupe d'indicateurs conduit à un **indicateur de qualité de la gestion financière**. Finalement, un **indicateur synthétique** réunit les résultats pour l'ensemble des indicateurs. La valeur de ces derniers indicateurs est également donnée sur une échelle allant de 6 à 1.

Il est important de savoir comment les finances cantonales et communales se portent. Mais il est tout aussi important d'examiner la qualité de la gestion financière. En effet, un lien existe entre la qualité de la gestion financière et la santé financière. A terme, la première influence la seconde. Parmi deux collectivités dont la santé financière est problématique, celle qui affiche une meilleure gestion financière se positionne plus favorablement. De même, pour une collectivité en bonne santé financière, une gestion financière performante constitue une garantie pour le futur.

1.3 Limites

Le comparatif se concentre donc sur les finances des collectivités cantonales (et communales) et leur évolution dans le court terme. Il laisse de côté d'autres aspects qui, certes exercent une influence sur les finances, mais qui n'appartiennent pas strictement au domaine financier. Mentionnons la croissance de l'économie cantonale, le taux d'occupation de la main-d'œuvre, la force fiscale, la répartition des tâches entre les cantons et les communes. Ces aspects font l'objet des *ratings* développés par certains instituts bancaires. Ces ratings s'intéressent à la bonité et à l'évolution de cette bonité sur une période correspondant à l'horizon des prêts octroyés aux collectivités. Le but du comparatif est autre, puisqu'il se concentre sur la santé financière et sur la qualité de la gestion à court terme des collectivités.

De même, le comparatif n'inclut pas une analyse de la structure démographique ou de la structure d'activités actuelles et futures. Il

s'agit là d'éléments importants : une collectivité ne vit, dit-on, que par les personnes et les entreprises qui la composent. Toutefois cette question déborde du cadre strict des finances cantonales et communales.

Par ailleurs, le comparatif n'inclut pas une analyse de la qualité des infrastructures publiques ou une analyse des prestations publiques offertes à la population. Un canton, une commune peut ainsi apparaître en bonne santé financière et parallèlement souffrir d'un retard d'équipement ou de prestations publiques déficientes.

L'utilisation d'une échelle allant de 6 à 1 apporte une norme de jugement. Toutefois, le jugement doit être relativisé selon les circonstances. Ainsi une note de 6 doit être considérée de manière différente selon l'état de la conjoncture ou selon le niveau d'équipement du canton ou de la commune. Les notes fournissent un éclairage. Mais cet éclairage doit s'accompagner d'une nécessaire interprétation permettant de placer le résultat dans son environnement socio-économique.

Mentionnons enfin que le comparatif est tributaire des pratiques comptables. Certes un modèle harmonisé, recommandé par la Conférence des Directeurs cantonaux des finances, existe. Mais ce modèle, lorsqu'il est utilisé, est appliqué de manière fort différente. Cela explique que les données relatives au bouclage du dernier exercice comptable ne sont pas disponibles rapidement de manière uniformisée et centralisée. Le Groupe d'études pour les finances cantonales et l'Administration fédérale des finances effectuent un gros travail pour apurer ce qu'il est possible de ramener au plus petit dénominateur commun². Reste que les résultats comptables découlent de pratiques qui peuvent diverger. Mentionnons uniquement la question des pratiques en matière d'amortissement, de dotation aux provisions, de

² Les données recensées par le Groupe d'études pour les finances cantonales peuvent être consultées sur le site internet de la Conférence des Directeurs cantonaux des finances (www.fdk-cdf.ch).
L'Administration fédérale des finances élabore deux statistiques dans ce domaine : *Finances publiques en Suisse* et *Finances des cantons : statistiques financières des collectivités publiques*.

définition de l'investissement ou de délimitation des périodes comptables³. Le lecteur gardera donc toujours en mémoire que le comparatif est tributaire de pratiques hétérogènes⁴.

A ce titre, la pratique des dotations aux provisions requiert une mention particulière. Les collectivités y ont recours afin de constater comptablement un appauvrissement probable mais non encore réalisé. L'appauvrissement résulte par exemple d'une diminution potentielle d'un élément d'actif. On parle alors de provisions pour dépréciation d'actifs. L'appauvrissement peut aussi découler d'un accroissement possible du passif exigible. Il s'agit alors de provisions pour risques et charges. Ces provisions sont une charge et non une dépense puisqu'elles ne donnent pas lieu à une sortie de trésorerie. A partir de là il est nécessaire de s'interroger sur l'impact des dotations aux provisions sur les engagements et sur l'autofinancement.

D'abord une telle provision est assimilable à un capital étranger provisionné. En effet, si le risque se réalise, la charge doit être effectivement payée et la provision se transforme en dette financière. Par conséquent, la provision accroît d'autant les engagements de la collectivité vis-à-vis de l'extérieur (à moins que la provision ne soit constituée ; auquel cas elle est sans effet sur les engagements nets, même si elle accroît les engagements bruts).

Le lien entre dotations aux provisions et autofinancement donne lieu à davantage de discussions. Dans la mesure où une dotation constitue une charge et n'occasionne pas de décaissement, elle fait partie de l'épargne de la collectivité. Par conséquent, elle devrait contribuer à l'autofinancement. Toutefois, les dotations aux provisions pour risques et charges constituent des charges décaissables à échéance indéterminée. Elles permettent ainsi la constitution de capitaux permanents, mais qui

³ Sur les limites de l'analyse comparative, voir notamment Stadler M. (1999), *Öffentliches Rechnungswesen*, Publications du Groupe d'études pour les finances cantonales vol. 6, Solothurn.

⁴ La Conférence des Directeurs cantonaux des finances cherche à introduire une certaine uniformité. Elle a notamment édité un manuel afin d'harmoniser les pratiques en matière de comptabilité analytique dans les cantons suisses : *Modèle de comptabilité analytique harmonisé pour les cantons et les communes (2003)*.

ne sont pas pour autant des capitaux propres puisqu'ils sont exigibles par des tiers. D'autres dotations peuvent avoir lieu au profit de provisions ayant un caractère de réserve. C'est en particulier le cas des provisions non justifiées ou excessives (échéance lointaine, risques imprécis ou à faible probabilité). Ces dotations peuvent alors être considérées comme des capitaux propres qui ne sont pas exigibles par des tiers. Une interprétation stricte voudrait que seules contribuent à l'autofinancement les dotations à des provisions ayant un caractère de réserve, donc qui contribuent à créer des fonds propres par définition non exigibles par des tiers. Cette approche est certes rigoureuse. Mais elle se heurte à des difficultés pratiques. En effet, elle nécessiterait d'établir le caractère de réserve ou non pour toutes les provisions de toutes les collectivités. Cela n'est évidemment pas réalisable pour un analyste extérieur. C'est pourquoi, nous considérons que les dotations aux provisions, pour autant qu'elles soient comptabilisées comme amortissements sous la rubrique 33 (hormis 330, 'Amortissements du patrimoine financier'), constituent un élément de l'autofinancement. Nous adoptons ainsi la même optique que le Groupe d'études pour les finances cantonales.

2 Définition des indicateurs

2.1 Indicateurs de santé financière

2.1.1 Couverture des charges (I1)

Présentation

Cet indicateur renseigne sur l'état du compte de fonctionnement : il permet de savoir dans quelle mesure les revenus courants permettent de couvrir les charges courantes. Par conséquent, il correspond aux revenus courants exprimés en pourcentage des charges courantes :

$$\text{Couverture des charges} = \frac{\text{revenus courants}}{\text{charges courantes}} \times 100$$

Le compte de fonctionnement est l'équivalent du compte d'exploitation de l'entreprise. Il est donc au cœur de la gestion financière des collectivités. Selon un principe fondamental de gestion financière, il devrait être équilibré au moins à moyen terme. Cela signifie que les revenus courants devraient correspondre à environ 100 % des charges courantes sur une période de quelques années.

Un résultat inférieur à 100% traduit un excédent de charges, autrement dit une perte. Le canton, la commune vit au-dessus de ses moyens : ses revenus sont insuffisants ou ses charges sont trop élevées.

Un résultat supérieur à 100% traduit un boni : les revenus sont excédentaires par rapport aux charges. Un boni est communément considéré comme un résultat favorable. Toutefois cette perception doit être relativisée. En effet, cela peut indiquer que la charge fiscale est trop élevée par rapport aux services offerts à la population et que cette charge devrait être revue à la baisse. En conséquence, un ratio supérieur à 100% ne correspond pas à une gestion financière plus respectueuse du principe de l'équilibre qu'un ratio inférieur à 100%. Il est toutefois vrai qu'un ratio supérieur à 100% offre généralement davantage de marge de manœuvre pour faire face à l'avenir.

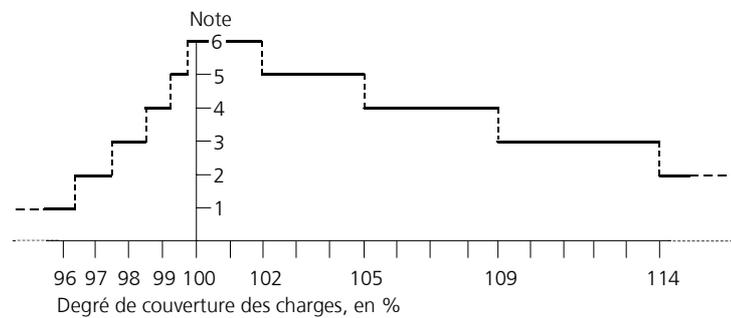
Tableau 1
Evaluation du degré de couverture des charges (I1)

Limites de la couverture des charges [I1]	Appréciation	Note
99,75 % ≤ I1 ≤ 102,00 %	Equilibre ou quasi-équilibre	6
102,00 % < I1 ≤ 105,00 % 99,25 % ≤ I1 < 99,75 %	Léger excédent de revenus ou de charges (non problématique)	5
105,00 % < I1 ≤ 109,00 % 98,50 % ≤ I1 < 99,25 %	Excédent de revenus ou de charges à surveiller	4
109,00 % < I1 ≤ 114,00 % 97,50 % ≤ I1 < 98,50 %	Excédent de revenus ou de charges à surveiller de près	3
114,00 % < I1 ≤ 120,00 % 96,25 % ≤ I1 < 97,50 %	Excédent de revenus ou de charges problématique	2
120,00 % < I1 I1 < 96,25 %	Excédent de revenus ou de charges très problématique	1

Il faut donc évaluer différemment un excédent de charges et un excédent de revenus, même si ces excédents sont de même ampleur (en valeur absolue). Le Tableau 1 indique comment les résultats sont évalués sur une échelle allant de 6 (résultat respectant le principe de l'équilibre budgétaire) à 1 (résultat reflétant une situation problématique appelant des mesures correctives rapides).

La Figure 2 souligne ainsi qu'un excédent de revenus, comme un excédent de charges, n'est pas en soi une bonne chose. Elle met en relation le degré de couverture des charges –reporté sur l'axe horizontal– avec la note –reportée sur l'axe vertical. Elle permet de montrer qu'une insuffisance de couverture est jugée plus sévèrement qu'un excédent : les paliers sont dans ce cas significativement plus courts.

Figure 2
Schéma d'évaluation de la couverture des charges (I1)



Détails techniques

Dans le modèle comptable harmonisé des collectivités publiques suisses, les revenus courants correspondent à l'ensemble des revenus du compte de fonctionnement (rubrique 4 du modèle de comptabilité harmonisé). Il est préférable d'en déduire certains éléments qui perturbent l'analyse. Il s'agit notamment des subventions à redistribuer qui ne font que transiter par le budget des collectivités (47), des prélèvements sur les financements spéciaux qui n'ont souvent pas de lien avec l'évolution structurelle de la situation financière (48) et des imputations internes qui gonflent artificiellement le budget des collectivités qui les pratiquent plus systématiquement que les autres (49).

Les charges courantes représentent les charges du compte de fonctionnement (3). Pour des raisons identiques à celles mentionnées ci-dessus, nous préférons exclure les subventions redistribuées (37), les attributions aux financements spéciaux (38) et les imputations internes (39).

Dans le modèle comptable de la Confédération, les revenus courants correspondent aux revenus totaux du compte de résultats statistique,

desquels on soustrait les prélèvements sur les financements spéciaux par analogie au traitement réservé aux données cantonales et communales. Les charges courantes sont données par les charges totales du compte de résultats statistique après déduction des attributions aux financements spéciaux.

2.1.2 Autofinancement de l'investissement net (I2)

Présentation

L'autofinancement de l'investissement net est également un indicateur classique d'appréciation de la situation financière. Les comparaisons intercantionales l'utilisent d'ailleurs de façon systématique. Cet indicateur renseigne sur la part des investissements nets que la collectivité peut financer par ses propres ressources grâce à son autofinancement, sans avoir recours à l'emprunt. L'autofinancement est apporté par les amortissements auxquels s'ajoute l'excédent de revenus du compte de fonctionnement (ou desquels on soustrait l'excédent de charges). L'autofinancement est ici mesuré en pourcentage de l'investissement net (investissement brut déduction faite des recettes d'investissement) :

$$\text{Autofinancement de l'investissement net} = \frac{\text{autofinancement}}{\text{investissement net}} \times 100$$

Un résultat inférieur à 100% indique que l'autofinancement provenant de l'exploitation annuelle ne suffit pas à financer les investissements nets. L'insuffisance de financement doit être comblée pour le recours à l'emprunt. Il en découle un accroissement de la dette.

Un résultat supérieur à 100% montre que la collectivité peut financer intégralement ses investissements par ses propres ressources. Une partie de l'autofinancement sert à amortir la dette ou à acquérir des actifs financiers.

Même si la valeur de 100% doit être visée, des valeurs situées entre 80 et 70%, voire 60% sont généralement considérées comme acceptables. Il faut toutefois tenir compte de la situation conjoncturelle lors de l'appréciation. En période de basse conjoncture, les stabilisateurs automatiques du budget tendent à creuser le déficit du compte de fonctionnement : les recettes fiscales fléchissent et les dépenses sociales augmentent. Par conséquent, l'autofinancement des investissements est plus faible. Dans une certaine mesure cette situation se justifie et doit être tolérée, même si elle entraîne un alourdissement de la dette.

En période de haute conjoncture les stabilisateurs automatiques agissent en sens inverse. Un autofinancement supérieur peut être dégagé pour autant que le budget ne soit pas structurellement modifié (par exemple par des baisses d'impôt ou de nouvelles dépenses). Cela sert à amortir la dette précédemment accumulée et à reconstituer la marge de manœuvre financière en vue d'un prochain retournement conjoncturel.

Le Tableau 2 indique comment les résultats de cet indicateur sont évalués sur une échelle allant de 6 (résultat d'une collectivité qui amortit sa dette) à 1 (résultat reflétant la situation problématique d'une collectivité qui doit emprunter plus de la moitié des ressources nécessaires pour financer ses investissements).

Tableau 2
Évaluation de l'autofinancement de l'investissement net (I2)

Limites de l'autofinancement de l'investissement net [I2]	Appréciation	Note
$I2 \geq 100,0\%$	Pas de recours à l'emprunt et possibilité de rembourser la dette	6
$100,0\% > I2 \geq 90,0\%$	Très faible recours à l'emprunt	5
$90,0\% > I2 \geq 80,0\%$	Faible recours à l'emprunt	4
$80,0\% > I2 \geq 70,0\%$	Recours significatif à l'emprunt	3
$70,0\% > I2 \geq 50,0\%$	(Trop) Fort recours à l'emprunt	2
$50,0\% > I2$	Recours à l'emprunt excessif	1

Le tableau mentionne le cas de situations normales où l'autofinancement de même que l'investissement net sont positifs. Or, trois situations particulières peuvent apparaître. Il se peut en effet que l'autofinancement de la collectivité soit négatif, tandis que son investissement net est positif. Un tel cas se manifeste lorsque l'excédent de charges est supérieur aux amortissements du patrimoine administratif. L'indicateur affiche alors une valeur négative puisque son numérateur est négatif. La note retenue est de 1 puisque la collectivité doit s'endetter pour financer ses opérations courantes. Un autofinancement positif accompagné d'un investissement net négatif constitue un deuxième cas particulier. Cela se présente lorsque les

Définition des indicateurs

recettes d'investissement sont supérieures aux dépenses d'investissement, notamment parce que des subventions sont versées en retard par rapport au moment où la dépense d'investissement est engagée. L'indicateur prend ici également une valeur négative en raison d'un dénominateur négatif. Compte tenu du fait que l'autofinancement est malgré tout positif, une note de 6 est attribuée dans ce cas. Le troisième cas de figure correspond à une situation où tant l'autofinancement que l'investissement net sont négatifs. Même si arithmétiquement le résultat est positif, par analogie avec le cas où seul l'autofinancement est négatif, une note de 1 est retenue.

Détails techniques

Dans le modèle comptable harmonisé des collectivités publiques suisses, l'autofinancement correspond au solde du compte de fonctionnement (4-3) auquel s'ajoutent les amortissements ordinaires et extraordinaires du patrimoine administratif, ainsi que les amortissements du découvert au bilan (rubrique 33, hormis 330, 'Amortissements du patrimoine financier').

L'investissement net résulte de l'ensemble des dépenses d'investissement (50 à 58) desquelles on retranche les recettes d'investissement (60 à 67). Dans les collectivités de petite taille, le volume d'investissement varie parfois fortement d'un exercice à l'autre. En effet, le nombre de projets y est plus réduit que dans d'autres et le flux de dépenses lié à ces projets ne peut pas être réparti uniformément dans le temps. Par conséquent, ces collectivités ne disposent pas toujours d'un autofinancement annuel assez important pour couvrir ces dépenses. Elles doivent alors recourir à l'emprunt, parfois massivement. Toutefois lorsqu'aucun gros projet ne doit être financé, ces collectivités peuvent dégager un excédent d'autofinancement et amortir leur dette. Il en résulte une forte variation de l'autofinancement. Pour éviter ces variations nous lisons le flux d'investissement en prenant la moyenne des trois dernières années. Notons que cela ne change pas les résultats pour les collectivités de grande taille. Ces dernières connaissent en effet un flux de dépenses d'investissement plus constant à travers les exercices comptables.

Dans le modèle comptable de la Confédération, l'autofinancement correspond à l'excédent de charges ou de revenus du compte de résultats. Il faut y ajouter les amortissements du patrimoine administratif (y compris les contributions à des investissements non capitalisés). Les investissements nets s'obtiennent par différence entre les dépenses et les recettes d'investissement.

2.1.3 Engagements nets supplémentaires (I3)

Présentation

Cet indicateur mesure l'accroissement (ou la diminution) des engagements nets pendant l'exercice. Il témoigne de la politique actuelle d'endettement et de provisionnement de la collectivité⁵. La politique d'endettement peut être appréhendée de deux façons. Une première manière consiste à examiner l'insuffisance de financement du compte administratif, c'est-à-dire la part des dépenses d'investissement devant être financée par l'emprunt⁶. Toutefois cette approche ne tient pas compte des réaménagements intervenus dans le bilan de la collectivité. Elle ne reflète en particulier pas les opérations sur provisions et réserves réalisées potentiellement hors compte administratif. C'est pourquoi nous mesurons l'évolution de l'ensemble des engagements nets (dettes et provisions notamment) au cours de l'exercice et nous rapportons cette variation aux dépenses courantes de l'exercice⁷ :

$$\text{Engagements nets supplémentaires} = \frac{\left(\begin{array}{l} \text{engagements nets en fin d'exercice} \\ - \text{engagements nets en début d'exercice} \end{array} \right)}{\text{dépenses courantes de l'exercice}} \times 100$$

Un résultat inférieur à 0% indique que le canton –la commune– s'est désengagé vis-à-vis de tiers en termes nets au cours de l'exercice. Son stock d'engagements est inférieur à ce qu'il était en début d'exercice soit parce que la collectivité a réduit son endettement brut ou ses provisions, soit parce qu'elle a augmenté ses avoirs financiers.

⁵ L'indicateur suivant 'poids des intérêts nets' reflète quant à lui l'héritage du passé.

⁶ Voir l'indicateur précédent 'autofinancement de l'investissement net'.

⁷ Il aurait aussi été possible de rapporter la variation du stock des engagements nets aux engagements en début d'exercice. Toutefois certaines collectivités ont très peu d'engagements. Dans ce cas, une faible variation en termes absolus provoque une grande variation en termes relatifs lorsque l'on utilise le stock d'engagements nets comme dénominateur. C'est pourquoi nous utilisons une grandeur qui témoigne mieux de la surface financière du canton ou de la commune : ses dépenses de fonctionnement (dépenses courantes).

Tableau 3
Evaluation des engagements nets supplémentaires (I3)

Engagements nets supplémentaires [I3]	Appréciation	Note
$I3 \leq 0,0\%$	Pas d'engagements nets supplémentaires ou désengagement	6
$0,0\% < I3 \leq 1,0\%$	Faible hausse des engagements nets	5
$1,0\% < I3 \leq 2,0\%$	Accroissement tolérable	4
$2,0\% < I3 \leq 3,0\%$	Accroissement juste tolérable	3
$3,0\% < I3 \leq 4,0\%$	Accroissement problématique	2
$4,0\% < I3$	Accroissement excessif	1

Par contre, un résultat supérieur à 0% indique que le canton –la commune– pratique une politique de croissance de l'endettement et du provisionnement nets. Ses engagements sont supérieurs à ce qu'ils étaient en début de période. Cela témoigne donc d'une politique plus risquée.

Le Tableau 3 indique comment les résultats de cet indicateur sont évalués sur une échelle allant de 6 (réduction des engagements nets) à 1 (accroissement excessif des engagements nets).

Détails techniques

Dans le modèle comptable harmonisé des collectivités publiques suisses, les engagements nets correspondent aux engagements figurant au passif du bilan (20 'engagements courants', 21 et 22 'dettes', 23 'engagements envers des entités particulières', 24 'provisions', 25 'passifs transitoires') desquels on soustrait les éléments du patrimoine financier (10 à 13). Les dépenses courantes correspondent aux charges du compte de fonctionnement (3) dont on exclut par définition les opérations comptables comme les amortissements (33), les attributions aux financements spéciaux (38) et les imputations internes (39). On exclut également les subventions redistribuées qui ne font que transiter par le budget des collectivités (37).

Dans le modèle comptable de la Confédération, les engagements nets s'obtiennent de la même manière, en déduisant des engagements les

Définition des indicateurs

composantes du patrimoine financier. Les dépenses courantes s'obtiennent grâce à la décomposition des dépenses figurant au compte financier entre les dépenses courantes et les dépenses d'investissement. Il n'est pas nécessaire de retrancher quoi que se soit. En effet par définition, le compte financier n'enregistre aucune opération purement comptable, comme des amortissements comptables, des attributions aux financements spéciaux ou des imputations internes. Par ailleurs, aucune subvention ne transite par le budget de la Confédération ; ce dernier est généralement à l'origine des transferts qui transitent ensuite par les comptes des collectivités locales.

2.1.4 Poids des intérêts nets (I4)

Présentation

Cet indicateur renseigne sur la part des recettes fiscales directes qui doivent être consacrées au paiement des intérêts de la dette déduction faite des intérêts sur les placements du patrimoine financier. Les recettes fiscales directes, en particulier celles provenant de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques et de l'impôt sur le bénéfice et le capital des sociétés, constituent la part la plus importante et la plus constante des recettes. Par ailleurs, un canton –une commune– ne peut se soustraire à son obligation de verser des intérêts à ses créanciers. Par conséquent cet indicateur met en relation deux composantes structurelles du compte de fonctionnement en mesurant les intérêts nets en pourcentages des recettes fiscales directes :

$$\text{Poids des intérêts nets} = \frac{\text{intérêts nets}}{\text{recettes fiscales directes}} \times 100$$

Un poids élevé témoigne des excès passés d'un canton –d'une commune– qui s'est passablement endetté. Mais il témoigne aussi de mauvaises perspectives d'avenir. En effet, les recettes fiscales consacrées au paiement des intérêts de la dette ne sont plus disponibles pour le financement des prestations publiques.

Un résultat inférieur à 0% indique que les intérêts créanciers sont supérieurs aux intérêts débiteurs (intérêts nets positifs). La marge de manœuvre d'une telle collectivité ne subit aucune restriction dans ce domaine ; bien au contraire son patrimoine financier lui apporte des ressources additionnelles.

Par contre, un résultat supérieur à 0% indique qu'une hypothèque plane sur les recettes, notamment fiscales (intérêts nets négatifs). La collectivité peut disposer d'une partie seulement de ces recettes, une partie d'autant plus faible que le pourcentage est élevé. La conjoncture joue évidemment un rôle : en phase de récession, le poids des intérêts nets tend à s'accroître essentiellement parce que les recettes fiscales diminuent. Une reprise conjoncturelle conduit à l'amélioration du résultat.

Définition des indicateurs

Le Tableau 4 indique comment les résultats de cet indicateur sont évalués sur une échelle allant de 6 (résultat d'une collectivité qui bénéficie d'intérêts nets positifs) à 1 (résultat reflétant la situation problématique d'une collectivité qui doit consacrer plus de 11% de ses recettes fiscales directes au paiement d'intérêts nets négatifs).

Tableau 4
Evaluation du poids des intérêts nets (I4)

Poids des intérêts nets [I4]	Appréciation	Note
$I4 \leq 0,0\%$	Intérêts nets nuls ou négatifs	6
$0,0\% < I4 \leq 4,0\%$	Très faible hypothèque des intérêts nets sur les recettes fiscales directes	5
$4,0\% < I4 \leq 7,0\%$	Faible hypothèque	4
$7,0\% < I4 \leq 9,0\%$	Hypothèque significative	3
$9,0\% < I4 \leq 11,0\%$	(Trop) Forte hypothèque	2
$11,0\% < I4$	Hypothèque excessive	1

Détails techniques

Nous choisissons de retenir les intérêts nets plutôt que les intérêts bruts au numérateur de l'indicateur. En effet, les responsables des finances mentionnent souvent que l'endettement d'un canton –d'une commune– sert aussi à financer des placements dans le patrimoine financier. Or ces placements génèrent des recettes qui alimentent le compte de fonctionnement et couvrent en totalité ou en partie les intérêts passifs. Par conséquent, selon le modèle comptable harmonisé des collectivités publiques suisses, il faut déduire les intérêts actifs (420 à 422) et les loyers (423) du patrimoine financier des intérêts passifs (32). Nous renonçons à déduire les gains comptables sur les placements du patrimoine financier (424) : ces gains ne sont pas des rendements, mais des revenus ponctuels résultant de l'évolution de la valeur

marchande des placements à travers le temps⁸. Nous ne déduisons pas non plus les revenus du patrimoine administratif (425 à 429). En effet, ces éléments résultent de la gestion courante des collectivités et non pas de la gestion de leur dette et de leur trésorerie. De plus, la manière de les comptabiliser varie d'une collectivité à l'autre, ce qui pourrait fausser la comparaison⁹.

Ne considérer que les intérêts passifs présente des avantages. D'abord les informations statistiques sont plus facilement disponibles et ne donnent pas lieu à discussion sur ce qu'il convient de retenir à titre d'intérêts créanciers. Ensuite, la notion d'intérêt et de dette renvoie communément aux données brutes. D'ailleurs, le critère de Maastricht fixant comme norme un endettement des collectivités publiques inférieur à 60% du produit intérieur brut se réfère à l'endettement brut. Toutefois, outre les réserves des responsables des finances mentionnées ci-dessus, relevons que raisonner sur des données brutes donne une image alarmiste de la situation.

Les recettes fiscales directes correspondent au produit de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques (400) et de l'impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales (401). S'y ajoutent les recettes des impôts sur la propriété foncière (402), sur les gains en capitaux (403) et les droits de mutation et de timbre (404). Nous utilisons ce dénominateur de préférence à l'ensemble des recettes courantes. D'abord, certaines recettes courantes proviennent du patrimoine financier ou résultent de l'application du principe de l'utilisateur-payeur (principe d'équivalence fiscale). Ces recettes doivent financer les charges pour lesquelles elles sont perçues et ne devraient par principe pas être utilisées pour payer le service de la dette. Ensuite

⁸ Nous partons là du principe que la gestion des collectivités publiques ne doit pas être spéculative.

⁹ Par exemple, la part des cantons au bénéfice de la Banque nationale suisse est tantôt enregistrée comme le revenu d'une participation permanente (426), comme un autre revenu (429), voire comme une part à des recettes sans affectation (44).

Notons que certains cantons ou communes enregistrent des éléments à caractère de recettes du patrimoine financier sous la rubrique 429. Il peut s'agir notamment de revenus sur swaps ou caps. La définition retenue pour cet indicateur ne permet donc pas de les déduire des intérêts passifs.

Définition des indicateurs

certaines recettes sont irrégulières et la collectivité ne peut tableer sur elles dans la durée pour financer les intérêts. Mentionnons à titre d'exemple les recettes des impôts sur les successions. Toutefois limiter le dénominateur aux seules recettes fiscales directes nécessite de relativiser le résultat en particulier dans le cas de collectivités qui mettent leur infrastructure à disposition d'autres collectivités moyennant le paiement de contributions. En effet, ces infrastructures accroissent leur charge d'intérêts lorsqu'elles sont financées par emprunt.

Dans le modèle comptable de la Confédération, les éléments nécessaires au calcul des intérêts nets figurent dans le compte financier. Il s'agit des intérêts passifs desquels sont soustraits les produits du capital et les produits des immeubles. Les recettes fiscales directes apparaissent également dans le compte financier. Nous renonçons toutefois à englober le produit des impôts de consommation spéciaux. Ce produit est en effet souvent affecté au financement d'une tâche particulière et n'est donc pas disponible pour financer le service de la dette. Les recettes provenant des taxes d'incitation ne sont pas retenues non plus : elles sont prélevées selon le principe du pollueur-payeur ; leur produit devrait donc être utilisé pour compenser les coûts externes occasionnés. En définitive sont englobés dans les recettes fiscales directes les produits de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé, du droit de timbre et de la taxe à la valeur ajoutée.

2.2 Indicateurs de qualité de la gestion financière

2.2.1 Maîtrise des dépenses courantes (I5)

Présentation

Cet indicateur renseigne sur l'aptitude de la collectivité et de ses responsables financiers à maîtriser l'évolution des dépenses courantes. Notons qu'il figure parmi les indicateurs utilisés par le Ministère français de l'économie, de l'industrie et des finances pour évaluer la soutenabilité de la gestion financière du gouvernement¹⁰. Il mesure la progression (ou la baisse) des dépenses par rapport aux dépenses de l'exercice précédent :

$$\text{Maîtrise des dépenses courantes} = \frac{\left(\begin{array}{l} \text{dépenses de l'exercice} \\ - \text{dépenses de l'exercice précédent} \end{array} \right)}{\text{dépenses de l'exercice précédent}} \times 100$$

Rappelons que les dépenses courantes excluent par définition les opérations comptables comme les amortissements, les attributions aux financements spéciaux et les imputations internes. Par ailleurs il convient également d'en exclure les subventions redistribuées qui échappent au contrôle de la collectivité. Les dépenses courantes sont donc constituées d'éléments sur lesquels les responsables financiers disposent d'une certaine influence.

Les résultats dépendent évidemment de la conjoncture et en particulier de l'inflation puisque la variation des dépenses est mesurée en termes nominaux. Par conséquent les normes que l'on peut fixer doivent être assouplies en période de hausse des prix. Cependant l'influence de l'inflation est à relativiser lorsque l'on compare les collectivités entre elles. En effet, les collectivités sont globalement soumises aux mêmes conditions.

¹⁰ Notes Bleues de Bercy, N° 180, 2000, p. 5.

Tableau 5
Evaluation de la maîtrise des dépenses courantes (I5)

Maîtrise des dépenses courantes [I5]	Appréciation	Note
$15 \leq 1,0\%$	Dépenses très bien maîtrisées	6
$1,0\% < 15 \leq 2,0\%$	Dépenses bien maîtrisées	5
$2,0\% < 15 \leq 3,0\%$	Dépenses assez bien maîtrisées	4
$3,0\% < 15 \leq 4,0\%$	Dépenses faiblement maîtrisées	3
$4,0\% < 15 \leq 5,0\%$	Dépenses mal maîtrisées	2
$5,0\% < 15$	Dépenses potentiellement non maîtrisées	1

Un résultat inférieur à 0% indique que le canton –la commune– a réduit ses dépenses nominales par rapport à l'exercice précédent. Si le résultat est supérieur à 0%, on assiste à un accroissement des dépenses.

Le Tableau 5 indique comment les résultats de cet indicateur sont évalués sur une échelle allant de 6 (réduction des dépenses courantes ou croissance inférieure ou égale à 1%) à 1 (résultat reflétant la situation problématique d'une collectivité dont les dépenses ont progressé de plus de 5%).

Détails techniques

Dans le modèle comptable harmonisé des collectivités publiques suisses, comme indiqué précédemment, les dépenses courantes excluent les amortissements (33), les subventions redistribuées (37), les attributions aux financements spéciaux (38) et les imputations internes (39).

Nous avons indiqué précédemment que, dans le modèle comptable de la Confédération, les dépenses courantes s'obtiennent grâce à la décomposition des dépenses figurant au compte financier entre les dépenses courantes et les dépenses d'investissement.

2.2.2 Flexibilité du budget (16)

Présentation

Cet indicateur renseigne sur la flexibilité qu'une collectivité et ses responsables financiers sont parvenus à introduire dans le processus budgétaire. Il mesure l'importance des ressources qui ont pu être réallouées au financement de tâches différentes d'un exercice à l'autre. Plus la flexibilité est importante, moins la procédure budgétaire de la collectivité est marquée par une approche incrémentale. L'approche incrémentale consiste à ajouter (ou à retrancher) uniformément à chaque rubrique budgétaire un pourcentage donné par rapport au budget de l'année précédente, par exemple 2%. Une telle approche est généralement critiquable car elle ne permet pas de réorienter le budget au profit de prestations nouvelles ou devenues plus prioritaires.

Mesurer la flexibilité de la procédure budgétaire est une entreprise difficile pour trois raisons au moins. D'abord, la procédure budgétaire est une démarche politico-administrative qui n'est pas publique avant le débat parlementaire ; elle implique un grand nombre d'actes et d'acteurs ; par conséquent la résumer à un chiffre peut sembler réducteur. Ensuite, la solution pragmatique retenue fait appel à des informations comptables qui n'offrent pas toujours toutes les garanties de fiabilité (voir ci-dessous les détails techniques). Enfin, le fait que l'allocation des ressources change peu d'un exercice à l'autre ne signifie pas automatiquement que le budget soit rigide. Cela peut également correspondre à la situation d'une collectivité dans laquelle les préférences –et donc les priorités budgétaires– sont stables.

L'indicateur mesure comment la part des charges de fonctionnement pour chacune des dix grandes tâches –ou fonctions– par rapport au total des charges varie d'un exercice à l'autre. Une collectivité peut consacrer davantage de moyens à certaines tâches (par exemple l'éducation) et moins à d'autres (par exemple l'ordre public). Ainsi la part relative des unes s'accroît et celle des autres décroît. Cela signifie que la gestion financière de la collectivité est plus flexible que celle d'une collectivité où les parts relatives n'ont pas évolué. Du point de vue technique, on additionne les variations des parts relatives d'un

Définition des indicateurs

exercice à l'autre pour chacune des dix fonctions. Les variations sont mesurées en valeurs absolues. Le recours aux valeurs absolues permet d'éviter les compensations entre une fonction en croissance et une fonction en réduction. Notons que l'unité de mesure de cet indicateur n'est pas le pourcentage contrairement à celle des autres indicateurs. Il s'agit de points de pourcentage dans la mesure où les variations de parts relatives mesurées en pourcents s'additionnent.

$$\text{Flexibilité du budget} = \sum_{i=0}^9 \left(\left(\frac{\text{charges de la fonction } i \text{ pour l'exercice}}{\text{charges de l'exercice}} \times 100 \right) - \left(\frac{\text{charges de la fonction } i \text{ pour l'exercice précédent}}{\text{charges de l'exercice précédent}} \times 100 \right) \right)$$

Un résultat élevé montre que les responsables ont permis que d'importants arbitrages aient lieu entre les tâches du canton, de la commune. Nous considérons qu'il s'agit là d'un mérite à attribuer souvent aux responsables financiers. En effet, ce sont eux qui généralement proposent des nouvelles modalités afin de favoriser les réallocations de moyens budgétaires. Ce sont eux aussi qui animent la procédure budgétaire.

Tableau 6
Evaluation de la flexibilité du budget (I6)

Flexibilité budgétaire [I6]	Appréciation	Note
$I6 \geq 7,5$	Excellente flexibilité budgétaire	6
$7,5 > I6 \geq 6,0$	Très bonne flexibilité	5
$6,0 > I6 \geq 4,5$	Bonne flexibilité	4
$4,5 > I6 \geq 3,0$	Flexibilité satisfaisante	3
$3,0 > I6 \geq 1,5$	Flexibilité suffisante	2
$1,5 > I6$	Rigidité budgétaire excessive	1

Le Tableau 6 indique comment les résultats de cet indicateur sont évalués sur une échelle allant de 6 (excellente flexibilité budgétaire) à 1 (rigidité budgétaire excessive). L'évaluation doit toutefois être relativisée sous plusieurs aspects. D'abord, les collectivités de faible taille ont probablement un budget plus flexible que les collectivités de plus grande taille. Pour ces derniers, l'inertie est en effet supérieure. Ensuite, certaines collectivités cherchent à améliorer le volume et la qualité des prestations dans des domaines présentant des insuffisances, tandis que le budget absolu d'autres domaines reste stable. Un tel effort provoque un accroissement de l'ensemble des charges de fonctionnement. Arithmétiquement, cet accroissement réduit la part budgétaire des domaines dont le budget absolu est stable ; il augmente celle des domaines dont le budget s'accroît. La valeur de l'indicateur s'élève sans que cela n'indique à proprement parler une plus grande flexibilité budgétaire.

Détails techniques

La Conférence des Directeurs cantonaux des finances préconise l'utilisation d'une classification fonctionnelle harmonisée. Selon cette classification, les charges du compte de fonctionnement (y compris les imputations internes) devraient être ventilées en dix grandes catégories : administration générale, sécurité publique, enseignement et formation, culture et loisirs, santé, prévoyance sociale, trafic, protection et aménagement de l'environnement, économie publique, finances et impôts.

Malgré ces recommandations, l'examen des rapports des comptes des collectivités révèle la plus grande diversité. Plusieurs collectivités publient cette statistique sous une forme différente¹¹ ou ne la publient pas du tout. Parmi elles, certaines ont bien voulu répondre à nos demandes et nous fournir ces renseignements. Sans cela, il nous a fallu

¹¹ Par exemple en faisant abstraction du principe du produit brut ou en se basant uniquement sur les flux de fonds sans faire de distinction entre la section de fonctionnement et la section des investissements.

Définition des indicateurs

recourir aux données apurées disponibles au moment de l'établissement du comparatif auprès de l'Administration fédérale des finances ou à une solution de secours. Cette solution consiste à utiliser la classification organique, c'est-à-dire une répartition des charges de fonctionnement entre les différents départements cantonaux. Cette solution, certes moins satisfaisante, pose problème si l'administration subit une réorganisation d'un exercice à l'autre.

Les charges par fonction (ou département) sont rapportées au total des charges du compte de fonctionnement. Il n'y a pas lieu ici de se limiter aux dépenses courantes. En effet, au numérateur, les charges par fonction (ou département) incluent également des opérations comptables comme les imputations internes.

Pour la Confédération, nous utilisons ici le total des dépenses courantes par groupe de tâches publié dans la partie statistique des comptes fédéraux. Il ne s'agit donc pas de charges. Toutefois, à ce niveau de détail, l'utilisation des dépenses courantes plutôt que des charges ne biaise guère les résultats. Par contre, les comptes fédéraux utilisent treize groupes de tâches. Le fait que ce nombre soit supérieur aux dix catégories utilisées par la classification fonctionnelle des collectivités locales accroît le résultat de l'indicateur : le budget fédéral est donc plus flexible qu'il ne le serait si dix groupes de tâches seulement étaient utilisés. Ces groupes de tâches sont les suivants : administration générale et dépenses non ventilables ; justice et police ; relations avec l'étranger ; défense nationale ; formation et recherche fondamentale ; culture et loisirs ; santé ; prévoyance sociale ; trafic ; protection et aménagement de l'environnement ; agriculture et alimentation ; autres secteurs économiques ; finances et impôts.

2.2.3 Exactitude de la prévision fiscale (I7)

Présentation

Cet indicateur renseigne sur l'aptitude de la collectivité à prévoir les recettes fiscales avec exactitude. Reconnaissons que le produit de certains impôts est difficile à prévoir. Pensons notamment aux impôts sur les gains immobiliers ou aux impôts sur les successions. Par contre, on peut attendre des responsables qu'ils puissent mieux prévoir les recettes d'impôts comme l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques et l'impôt sur le bénéfice et le capital des sociétés. C'est pourquoi cet indicateur mesure l'écart entre les recettes effectives et les recettes budgétées en pourcentage des recettes effectives pour ces deux types d'impôts :

$$\text{Exactitude de la prévision fiscale} = \frac{\left(\begin{array}{l} \text{recettes fiscales budgétées} \\ - \text{recettes fiscales effectives} \end{array} \right)}{\text{recettes fiscales effectives}} \times 100$$

La budgétisation des charges donne lieu à de larges discussions dans le cadre des commissions financières, puis des débats parlementaires. L'estimation des revenus se déroule différemment. Elle est confiée à quelques spécialistes. Par conséquent, l'écart mesuré reflète la capacité de ces personnes à prévoir de manière précise le produit des impôts. Il faut toutefois relever qu'une sous-estimation peut être délibérée afin de réduire le risque de déficit ou le risque de revendications budgétaires excessives.

Un résultat supérieur à 0% témoigne d'une surestimation : le produit de l'impôt s'avère plus faible que ce qui avait été prévu. Au contraire un résultat inférieur à 0% indique une sous-estimation. Les études montrent qu'une sous-estimation a généralement lieu. Une sous-estimation est souvent considérée comme un résultat plus favorable qu'une surestimation : dans l'hypothèse où un budget équilibré a été prévu, on préfère une 'bonne surprise' en forme d'excédent de revenus à une 'mauvaise surprise' en forme d'excédent de charges. Sous l'angle de l'exactitude de la prévision, ce n'est pas déterminant. C'est l'ampleur de

Définition des indicateurs

la sous-estimation ou de la surestimation qui compte. C'est donc la valeur absolue de l'écart qui doit être considérée. Relevons qu'il faut tenir compte de l'évolution du contexte dans l'évaluation. En effet, un retournement conjoncturel abrupt ou une modification rapide des conditions socio-démographiques rendent plus difficile l'exercice de la prévision fiscale, en particulier dans les collectivités de petite taille ou dans les cantons dont l'économie est ouverte vers l'extérieur.

Le Tableau 7 indique comment les résultats de cet indicateur sont évalués sur une échelle allant de 6 (prévision exacte ou quasi exacte) à 1 (résultat reflétant la situation problématique d'une collectivités dont les dépenses ont progressé de plus de 5%).

Tableau 7
Evaluation de l'exactitude de la prévision fiscale (I7)

Exactitude de la prévision fiscale [I7] Appréciation			Note	
	$I7 \leq$	$ 1,0\%$	Prévision exacte ou quasi exacte	6
$ 1,0\%$	$< I7 \leq$	$ 2,0\%$	Ecart insignifiant	5
$ 2,0\%$	$< I7 \leq$	$ 3,0\%$	Ecart peu important	4
$ 3,0\%$	$< I7 \leq$	$ 4,0\%$	Ecart important	3
$ 4,0\%$	$< I7 \leq$	$ 5,0\%$	Ecart trop important	2
$ 5,0\%$	$< I7$		Mauvaise prévision fiscale	1

Détails techniques

D'après le modèle de compte harmonisé et comme indiqué précédemment, les recettes fiscales correspondent pour chaque collectivité à celles figurant au budget et aux comptes de la même année. Elles incluent les produits de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques (400) et de l'impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales (401).

Pour la Confédération, la définition est identique à celle utilisée dans l'évaluation du poids des intérêts nets (cf. Rubrique 2.1.4, page 18). Les recettes fiscales directes correspondent au produit de l'impôt fédéral

Cahier de l'IDHEAP 211

direct, de l'impôt anticipé, du droit de timbre et de la taxe à la valeur ajoutée.

2.2.4 Intérêt moyen de la dette (I8)

Présentation

Cet indicateur tente de cerner la performance d'un domaine essentiellement technique de la gestion financière d'une collectivité, celui de la gestion de trésorerie. Une gestion de trésorerie efficace permet de limiter les coûts de la dette et plus généralement permet au canton d'être plus efficace. Pour simplifier nous nous intéressons ici au taux d'intérêt moyen de la dette brute¹². C'est pourquoi cet indicateur met en relation le volume d'intérêts passifs payés par la collectivité et le stock moyen de la dette brute en début et fin d'année :

$$\text{Intérêt moyen de la dette} = \frac{\text{intérêts passifs}}{\text{moyenne de la dette brute en début et en fin d'exercice}} \times 100$$

Il serait faux de croire que cet indicateur renseigne en priorité sur la qualité de la gestion de trésorerie récente ou sur la bonité actuelle du canton, de la commune. En effet, cet indicateur est largement tributaire des performances antérieures de la gestion de trésorerie (choix des créanciers, du moment de l'emprunt, de ses modalités, de sa durée notamment, etc.). Il est également tributaire de la bonité de la collectivité au moment où les emprunts préexistants ont été contractés ; bonité qui, il faut le souligner, est intimement liée à la situation financière de la collectivité.

Certes, l'évolution récente de la gestion de trésorerie et de la bonité du canton –de la commune– influence le résultat. Toutefois, cette influence peut être mineure en regard du poids du passé.

Il n'en demeure pas moins qu'à bonité égale, une différence d'intérêt moyen de la dette entre deux collectivités reflète une différence

¹² Nous pourrions également nous intéresser au taux d'intérêt net moyen de la dette nette. Cela complique l'analyse sans pour autant la rendre plus révélatrice. En effet, on peut s'attendre à ce qu'une gestion de trésorerie efficace permette aussi bien de réduire le taux des intérêts passifs sur la dette brute que d'accroître les intérêts actifs sur les placements du patrimoine financier.

d'habileté –passée et présente– dans la gestion de trésorerie. Encore faut-il que les informations véhiculées par les comptes, c'est-à-dire le traitement comptable des intérêts passifs et de la dette brute soient rigoureusement identiques entre les collectivités. Certains indices nous montrent qu'un risque existe pour que le traitement comptable réservé par certaines collectivités aux intérêts passifs et à la dette brute diffère du traitement appliqué par la majorité des collectivités. Toutefois le degré de détail offert par les comptes publiés n'est pas suffisant pour nous permettre de redresser ces cas là.

Il faut donc être extrêmement prudent dans l'évaluation des résultats. Nous avons néanmoins pris le parti d'inclure cet indicateur dans le comparatif puisque la performance de la gestion de trésorerie est un paramètre important. Par contre, nous avons tenu compte du risque de biais engendré pour certaines collectivités par un traitement comptable différent. C'est pourquoi la pondération de cet indicateur est de 1. Cela signifie que cet indicateur entre pour un septième dans l'indicateur de qualité de la gestion financière et pour un seizième dans l'indicateur synthétique.

Le Tableau 8 indique comment les résultats de cet indicateur sont évalués sur une échelle allant de 6 (faible taux moyen de la dette brute) à 1 (taux moyen excessif). Outre le fait qu'elle est tributaire des éléments mentionnés ci-dessus, l'évaluation dépend largement des conditions fixées par le marché monétaire et par le marché des capitaux. Par conséquent, le glissement à moyen terme d'une collectivité de la note 3 à la note 2 ne signifie pas automatiquement que sa gestion de trésorerie devient moins performante. Cela peut dénoter que le loyer de l'argent s'est durablement renchéri.

Tableau 8
Evaluation de l'intérêt moyen de la dette (I8)

Intérêt moyen de la dette [I8]	Appréciation	Note
18 ≤ 2,5 %	Très faible intérêt moyen	6
2,5 % < 18 ≤ 3,5 %	Faible intérêt	5
3,5 % < 18 ≤ 4,5 %	Intérêt acceptable	4
4,5 % < 18 ≤ 5,5 %	Intérêt déjà élevé	3
5,5 % < 18 ≤ 6,5 %	Intérêt potentiellement problématique	2
6,5 % < 18	Intérêt excessif	1

Détails techniques

Selon le modèle de compte harmonisé, la dette brute en début et en fin d'année d'exercice correspond aux engagements figurant au passif du bilan. Toutefois, pour obtenir une estimation de la dette brute portant intérêts, il convient d'en exclure les engagements courants (20), les provisions (24) et les passifs transitoires (25)¹³. Ces éléments n'apparaissent en effet parmi les engagements que de manière éphémère et/ou n'ont pas d'incidence sur les intérêts débiteurs. Par conséquent la dette brute se résume aux dettes à court terme (21), aux dettes à moyen et long termes (22) et aux engagements envers des entités particulières (23). Les intérêts passifs correspondent aux intérêts payés sur ces différents postes débiteurs (321, 322 et 323).

Pour la Confédération, les intérêts passifs sont repris du compte financier. La définition de la dette brute est identique à celle utilisée pour les collectivités locales : les engagements courants, les provisions et les passifs transitoires sont retranchés des engagements.

¹³ Il est exceptionnel que des engagements courants nécessitent le paiement d'intérêts passifs. Etant donné que les comptes cantonaux ou communaux ne permettent pas de distinguer les engagements courants porteurs d'intérêts de ceux qui ne le sont pas, l'ensemble de ces engagements est exclu du calcul de la dette brute. Parallèlement, l'ensemble des intérêts passifs sur les engagements courants est ignoré.

2.3 Indicateurs globaux

Trois indicateurs globaux permettent d'avoir une vue d'ensemble de la situation financière des collectivités. Il s'agit (*a*) de l'indicateur de santé financière, (*b*) de l'indicateur de qualité de la gestion financière et finalement (*c*) de l'indicateur synthétique.

L'**indicateur de santé financière** consolide les résultats obtenus précédemment pour les indicateurs 'couverture des charges', 'autofinancement de l'investissement net', 'engagements nets supplémentaires' et 'poids des intérêts nets par rapport aux recettes fiscales'.

L'**indicateur de qualité de la gestion financière** consolide les résultats obtenus précédemment pour les indicateurs 'maîtrise des dépenses courantes', 'flexibilité du budget', 'exactitude de la prévision fiscale' et 'intérêt moyen de la dette'.

Finalement l'**indicateur synthétique** reflète à la fois la santé financière et la qualité de la gestion financière. Il permet de qualifier d'un chiffre la situation financière de chaque collectivité.

Pour parvenir à cette consolidation, il faut agréger les résultats. Cette agrégation nécessite que l'on pondère les indicateurs. Or la pondération accordée à chaque indicateur est une affaire de jugement de valeur.

Certains indicateurs nous apparaissent plus importants que d'autres en particulier pour juger de l'évolution annuelle. Il s'agit de la couverture des charges, de l'autofinancement de l'investissement net et de la maîtrise des dépenses. Ces indicateurs sont donc surpondérés (facteur 3). En effet pour nous ils montrent dans quelle mesure la collectivité suit –ou est décidée à suivre– les grands principes de la gestion financière publique : principe de l'équilibre budgétaire, principe d'un autofinancement approprié, principe d'une faible croissance des dépenses.

Les engagements nets supplémentaires et la flexibilité du budget sont également des critères assez importants à nos yeux. C'est pourquoi ils sont pondérés d'un facteur 2.

Le poids des intérêts nets par rapport aux recettes fiscales directes et l'intérêt moyen de la dette brute sont moins importants compte tenu de

Définition des indicateurs

l'objectif du comparatif. En effet, ils découlent largement de décisions antérieures à l'exercice évalué. C'est pourquoi le facteur de pondération est de 1. Ce facteur est le même pour l'exactitude de la prévision fiscale. Une mauvaise prévision est certes embarrassante. Mais son influence sur la situation financière générale est d'autant plus faible qu'elle est ponctuelle ou qu'elle génère des anticipations chez les acteurs du processus budgétaire.

Tableau 9
Pondérations des indicateurs

Indicateur	Pondération
Santé financière	9
Couverture des charges (I1)	3
Autofinancement de l'investissement net (I2)	3
Engagements nets supplémentaires (I3)	2
Poids des intérêts nets par rapport aux recettes fiscales (I4)	1
Qualité de la gestion financière	7
Maîtrise des dépenses courantes (I5)	3
Flexibilité du budget (I6)	2
Exactitude de la prévision fiscale (I7)	1
Intérêt moyen de la dette (I8)	1
Somme des pondérations	16

Pour faciliter la lecture, les valeurs de l'indicateur de santé financière, de l'indicateur de qualité de la gestion financière et de l'indicateur synthétique sont données sur une échelle allant de 6 à 1, à l'instar des autres indicateurs. Ainsi, la somme pondérée des notes est-elle divisée par la somme des pondérations, soit 9 pour l'indicateur de santé financière, 7 pour l'indicateur de qualité de la gestion financière et 16 pour l'indicateur synthétique (Cf. Tableau 9).

Les pondérations des indicateurs peuvent évidemment être discutées. En effet, elles découlent d'un jugement de valeur. Rappelons toutefois que ne pas pondérer les indicateurs implique également un jugement de valeur. En effet, cela sous-entend que tous les indicateurs ont la même importance. Le prétendre n'est évidemment pas satisfaisant.

Cahier de l'IDHEAP 211

3 Résultats des indicateurs de santé financière

Les résultats des indicateurs de santé financière sont présentés à l'aide de divers tableaux.

Pour les cantons, les tableaux indiquent la valeur des indicateurs en pour-cent et la note qui en découle, de 1999 à 2002. Les tableaux indiquent également la valeur et la note obtenues par la Confédération, ainsi que la moyenne des cantons suisses. Il s'agit d'une moyenne pondérée des 26 cantons, c'est-à-dire que la somme des numérateurs est ramenée à la somme des dénominateurs.

Pour chaque indicateur, deux tableaux sont donnés. Le premier tableau range les cantons selon leur ordre usuel. Rappelons que viennent d'abord les cantons de Zürich, Bern et Luzern, puis les autres cantons selon leur date d'entrée dans la Confédération. Le second classe les cantons, du canton où la situation est jugée la meilleure au canton où la situation est jugée la plus difficile.

S'agissant des villes considérées et pour chaque indicateur, un tableau complète le panorama. Il indique la valeur des indicateurs en pour-cent et la note qui en découle pour 2001 et 2002 et est classé par ordre décroissant des notes obtenues pour l'année la plus récente.

3.1 Couverture des charges (I1)

Pour les cantons, la couverture des charges est calculée à l'aide de la statistique du Groupe d'études pour les finances cantonales (Rubriques 3, 38, 39, 4, 48, 49). Les rubriques 37 et 47 proviennent directement des cantons. Pour les communes, les données proviennent toutes directement des communes. Pour la Confédération, les informations proviennent uniquement du Compte d'Etat. Les pourcentages sont arrondis au centième¹⁴.

En moyenne, le taux de couverture des charges 2002 des cantons suisses se réduit : les revenus couvrent presque exactement les charges, alors qu'en 2001 ils les avaient dépassées. La situation peut donc toujours être qualifiée d'équilibrée comme celle de 2001 et de 1999¹⁵.

L'érosion du taux de couverture découle en particulier du fait que le nombre de cantons présentant un excédent de revenus du compte de fonctionnement diminue : 10 cantons enregistraient un taux de couverture inférieur à 100% en 2001, 6 autres cantons rejoignent ce groupe en 2002 (Schwyz, Fribourg, Basel-Stadt, Appenzell-Ausserrhoden, St-Gallen, Tessin), tandis que le Valais et Basel-Landschaft le quitte.

Remarquons que l'excédent de revenus de SZ et SG et de ZG en 2001 était élevé, justifiant alors une note de 4 (revenus en excès par rapport aux services offerts). Les choses changent puisque les deux premiers nommés ne bénéficient plus que d'une note de respectivement 1 et 2 correspondant à un taux de couverture de 96,14% et 96,62%. Quant à ZG, il équilibre ses comptes (note 6 avec 100,02%). En 2002, plus aucun canton ne réalise d'excédent de revenus supérieur à 3% (Bern

¹⁴ Un reclassement des dépenses à charge des financements spéciaux et des revenus provenant de ces financements à la lumière d'informations émanant du Canton du Jura modifie les éléments publiés précédemment pour ce canton.

¹⁵ Rappelons que la moyenne pour 2000 s'inscrit à 97,54% (note 3) en raison du résultat du Canton de Genève suite au provisionnement des risques liés aux crédits de la Banque cantonale transférés à la Fondation de valorisation des actifs de la dite banque. Abstraction faite de ce provisionnement, la moyenne aurait été de 102,59 (note 5).

Résultats des indicateurs de santé financière

obtient le taux de couverture le plus élevé avec 102,72% correspondant à une note de 5).

Les améliorations des notes sont les plus importantes pour le Valais dont la note 2002 est de 6 tandis qu'elle était de 1 en 2001. Jura améliore également significativement son résultat passant de 2 à 6. Uri et Glarus sont dans la situation inverse : l'équilibre de leur compte leur valait une note de 6 en 2001 et ils n'obtiennent qu'une note de 1 en 2002 en raison d'un excédent de charges problématique (respectivement 95,91% et 90,61%). Graubünden et Basel-Stadt subissent également une sévère détérioration (de 6 à 2).

Les notes sont inchangées pour plusieurs cantons : Nidwalden, Zürich, Aargau et Schaffhausen enregistrent de nouveau une note de 5 liée à un excédent de revenus assez élevé, tandis qu'Obwalden et Genève maintiennent une note de 6 synonyme d'équilibre du compte de fonctionnement.

En dehors de la situation de JU et VS, la situation des cantons latins –y compris Bern– évolue peu par rapport à 2002. JU, GE et VS équilibrent leur compte (BE largement). Même si la couverture des charges des cantons de Fribourg et du Tessin s'érode légèrement, elle reste bonne, respectivement suffisante. Les cantons de Neuchâtel et de Vaud enregistrent également une légère détérioration. Toutefois, leur position est plus préoccupante : Neuchâtel voit sa note baisser pour la seconde année consécutive pour aboutir à 3 (98,37%), tandis que Vaud retombe à 1 (96,20%) après l'embellie aussi ténue qu'éphémère de 2001 (note 2 avec 97,29%).

Notons que le degré de couverture des charges de la Confédération est toujours aussi mauvais. En effet, comme en 2001, il n'atteint pas 90%. A l'instar des cantons, la majorité des villes en 2002 obtient une bonne couverture des charges. Six villes obtiennent la note de 6 caractéristique d'une excellente couverture des charges. Parmi celles-ci les villes de Fribourg, Chur et Schaffhausen atteignent un équilibre quasi-parfait (100,36%).

Tableau 10
Cantons : Couverture des charges (I1)
selon l'ordre usuel des cantons

Canton	1999		2000		2001		2002	
	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note
Zürich (ZH)	105.91%	4	108.31%	4	103.66%	5	102.37%	5
Bern (BE)	100.72%	6	104.44%	5	101.05%	6	102.72%	5
Luzern (LU)	103.63%	5	103.53%	5	103.46%	5	100.90%	6
Uri (UR)	98.63%	4	96.71%	2	99.96%	6	95.91%	1
Schwyz (SZ)	114.99%	2	115.11%	2	106.54%	4	96.14%	1
Obwalden (OW)	98.35%	3	101.45%	6	100.94%	6	100.77%	6
Nidwalden (NW)	100.36%	6	99.60%	5	102.30%	5	102.52%	5
Glarus (GL)	101.68%	6	109.00%	4	99.83%	6	90.61%	1
Zug (ZG)	101.93%	6	105.22%	4	107.77%	4	100.02%	6
Fribourg (FR)	98.99%	4	99.54%	5	100.62%	6	99.28%	5
Solothurn (SO)	95.55%	1	96.98%	2	98.91%	4	99.60%	5
Basel-Stadt (BS)	103.47%	5	107.02%	4	100.35%	6	96.97%	2
Basel-Landschaft (BL)	103.57%	5	104.72%	5	97.86%	3	100.77%	6
Schaffhausen (SH)	101.88%	6	101.31%	6	102.55%	5	102.31%	5
Appenzell A.Rh. (AR)	102.12%	5	103.04%	5	101.03%	6	98.03%	3
Appenzell I.Rh. (AI)	102.14%	5	101.50%	6	97.84%	3	99.13%	4
St-Gallen (SG)	101.36%	6	102.46%	5	105.27%	4	96.62%	2
Graubünden (GR)	97.56%	3	98.63%	4	99.77%	6	97.37%	2
Aargau (AG)	100.47%	6	101.75%	6	103.26%	5	102.34%	5
Thurgau (TG)	100.56%	6	101.65%	6	102.95%	5	100.15%	6
Tessin (TI)	102.42%	5	104.07%	5	100.83%	6	98.70%	4
Vaud (VD)	96.10%	1	91.91%	1	97.29%	2	96.20%	1
Valais (VS)	104.01%	5	100.95%	6	93.95%	1	101.86%	6
Neuchâtel (NE)	98.50%	4	99.87%	6	98.88%	4	98.37%	3
Genève (GE)	100.37%	6	67.77%	1	100.27%	6	100.31%	6
Jura (JU)	100.21%	6	100.84%	6	97.17%	2	99.88%	6
Moyenne	101.54%	6	97.54%	3	101.01%	6	99.98%	6
Confédération	91.51%	1	104.00%	5	89.43%	1	86.59%	1

Résultats des indicateurs de santé financière

Tableau 11
Cantons : Couverture des charges (I1)
par ordre décroissant des notes de la dernière année

	1999		2000		2001		2002	
	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note
Valais (VS)	104.01%	5	100.95%	6	93.95%	1	101.86%	6
Luzern (LU)	103.63%	5	103.53%	5	103.46%	5	100.90%	6
Obwalden (OW)	98.35%	3	101.45%	6	100.94%	6	100.77%	6
Basel-Landschaft (BL)	103.57%	5	104.72%	5	97.86%	3	100.77%	6
Genève (GE)	100.37%	6	67.77%	1	100.27%	6	100.31%	6
Thurgau (TG)	100.56%	6	101.65%	6	102.95%	5	100.15%	6
Zug (ZG)	101.93%	6	105.22%	4	107.77%	4	100.02%	6
Jura (JU)	100.21%	6	100.84%	6	97.17%	2	99.88%	6
Bern (BE)	100.72%	6	104.44%	5	101.05%	6	102.72%	5
Nidwalden (NW)	100.36%	6	99.60%	5	102.30%	5	102.52%	5
Zürich (ZH)	105.91%	4	108.31%	4	103.66%	5	102.37%	5
Aargau (AG)	100.47%	6	101.75%	6	103.26%	5	102.34%	5
Schaffhausen (SH)	101.88%	6	101.31%	6	102.55%	5	102.31%	5
Solothurn (SO)	95.55%	1	96.98%	2	98.91%	4	99.60%	5
Fribourg (FR)	98.99%	4	99.54%	5	100.62%	6	99.28%	5
Appenzell I.Rh. (AI)	102.14%	5	101.50%	6	97.84%	3	99.13%	4
Tessin (TI)	102.42%	5	104.07%	5	100.83%	6	98.70%	4
Neuchâtel (NE)	98.50%	4	99.87%	6	98.88%	4	98.37%	3
Appenzell A.Rh. (AR)	102.12%	5	103.04%	5	101.03%	6	98.03%	3
Graubünden (GR)	97.56%	3	98.63%	4	99.77%	6	97.37%	2
Basel-Stadt (BS)	103.47%	5	107.02%	4	100.35%	6	96.97%	2
St-Gallen (SG)	101.36%	6	102.46%	5	105.27%	4	96.62%	2
Vaud (VD)	96.10%	1	91.91%	1	97.29%	2	96.20%	1
Schwyz (SZ)	114.99%	2	115.11%	2	106.54%	4	96.14%	1
Uri (UR)	98.63%	4	96.71%	2	99.96%	6	95.91%	1
Glarus (GL)	101.68%	6	109.00%	4	99.83%	6	90.61%	1
Moyenne	101.54%	6	97.54%	3	101.01%	6	99.98%	6
Confédération	91.51%	1	104.00%	5	89.43%	1	86.59%	1

Tableau 12
Villes : Couverture des charges (I1)
par ordre décroissant des notes de la dernière année

Ville	2001		2002	
	Valeur	Note	Valeur	Note
Fribourg	100.16%	6	99.98%	6
Chur	–	–	100.36%	6
Schaffhausen	–	–	100.36%	6
Neuchâtel	101.53%	6	101.05%	6
Bellinzona	98.98%	4	101.26%	6
Sion	100.77%	6	101.41%	6
Delémont	99.94%	6	99.52%	5
St-Gallen	–	–	103.04%	5
Bern	100.60%	6	105.72%	4
Genève	106.57%	4	105.92%	4
Zürich	120.03%	1	112.58%	3
Luzern	–	–	95.65%	1
Lausanne	100.00%	6	93.27%	1

Avec une baisse de –7,45 points de pourcent par rapport à 2001, la ville de Zürich enregistre la plus forte baisse. Toutefois, en termes de notation, cette baisse constitue une amélioration de 1 à 3, compte tenu du niveau excessivement élevé de sa couverture des charges en 2001 (120,03%). La Ville de Lausanne accuse la plus forte détérioration de l'indicateur après Zürich : alors qu'elle atteignait l'équilibre parfait en 2001 (100,00%), ses revenus courants de 2002 ne lui permettent de couvrir que 93,27% de ses charges courantes. Cette insuffisance de couverture engendre une baisse de sa note de 6 à 1. Parmi les villes nouvellement introduites, seule la Ville de Luzern affiche également une couverture des charges insuffisante avec 95,65%.

3.2 Autofinancement de l'investissement net (I2)

L'autofinancement de l'investissement net des cantons est calculé à l'aide de la statistique du Groupe d'études pour les finances cantonales (Rubriques 3, 33, 330, 4, 5, 60 à 67). L'investissement net correspond à une moyenne lissée des trois dernières années (soit 1997 à 1999 pour 1999 et 1998 à 2000 pour 2000). Les données communales proviennent directement des communes. Pour la Confédération, les informations proviennent uniquement du Compte d'Etat. Les pourcentages sont arrondis au centième supérieur.

En 2002, 11 cantons –4 de moins qu'en 2001 et 5 de moins qu'en 2000– autofinancent intégralement leurs investissements grâce à un degré d'autofinancement supérieur à 100%. Ainsi, à travers leurs activités administratives, ces cantons ont la capacité de réduire leur endettement. Ce bon résultat explique qu'en moyenne les cantons autofinancent intégralement leurs investissements avec un degré de 114,05%. Ce constat se vérifie sur les quatre années considérées (1999 à 2002). Toutefois, on assiste encore à un fléchissement en 2002 après le degré maximum enregistré en 2000.

A l'opposé des 11 cantons pouvant rembourser leur dette en 2002 grâce à leur activités administratives se trouvent 4 cantons qui enregistrent un degré d'autofinancement négatif et doivent par conséquent s'endetter pour financer leurs charges courantes. Il s'agit de Genève dont le degré d'autofinancement est de –25,16% sous l'effet de la dissolution des provisions liées à la fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale, de Vaud (–10,20%), de Glarus (–6,33%) et de St-Gallen dont l'autofinancement et l'investissement net sont négatifs. Tous les autres cantons enregistrent des degrés d'autofinancement supérieurs aux 60% que l'on considère comme le degré minimal à atteindre. Notons qu'avec 47,55% la Confédération voit son autofinancement passer en-dessous de ce seuil et sa note passer de 2 en 2001 à 1 en 2002.

Tableau 13
Cantons : Autofinancement de l'investissement net (I2)
selon l'ordre usuel des cantons

Canton	1999		2000		2001		2002	
	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note
Zürich (ZH)	170.82%	6	236.57%	6	193.26%	6	264.27%	6
Bern (BE)	119.85%	6	199.61%	6	122.69%	6	167.18%	6
Luzern (LU)	120.08%	6	170.73%	6	283.98%	6	194.64%	6
Uri (UR)	27.65%	1	39.52%	1	92.50%	5	65.11%	2
Schwyz (SZ)	277.08%	6	261.03%	6	243.91%	6	64.49%	2
Obwalden (OW)	72.60%	3	161.51%	6	196.07%	6	244.72%	6
Nidwalden (NW)	98.24%	5	112.15%	6	176.20%	6	224.71%	6
Glarus (GL)	70.72%	3	84.66%	4	51.65%	2	-6.33%	1
Zug (ZG)	49.47%	1	91.65%	5	133.69%	6	74.75%	3
Fribourg (FR)	70.12%	3	79.65%	3	95.73%	5	116.69%	6
Solothurn (SO)	82.00%	4	85.29%	4	70.15%	3	89.04%	4
Basel-Stadt (BS)	109.37%	6	151.01%	6	88.38%	4	63.24%	2
Basel-Landschaft (BL)	84.68%	4	93.57%	5	61.95%	2	79.31%	3
Schaffhausen (SH)	78.74%	3	151.94%	6	327.26%	6	265.23%	6
Appenzell A.Rh. (AR)	123.85%	6	126.51%	6	129.52%	6	150.90%	6
Appenzell I.Rh. (AI)	62.59%	2	120.58%	6	67.63%	2	98.20%	5
St-Gallen (SG) ^a	139.69%	6	810.14%	6	—	6	—	1
Graubünden (GR)	72.04%	3	84.86%	4	100.48%	6	95.82%	5
Aargau (AG)	63.90%	2	125.26%	6	140.40%	6	107.91%	6
Thurgau (TG)	112.41%	6	125.79%	6	151.08%	6	101.40%	6
Tessin (TI)	105.54%	6	148.31%	6	135.42%	6	115.17%	6
Vaud (VD)	4.37%	1	-131.32%	1	84.80%	4	-10.20%	1
Valais (VS)	124.41%	6	88.84%	4	91.89%	5	97.55%	5
Neuchâtel (NE)	53.14%	2	71.60%	3	76.21%	3	78.09%	3
Genève (GE)	137.83%	6	181.29%	6	160.57%	6	-25.16%	1
Jura (JU)	55.30%	2	125.58%	6	53.00%	2	90.72%	5
Moyenne	108.61%	6	141.59%	6	134.03%	6	114.05%	6
Confédération	40.98%	1	205.64%	6	64.99%	2	47.55%	1

^a La valeur pour SG n'est pas indiquée en 2001 : l'investissement net moyen sur 3 ans donne une valeur négative. Calculé sur 1 an, le degré d'autofinancement s'élève à 370%.

Résultats des indicateurs de santé financière

Tableau 14
Cantons : Autofinancement de l'investissement net (I2)
par ordre décroissant des notes de la dernière année

Canton	1999		2000		2001		2002	
	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note
Schaffhausen (SH)	78.74%	3	151.94%	6	327.26%	6	265.23%	6
Zürich (ZH)	170.82%	6	236.57%	6	193.26%	6	264.27%	6
Obwalden (OW)	72.60%	3	161.51%	6	196.07%	6	244.72%	6
Nidwalden (NW)	98.24%	5	112.15%	6	176.20%	6	224.71%	6
Luzern (LU)	120.08%	6	170.73%	6	283.98%	6	194.64%	6
Bern (BE)	119.85%	6	199.61%	6	122.69%	6	167.18%	6
Appenzell A.Rh. (AR)	123.85%	6	126.51%	6	129.52%	6	150.90%	6
Fribourg (FR)	70.12%	3	79.65%	3	95.73%	5	116.69%	6
Tessin (TI)	105.54%	6	148.31%	6	135.42%	6	115.17%	6
Aargau (AG)	63.90%	2	125.26%	6	140.40%	6	107.91%	6
Thurgau (TG)	112.41%	6	125.79%	6	151.08%	6	101.40%	6
Appenzell I.Rh. (AI)	62.59%	2	120.58%	6	67.63%	2	98.20%	5
Valais (VS)	124.41%	6	88.84%	4	91.89%	5	97.55%	5
Graubünden (GR)	72.04%	3	84.86%	4	100.48%	6	95.82%	5
Jura (JU)	55.30%	2	125.58%	6	53.00%	2	90.72%	5
Solothurn (SO)	82.00%	4	85.29%	4	70.15%	3	89.04%	4
Basel-Landschaft (BL)	84.68%	4	93.57%	5	61.95%	2	79.31%	3
Neuchâtel (NE)	53.14%	2	71.60%	3	76.21%	3	78.09%	3
Zug (ZG)	49.47%	1	91.65%	5	133.69%	6	74.75%	3
Uri (UR)	27.65%	1	39.52%	1	92.50%	5	65.11%	2
Schwyz (SZ)	277.08%	6	261.03%	6	243.91%	6	64.49%	2
Basel-Stadt (BS)	109.37%	6	151.01%	6	88.38%	4	63.24%	2
Glarus (GL)	70.72%	3	84.66%	4	51.65%	2	-6.33%	1
Vaud (VD)	4.37%	1	-131.32%	1	84.80%	4	-10.20%	1
Genève (GE)	137.83%	6	181.29%	6	160.57%	6	-25.16%	1
St-Gallen (SG) ^a	139.69%	6	810.14%	6	—	6	—	1
Moyenne	108.61%	6	141.59%	6	134.03%	6	114.05%	6
Confédération	40.98%	1	205.64%	6	64.99%	2	47.55%	1

^a La valeur pour SG n'est pas indiquée en 2001 : l'investissement net moyen sur 3 ans donne une valeur négative. Calculé sur 1 an, le degré d'autofinancement s'élève à 370%. Elle n'est pas davantage indiquée pour 2002 : tant l'autofinancement que l'investissement net sont négatifs.

Outre les cas déjà mentionnés de Genève, de Vaud, de Glarus et de St-Gallen et à l'instar de la Confédération, 5 cantons voient leur note se réduire pour cet indicateur : SZ perd 4 points (6 à 2), UR et ZG 3 points, BS 2 points et GR 1 point. A l'inverse, JU et AI gagnent 3 points, BL, SO et FR 1 point.

Le degré d'autofinancement des cantons latins varie fortement. Les opérations administratives de BE (167,18%), FR (116,69%) et TI (115,17%) permettent à ces cantons de se désendetter et leur valent une note de 6. VS (97,55%, note 5), JU (90,72%, note 5) et NE (78,09%, note 3) doivent s'endetter pour financer une part de leur investissement net, tandis que GE et VD s'endettent pour couvrir leurs charges de fonctionnement.

Tableau 15
Villes : Autofinancement de l'investissement net (I2)
par ordre décroissant des notes de la dernière année

Ville ^a	2001		2002	
	Valeur	Note	Valeur	Note
Luzern	–	–	374.95%	6
Bern	1012.22%	6	309.44%	6
Genève	313.33%	6	278.81%	6
Bellinzona	77.00%	3	255.09%	6
St-Gallen	–	–	181.82%	6
Chur	–	–	147.54%	6
Zürich	230.04%	6	136.01%	6
Sion	110.51%	6	118.89%	6
Schaffhausen	–	–	105.64%	6
Fribourg	98.10%	5	103.01%	6
Neuchâtel	44.74%	1	71.98%	3
Delémont	92.02%	5	49.79%	1
Lausanne	72.40%	3	20.07%	1

^a Lausanne et Neuchâtel figurent parmi les villes qui supportent des dépenses d'investissement (par exemple dans les domaines hospitaliers et scolaires) au profit d'autres communes également. Cela influence leur résultat. Voir le corps du texte pour plus de détails.

Résultats des indicateurs de santé financière

En 2002, dix villes, sur un total de treize, obtiennent la note maximale de 6. Les opérations administratives permettent à ces villes de financer par elles-mêmes leurs investissements et de réduire leur endettement. Seules les villes de Neuchâtel (71,98%), Delémont (49,79%) et Lausanne (20,07%) doivent recourir à des capitaux tiers pour financer leurs investissements. Neuchâtel voit toutefois son degré d'autofinancement s'accroître de 27 points de pourcent (note de 3 contre 1 en 2001). Delémont et Lausanne se trouvent dans une situation inverse puisqu'elles doivent en proportion s'endetter davantage qu'en 2001 pour financer leurs investissements.

Ces résultats –comme ceux des cantons d'ailleurs– peuvent être mis en lien avec les résultats de la couverture des charges. L'excédent de charges de Lausanne atrophie sa capacité d'autofinancement. La Ville de Luzern enregistre également un sévère déficit de couverture des charges. Malgré cela son degré d'autofinancement est élevé (374,95%). Cela témoigne d'un faible effort d'investissement (ou de recettes d'investissement élevées). L'interprétation est l'inverse pour Delémont qui affiche un faible degré d'autofinancement malgré un compte de fonctionnement équilibré ou pour Neuchâtel qui dégage un excédent de revenu : dans ces deux cas, cela sous-entend un effort d'investissement relativement élevé.

3.3 Engagements nets supplémentaires (I3)

Pour les cantons, plusieurs éléments nécessaires au calcul des engagements nets supplémentaires proviennent directement des comptes (Rubrique 37) et des bilans (Rubriques 10 à 13, 20 à 25) des cantons. D'autres informations sont tirées de la statistique du Groupe d'études pour les finances cantonales (Rubriques 3, 33, 38 et 39). Pour les communes, les données proviennent toutes directement des communes. Pour la Confédération, les informations proviennent uniquement du Compte d'Etat. Les pourcentages sont arrondis au centième inférieur.

Comme le laissait présager le degré d'autofinancement, plusieurs cantons réussissent à réduire leurs engagements nets en 2002 et obtiennent ainsi une note de 6. Au total, le stock des engagements nets se réduit dans 14 cantons, contre 20 en 2001, 14 en 2000 et 11 en 1999. ZH, NW, SH et TI figurent à chaque fois dans ce nombre.

Parmi les cantons qui s'endettent en 2002, GL, VD et SG sont ceux dont les engagements nets s'accroissent le plus en comparaison de leur surface financière (dépenses courantes). La croissance est respectivement de 14,15%, 11,74% et 5,21% (note 1 dans les trois cas). On le constate : aucun canton n'accroît autant ces engagements que la Confédération en 2002 (hausse de 14,23%), comme d'ailleurs en 2001 (16,07%).

Par rapport à 2001, la notation de l'indicateur se détériore le plus pour les cantons de SG et VD (passage de 6 à 1), de ZG (baisse de 4 points), de AI, GR et UR (baisse de 3 points). A l'inverse, la notation s'améliore significativement pour VS, TG (hausse de 5 points) et JU (hausse de 3 points). Elle est inchangée pour 12 cantons. Pour 11 d'entre-eux cela s'explique parce qu'ils se désengagent en 2002 comme en 2001 (note inchangée de 6). Par contre GL continue à s'engager lourdement face à ses bailleurs de fonds (note inchangée de 1 à l'instar de la Confédération).

Finalement, en moyenne, l'engagement des cantons suisses ne change pas en 2002 (-0,07%), tandis qu'il s'était sensiblement réduit l'année précédente (-2,81%).

Résultats des indicateurs de santé financière

Cinq cantons latins diminuent leurs engagements en 2002 (VS, BE, NE, FR, TI). C'est un de plus qu'en 2001. GE, JU et surtout VD sont davantage engagés à la fin qu'au début de l'exercice 2002.

En 2002, les villes qui réduisent leurs engagements sont celles qui enregistrent un autofinancement de l'investissement net largement supérieur à 100%. Toutefois, suite à des réaménagements bilanciaux, les villes de Schaffhausen et Fribourg doivent consentir à augmenter leurs engagements alors qu'elles présentent un autofinancement de respectivement 105,64% et 103,01%.

Luzern avec des engagements en diminution de 18,18% enregistre le plus fort recul. D'autres villes réduisent également leurs engagements quoique de manière moins prononcée : Zürich, Genève, St-Gallen, Chur, Bellinzona, Bern, et Sion.

La Ville de Lausanne doit financer les quatre cinquièmes de ses investissements nets par des capitaux tiers. Cela se traduit par une hausse massive de ses engagements nets (13,86%).

Tableau 16
Cantons : Engagements nets supplémentaires (13)
selon l'ordre usuel des cantons

Canton	1999		2000		2001		2002	
	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note
Zürich (ZH)	-7.88%	6	-11.94%	6	-9.61%	6	-5.22%	6
Bern (BE)	0.23%	5	20.37%	1	-1.54%	6	-2.04%	6
Luzern (LU)	-3.76%	6	29.40%	1	-18.12%	6	-4.14%	6
Uri (UR)	10.75%	1	6.19%	1	-3.59%	6	2.83%	3
Schwyz (SZ)	-26.88%	6	-14.66%	6	-10.85%	6	1.14%	4
Obwalden (OW)	1.36%	4	-1.15%	6	-4.16%	6	-8.63%	6
Nidwalden (NW)	-2.29%	6	-3.13%	6	-8.86%	6	-5.05%	6
Glarus (GL)	1.50%	4	-0.60%	6	5.00%	1	14.15%	1
Zug (ZG)	8.70%	1	-3.55%	6	-8.27%	6	3.30%	2
Fribourg (FR)	1.02%	4	0.46%	5	-0.83%	6	-0.90%	6
Solothurn (SO)	0.71%	5	0.25%	5	-1.91%	6	-2.95%	6
Basel-Stadt (BS)	0.55%	5	-5.55%	6	-0.99%	6	-1.86%	6
Basel-Landschaft (BL)	-0.83%	6	-1.28%	6	-0.05%	6	0.79%	5
Schaffhausen (SH)	-0.71%	6	-4.12%	6	-5.47%	6	-2.88%	6
Appenzell A.Rh. (AR)	-5.90%	6	-7.75%	6	-4.83%	6	0.19%	5
Appenzell I.Rh. (AI)	-4.38%	6	0.08%	5	-0.11%	6	2.44%	3
St-Gallen (SG)	-0.72%	6	-14.19%	6	-2.62%	6	5.21%	1
Graubünden (GR)	23.21%	1	0.51%	5	-1.72%	6	2.63%	3
Aargau (AG)	4.03%	1	-1.47%	6	-3.50%	6	-1.85%	6
Thurgau (TG)	-2.07%	6	-13.65%	6	6.55%	1	-2.55%	6
Tessin (TI)	-1.89%	6	-7.65%	6	-3.90%	6	-0.44%	6
Vaud (VD)	7.92%	1	11.10%	1	-0.27%	6	11.74%	1
Valais (VS)	2.11%	3	0.98%	5	8.45%	1	-2.88%	6
Neuchâtel (NE)	2.42%	3	1.64%	4	0.54%	5	-1.35%	6
Genève (GE)	0.99%	5	52.88%	1	1.64%	4	0.70%	5
Jura (JU)	0.75%	5	6.33%	1	4.09%	1	1.51%	4
Moyenne	0.11%	5	6.50%	1	-2.81%	6	-0.07%	6
Confédération	8.47%	1	16.13%	1	16.07%	1	14.23%	1

Résultats des indicateurs de santé financière

Tableau 17
Cantons : Engagements nets supplémentaires (I3)
par ordre décroissant des notes de la dernière année

	1999		2000		2001		2002	
	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note
Obwalden (OW)	1.36%	4	-1.15%	6	-4.16%	6	-8.63%	6
Zürich (ZH)	-7.88%	6	-11.94%	6	-9.61%	6	-5.22%	6
Nidwalden (NW)	-2.29%	6	-3.13%	6	-8.86%	6	-5.05%	6
Luzern (LU)	-3.76%	6	29.40%	1	-18.12%	6	-4.14%	6
Solothurn (SO)	0.71%	5	0.25%	5	-1.91%	6	-2.95%	6
Schaffhausen (SH)	-0.71%	6	-4.12%	6	-5.47%	6	-2.88%	6
Valais (VS)	2.11%	3	0.98%	5	8.45%	1	-2.88%	6
Thurgau (TG)	-2.07%	6	-13.65%	6	6.55%	1	-2.55%	6
Bern (BE)	0.23%	5	20.37%	1	-1.54%	6	-2.04%	6
Basel-Stadt (BS)	0.55%	5	-5.55%	6	-0.99%	6	-1.86%	6
Aargau (AG)	4.03%	1	-1.47%	6	-3.50%	6	-1.85%	6
Neuchâtel (NE)	2.42%	3	1.64%	4	0.54%	5	-1.35%	6
Fribourg (FR)	1.02%	4	0.46%	5	-0.83%	6	-0.90%	6
Tessin (TI)	-1.89%	6	-7.65%	6	-3.90%	6	-0.44%	6
Appenzell A.Rh. (AR)	-5.90%	6	-7.75%	6	-4.83%	6	0.19%	5
Genève (GE)	0.99%	5	52.88%	1	1.64%	4	0.70%	5
Basel-Landschaft (BL)	-0.83%	6	-1.28%	6	-0.05%	6	0.79%	5
Schwyz (SZ)	-26.88%	6	-14.66%	6	-10.85%	6	1.14%	4
Jura (JU)	0.75%	5	6.33%	1	4.09%	1	1.51%	4
Appenzell I.Rh. (AI)	-4.38%	6	0.08%	5	-0.11%	6	2.44%	3
Graubünden (GR)	23.21%	1	0.51%	5	-1.72%	6	2.63%	3
Uri (UR)	10.75%	1	6.19%	1	-3.59%	6	2.83%	3
Zug (ZG)	8.70%	1	-3.55%	6	-8.27%	6	3.30%	2
St-Gallen (SG)	-0.72%	6	-14.19%	6	-2.62%	6	5.21%	1
Vaud (VD)	7.92%	1	11.10%	1	-0.27%	6	11.74%	1
Glarus (GL)	1.50%	4	-0.60%	6	5.00%	1	14.15%	1
Moyenne	0.11%	5	6.50%	1	-2.81%	6	-0.07%	6
Confédération	8.47%	1	16.13%	1	16.07%	1	14.23%	1

Tableau 18
Villes : Engagements nets supplémentaires (13)
par ordre décroissant des notes de la dernière année

Ville	2001		2002	
	Valeur	Note	Valeur	Note
Luzern	–	–	-18.18%	6
Zürich	-13.03%	6	-13.25%	6
Genève	-15.09%	6	-11.55%	6
St-Gallen	–	–	-4.88%	6
Chur	–	–	-4.81%	6
Bellinzona	-3.48%	6	-4.65%	6
Bern	-11.99%	6	-2.46%	6
Sion	-0.89%	6	-2.00%	6
Delémont	0.91%	5	1.18%	4
Neuchâtel	1.34%	4	2.33%	3
Fribourg	-1.68%	6	2.79%	3
Schaffhausen	–	–	3.61%	2
Lausanne	2.49%	3	13.86%	1

3.4 Poids des intérêts nets (I4)

Pour les cantons, le poids des intérêts nets est calculé à l'aide de la statistique du Groupe d'études pour les finances cantonales (Rubriques 32, 400 à 404) et des comptes cantonaux (420 à 423). Pour les communes, les données proviennent toutes directement des communes. Pour la Confédération, les informations proviennent uniquement du Compte d'Etat. Les pourcentages sont arrondis au centième inférieur.

Pour la quatrième année consécutive, le poids des intérêts nets s'allège par rapport aux recettes fiscales pour passer largement au-dessous de 6% en 2002. On ne peut pas en dire autant de la Confédération : l'hypothèque de sa dette sur son budget s'alourdit encore pour atteindre 8,20% des recettes fiscales.

Seuls 4 cantons doivent consacrer davantage de recettes fiscales que la Confédération à leur charge d'intérêt. Il s'agit de VD, de NE, de VS et de JU. Cette situation conduit à une note de 2 pour les deux premiers et à une note de 3 pour les deux suivants.

A l'inverse, 2 cantons –AI et ZG– bénéficient d'intérêts nets négatifs : les placements leur rapportent davantage d'intérêts actifs que la dette ne leur coûte en intérêts passifs (note 6) et ce pour la seconde année consécutive. GL, SZ et SG se trouvaient également dans cette situation en 2001. Toutefois, le fait que leurs engagements nets aient significativement augmenté au cours de l'exercice 2002 a eu raison de cette situation. Cela dit, ces cantons restent parmi les cantons les moins affectés par leur charge d'intérêt au vu de cet indicateur. En effet, en 2002, ils appartiennent au groupe obtenant une note de 5. Cette note indique qu'ils consacrent moins de 4 centimes par franc de recettes fiscales perçues au paiement des intérêts nets.

Tableau 19
Cantons : Poids des intérêts nets (I4)
selon l'ordre usuel des cantons

Canton	1999		2000		2001		2002	
	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note
Zürich (ZH)	8.49%	3	6.16%	4	4.97%	4	4.87%	4
Bern (BE)	11.55%	1	10.75%	2	10.28%	2	6.79%	4
Luzern (LU)	10.33%	2	9.85%	2	7.59%	3	5.38%	4
Uri (UR)	5.61%	4	6.35%	4	5.29%	4	6.16%	4
Schwyz (SZ)	2.96%	5	0.19%	5	-1.46%	6	0.93%	5
Obwalden (OW)	11.55%	1	12.13%	1	10.09%	2	6.60%	4
Nidwalden (NW)	7.82%	3	6.81%	4	5.48%	4	5.24%	4
Glarus (GL)	0.15%	5	-0.81%	6	-1.18%	6	0.41%	5
Zug (ZG)	-0.17%	6	-0.80%	6	-0.95%	6	-0.01%	6
Fribourg (FR)	4.84%	4	4.92%	4	4.95%	4	4.62%	4
Solothurn (SO)	8.57%	3	7.73%	3	7.43%	3	6.33%	4
Basel-Stadt (BS)	6.84%	4	4.51%	4	3.41%	5	2.49%	5
Basel-Landschaft (BL)	4.28%	4	3.59%	5	3.08%	5	3.55%	5
Schaffhausen (SH)	6.76%	4	6.48%	4	5.57%	4	4.87%	4
Appenzell A.Rh. (AR)	5.14%	4	4.78%	4	2.53%	5	1.73%	5
Appenzell I.Rh. (AI)	-0.97%	6	-0.69%	6	-2.41%	6	-0.62%	6
St-Gallen (SG)	3.10%	5	2.28%	5	-0.25%	6	1.29%	5
Graubünden (GR)	1.19%	5	1.64%	5	1.75%	5	1.59%	5
Aargau (AG)	3.11%	5	3.29%	5	3.63%	5	3.56%	5
Thurgau (TG)	9.96%	2	8.57%	3	7.02%	3	6.10%	4
Tessin (TI)	3.28%	5	2.43%	5	1.95%	5	2.36%	5
Vaud (VD)	10.89%	2	12.72%	1	10.79%	2	9.72%	2
Valais (VS)	8.61%	3	8.86%	3	8.88%	3	8.68%	3
Neuchâtel (NE)	11.12%	1	9.94%	2	9.51%	2	9.12%	2
Genève (GE)	8.56%	3	8.58%	3	7.44%	3	6.26%	4
Jura (JU)	11.07%	1	10.37%	2	10.44%	2	8.27%	3
Moyenne	7.65%	3	6.95%	4	5.99%	4	5.30%	4
Confédération	7.65%	3	5.28%	4	6.17%	4	8.20%	3

Résultats des indicateurs de santé financière

Tableau 20
Cantons : Poids des intérêts nets (I4)
par ordre décroissant des notes de la dernière année

	1999		2000		2001		2002	
	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note
Appenzell I.Rh. (AI)	-0.97%	6	-0.69%	6	-2.41%	6	-0.62%	6
Zug (ZG)	-0.17%	6	-0.80%	6	-0.95%	6	-0.01%	6
Glarus (GL)	0.15%	5	-0.81%	6	-1.18%	6	0.41%	5
Schwyz (SZ)	2.96%	5	0.19%	5	-1.46%	6	0.93%	5
St-Gallen (SG)	3.10%	5	2.28%	5	-0.25%	6	1.29%	5
Graubünden (GR)	1.19%	5	1.64%	5	1.75%	5	1.59%	5
Appenzell A.Rh. (AR)	5.14%	4	4.78%	4	2.53%	5	1.73%	5
Tessin (TI)	3.28%	5	2.43%	5	1.95%	5	2.36%	5
Basel-Stadt (BS)	6.84%	4	4.51%	4	3.41%	5	2.49%	5
Basel-Landschaft (BL)	4.28%	4	3.59%	5	3.08%	5	3.55%	5
Aargau (AG)	3.11%	5	3.29%	5	3.63%	5	3.56%	5
Fribourg (FR)	4.84%	4	4.92%	4	4.95%	4	4.62%	4
Zürich (ZH)	8.49%	3	6.16%	4	4.97%	4	4.87%	4
Schaffhausen (SH)	6.76%	4	6.48%	4	5.57%	4	4.87%	4
Nidwalden (NW)	7.82%	3	6.81%	4	5.48%	4	5.24%	4
Luzern (LU)	10.33%	2	9.85%	2	7.59%	3	5.38%	4
Thurgau (TG)	9.96%	2	8.57%	3	7.02%	3	6.10%	4
Uri (UR)	5.61%	4	6.35%	4	5.29%	4	6.16%	4
Genève (GE)	8.56%	3	8.58%	3	7.44%	3	6.26%	4
Solothurn (SO)	8.57%	3	7.73%	3	7.43%	3	6.33%	4
Obwalden (OW)	11.55%	1	12.13%	1	10.09%	2	6.60%	4
Bern (BE)	11.55%	1	10.75%	2	10.28%	2	6.79%	4
Jura (JU)	11.07%	1	10.37%	2	10.44%	2	8.27%	3
Valais (VS)	8.61%	3	8.86%	3	8.88%	3	8.68%	3
Neuchâtel (NE)	11.12%	1	9.94%	2	9.51%	2	9.12%	2
Vaud (VD)	10.89%	2	12.72%	1	10.79%	2	9.72%	2
Moyenne	7.65%	3	6.95%	4	5.99%	4	5.30%	4
Confédération	7.65%	3	5.28%	4	6.17%	4	8.20%	3

Compte tenu de l'inertie de cet indicateur, les notations n'ont guère évolué entre 2001 et 2002. Nous avons déjà indiqué que GL, SZ et SG perdent 1 point. OW et BE gagnent 2 points en passant de la note 2 à la note 4 : la réduction des engagements nets permet de conclure que l'hypothèque des intérêts sur le budget de forte qu'elle était précédemment est devenue faible (inférieure à 7% des recettes fiscales directes). Cinq cantons voient leur notation s'améliorer d'un point : LU, TG, GE et SO passant de 3 à 4, ainsi que JU passant de 2 à 3. La situation est inchangée par rapport à 2001 dans les 16 cantons restant, même si elle varie significativement à l'intérieur de ce groupe de cantons.

En général, les cantons latins souffrent d'une hypothèque plus importante que les autres cantons. Ainsi, et même si la situation s'est améliorée par rapport à 2001, VD, NE, VS, JU et BE sont les cantons qui consacrent le plus de recettes fiscales au paiement des intérêts de la dette. FR et TI figurent pour leur part en milieu de classement au-dessous de la moyenne des cantons suisses.

Pour la seconde année consécutive, Genève bénéficie d'intérêts nets négatifs. Cela témoigne d'une situation où les engagements porteurs d'intérêts lui coûtent moins que ce que lui rapportent ses placements. Une telle situation est souvent associée avec une gestion de trésorerie efficace.

En 2002, à l'instar des cantons, les villes semblent profiter des opportunités de marché et améliorer l'efficacité de leur gestion de trésorerie. En effet, à l'exception de Bern et de Lausanne, toutes les villes déjà présentes dans le comparatif en 2001 réduisent le poids de leurs intérêts nets. Pour le reste, les comparaisons demeurent délicates dans la mesure où le résultat peut être significativement influencé par le fait que certaines villes entretiennent des infrastructures dont bénéficient d'autres collectivités (hôpitaux, écoles, services industriels, installations d'assainissement,...). De telles infrastructures engendrent des engagements et des intérêts passifs. Ces infrastructures n'accroissent pas les recettes fiscales, mais procurent d'autres types de recettes.

Résultats des indicateurs de santé financière

Tableau 21
Villes : Poids des intérêts nets (I4)
par ordre décroissant des notes de la dernière année

Ville ^a	2001		2002	
	Valeur	Note	Valeur	Note
Genève	-1.31%	6	-2.58%	6
Chur	–	–	0.63%	5
Luzern	–	–	1.01%	5
Zürich	1.60%	5	1.11%	5
Schaffhausen	–	–	1.36%	5
Sion	3.50%	5	1.81%	5
Fribourg	4.67%	4	4.06%	4
St-Gallen	–	–	4.32%	4
Bellinzona	4.71%	4	4.64%	4
Delémont	8.60%	3	8.39%	3
Neuchâtel	12.70%	1	11.48%	1
Bern	9.13%	2	11.71%	1
Lausanne	12.36%	1	12.45%	1

^a Lausanne et Neuchâtel figurent parmi les villes qui supportent des dépenses d'investissement (par exemple dans les domaines hospitaliers et scolaires) au profit d'autres communes également. Cela influence leur résultat. Voir le corps du texte pour plus de détails.

Cahier de l'IDHEAP 211

4 Résultats des indicateurs de qualité de la gestion financière

La présentation des résultats des indicateurs de qualité de la gestion financière suit la même systématique que celle des résultats des indicateurs de santé financière.

4.1 Maîtrise des dépenses courantes (15)

Pour les cantons, l'indicateur mesurant la maîtrise des dépenses courantes est calculé à l'aide de la statistique du Groupe d'études pour les finances cantonales pour le total des charges de fonctionnement (Rubriques 3, 33, 38 et 39). La rubrique 37 provient directement des comptes des cantons. Pour les communes, les données proviennent toutes directement des communes. Pour la Confédération, les informations proviennent uniquement du Compte d'Etat. Les pourcentages sont arrondis au centième inférieur.

Pour l'année 2002 et à l'instar de la Confédération, les deux tiers des cantons enregistrent une progression de leurs dépenses courantes plus importante que celle supportée en 2001. Seuls neuf cantons (ZH, OW, NW, BS, SG, GR, AG, VD et VS) voient la croissance de leurs dépenses courantes se réduire. Notons d'ailleurs qu'en 2001 VD, SG, BS, NW, ZH et VS présentaient la plus forte augmentation de dépenses avec des taux compris entre 6,59% et 18,77%. Cette relative amélioration pour NW, SG, GR, AG ne se ressent toutefois pas au niveau de la note obtenue (note 1).

Cela étant en 2002, tous les cantons doivent faire face à une augmentation de leurs dépenses courantes à l'exception de Basel-Stadt et Valais. Rappelons qu'en 2001, Glarus était le seul à enregistrer une baisse de ses dépenses courantes. C'est pourquoi BS et VS obtiennent ainsi la note maximale de 6 et enregistrent ainsi une importante amélioration en regard de la note obtenue en 2001. Le Valais voit même sa situation diamétralement s'inverser : en 2001 ses dépenses croissaient de 18,77% en particulier en raison des dépenses supplémentaires engendrées par le coût des intempéries de l'automne 2000 ; de telles dépenses ne sont plus enregistrées en 2002, ce qui explique le recul de -15,17% en 2002.

A l'opposé, Schwyz enregistre la plus forte progression des dépenses courantes avec 23,11% en raison de nouvelles dépenses découlant de la péréquation financière au profit des communes. Cela contribue à abaisser sa note à 1. Alors qu'il maîtrisait déjà mal ses dépenses en 2001 (note 3). Glarus et Neuchâtel accusent la plus forte baisse en terme de

Résultats des indicateurs de qualité de la gestion financière

notation puisque ces cantons voient leur note passer de 6 à 1. Cela sanctionne une perte de maîtrise très marquée des dépenses.

Au regard des valeurs obtenues par l'ensemble des 26 cantons, la moyenne 4,73% apparaît relativement faible. En effet seuls cinq cantons ZH, VD, OW, BS et VS présentent une valeur inférieure à la moyenne (respectivement 4,09%, 2,80%, 2,77%, -2,10 et -15,17%). La mauvaise maîtrise des finances constatée dans la plupart des cantons est compensée par les résultats obtenus par le Valais et Basel-Stadt et par l'importante surface financière des cantons de Zürich et de Vaud. Notons qu'hormis les deux cantons mentionnés (VS et VD), les autres cantons latins maîtrisent mal leurs dépenses. Remarquons également que la Confédération enregistre une hausse des dépenses courantes inférieure à celle des cantons en moyenne, et ce pour la troisième année consécutive.

En 2001, avec un résultat de -1,78%, la Ville de Bern enregistrait la plus forte baisse de ses dépenses courantes. En 2002, elle réduit encore plus fortement ses dépenses, plus fortement qu'aucune autre ville considérée (-7,71%). Notons que la Ville de St-Gallen réduit également ses dépenses quoique dans une moindre ampleur (-2,13%).

Genève se trouvait dans une situation délicate en 2001 avec une hausse de ses dépenses de 7,58%. En 2002, la Ville retrouve la maîtrise de ses dépenses en affichant une croissance de 2,12%. Les villes de Lausanne, Zürich et Luzern enregistrent une progression supérieure à 4%. Bellinzona et Sion continuent de contrôler la situation même si leur note s'effrite passant de 6 à 5, tandis que Fribourg passe de 6 à 4.

Tableau 22
Cantons : Maîtrise des dépenses courantes (15)
selon l'ordre usuel des cantons

Canton	1999		2000		2001		2002	
	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note
Zürich (ZH)	6.86%	1	1.96%	5	10.45%	1	4.09%	2
Bern (BE)	0.91%	6	4.77%	2	5.10%	1	6.02%	1
Luzern (LU)	3.34%	3	3.64%	3	4.06%	2	7.22%	1
Uri (UR)	0.83%	6	0.31%	6	3.88%	3	5.17%	1
Schwyz (SZ)	5.59%	1	7.78%	1	3.46%	3	23.11%	1
Obwalden (OW)	3.03%	3	4.36%	2	5.31%	1	2.77%	4
Nidwalden (NW)	-8.43%	6	5.62%	1	10.17%	1	8.60%	1
Glarus (GL)	4.09%	2	4.14%	2	-1.47%	6	6.76%	1
Zug (ZG)	6.65%	1	3.50%	3	6.19%	1	6.63%	1
Fribourg (FR)	5.45%	1	3.66%	3	2.96%	4	5.16%	1
Solothurn (SO)	5.75%	1	-4.26%	6	3.73%	3	6.81%	1
Basel-Stadt (BS)	0.03%	6	5.19%	1	7.44%	1	-2.10%	6
Basel-Landschaft (BL)	5.43%	1	5.45%	1	4.12%	2	7.29%	1
Schaffhausen (SH)	-1.15%	6	2.25%	4	3.65%	3	7.29%	1
Appenzell A.Rh. (AR)	4.64%	2	2.07%	4	2.84%	4	6.19%	1
Appenzell I.Rh. (AI)	5.38%	1	1.33%	5	2.33%	4	8.71%	1
St-Gallen (SG)	1.49%	5	4.88%	2	6.89%	1	5.14%	1
Graubünden (GR)	2.41%	4	0.61%	6	6.31%	1	5.40%	1
Aargau (AG)	4.47%	2	1.37%	5	6.08%	1	5.76%	1
Thurgau (TG)	1.00%	6	-14.45%	6	3.37%	3	7.08%	1
Tessin (TI)	0.95%	6	1.76%	5	4.20%	2	5.14%	1
Vaud (VD)	3.16%	3	6.55%	1	6.59%	1	2.80%	4
Valais (VS)	6.11%	1	5.88%	1	18.77%	1	-15.17%	6
Neuchâtel (NE)	5.66%	1	3.35%	3	0.64%	6	5.74%	1
Genève (GE)	2.53%	4	4.21%	2	4.80%	2	10.57%	1
Jura (JU)	2.08%	4	3.48%	3	5.09%	1	8.74%	1
Moyenne	3.36%	3	3.30%	3	6.42%	1	4.73%	2
Confédération	-0.06%	6	2.73%	4	2.35%	4	2.78%	4

Résultats des indicateurs de qualité de la gestion financière

Tableau 23
Cantons : Maîtrise des dépenses courantes (I5)
par ordre décroissant des notes de la dernière année

	1999		2000		2001		2002	
	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note
Valais (VS)	6.11%	1	5.88%	1	18.77%	1	-15.17%	6
Basel-Stadt (BS)	0.03%	6	5.19%	1	7.44%	1	-2.10%	6
Obwalden (OW)	3.03%	3	4.36%	2	5.31%	1	2.77%	4
Vaud (VD)	3.16%	3	6.55%	1	6.59%	1	2.80%	4
Zürich (ZH)	6.86%	1	1.96%	5	10.45%	1	4.09%	2
St-Gallen (SG)	1.49%	5	4.88%	2	6.89%	1	5.14%	1
Tessin (TI)	0.95%	6	1.76%	5	4.20%	2	5.14%	1
Fribourg (FR)	5.45%	1	3.66%	3	2.96%	4	5.16%	1
Uri (UR)	0.83%	6	0.31%	6	3.88%	3	5.17%	1
Graubünden (GR)	2.41%	4	0.61%	6	6.31%	1	5.40%	1
Neuchâtel (NE)	5.66%	1	3.35%	3	0.64%	6	5.74%	1
Aargau (AG)	4.47%	2	1.37%	5	6.08%	1	5.76%	1
Bern (BE)	0.91%	6	4.77%	2	5.10%	1	6.02%	1
Appenzell A.Rh. (AR)	4.64%	2	2.07%	4	2.84%	4	6.19%	1
Zug (ZG)	6.65%	1	3.50%	3	6.19%	1	6.63%	1
Glarus (GL)	4.09%	2	4.14%	2	-1.47%	6	6.76%	1
Solothurn (SO)	5.75%	1	-4.26%	6	3.73%	3	6.81%	1
Thurgau (TG)	1.00%	6	-14.45%	6	3.37%	3	7.08%	1
Luzern (LU)	3.34%	3	3.64%	3	4.06%	2	7.22%	1
Basel-Landschaft (BL)	5.43%	1	5.45%	1	4.12%	2	7.29%	1
Schaffhausen (SH)	-1.15%	6	2.25%	4	3.65%	3	7.29%	1
Nidwalden (NW)	-8.43%	6	5.62%	1	10.17%	1	8.60%	1
Appenzell I.Rh. (AI)	5.38%	1	1.33%	5	2.33%	4	8.71%	1
Jura (JU)	2.08%	4	3.48%	3	5.09%	1	8.74%	1
Genève (GE)	2.53%	4	4.21%	2	4.80%	2	10.57%	1
Schwyz (SZ)	5.59%	1	7.78%	1	3.46%	3	23.11%	1
Moyenne	3.36%	3	3.30%	3	6.42%	1	4.73%	2
Confédération	-0.06%	6	2.73%	4	2.35%	4	2.78%	4

Tableau 24
Villes : Maîtrise des dépenses courantes (I5)
par ordre décroissant des notes de la dernière année

Ville	2001		2002	
	Valeur	Note	Valeur	Note
Bern	-1.78%	6	-7.71%	6
St-Gallen	–	–	-2.13%	6
Sion	-0.87%	6	1.69%	5
Bellinzona	0.33%	6	1.93%	5
Genève	7.58%	1	2.12%	4
Delémont	3.24%	3	2.63%	4
Fribourg	-1.14%	6	2.79%	4
Schaffhausen	–	–	2.88%	4
Neuchâtel	5.75%	1	3.05%	3
Chur	–	–	3.57%	3
Luzern	–	–	4.05%	2
Zürich	3.62%	3	5.15%	1
Lausanne	5.21%	1	5.47%	1

4.2 Flexibilité du budget (I6)

Plusieurs sources ont dû être utilisées pour évaluer la flexibilité des budgets cantonaux. Seuls douze cantons publient une classification fonctionnelle dans leurs comptes 2001 et 2002 qui répond à nos besoins. Plusieurs cantons présentent dans leurs compte une classification fonctionnelle qui ne peut être utilisée¹⁶. Les cantons de Zürich, Obwalden, Fribourg, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Aargau, Neuchâtel, Genève et Jura ont accepté d'établir spécialement cette classification. De son côté, l'Administration fédérale des finances nous a permis de compléter nos besoins en nous transmettant des informations –encore provisoires– pour quatre cantons (Bern, Glarus, Zug, Appenzell Innerrhoden,). Pour Nidwalden, il reste nécessaire de recourir à la classification organique au moment de la mise sous presse. Pour les communes, les données proviennent toutes directement des communes. Pour la Confédération, les informations proviennent du Compte d'Etat. Les pourcentages sont arrondis au centième supérieur¹⁷.

Pour la seconde année consécutive, le canton du Valais avec 20,55 présente la meilleure flexibilité budgétaire. Bien qu'en 2002, le Canton du Valais n'avait plus à assumer des dépenses liées à des événements extraordinaires, ce résultat reste probablement soumis à leur influence. En effet, pour certaines fonctions, les réallocations budgétaires intervenues en 2002 sont le fruit d'un retour à la tendance des années précédentes. Tendance qui par ailleurs, témoigne d'une excellente flexibilité budgétaire.

¹⁶ Dans ces cas, les informations publiées peuvent l'être sous forme d'une classification fonctionnelle des charges nettes, d'une classification fonctionnelle des dépenses totales (dépenses courantes et d'investissement) soit brutes, soit nettes.

¹⁷ Une révision des éléments 2001 pour Uri conduit à une amélioration des résultats 2001 pour ce canton : la valeur de l'indicateur passe 4,24 à 4,63 et relève la note de 1 point (de 3 à 4).
Suite à l'obtention de la classification fonctionnelle des charges brutes pour les années 1999, 2000 et 2001 de la part du Canton du Jura, les valeurs et les notes obtenues par ce canton ont été adaptées.

A l'opposé avec 1,82 le Canton d'Aargau présente le budget le plus rigide ; même si, avec une note de 2, la flexibilité peut encore être jugée suffisante. Plus généralement et pour l'ensemble des cantons les valeurs obtenues sont acceptables. En effet, à l'exception du canton d'Aargau, tous les cantons obtiennent une valeur supérieure ou égale à 3,0. Du coup, la moyenne s'établit à 7,06 (note 5) et se maintient au niveau des années précédentes.

En 2002, la moitié des cantons présente une meilleure flexibilité du budget que l'année précédente. Pour huit cantons, cette amélioration se traduit par l'obtention d'une note supérieure à celle obtenue en 2001. Les cantons de Nidwalden, St-Gallen et Genève accroissent encore la flexibilité de leur budget, même s'ils avaient déjà obtenu la note maximale de 6 en 2001.

Avec une flexibilité du budget passant de 3,49 en 2001 à 19,6 en 2002, Schwyz est le canton qui connaît la plus forte progression. Il constitue cependant un cas isolé. En effet, Luzern, canton présentant la deuxième plus forte progression, enregistre une variation de 5,25 points. Du point de vue de la notation ces deux cantons passent de 3 à 6 et enregistrent l'amélioration la plus nette. Les viennent-ensuite enregistrent une progression de l'indicateur située entre 0,02 à 2,95 points. La progression schwyzoise doit être relativisée car elle découle principalement d'une très forte croissance des charges pour la fonction Finances et impôts (nouvelles dépenses découlant de la péréquation financière au profit des communes).

Dans le groupe des cantons qui enregistrent une perte de flexibilité budgétaire, la perte reste limitée pour huit cantons (Fribourg, Thurgau, Aargau, Valais et Basel-Landschaft). De fait, ces cantons conservent la note acquise en 2001. Avec une valeur en baisse de plus de 16 points, Glarus est le canton accusant la plus forte baisse. Néanmoins l'effet en terme de notation reste limité puisque sa note passe de 6 à 3. Cela s'explique par le fait que la valeur était en 2001 élevée (20,86).

S'agissant des cantons latins (y compris Bern et Tessin), VS, GE et JU sont ceux qui présentent la flexibilité la plus élevée (note de 6 pour les deux premiers cités et de 5 pour JU). Avec une note de 3, les autres développent une flexibilité encore satisfaisante.

Résultats des indicateurs de qualité de la gestion financière

Pour la quatrième année consécutive, la Confédération accuse une détérioration de sa flexibilité budgétaire (de 2,39 en 2001 à 2,20 en 2002). En 2002, le résultat reste toutefois encore qualifié de suffisant (note 2).

En 2002, deux villes enregistrent une flexibilité du budget particulièrement élevée. En progression de 16,12 points, Bern obtient la valeur la plus élevée avec 29,2. Cette hausse est causée principalement par l'importante augmentation des dépenses de la fonction CFO (Administration générale)(+9%) et la forte diminution des dépenses afférant à l'enseignement et à la formation(-6%). Zürich affiche à nouveau une valeur élevée avec 20,02 points. Les villes de Genève, Luzern et Bellinzona obtiennent aussi des résultats élevés avec respectivement 11,95, 10,50 et 8,17. Un écart important se manifeste en 2002 comme en 2001 entre les résultats élevés (>7,5) et les autres. En effet, la première ville vient-ensuite est Schaffhausen avec 5,72.

Comparativement à 2001, les villes de Fribourg et de Lausanne modifient moins les parts relatives de leur budget : les valeurs se réduisent respectivement de -11,19 et -9,48. Toutefois, les valeurs de 2,69 et 3,58 ainsi obtenues aboutissent à des notes de 2 et 3. Par conséquent la flexibilité budgétaire est encore jugée suffisante et satisfaisante.

Tableau 25
Cantons : Flexibilité du budget (I6)
selon l'ordre usuel des cantons

Canton	1999		2000		2001		2002	
	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note
Zürich (ZH)	5.37	4	2.32	2	14.77	6	4.44	3
Bern (BE)	3.66	3	4.73	4	6.30	5	4.19	3
Luzern (LU)	3.47	3	3.98	3	4.19	3	9.44	6
Uri (UR)	4.20	3	7.58	6	4.63	4	3.65	3
Schwyz (SZ)	9.70	6	10.47	6	3.49	3	19.66	6
Obwalden (OW)	3.41	3	9.72	6	6.24	5	6.53	5
Nidwalden (NW)	13.71	6	3.29	3	12.19	6	16.39	6
Glarus (GL)	7.11	5	15.20	6	20.86	6	4.69	4
Zug (ZG)	13.50	6	10.44	6	3.28	3	5.06	4
Fribourg (FR)	4.30	3	3.02	3	3.07	3	3.02	3
Solothurn (SO)	16.75	6	9.34	6	4.66	4	6.16	5
Basel-Stadt (BS)	9.60	6	6.66	5	3.43	3	6.38	5
Basel-Landschaft (BL)	3.99	3	4.49	3	9.98	6	8.11	6
Schaffhausen (SH)	1.40	1	3.06	3	4.60	4	4.04	3
Appenzell A.Rh. (AR)	4.69	4	1.97	2	4.34	3	4.36	3
Appenzell I.Rh. (AI)	7.05	5	10.49	6	10.32	6	4.89	4
St-Gallen (SG)	3.20	3	3.94	3	8.06	6	11.72	6
Graubünden (GR)	5.07	4	2.45	2	1.26	1	3.13	3
Aargau (AG)	3.24	3	2.73	2	2.80	2	1.82	2
Thurgau (TG)	15.25	6	28.94	6	7.27	5	6.37	5
Tessin (TI)	1.81	2	6.73	5	2.59	2	3.62	3
Vaud (VD)	2.89	2	4.57	4	5.22	4	3.13	3
Valais (VS)	7.13	5	9.08	6	21.85	6	20.55	6
Neuchâtel (NE)	1.66	2	3.23	3	6.20	5	3.09	3
Genève (GE)	8.19	6	7.36	5	9.09	6	11.59	6
Jura (JU)	5.99	4	4.89	4	5.21	4	7.44	5
Moyenne ^a	6.40	5	6.95	5	7.15	5	7.06	5
Confédération	12.41	6	5.36	4	2.39	2	2.20	2

^a Compte tenu de la nature de l'indicateur, la moyenne est ici exceptionnellement une moyenne non pondérée des vingt-six cantons.

Résultats des indicateurs de qualité de la gestion financière

Tableau 26
Cantons : Flexibilité du budget (I6)
par ordre décroissant des notes de la dernière année

	1999		2000		2001		2002	
	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note
Valais (VS)	7.13	5	9.08	6	21.85	6	20.55	6
Schwyz (SZ)	9.70	6	10.47	6	3.49	3	19.66	6
Nidwalden (NW)	13.71	6	3.29	3	12.19	6	16.39	6
St-Gallen (SG)	3.20	3	3.94	3	8.06	6	11.72	6
Genève (GE)	8.19	6	7.36	5	9.09	6	11.59	6
Luzern (LU)	3.47	3	3.98	3	4.19	3	9.44	6
Basel-Landschaft (BL)	3.99	3	4.49	3	9.98	6	8.11	6
Jura (JU)	5.99	4	4.89	4	5.21	4	7.44	5
Obwalden (OW)	3.41	3	9.72	6	6.24	5	6.53	5
Basel-Stadt (BS)	9.60	6	6.66	5	3.43	3	6.38	5
Thurgau (TG)	15.25	6	28.94	6	7.27	5	6.37	5
Solothurn (SO)	16.75	6	9.34	6	4.66	4	6.16	5
Zug (ZG)	13.50	6	10.44	6	3.28	3	5.06	4
Appenzell I.Rh. (AI)	7.05	5	10.49	6	10.32	6	4.89	4
Glarus (GL)	7.11	5	15.20	6	20.86	6	4.69	4
Zürich (ZH)	5.37	4	2.32	2	14.77	6	4.44	3
Appenzell A.Rh. (AR)	4.69	4	1.97	2	4.34	3	4.36	3
Bern (BE)	3.66	3	4.73	4	6.30	5	4.19	3
Schaffhausen (SH)	1.40	1	3.06	3	4.60	4	4.04	3
Uri (UR)	4.20	3	7.58	6	4.63	4	3.65	3
Tessin (TI)	1.81	2	6.73	5	2.59	2	3.62	3
Graubünden (GR)	5.07	4	2.45	2	1.26	1	3.13	3
Vaud (VD)	2.89	2	4.57	4	5.22	4	3.13	3
Neuchâtel (NE)	1.66	2	3.23	3	6.20	5	3.09	3
Fribourg (FR)	4.30	3	3.02	3	3.07	3	3.02	3
Aargau (AG)	3.24	3	2.73	2	2.80	2	1.82	2
Moyenne ^a	6.40	5	6.95	5	7.15	5	7.06	5
Confédération	12.41	6	5.36	4	2.39	2	2.20	2

^a Compte tenu de la nature de l'indicateur, la moyenne est ici exceptionnellement une moyenne non pondérée des vingt-six cantons.

Tableau 27
Villes : Flexibilité du budget (I6)
par ordre décroissant des notes de la dernière année

Ville	2001		2002	
	Valeur	Note	Valeur	Note
Bern	13.11	6	29.23	6
Zürich	21.31	6	20.02	6
Genève	10.84	6	11.95	6
Luzern	–	–	10.50	6
Bellinzona	6.7	5	8.17	6
Schaffhausen	–	–	5.72	4
Delémont	2.51	2	5.57	4
Neuchâtel	4.76	4	5.33	4
St-Gallen	–	–	4.09	3
Lausanne	13.06	6	3.58	3
Chur	–	–	2.92	2
Fribourg	13.88	6	2.69	2
Sion	3.35	3	2.02	2

4.3 Exactitude de la prévision fiscale (17)

Les informations nécessaires au calcul de l'indicateur d'exactitude de la prévision fiscale proviennent directement des cantons. Pour les communes, les données proviennent toutes directement des communes. Pour la Confédération, les informations proviennent uniquement du Compte d'Etat. Les pourcentages sont arrondis au centième inférieur.

En 2002, à l'instar des années précédentes, la tendance à la sous-estimation des recettes fiscales se poursuit et reste marquée. Le nombre de cantons présentant une sous-estimation s'est néanmoins quelque peu réduit : ils sont 20 en 2002, contre 24 en 2001 et 25 en 2000.

Dix cantons améliorent l'exactitude de leur prévision. Avec un écart prévisionnel passant de $-6,41\%$ à $0,20\%$, Genève est le canton où l'amélioration est la plus prononcée : sa note passe de 1 à 6. ZH, BE, SG enregistrent une hausse de 4 points de leur note. Avec une différence passant de $-0,19\%$ à $-12,79\%$, Appenzell Innerrhoden est le canton qui perd le plus en notation (recul de 5 points avec une note 1). D'autres cantons sont en recul : VD, BL et FR (-2 points), VS (-1 point). Plus généralement l'écart prévisionnel reste important pour l'ensemble des cantons. En valeur absolue, il se situe pour deux tiers des cantons au-delà de la valeur critique de $3,00\%$ significative d'un écart important et d'une note inférieure à 4.

Malgré l'incertitude conjoncturelle actuelle, force est de constater que plusieurs cantons réussissent passablement bien dans l'exercice de la prévision. Par ailleurs, comparativement à 2001, leur nombre progresse. Les cantons du Jura, de Genève et Bern obtiennent des écarts prévisionnels les plus faibles et la note 6. Genève est le plus exact avec seulement $0,20\%$ d'erreur. A l'inverse, Schwyz enregistre avec $-25,24\%$ l'erreur la plus conséquente, de plus avec une différence passant de $-10,99\%$ à $-25,24\%$ c'est le canton qui perd le plus en précision. Notons d'ailleurs que depuis 1999 ce canton n'a jamais pu réduire sa marge d'erreur en-deçà de 10% .

Tableau 28
Cantons : Exactitude de la prévision fiscale (17)
selon l'ordre usuel des cantons

Canton	1999		2000		2001		2002	
	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note
Zürich (ZH)	-13.01%	1	-9.21%	1	-7.32%	1	-1.56%	5
Bern (BE)	3.20%	3	-2.80%	4	-4.82%	2	0.40%	6
Luzern (LU)	-1.64%	5	-3.60%	3	-9.09%	1	-7.80%	1
Uri (UR)	7.60%	1	-2.91%	4	-11.71%	1	-5.47%	1
Schwyz (SZ)	-12.31%	1	-10.28%	1	-10.99%	1	-25.24%	1
Obwalden (OW)	1.73%	5	-3.00%	4	-6.64%	1	-11.12%	1
Nidwalden (NW)	-4.10%	2	-0.13%	6	-6.57%	1	-19.00%	1
Glarus (GL)	0.58%	6	-4.27%	2	-3.90%	3	3.33%	3
Zug (ZG)	-5.05%	1	-6.67%	1	-5.10%	1	-2.84%	4
Fribourg (FR)	-0.72%	6	-1.82%	5	-3.27%	3	-6.79%	1
Solothurn (SO)	3.81%	3	-2.88%	4	-8.18%	1	-5.56%	1
Basel-Stadt (BS)	-7.45%	1	-10.34%	1	-4.66%	2	3.30%	3
Basel-Landschaft (BL)	-4.41%	2	-4.75%	2	3.44%	3	-10.65%	1
Schaffhausen (SH)	-0.59%	6	1.39%	5	-2.98%	4	-1.19%	5
Appenzell A.Rh. (AR)	-4.28%	2	-4.53%	2	-4.42%	2	-2.72%	4
Appenzell I.Rh. (AI)	5.33%	1	-13.71%	1	-0.19%	6	-12.79%	1
St-Gallen (SG)	-1.85%	5	-7.29%	1	-6.11%	1	1.18%	5
Graubünden (GR)	2.29%	4	-2.18%	4	-8.09%	1	-7.60%	1
Aargau (AG)	0.68%	6	-0.51%	6	-5.57%	1	-3.85%	3
Thurgau (TG)	-1.57%	5	-3.81%	3	-7.10%	1	-8.10%	1
Tessin (TI)	-11.33%	1	-16.01%	1	-8.09%	1	-9.15%	1
Vaud (VD)	-6.55%	1	-3.28%	3	-0.99%	6	2.58%	4
Valais (VS)	-2.04%	4	-4.89%	2	-4.49%	2	-5.20%	1
Neuchâtel (NE)	-4.05%	2	-5.70%	1	-3.84%	3	-3.85%	3
Genève (GE)	-7.00%	1	-12.61%	1	-6.41%	1	0.20%	6
Jura (JU)	-3.76%	3	-5.41%	1	1.93%	5	-0.80%	6
Moyenne	-5.11%	1	-6.98%	1	-5.34%	1	-2.20%	4
Confédération	1.20%	5	-12.16%	1	4.16%	2	11.14%	1

Résultats des indicateurs de qualité de la gestion financière

Tableau 29
Cantons : Exactitude de la prévision fiscale (17)
par ordre décroissant des notes de la dernière année

	1999		2000		2001		2002	
	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note
Genève (GE)	-7.00%	1	-12.61%	1	-6.41%	1	0.20%	6
Bern (BE)	3.20%	3	-2.80%	4	-4.82%	2	0.40%	6
Jura (JU)	-3.76%	3	-5.41%	1	1.93%	5	-0.80%	6
St-Gallen (SG)	-1.85%	5	-7.29%	1	-6.11%	1	1.18%	5
Schaffhausen (SH)	-0.59%	6	1.39%	5	-2.98%	4	-1.19%	5
Zürich (ZH)	-13.01%	1	-9.21%	1	-7.32%	1	-1.56%	5
Vaud (VD)	-6.55%	1	-3.28%	3	-0.99%	6	2.58%	4
Appenzell A.Rh. (AR)	-4.28%	2	-4.53%	2	-4.42%	2	-2.72%	4
Zug (ZG)	-5.05%	1	-6.67%	1	-5.10%	1	-2.84%	4
Basel-Stadt (BS)	-7.45%	1	-10.34%	1	-4.66%	2	3.30%	3
Glarus (GL)	0.58%	6	-4.27%	2	-3.90%	3	3.33%	3
Aargau (AG)	0.68%	6	-0.51%	6	-5.57%	1	-3.85%	3
Neuchâtel (NE)	-4.05%	2	-5.70%	1	-3.84%	3	-3.85%	3
Valais (VS)	-2.04%	4	-4.89%	2	-4.49%	2	-5.20%	1
Uri (UR)	7.60%	1	-2.91%	4	-11.71%	1	-5.47%	1
Solothurn (SO)	3.81%	3	-2.88%	4	-8.18%	1	-5.56%	1
Fribourg (FR)	-0.72%	6	-1.82%	5	-3.27%	3	-6.79%	1
Graubünden (GR)	2.29%	4	-2.18%	4	-8.09%	1	-7.60%	1
Luzern (LU)	-1.64%	5	-3.60%	3	-9.09%	1	-7.80%	1
Thurgau (TG)	-1.57%	5	-3.81%	3	-7.10%	1	-8.10%	1
Tessin (TI)	-11.33%	1	-16.01%	1	-8.09%	1	-9.15%	1
Basel-Landschaft (BL)	-4.41%	2	-4.75%	2	3.44%	3	-10.65%	1
Obwalden (OW)	1.73%	5	-3.00%	4	-6.64%	1	-11.12%	1
Appenzell I.Rh. (AI)	5.33%	1	-13.71%	1	-0.19%	6	-12.79%	1
Nidwalden (NW)	-4.10%	2	-0.13%	6	-6.57%	1	-19.00%	1
Schwyz (SZ)	-12.31%	1	-10.28%	1	-10.99%	1	-25.24%	1
Moyenne	-5.11%	1	-6.98%	1	-5.34%	1	-2.20%	4
Confédération	1.20%	5	-12.16%	1	4.16%	2	11.14%	1

Les très bonnes prévisions fiscales des cantons à très grande surface financière que sont Genève, Bern et Zürich tirent sensiblement la valeur moyenne vers le bas. Ainsi l'erreur de prévision sur l'ensemble des cantons passe de $-5,34\%$ à $-2,20\%$ en 2002 et la note de 1 à 4.

La Confédération, à l'image de la majorité des cantons, semble éprouver les plus grandes difficultés à prévoir ses recettes fiscales. Le parallèle n'est pas complet. En effet, pour 2002 comme pour 2001, la Confédération surestime ses recettes fiscales. D'un écart prévisionnel déjà marqué en 2001 ($4,16\%$), celui-ci en 2002 dépasse la barre des 10% ($11,14\%$) sous l'effet de la forte baisse des recettes fiscales fédérales. Du coup la note s'effrite et passe de 2 à 1.

Poursuivant la tendance affichée l'année passée, toutes les villes à l'exception de Lausanne sous-estiment leurs recettes fiscales en 2002. La sous-estimation est conséquente pour huit villes et se traduit par une note 1 correspondant à une prévision fiscale jugée mauvaise. Parmi ces villes, Chur avec $-19,56\%$ affiche l'écart le plus important. Suivent Neuchâtel ($-14,10\%$), Luzern ($-12,53\%$) et Zürich ($-12,41\%$) s'agissant des villes où l'écart en valeur absolue est supérieur à 10% . Les villes de St Gallen ($-1,22\%$), Bern ($-2,24\%$) et Schaffhausen ($-2,35\%$) semblent le mieux maîtriser l'exercice. C'est pourquoi l'écart est jugé insignifiant pour St-Gallen (note 5) et peu important pour Bern et Schaffhausen (note 4).

Ainsi Bern affiche un résultat en nette amélioration par rapport à 2001. En fait l'exactitude de sa prévision s'améliore de $7,62$ points de pourcentage. Deux autres villes gagnent également significativement en précision : Zürich ($5,89$) et Delémont ($4,38$). Toutefois, dans les deux cas, la note ne varie guère. Pour Delémont, l'écart de prévision reste trop important (2) et pour Zürich l'amélioration ne peut compenser l'erreur de prévision trop importante enregistrée en 2001 ($-18,30\%$).

Dans le cas de Lausanne, on constate un renversement de situation par rapport à 2001. Cette année-là, la ville sous-estimait ses recettes fiscales directes de $-5,66\%$. En 2002, elle les surestime de $8,01\%$. Dans un cas comme dans l'autre, l'erreur de prévision est importante et aboutit à une note de 1.

Résultats des indicateurs de qualité de la gestion financière

Tableau 30
Villes : Exactitude de la prévision fiscale (17)
par ordre décroissant des notes de la dernière année

Ville	2001		2002	
	Valeur	Note	Valeur	Note
St-Gallen	–	–	-1.22%	5
Bern	-9.86%	1	-2.24%	4
Schaffhausen	–	–	-2.35%	4
Delémont	-8.43%	1	-4.05%	2
Lausanne	-5.66%	1	8.01%	1
Bellinzona	-0.60%	6	-5.07%	1
Sion	-5.80%	1	-5.77%	1
Genève	-6.91%	1	-6.80%	1
Fribourg	-5.89%	1	-7.00%	1
Zürich	-18.30%	1	-12.41%	1
Luzern	–	–	-12.53%	1
Neuchâtel	-11.34%	1	-14.10%	1
Chur	–	–	-19.56%	1

4.4 Intérêt moyen de la dette (18)

Les éléments nécessaires au calcul de la dette brute en fin d'exercice proviennent directement des bilans des cantons (Rubriques 21, 22, 23). Il en va de même des éléments nécessaires au calcul des intérêts passifs (Rubriques 321, 322 et 323). Pour les communes, les données proviennent toutes directement des communes. Pour la Confédération, les informations proviennent uniquement du Compte d'Etat. Les pourcentages sont arrondis au centième inférieur¹⁸.

Pour l'ensemble des cantons l'intérêt moyen de la dette, cette année encore se réduit. La moyenne passe de 3,89% à 3,53%. Cette baisse généralisée reste, à l'instar de l'année précédente à mettre en partie sur le compte d'une évolution favorable des taux d'intérêt. 22 cantons au total en bénéficient.

La décroissance de l'intérêt moyen de la dette s'échelonne de -0.02% pour Zürich jusqu'à -0.86% pour Genève. Cela témoigne de la bonne performance de ces cantons dans la gestion de leur trésorerie. Genève, Basel-Stadt et Thurgau sont les trois cantons où la baisse est la plus prononcée s'accompagnant d'une note en hausse d'un point pour les deux premiers nommés : recul respectif de -0.86%, -0.62% et -0.59%.

Pour la seconde année consécutive, Zug avec 0,41% contre 0,55% en 2001 est le seul canton dont l'intérêt moyen de la dette est inférieur à 1%. Cette performance s'explique essentiellement par un volume de dette accumulé très faible. Néanmoins, sachant qu'entre 2001 et 2002, la dette de ce canton a augmenté, cela témoigne de la manière dont les responsables financiers ont su profiter de la faiblesse actuelle des taux d'intérêt.

Tous les cantons qui en 2001 bénéficiaient d'un faible ou très faible intérêt moyen (note de 5 et 6) présentent cette année encore d'excellents résultats. Par ailleurs tous appartiennent au groupe des

¹⁸ Par rapport aux éléments publiés dans le comparatif 2001, le nouveau mode d'évaluation de l'intérêt moyen de la dette a conduit à corriger les résultats pour les années 1999 à 2001.

Résultats des indicateurs de qualité de la gestion financière

cantons qui entre 2001 et 2002 ont réduit le coût moyen de leur dette. Luzern passe sous la barre des 2,5% et voit sa note augmenter d'un point lui permettant d'obtenir la note maximale de 6.

Le canton Basel-Landschaft accuse la hausse de l'intérêt moyen de la dette la plus importante, alors même que sa situation était déjà problématique en 2001. Avec 7,50%, il affiche la valeur la plus élevée parmi les cantons, comme en 2001 où le résultat était de 5,11%. Il semble donc que Basel-Landschaft éprouve depuis déjà plusieurs années les plus grandes difficultés pour inverser la tendance. Si son maintien dans une telle situation s'explique partiellement par le poids du passé, la progression du coût moyen de la dette en 2002, elle s'explique principalement par le surcroît de rémunération des impôts payés d'avance et les intérêts en comptes courants.

En 2002, contrairement à la plus grande partie des cantons, l'intérêt moyen de la dette de la Confédération progresse. Le coût moyen de la dette reste cependant à un niveau tel (3.45%) qu'il lui permette d'obtenir une note de 5, note caractéristique d'une situation favorable. Néanmoins, la Confédération se voit rompre avec trois années consécutives de baisse du taux d'intérêt moyen.

Tout comme les cantons, le coût moyen de la dette pour les villes se situe majoritairement dans un intervalle allant de 3,5 à 4,5%. Dans l'ensemble, les villes supportent donc un coût jugé acceptable (note 4). La concentration sur cet intervalle apparaît plus évidente en raison du nombre restreint de collectivités considérées. Pour huit villes, l'intérêt moyen de la dette se réduit en 2002. Seule Delémont voit son taux d'intérêt moyen s'accroître de 0,30 point de pourcent. Cette hausse n'affecte cependant pas sa note (4). Avec une diminution de -0,35 point de pourcent, Lausanne connaît la plus nette amélioration. Cette amélioration reste toutefois sans effet sur la note (4). Luzern est la ville qui supporte le coût moyen le plus faible (2,70%). A l'inverse, Bern continue de supporter un intérêt moyen jugé problématique (5,82%, note 2), même si ce coût s'est marginalement allégé par rapport à 2001 (6,08%).

Tableau 31
Cantons : Intérêt moyen de la dette (18)
selon l'ordre usuel des cantons

Canton	1999		2000		2001		2002	
	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note
Zürich (ZH)	4.22%	4	4.25%	4	4.30%	4	4.28%	4
Bern (BE)	4.43%	4	3.98%	4	3.50%	5	2.94%	5
Luzern (LU)	4.09%	4	3.31%	5	2.78%	5	2.38%	6
Uri (UR)	3.45%	5	3.75%	4	3.72%	4	3.74%	4
Schwyz (SZ)	4.01%	4	3.72%	4	3.38%	5	3.30%	5
Obwalden (OW)	3.05%	5	3.22%	5	3.10%	5	2.90%	5
Nidwalden (NW)	3.69%	4	3.66%	4	3.66%	4	3.56%	4
Glarus (GL)	1.97%	6	2.36%	6	2.81%	5	2.58%	5
Zug (ZG)	2.05%	6	2.00%	6	0.55%	6	0.41%	6
Fribourg (FR)	4.20%	4	4.24%	4	3.99%	4	3.57%	4
Solothurn (SO)	3.66%	4	3.52%	4	3.93%	4	3.57%	4
Basel-Stadt (BS)	4.70%	3	4.51%	3	4.58%	3	3.96%	4
Basel-Landschaft (BL)	5.45%	3	5.55%	2	5.11%	3	7.50%	1
Schaffhausen (SH)	4.22%	4	4.28%	4	4.07%	4	4.03%	4
Appenzell A.Rh. (AR)	4.66%	3	4.75%	3	4.01%	4	4.11%	4
Appenzell I.Rh. (AI)	6.13%	2	5.78%	2	4.97%	3	4.93%	3
St-Gallen (SG)	2.98%	5	3.06%	5	3.14%	5	2.96%	5
Graubünden (GR)	2.22%	6	2.38%	6	2.40%	6	2.31%	6
Aargau (AG)	3.59%	4	3.48%	5	3.78%	4	3.71%	4
Thurgau (TG)	4.48%	4	4.36%	4	4.35%	4	3.76%	4
Tessin (TI)	3.62%	4	3.69%	4	3.75%	4	3.95%	4
Vaud (VD)	4.37%	4	4.77%	3	4.41%	4	4.02%	4
Valais (VS)	2.87%	5	3.00%	5	2.89%	5	2.83%	5
Neuchâtel (NE)	4.46%	4	4.30%	4	4.02%	4	3.80%	4
Genève (GE)	3.80%	4	4.02%	4	3.87%	4	3.01%	5
Jura (JU)	4.12%	4	3.96%	4	3.57%	4	3.53%	4
Moyenne	4.09%	4	4.06%	4	3.89%	4	3.53%	4
Confédération	3.53%	4	3.47%	5	3.26%	5	3.45%	5

Résultats des indicateurs de qualité de la gestion financière

Tableau 32
Cantons : Intérêt moyen de la dette (I8)
par ordre décroissant des notes de la dernière année

	1999		2000		2001		2002	
	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note
Zug (ZG)	2.05%	6	2.00%	6	0.55%	6	0.41%	6
Graubünden (GR)	2.22%	6	2.38%	6	2.40%	6	2.31%	6
Luzern (LU)	4.09%	4	3.31%	5	2.78%	5	2.38%	6
Glarus (GL)	1.97%	6	2.36%	6	2.81%	5	2.58%	5
Valais (VS)	2.87%	5	3.00%	5	2.89%	5	2.83%	5
Obwalden (OW)	3.05%	5	3.22%	5	3.10%	5	2.90%	5
Bern (BE)	4.43%	4	3.98%	4	3.50%	5	2.94%	5
St-Gallen (SG)	2.98%	5	3.06%	5	3.14%	5	2.96%	5
Genève (GE)	3.80%	4	4.02%	4	3.87%	4	3.01%	5
Schwyz (SZ)	4.01%	4	3.72%	4	3.38%	5	3.30%	5
Jura (JU)	4.12%	4	3.96%	4	3.57%	4	3.53%	4
Nidwalden (NW)	3.69%	4	3.66%	4	3.66%	4	3.56%	4
Fribourg (FR)	4.20%	4	4.24%	4	3.99%	4	3.57%	4
Solothurn (SO)	3.66%	4	3.52%	4	3.93%	4	3.57%	4
Aargau (AG)	3.59%	4	3.48%	5	3.78%	4	3.71%	4
Uri (UR)	3.45%	5	3.75%	4	3.72%	4	3.74%	4
Thurgau (TG)	4.48%	4	4.36%	4	4.35%	4	3.76%	4
Neuchâtel (NE)	4.46%	4	4.30%	4	4.02%	4	3.80%	4
Tessin (TI)	3.62%	4	3.69%	4	3.75%	4	3.95%	4
Basel-Stadt (BS)	4.70%	3	4.51%	3	4.58%	3	3.96%	4
Vaud (VD)	4.37%	4	4.77%	3	4.41%	4	4.02%	4
Schaffhausen (SH)	4.22%	4	4.28%	4	4.07%	4	4.03%	4
Appenzell A.Rh. (AR)	4.66%	3	4.75%	3	4.01%	4	4.11%	4
Zürich (ZH)	4.22%	4	4.25%	4	4.30%	4	4.28%	4
Appenzell I.Rh. (AI)	6.13%	2	5.78%	2	4.97%	3	4.93%	3
Basel-Landschaft (BL)	5.45%	3	5.55%	2	5.11%	3	7.50%	1
Moyenne	4.09%	4	4.06%	4	3.89%	4	3.53%	4
Confédération	3.53%	4	3.47%	5	3.26%	5	3.45%	5

Tableau 33
Villes : Intérêt moyen de la dette (18)
par ordre décroissant des notes de la dernière année

Ville	2001		2002	
	Valeur	Note	Valeur	Note
Luzern	–	–	2.70%	5
Zürich	3.90%	4	3.84%	4
Fribourg	4.02%	4	3.87%	4
Chur	–	–	3.89%	4
St-Gallen	–	–	3.89%	4
Sion	4.19%	4	3.91%	4
Bellinzona	4.21%	4	4.01%	4
Neuchâtel	4.25%	4	4.01%	4
Lausanne	4.38%	4	4.03%	4
Genève	4.30%	4	4.20%	4
Delémont	4.15%	4	4.45%	4
Schaffhausen	–	–	4.59%	3
Bern	6.08%	2	5.82%	2

5 Résultats globaux

Les tableaux ci-après font la synthèse (a) d'abord des résultats des indicateurs de santé financière, (b) ensuite des résultats des indicateurs de qualité de la gestion financière et (c) enfin des résultats de l'indicateur synthétique. L'évaluation qu'ils présentent correspond à une moyenne pondérée des différents indicateurs sous-jacents. Pour faciliter la lecture, l'évaluation est donnée sur une échelle allant de 6 à 1. Pour cela, la somme pondérée est divisée par somme des pondérations, soit 9 dans le cas de l'indicateur de santé financière, 7 dans le cas de l'indicateur de qualité de la gestion financière et 16 dans le cas de l'indicateur synthétique (voir Tableau 9, page 35).

5.1 Santé financière

Le nombre de canton dont la situation financière s'est détériorée, a encore progressé en 2002. Au nombre de sept en 2000, puis de dix en 2001, ils sont treize cette année à enregistrer une dégradation de leur situation financière. Néanmoins, les cantons dont la situation financière est moins bonne qu'en 2001 ne sont en général pas les mêmes que ceux qui présentaient une détérioration de leur situation financière entre 2000 et 2001. Seul le Canton de St-Gallen présente pour la troisième année consécutive une note qui s'est dépréciée. De faible importance en 2000 et 2001 (-0,33 et -0,23), St-Gallen avec une note passant de 5,33 à 1,78 en 2002 accuse la plus forte baisse (-3,55). Cet important recul découle essentiellement des très mauvais résultats obtenus pour les indicateurs d'autofinancement de l'investissement net et d'engagements nets supplémentaires. Entrant pour respectivement un tiers et deux neuvièmes dans le calcul de l'indicateur de santé financière, les mauvaises notes obtenues par ce canton en 2002 ne lui permette de ne recueillir que 5 points ($1 \times 3 + 1 \times 2$) contre 30 ($6 \times 3 + 6 \times 2$) en 2001. L'indicateur de santé financière s'en voit ainsi fortement affecté.

L'examen de l'évolution de la situation financière des 26 cantons laisse apparaître 4 groupes distincts : huit cantons enregistrent une amélioration de leur situation financière (JU, VS, TG, BL, SO, AI, LU, OW). Parmi ceux-ci, seuls les cantons de Luzern et d'Obwalden présentaient déjà en 2001 une très bonne situation financière (note supérieure à 5). Par ailleurs, ils appartiennent au groupe très restreint des cantons pour qui la tendance de 2001 se confirme. La progression des notes obtenues s'échelonne de 0,22 jusqu'à 3,11 points. Les deux plus fortes avancées sont enregistrées par les cantons du Jura et du Valais qui en 2001 avec respectivement 1,78 et 2,56 présentaient une situation financière jugée la plus mauvaise des 26 cantons.

Cinq cantons -ZH, NW, FR, SH, AG- présentent une situation financière inchangée. Avec des notes supérieures à 5, tous se maintiennent dans une situation financière jugée excellente. Fait particulier, Nidwalden conserve sa note obtenue en 2000 pour la seconde année consécutive.

Le troisième groupe rassemble les cantons qui présente une baisse de l'indicateur de santé financière inférieure à 1,5 points. Cette baisse est symptomatique d'une dégradation contenue. En effet elle n'est essentiellement que la conséquence d'une péjoration limitée à l'un des quatre indicateurs composant l'indicateur de santé financière. Ainsi pour Tessin et Appenzell Innerrhoden, la baisse de santé financière est imputable à la mauvaise couverture des charges enregistrée en 2002 (TI passe 6 à 4 et AI de 6 à 3). L'impact sur l'indicateur de santé financière est important dans la mesure où cet indicateur est crédité d'une pondération d'un tiers. Pour Zug et Genève, la baisse provient principalement d'une dégradation importante de l'autofinancement de l'investissement net.

Finalement, sept cantons accusent une baisse supérieure ou égale à 2 points. La dégradation de leur santé financière est donc plus marquée. En 2001, seul trois cantons subissaient un recul d'une telle ampleur. Suite à ce fort recul, les cantons de SZ (2,44), UR (2,11), SG (1,78), GL (1,44) et VD (1,11) affichent la santé financière la plus fragile.

Après l'amélioration intervenue entre 2000 et 2001, le résultat moyen est maintenu à 5,78 en 2002. Onze cantons présentent une valeur supérieur à 5. A l'instar de l'année précédente, cela compense les mauvais résultats enregistrés par certains cantons. D'ailleurs si la moyenne s'élève à 5,78, cela provient du fait que la note obtenue par la moyenne, pour 3 des 4 indicateurs sous-jacent s'établit à 6 (en raison des bons résultats enregistrés pour ces indicateurs par les cantons à grande surface financière)

La Confédération était déjà dans une situation préoccupante en 2001. En 2002, sa santé financière continue de se détériorer pour atteindre une note de 1,22. L'explication réside dans un autofinancement qui devient largement insuffisant et des intérêts passifs de plus en plus pesants. Du coup, en 2002, la Confédération obtient la note minimale de 1 pour trois indicateurs sur quatre.

Tableau 34
Cantons : Indicateur de santé financière
selon l'ordre usuel des cantons (notes moyennes pondérées)

Canton	1999	2000	2001	2002
Zürich (ZH)	5.00	5.11	5.44	5.44
Bern (BE)	5.22	4.11	5.56	5.44
Luzern (LU)	5.22	4.11	5.33	5.78
Uri (UR)	2.33	1.67	5.44	2.11
Schwyz (SZ)	4.56	4.56	5.33	2.44
Obwalden (OW)	3.00	5.44	5.56	5.78
Nidwalden (NW)	5.33	5.44	5.44	5.44
Glarus (GL)	4.44	4.67	3.56	1.44
Zug (ZG)	3.22	5.00	5.33	4.11
Fribourg (FR)	3.67	4.22	5.44	5.44
Solothurn (SO)	3.11	3.44	4.00	4.78
Basel-Stadt (BS)	5.22	5.11	5.22	3.22
Basel-Landschaft (BL)	4.78	5.22	3.56	4.67
Schaffhausen (SH)	4.78	5.78	5.44	5.44
Appenzell A.Rh. (AR)	5.44	5.44	5.89	4.67
Appenzell I.Rh. (AI)	4.33	5.78	3.67	4.33
St-Gallen (SG)	5.89	5.56	5.33	1.78
Graubünden (GR)	2.78	4.33	5.89	3.56
Aargau (AG)	3.44	5.89	5.56	5.56
Thurgau (TG)	5.56	5.67	4.22	5.78
Tessin (TI)	5.56	5.56	5.89	5.22
Vaud (VD)	1.11	1.00	3.56	1.11
Valais (VS)	4.67	4.78	2.56	5.33
Neuchâtel (NE)	2.78	4.11	3.67	3.56
Genève (GE)	5.44	2.89	5.22	3.89
Jura (JU)	3.89	4.44	1.78	4.89
Moyenne ^a	5.44	3.67	5.78	5.78
Moyenne simple ^b	4.26	4.59	4.77	4.28
Confédération	1.22	4.33	1.67	1.22

^a La moyenne est la moyenne pondérée des moyennes de chaque indicateur sous-jacent.

^b La moyenne simple est la moyenne des notes obtenues par les 26 cantons dans le cadre de cet indicateur.

Tableau 35
Cantons : Indicateur de santé financière
par ordre décroissant des notes de la dernière année

Canton	1999	2000	2001	2002
Luzern (LU)	5.22	4.11	5.33	5.78
Obwalden (OW)	3.00	5.44	5.56	5.78
Thurgau (TG)	5.56	5.67	4.22	5.78
Aargau (AG)	3.44	5.89	5.56	5.56
Zürich (ZH)	5.00	5.11	5.44	5.44
Bern (BE)	5.22	4.11	5.56	5.44
Nidwalden (NW)	5.33	5.44	5.44	5.44
Fribourg (FR)	3.67	4.22	5.44	5.44
Schaffhausen (SH)	4.78	5.78	5.44	5.44
Valais (VS)	4.67	4.78	2.56	5.33
Tessin (TI)	5.56	5.56	5.89	5.22
Jura (JU)	3.89	4.44	1.78	4.89
Solothurn (SO)	3.11	3.44	4.00	4.78
Basel-Landschaft (BL)	4.78	5.22	3.56	4.67
Appenzell A.Rh. (AR)	5.44	5.44	5.89	4.67
Appenzell I.Rh. (AI)	4.33	5.78	3.67	4.33
Zug (ZG)	3.22	5.00	5.33	4.11
Genève (GE)	5.44	2.89	5.22	3.89
Graubünden (GR)	2.78	4.33	5.89	3.56
Neuchâtel (NE)	2.78	4.11	3.67	3.56
Basel-Stadt (BS)	5.22	5.11	5.22	3.22
Schwyz (SZ)	4.56	4.56	5.33	2.44
Uri (UR)	2.33	1.67	5.44	2.11
St-Gallen (SG)	5.89	5.56	5.33	1.78
Glarus (GL)	4.44	4.67	3.56	1.44
Vaud (VD)	1.11	1.00	3.56	1.11
Moyenne ^a	5.44	3.67	5.78	5.78
Moyenne simple ^b	4.26	4.59	4.77	4.28
Confédération	1.22	4.33	1.67	1.22

^a La moyenne est la moyenne pondérée des moyennes de chaque indicateur sous-jacent.

^b La moyenne simple est la moyenne des notes obtenues par les 26 cantons dans le cadre de cet indicateur.

Tableau 36
Villes : Indicateur de santé financière
par ordre décroissant des notes de la dernière année

Ville	2001	2002
Chur	–	5.89
Sion	5.89	5.89
Bellinzona	4.11	5.78
St-Gallen	–	5.44
Genève	5.33	5.33
Fribourg	5.44	5.11
Schaffhausen	–	5.00
Zürich	4.22	4.89
Bern	5.56	4.78
Luzern	–	4.22
Neuchâtel	3.33	3.78
Delémont	5.11	3.22
Lausanne	3.78	1.00

Pour la seconde année consécutive, la Ville de Sion avec 5,89 présente une santé financière la plus saine. En 2002, elle doit cependant partager la tête du classement avec Chur, également au bénéfice de 5,89. Les résultats sont dans l'ensemble très bons puisque sept villes au total obtiennent plus de 5,00 et trois autres plus de 4,00. Par rapport à 2001, la santé financière des villes déjà présentent dans le comparatif reste stable puisque six d'entre-elles n'enregistrent pas de variation supérieure à un point de pourcent.

En 2001, Lausanne affichait une santé financière moins bonne que les autres villes de comparaison. En 2002, sa santé s'est dégradée au point de n'obtenir que la note minimale. Vient ensuite Delémont qui, avec une note de 3,22, accuse également une baisse importante dans la valeur de l'indicateur (–1,89 point). Pour Lausanne, la dégradation de l'indicateur (–2,78 points) découle principalement d'une couverture des charges nettement insuffisante alors qu'en 2001 cette couverture

Résultats globaux

était complète. Du coup, la note pour l'indicateur passe de 6 à 1. Ce résultat, fortement pondéré, fait perdre à lui seul 1,67 point dans la valeur de l'indicateur.

La forte progression de la Ville de Bellinzona est essentiellement due aux résultats obtenus en matière de couverture des charges et d'autofinancement de l'investissement net. En effet, il s'agit là de deux indicateurs à forte pondération.

5.2 Qualité de la gestion financière¹⁹

En première lecture, les notes obtenues par l'ensemble des cantons apparaissent concentrées dans un intervalle allant de 2 à 3 : 18 cantons sont concernés. Les résultats en termes de qualité de la gestion financière sont donc moins disparates que ceux obtenus pour l'indicateur de santé financière. Il n'en demeure pas moins que les performances réalisées en matière de qualité de la gestion financière sont évaluées plus sévèrement que celles réalisées en matière de santé financière.

En 2002, 12 cantons améliorent la qualité de leur gestion financière. Par ailleurs, seuls les cantons de St-Gallen, Genève et Vaud enregistrent une amélioration de leur note pour la seconde année consécutive. Des notes respectives de 3,57, 3,71 et 3,71 leur permettent de se situer parmi les cantons pratiquant la meilleure gestion, derrière le Valais (5,14), Basel-Stadt (5,00) et Obwalden (4,00).

Comme en 2001, seuls trois cantons égalisent ou dépassent la note de 4 (VS, BS, OW). Mais en 2002, aucun canton n'affiche une note en-dessous de la note 2 (la note minimale se situait à 1,71 en 2001).

Comme relevé précédemment, c'est le canton de Basel-Stadt qui cette année connaît la plus forte progression avec une note de 5,00 (+3,00). Cette hausse résulte d'une amélioration de tous les indicateurs composant l'indicateur de qualité de la gestion financière. Compte tenu de sa pondération l'indicateur de maîtrise des dépenses courantes est en large partie responsable de l'amélioration (la note passe de 1 à 6). Avec une note passant de 5,43 à 2,71 (-2,72), le Canton de Glaris enregistre la plus forte baisse, talonné par le Canton de Neuchâtel (-2,71). Néanmoins Glaris présentait la meilleure qualité de la gestion financière en 2001. Cette baisse importante est principalement causée par l'explosion des dépenses courantes survenue entre 2001 et 2002.

¹⁹ Suite à la modification survenue dans le mode d'évaluation de l'intérêt moyen de la dette, les résultats de certains cantons pour 1999, 2000 et 2001 peuvent différer légèrement par rapport aux résultats publiés en 2001.

Résultats globaux

Avec 3,43, la valeur moyenne semble subir l'influence des résultats des cantons les plus importants (VD et GE), des cantons qui tirent la moyenne vers le haut.

Pour la troisième année consécutive, avec 3,14, la qualité de la gestion financière de la Confédération s'érode. La Confédération est ainsi la seule collectivité considérée à avoir rencontrée trois baisses successives. Malgré cela, sa situation n'est comparativement aux cantons pas alarmante : le résultat se situe au niveau de celui des 10 cantons les plus performants en matière de gestion financière.

Globalement et à l'instar des résultats cantonaux, l'ensemble des résultats sont moins bons que ceux enregistrés pour la santé financière.

Tableau 37
Cantons : Indicateur de qualité de la gestion financière
selon l'ordre usuel des cantons (notes moyennes pondérées)

Canton	1999	2000	2001	2002
Zürich (ZH)	2.29	3.43	2.86	3.00
Bern (BE)	4.43	3.14	2.86	2.86
Luzern (LU)	3.43	3.29	2.57	3.14
Uri (UR)	4.29	5.43	3.14	2.00
Schwyz (SZ)	2.86	2.86	3.00	3.00
Obwalden (OW)	3.57	3.86	2.71	4.00
Nidwalden (NW)	5.14	2.71	2.86	2.86
Glarus (GL)	4.00	3.71	5.43	2.71
Zug (ZG)	3.14	4.00	2.29	3.00
Fribourg (FR)	2.71	3.43	3.57	2.00
Solothurn (SO)	3.14	5.43	3.14	2.57
Basel-Stadt (BS)	4.86	2.43	2.00	5.00
Basel-Landschaft (BL)	2.00	1.86	3.43	2.43
Schaffhausen (SH)	4.29	3.86	3.57	2.57
Appenzell A.Rh. (AR)	2.71	3.00	3.43	2.43
Appenzell I.Rh. (AI)	2.29	4.29	4.71	2.14
St-Gallen (SG)	4.43	2.57	3.00	3.57
Graubünden (GR)	4.29	4.57	1.71	2.29
Aargau (AG)	3.14	4.29	1.71	2.00
Thurgau (TG)	5.57	5.29	3.43	2.57
Tessin (TI)	3.86	4.29	2.14	2.00
Vaud (VD)	2.57	2.43	3.00	3.71
Valais (VS)	3.14	3.14	3.14	5.14
Neuchâtel (NE)	1.86	2.86	5.00	2.29
Genève (GE)	4.14	3.00	3.29	3.71
Jura (JU)	3.86	3.14	2.86	3.29
Moyenne ^a	3.43	3.43	2.57	3.43
Moyenne ^b	3.54	3.55	3.11	2.93
Confédération	5.57	3.71	3.29	3.14

^a La moyenne est la moyenne pondérée des moyennes de chaque indicateur sous-jacent.

^b La moyenne simple est la moyenne des notes obtenues par les 26 cantons dans le cadre de cet indicateur.

Tableau 38
Cantons : Indicateur de qualité de la gestion
par ordre décroissant des notes de la dernière année

Canton	1999	2000	2001	2002
Valais (VS)	3.14	3.14	3.14	5.14
Basel-Stadt (BS)	4.86	2.43	2.00	5.00
Obwalden (OW)	3.57	3.86	2.71	4.00
Vaud (VD)	2.57	2.43	3.00	3.71
Genève (GE)	4.14	3.00	3.29	3.71
St-Gallen (SG)	4.43	2.57	3.00	3.57
Jura (JU)	3.86	3.14	2.86	3.29
Luzern (LU)	3.43	3.29	2.57	3.14
Zürich (ZH)	2.29	3.43	2.86	3.00
Schwyz (SZ)	2.86	2.86	3.00	3.00
Zug (ZG)	3.14	4.00	2.29	3.00
Bern (BE)	4.43	3.14	2.86	2.86
Nidwalden (NW)	5.14	2.71	2.86	2.86
Glarus (GL)	4.00	3.71	5.43	2.71
Solothurn (SO)	3.14	5.43	3.14	2.57
Schaffhausen (SH)	4.29	3.86	3.57	2.57
Thurgau (TG)	5.57	5.29	3.43	2.57
Basel-Landschaft (BL)	2.00	1.86	3.43	2.43
Appenzell A.Rh. (AR)	2.71	3.00	3.43	2.43
Graubünden (GR)	4.29	4.57	1.71	2.29
Neuchâtel (NE)	1.86	2.86	5.00	2.29
Appenzell I.Rh. (AI)	2.29	4.29	4.71	2.14
Uri (UR)	4.29	5.43	3.14	2.00
Fribourg (FR)	2.71	3.43	3.57	2.00
Aargau (AG)	3.14	4.29	1.71	2.00
Tessin (TI)	3.86	4.29	2.14	2.00
Moyenne ^a	3.43	3.43	2.57	3.43
Moyenne ^b	3.54	3.55	3.11	2.93
Confédération	5.57	3.71	3.29	3.14

^a La moyenne est la moyenne pondérée des moyennes de chaque indicateur sous-jacent.

^b La moyenne simple est la moyenne des notes obtenues par les 26 cantons dans le cadre de cet indicateur.

Tableau 39
Villes : Indicateur de qualité de la gestion financière
par ordre décroissant des notes de la dernière année

Ville	2001	2002
Bern	4.71	5.14
St-Gallen	–	4.71
Bellinzona	5.43	4.57
Genève	2.86	4.14
Schaffhausen	–	3.86
Delémont	2.57	3.71
Luzern	–	3.43
Sion	4.14	3.43
Neuchâtel	2.29	3.14
Fribourg	5.00	3.00
Zürich	3.71	2.86
Chur	–	2.57
Lausanne	2.86	2.00

En 2002, la Ville de Bellinzona n'obtient pas comme en 2001 la meilleure note en matière de gestion financière. C'est en occurrence la Ville de Bern qui l'obtient avec 5,14. Cette valeur est de loin la plus élevée de l'échantillon.

Les villes de Fribourg, Zürich, Chur et Lausanne affichent une note inférieure ou égale à 3,00. Figurant déjà dans le comparatif 2001, Lausanne et Zürich accusent une baisse importante. Mais c'est Fribourg qui enregistre la baisse la plus conséquente (–2,00 points). Cette détérioration est imputable au recul de deux indicateurs à forte pondération : maîtrise des dépenses courantes (poids de 3) et flexibilité du budget (poids de 2). Passant de 2,86 à 4,14, Genève connaît la plus nette amélioration. Cela lui permet figurer parmi les villes au bénéfice d'une gestion financière jugée satisfaisante à bonne.

5.3 Indicateur synthétique²⁰

En 2002, avec une note finale de 5,25, le canton du Valais présente la meilleure situation financière. Enregistrant une progression de plus de 2 points par rapport à 2001, c'est le canton qui connaît la plus forte progression. Libéré du poids financier des intempéries survenues en 2000 et ayant lourdement pesé sur les résultats de 2001, le Valais a renoué avec la situation prévalant en 1999 et 2000. Il est même parvenu à améliorer ses performances en matière de santé et de gestion financière. En valeur absolue, il ne surpasse pas les résultats obtenus ces années là par Thurgau (respectivement 5,56 et 5,50).

A l'inverse, en 2002, les cantons d'Uri et de Glarus connaissent la baisse la plus forte (-2,38 points). Situés parmi les 5 premiers en 2001, ces deux cantons enregistrent une note finale respective de 2,06 et 2,00. Du coup, ils présentent la plus mauvaise situation des cantons suisses. Cela s'explique par les mauvais résultats obtenus pour les indicateurs à forte pondération.

En 2002, dix cantons améliorent leurs performances globales : c'est deux de moins qu'en 2001. Parmi ces dix cantons, Luzern est le seul qui en 2001 enregistrait également une avancée. Avec une note finale de 4,63 il affiche la troisième meilleure situation après le VS (5,25) et OW (5,00).

Pour huit cantons l'écart entre la note obtenue pour l'indicateur de santé financière et celle obtenue pour l'indicateur de qualité de la gestion financière est significativement élevée (l'écart varie entre 2,58 et 3,56). Cependant tous ces cantons obtiennent une note finale suffisante : à l'exception du Tessin (3,81) et de Fribourg (3,94), les autres cantons LU, TG, NW, BE, SH et AG obtiennent une note supérieure ou égale à 4. En effet, les mauvaises performances enregistrées en matière de gestion financière sont compensées par une bonne santé financière (tous obtiennent une note supérieure à 5 dans ce

²⁰ Suite à la modification survenue dans le mode d'évaluation de l'intérêt moyen de la dette, les valeurs de certains cantons pour 1999, 2000 et 2001 peuvent différer légèrement par rapport aux résultats publiés en 2001.

domaine). Cette compensation est accentuée notamment par la prépondérance de l'indicateur de santé financière dans la note finale (9/16 contre 7/16 pour la qualité de la gestion).

L'inverse se produit pour le canton de Vaud. La note de 1,11 est la plus basse des 26 cantons s'agissant de l'indicateur de santé financière. Elle est en partie contrebalancée par une qualité de gestion financière supérieure à la moyenne (3,71 contre 3,43). En définitive, l'indicateur synthétique affiche une valeur de 2,25. Cette valeur est certes très faible. Mais, comme en 2001, elle permet à ce canton d'échapper à la dernière place du classement.

Quant à eux, les cantons de Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft et Thurgau parviennent à compenser la baisse enregistrée dans l'un des deux groupes d'indicateurs par une augmentation dans l'autre groupe.

Globalement la situation financière des cantons suisse est bonne et meilleure qu'en 2001 avec une note moyenne de 4,75. Le fait que cette moyenne soit si élevée n'est pas surprenant. En effet, pour chacun des indicateurs qui permettent de juger de la situation financière, la mauvaise situation de certains cantons est compensée par la situation favorable d'une majorité de canton. Cela conduit à une note d'ensemble maximale (6) pour les trois indicateurs de santé financière les plus lourdement pondérés.

Cette année l'écart de performance entre les cantons a progressé en effet avec cinq cantons se situant en 2002 en dessous des 3,00 contre deux en 2001 et deux se situant au-dessus des 5,00, les situations financières sont plus contrastées.

Avec 2,06, la Confédération affiche un mauvais résultat., équivalent celui d'Uri. Elle enregistre pour la seconde année consécutive une diminution. Ce recul de 0,32 point est significatif compte tenu de la valeur de l'indicateur synthétique déjà très faible en 2001. A l'instar du Canton de Vaud, mais dans une moindre mesure, la Confédération parvient à limiter la détérioration de sa note finale en obtenant une note de qualité de la gestion financière nettement plus élevée que celle obtenue pour la santé financière (1,22 contre 3,14).

Résultats globaux

S'agissant des villes, l'impression générale est que leur situation est satisfaisante à bonne. En effet, pour une majorité de l'échantillon, la valeur de l'indicateur synthétique se situe en deçà de 4,00. La Ville de Lausanne constitue cependant une exception marquante avec une valeur de 1,44 : 2 points la sépare de Delémont (3,44).

Ayant déjà dégagé un résultat satisfaisant en 2001 (4,69), la Ville de Bellinzona affiche la meilleure situation financière en 2002 avec une note de 5,25. Certes, la qualité de sa gestion financière est jugée moins bonne en 2002 que l'année précédente. Mais cette détérioration est largement compensée par l'excellente santé financière affichée en 2002.

La Ville de Fribourg obtenait en 2001 la même note finale que Bellinzona en 2002. Toutefois, d'une année à l'autre son résultat passe de 5,25 à 4,19. La raison en est une gestion financière jugée peu performante.

En 2001, Neuchâtel affichait la moins bonne situation financière (2,88). En 2002, le jugement est moins sévère (3,50). Toutefois, cette ville reste plutôt en retrait par rapport aux autres chefs-lieux de l'échantillon.

Tableau 40
Cantons : Indicateur synthétique
selon l'ordre usuel des cantons (notes moyennes pondérées)

Canton	1999	2000	2001	2002
Zürich (ZH)	3.81	4.38	4.31	4.38
Bern (BE)	4.88	3.69	4.38	4.31
Luzern (LU)	4.44	3.75	4.13	4.63
Uri (UR)	3.19	3.31	4.44	2.06
Schwyz (SZ)	3.81	3.81	4.31	2.69
Obwalden (OW)	3.25	4.75	4.31	5.00
Nidwalden (NW)	5.25	4.25	4.31	4.31
Glarus (GL)	4.25	4.25	4.38	2.00
Zug (ZG)	3.19	4.56	4.00	3.63
Fribourg (FR)	3.25	3.88	4.63	3.94
Solothurn (SO)	3.13	4.31	3.63	3.81
Basel-Stadt (BS)	5.06	3.94	3.81	4.00
Basel-Landschaft (BL)	3.56	3.75	3.50	3.69
Schaffhausen (SH)	4.56	4.94	4.63	4.19
Appenzell A.Rh. (AR)	4.25	4.38	4.81	3.69
Appenzell I.Rh. (AI)	3.44	5.13	4.13	3.38
St-Gallen (SG)	5.25	4.25	4.31	2.56
Graubünden (GR)	3.44	4.44	4.06	3.00
Aargau (AG)	3.31	5.19	3.88	4.00
Thurgau (TG)	5.56	5.50	3.88	4.38
Tessin (TI)	4.81	5.00	4.25	3.81
Vaud (VD)	1.75	1.63	3.31	2.25
Valais (VS)	4.00	4.06	2.81	5.25
Neuchâtel (NE)	2.38	3.56	4.25	3.00
Genève (GE)	4.88	2.94	4.38	3.81
Jura (JU)	3.88	3.88	2.25	4.19
Moyenne ^a	4.56	3.56	4.38	4.75
Moyenne ^b	3.95	4.14	4.04	3.69
Confédération	3.13	4.06	2.38	2.06

^a La moyenne est la moyenne pondérée des moyennes de chaque indicateur sous-jacent.

^b La moyenne simple est la moyenne des notes obtenues par les 26 cantons dans le cadre de cet indicateur.

Tableau 41
Cantons : Indicateur synthétique
par ordre décroissant des notes de la dernière année

Canton	1999	2000	2001	2002
Valais (VS)	4.00	4.06	2.81	5.25
Obwalden (OW)	3.25	4.75	4.31	5.00
Luzern (LU)	4.44	3.75	4.13	4.63
Zürich (ZH)	3.81	4.38	4.31	4.38
Thurgau (TG)	5.56	5.50	3.88	4.38
Bern (BE)	4.88	3.69	4.38	4.31
Nidwalden (NW)	5.25	4.25	4.31	4.31
Schaffhausen (SH)	4.56	4.94	4.63	4.19
Jura (JU)	3.88	3.88	2.25	4.19
Basel-Stadt (BS)	5.06	3.94	3.81	4.00
Aargau (AG)	3.31	5.19	3.88	4.00
Fribourg (FR)	3.25	3.88	4.63	3.94
Solothurn (SO)	3.13	4.31	3.63	3.81
Tessin (TI)	4.81	5.00	4.25	3.81
Genève (GE)	4.88	2.94	4.38	3.81
Basel-Landschaft (BL)	3.56	3.75	3.50	3.69
Appenzell A.Rh. (AR)	4.25	4.38	4.81	3.69
Zug (ZG)	3.19	4.56	4.00	3.63
Appenzell I.Rh. (AI)	3.44	5.13	4.13	3.38
Graubünden (GR)	3.44	4.44	4.06	3.00
Neuchâtel (NE)	2.38	3.56	4.25	3.00
Schwyz (SZ)	3.81	3.81	4.31	2.69
St-Gallen (SG)	5.25	4.25	4.31	2.56
Vaud (VD)	1.75	1.63	3.31	2.25
Uri (UR)	3.19	3.31	4.44	2.06
Glarus (GL)	4.25	4.25	4.38	2.00
Moyenne ^a	4.56	3.56	4.38	4.75
Moyenne ^b	3.95	4.14	4.04	3.69
Confédération	3.13	4.06	2.38	2.06

^a La moyenne est la moyenne pondérée des moyennes de chaque indicateur sous-jacent.

^b La moyenne simple est la moyenne des notes obtenues par les 26 cantons dans le cadre de cet indicateur.

Tableau 42
Villes : Indicateur synthétique
par ordre décroissant des notes de la dernière année

Ville	2001	2002
Bellinzona	4.69	5.25
St-Gallen	–	5.13
Bern	5.19	4.94
Genève	4.25	4.81
Sion	5.13	4.81
Schaffhausen	–	4.50
Chur	–	4.44
Fribourg	5.25	4.19
Zürich	4.00	4.00
Luzern	–	3.88
Neuchâtel	2.88	3.50
Delémont	4.00	3.44
Lausanne	3.38	1.44

Cahier de l'IDHEAP 211

Dans la même collection

N°	Auteurs, titres, date
159	KNOEPFEL Peter Total quality management et fédéralisme: le point de vue de l'analyse des politiques publiques / Total Quality Management und Föderalismus – Betrachtungen aus der Sicht der Politikanalyse, octobre 1996
160	EMERY Yves Quality Management in public administrations: one of the cornerstones of New Public Management, octobre 1996
161	SOGUÉL Niels, ZUFFEREY Jean-Louis La planification financière des collectivités publiques: un instrument de conduite précieux, novembre 1996
162	KNOEPFEL Peter, ACHERMANN Daniel, ZIMMERMANN Willi Bilanzstudie Bodenpolitik 1990 - 1995, novembre 1996
163	CALDERÓN Donato Das Verfahren der Mitentscheidung in der EU (Art. 189B EVG). Ein überblick und Perspektiven, août 1996
164	KNÜSEL René Chômage et emploi en Suisse, quel avenir? Chiffrage, bilan et perspectives. août 1996
165	SAILER Giorgio Chiasso e moderazione del traffico: Analisi delle reti di contatto tra gli operatori dei principali provvedimenti, avril 1997
166	EMERY Yves Le centre d'évaluation pour managers publics (CEMAP), mars 1997
167	KNOEPFEL Peter Conditions pour une mise en oeuvre efficace des politiques environnementales, mars 1997
168	WYSS Stefan, ZIMMERMANN Willi Kohärenz durch Kooperation und Koordination. Ansätze und Fragmente der politikwissenschaftlichen Theorie und empirische Beispiele aus der Regional- und Umweltpolitik, octobre 1997
169	EMERY Yves, CLIVAZ Christophe, SEBASTIANUTTO Daniela, avec la collaboration de Pellaton-Leresche Sylvie L'image du fonctionnaire dans le Canton de Genève, juillet 1997
170	ZIMMERMANN Willi, WYSS Stefan, NEUENSCHWANDER Peter Informationskampagnen zur Reduktion der verkehrsinduzierten Luftbelastungen in den Städten Zürich und St. Gallen, octobre 1997
171	GIAUQUE David La Poste Suisse à l'épreuve d'un nouveau modèle productif, août 1997
172	POFFET Gérard Les instruments d'une nouvelle politique de gestion des aides fédérales aux forêts suisses, novembre 1997

N°	Auteurs, titres, date
173	GERMANN Raimund E. Drei Essays zur schweizerischen Verwaltungsgeschichte, octobre 1997
174	KNOEPFEL Peter Eingriffsverzichte in öffentlichen Schutzpolitiken, avril 1998
175	CLIVAZ Christophe Réseaux d'action publique et changement de politique publique. Valeur heuristique du concept de réseau et élaboration d'un modèle analytique du changement politique, avril 1998
176	LAUTNER Marion Evaluation staatlicher Massnahmen im Bereich der Auen, novembre 1998
177	FINGER Matthias, LOBINA Emanuele Managing globalisation in public utilities : public service transnational corporations and the case of the global water industry, avril 1999
178	KNOEPFEL Peter Natural Resource Quotas and Contracts – A New Institutional Regime for our Common Resources, janvier 2000
179	AMHERDT Charles-Henri, EMERY Yves Le Centre en Développement de Carrière pour managers publics (CDC), décembre 1998
180	FARINE Anouk Transparence de l'information officielle – impacts du principe de la publicité dans le canton de Bern, février 2000
181	ISENI Bashkim Transition et stratégies de privatisation en Europe de l'Est. Etude de cas de la Macédoine, avril 1999
182	WIDMER Conrad Umsetzung des Biodiversitätsübereinkommens der Vereinten Nationen; Vergleich von Artikel 18b --18d des Natur- und Heimatschutzgesetzes und Artikel 31b des Landwirtschaftsgesetzes, octobre 1999
183	EHRENSPERGER Marc Erfolgsfaktoren von Verwaltungsreform – eine Analyse anhand der Reformen in den Kantonen Luzern und Waadt, décembre 1999
184	REICHEN Pascal Guide de projet Internet dans l'Administration, avril 2000
185	SOGUEL Nils, van Griethuysen Pascal Evaluation contingente, qualité de l'air et santé: une étude en milieu urbain, avril 2000
186	CLIVAZ Christophe Ecologisation de la politique agricole en Suisse et dans le canton du Valais. Analyse de l'influence des réseaux d'action publique sur l'évolution environnementale de la politique agricole, mai 2000
187	CLIVAZ Christophe Ecologisation de la politique des transports en Suisse et dans le canton du Valais. Analyse de l'influence des réseaux d'action publique sur l'évolution environnementale de la politique des transports, mai 2000
N°	Auteurs, titres, date

Dans la même collection

-
- 188 GENOUD Christophe
La régionalisation des transports publics. Implications de la nouvelle loi sur les chemins de fer à l'exemple des cantons de Berne, Zürich, Neuchâtel et Jura, août 2000
-
- 189 KNOEPFEL Peter
Rationality Changes in West European Clean Air Policies (1960-2000), juin 2000
-
- 190 KNOEPFEL Peter
Les paiements directs à la lumière des sciences politiques: une politique publique des plus fragiles, août 2000e
-
- 191 FROSSARD Stanislas, HAGMANN Tobias
La réforme de la politique d'asile suisse à travers les mesures d'urgence – "Le vrai, le faux et le criminel", août 2000
-
- 192 EMERY Yves, LAMBELET ROSSI, Laurence
Les politiques du personnel: conception, analyse et recommandations pour les administrations publiques suisses: octobre 2000
-
- 193 MAUCH Corine
Stadtentwicklung zwischen Plan und Stadt, mars 2001
-
- 194 HAGMANN Tobias
Dynamiques conflictuelles résultant de l'accueil des requérants d'asile dans les communes suisses. Constats et causes, avril 2001
-
- 196 GENOUD Christophe
Privatization and Regulation: The Case of European Electricity, décembre 2001
-
- 197a RODEWALD Raimund, in Zusammenarbeit mit KNOEPFEL Peter
Regionalpolitik und ländliche Entwicklung in der Schweiz – Eine Auslegeordnung (deutsche Version), octobre 2001
-
- 197b RODEWALD Raimund, in collaboration with KNOEPFEL Peter
Regional Policy and Rural Development in Switzerland. An Overview (English version), décembre 2001
-
- 197c RODEWALD Raimund, en collaboration avec KNOEPFEL Peter
Politique régionale et développement de l'espace rural en Suisse. Etat des lieux (version française), juin 2002
-
- 198 CHAPPELET Jean-Loup
Cyberparlementaires. L'appropriation de l'Internet par les parlementaires fédéraux, décembre 2001
-
- 199 SIMON Ansgar
Die Privatisierung des Flughafens Zürich und deren Auswirkungen, octobre 2002
-
- 200 BATORI Frédéric, PFISTER Monique, SAVARY Jérôme
La Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale (HES-SO): démarche chaotique ou politique publique planifiée? juin 2002
-
- 201 KNOEPFEL Peter
Regulative Politik in föderativen Staaten – das Beispiel der Umweltpolitik, mai 2002
-
- 202a FROSSARD Stanislas
Entstehung und Entwicklung der Jugendpolitik in den Kantonen (Überblick, Tendenzen und Analyse), avril 2003

N°	Auteurs, titres, date
202b	FROSSARD Stanislas Emergence et développement des politiques cantonales de la jeunesse (Aperçu, tendances et analyse), avril 2003
202c	FROSSARD Stanislas Nascita e sviluppo delle politiche giovanili cantonali (valutazione, tendenze e analisi), avril 2003
203	EMERY Yves, HÜRLIMANN Boris Les processus dynamiques de l'employabilité, août 2002
204	SAVARY Jérôme Des acteurs et des règles. Une analyse de la réforme du gouvernement suisse (1990-2002), octobre 2002
205	HUGENTOBLE Alfred Presseförderung in der Schweiz. Alternative zum heutigen Subventionierungsmodell, février 2003
206	FAVRE David Access pricing et régulation ferroviaires. La Suisse face aux expériences européennes, mars 2003
207	GUALTIEROTTI Antoine F. Du bon usage de la statistique dans la conduite de l'Etat: Placent ad nauseam repetita?, mars 2003
208	EFIONAYI-MÄDER Denise, CHIMIENI Milena, CATTACIN Sandro Evaluation des Rahmenprogramms Schulen und Gesundheit - Evaluation du programme-cadre Ecoles et santé, juillet 2003
209	HÄUSERMANN Silija Internationalisation des politiques publiques et mise en œuvre fédéraliste – La libéralisation des marchés publics cantonaux en Suisse, juillet 2003
210	STEMMLE Dieter, CATTACIN Sandro, unter Mitarbeit von LOSA Stefano und SCHLEITER Susanne Strategien nachhaltiger Bevölkerungsinformation. Eine Analyse der Stop-Aids-Präventionskampagnen des Bundesamtes für Gesundheit unter besonderer Berücksichtigung des Social Marketing, juillet 2003
211	SOGUEL Nils, IOGNA-PRAT Simon, MARTIN Marc-Jean Comparatif 2002 des finances cantonales et communales, octobre 2003

L'IDHEAP EN BREF

Avec l'Institut de hautes études en administration publique, la Suisse dispose d'une haute école pour l'enseignement et la recherche dans le domaine de l'administration des affaires publiques.

Créée en 1981, l'IDHEAP est une fondation autonome associée à l'Université et à l'École polytechnique fédérale de Lausanne.

L'IDHEAP a pour vocation la formation postgrade des étudiants qui désirent se consacrer à la fonction publique ou parapublique, le perfectionnement professionnel des fonctionnaires des administrations au sens large. Il a également une mission de recherche et d'expertise dans tous les domaines du secteur public.

Institut universitaire, l'IDHEAP propose une palette de formations adaptée à l'enseignement et au perfectionnement des connaissances des spécialistes de la fonction publique. Il dispense notamment le Master of Public Administration (MPA) et organise des séminaires pour spécialistes et cadres (SSC). L'Institut assure une formation doctorale et décerne le titre de docteur en science administrative de l'Université de Lausanne. Centre de formation au service des collectivités publiques, l'IDHEAP est ouvert aux entreprises, permettant à leurs collaborateurs de s'initier aux modes de fonctionnement propres au secteur public.

Comme tout institut universitaire, l'IDHEAP poursuit également une mission de recherche.

Son objectif est de fournir les instruments d'analyse et de gestion nécessaires à la réflexion des responsables du secteur public.

Concentration unique en Suisse de spécialistes de l'analyse des politiques et du management publics, l'IDHEAP intervient à la demande des entreprises et collectivités communales, cantonales, fédérales, voire étrangères, pour résoudre des problématiques spécifiques. Les mandats de conseil contribuent à nourrir l'interactivité permanente entre théorie et pratique qui caractérise les formations dispensées par l'IDHEAP.

