



**Institut de hautes études
en administration publique**

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



**Comparatif
des finances cantonales
2000**



Comparatif des finances cantonales 2000

Nils Soguel & Marc-Jean Martin
Avec la collaboration d'Alexandre Tangerini
Rapport FP23-2001
Idheap, Chavannes-Lausanne
Septembre 2001

Sommaire

AVANT-PROPOS	V
1 COMPARER LA SITUATION FINANCIÈRE DES CANTONS SUISSES	1
1.1 OBJECTIF	1
1.2 STRUCTURE DU COMPARATIF	2
1.3 LIMITES	4
2 DÉFINITION DES INDICATEURS	8
2.1 INDICATEURS DE SANTÉ FINANCIÈRE	8
2.1.1 Couverture des charges	8
2.1.2 Autofinancement de l'investissement net	13
2.1.3 Engagements nets supplémentaires	16
2.1.4 Poids des intérêts nets par rapport aux recettes fiscales	19
2.2 INDICATEURS DE QUALITÉ DE LA GESTION FINANCIÈRE	23
2.2.1 Maîtrise des dépenses courantes	23
2.2.2 Flexibilité du budget	25
2.2.3 Exactitude de la prévision fiscale	29
2.2.4 Intérêt moyen de la dette	32
2.3 INDICATEURS GLOBAUX	35
3 RÉSULTATS DES INDICATEURS DE SANTÉ FINANCIÈRE	38
3.1 COUVERTURE DES CHARGES	39
3.2 AUTOFINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT NET	44
3.3 ENGAGEMENTS NETS SUPPLÉMENTAIRES	48

3.4	POIDS DES INTÉRÊTS NETS PAR RAPPORT AUX RECETTES FISCALES	52
4	RÉSULTATS DES INDICATEURS DE QUALITÉ DE LA GESTION FINANCIÈRE	55
4.1	MAÎTRISE DES DÉPENSES COURANTES	56
4.2	FLEXIBILITÉ DU BUDGET	60
4.3	EXACTITUDE DE LA PRÉVISION FISCALE	64
4.4	INTÉRÊT MOYEN DE LA DETTE	67
5	RÉSULTATS GLOBAUX	70
5.1	SANTÉ FINANCIÈRE ET QUALITÉ DE LA GESTION FINANCIÈRE	71
5.1.1	Santé financière	71
5.1.2	Qualité de la gestion financière	75
5.1.3	Lien entre santé financière et qualité de la gestion financière	79
5.2	INDICATEUR SYNTHÉTIQUE	81
ANNEXE		87
	ANNEXE 1 SENSIBILITÉ DES RÉSULTATS DE L'INDICATEUR SYNTHÉTIQUE	87

Figures

Figure 1 Structure du comparatif	3
Figure 2 Schéma d'évaluation du degré de couverture des charges	11
Figure 3 Couverture des charges 2000	43
Figure 4 Autofinancement de l'investissement net 2000	47
Figure 5 Engagements nets supplémentaires 2000	51
Figure 6 Poids des intérêts nets par rapport aux recettes fiscales 2000	54
Figure 7 Maîtrise des dépenses courantes 2000	59
Figure 8 Flexibilité du budget 2000	63
Figure 9 Exactitude de la prévision fiscale 2000	66
Figure 10 Intérêt moyen de la dette 2000	69
Figure 11 Indicateur de santé financière 2000	74
Figure 12 Indicateur de qualité de la gestion financière 2000	78
Figure 13 Lien entre santé financière et qualité de la gestion financière 2000	80
Figure 14 Indicateur synthétique 2000	84
Figure 15 Situation financière des cantons suisses en 1999 et 2000	86
Figure 16 Sensibilité des résultats de l'indicateur synthétique à un changement des pondérations	88

Tableaux

Tableau 1 Evaluation du degré de couverture des charges	10
Tableau 2 Evaluation de l'autofinancement de l'investissement net	14
Tableau 3 Evaluation des engagements nets supplémentaires	17
Tableau 4 Evaluation du poids des intérêts nets	20
Tableau 5 Evaluation de la maîtrise des dépenses courantes	24
Tableau 6 Evaluation de la flexibilité du budget	26
Tableau 7 Evaluation de l'exactitude de la prévision fiscale	30
Tableau 8 Evaluation de l'intérêt moyen de la dette	33
Tableau 9 Pondérations des indicateurs	36
Tableau 10 Couverture des charges 1999 et 2000	42
Tableau 11 Autofinancement de l'investissement net 1999 et 2000	46
Tableau 12 Engagements nets supplémentaires 1999 et 2000	50
Tableau 13 Poids des intérêts nets par rapport aux recettes fiscales 1999 et 2000	53
Tableau 14 Maîtrise des dépenses courantes 1999 et 2000	58
Tableau 15 Flexibilité du budget 1999 et 2000	62
Tableau 16 Exactitude de la prévision fiscale 1999 et 2000	65
Tableau 17 Intérêt moyen de la dette 1999 et 2000	68
Tableau 18 Indicateur de santé financière 1999 et 2000	73
Tableau 19 Indicateur de qualité de la gestion financière 1999 et 2000	77
Tableau 20 Indicateur synthétique 1999 et 2000	83

Avant-propos

Comme l'année dernière, le comparatif apporte un éclairage sur la situation financière des cantons suisses. Quelques améliorations ont été apportées par rapport à l'édition précédente.

- D'abord les résultats 2000 sont comparés à ceux de l'année précédente. Cela permet de mettre en évidence l'évolution de la situation sur un an.
- Rappelons que le comparatif permet de juger de la santé financière d'un canton grâce à un premier groupe de quatre indicateurs. La qualité de la gestion financière est appréciée, quant à elle, grâce à quatre autres indicateurs. Le comparatif 1999 réunissait directement les résultats des huit indicateurs en un indicateur synthétique unique. Plusieurs commentaires recueillis depuis nous ont incités à introduire une étape intermédiaire dans le comparatif 2000 : Les indicateurs de santé financière sont synthétisés séparément, de même que les indicateurs de qualité de la gestion financière. Ensuite seulement tous sont réunis pour aboutir à l'indicateur synthétique traditionnel¹. Notons que les

¹ Voir Rubrique 1.2, page 2.

pondérations des différents indicateurs dans l'indicateur synthétique restent inchangées.

- La pondération des indicateurs peut évidemment être discutée. En effet, elle découle d'un jugement de valeur. Il nous a donc paru utile de soumettre le résultat de l'indicateur synthétique à un test de sensibilité. Le résultat est ainsi comparé à celui qui serait obtenu si une pondération uniforme était utilisée (même pondération pour tous les indicateurs)².
- L'indicateur synthétique permet de dégager l'évolution récente de la situation financière. Par rapport à l'année précédente, quatre types de cantons sont mis en évidence : (1) les cantons qui connaissent une situation plutôt bonne en 2000 comme en 1999, (2), les cantons en mauvaise situation en 1999, mais dont la situation est plutôt bonne en 2000 (3) les cantons dont la situation financière est plutôt mauvaise en 2000 comme en 1999 (4) enfin les cantons en situation plutôt bonne en 1999, mais dont la situation 2000 est plutôt mauvaise³.
- Les résultats 1999 des cantons pouvaient être comparés à la moyenne des cantons suisses. Le comparatif 2000 inclut une seconde référence : celle des chiffres de la Confédération helvétique.
- Une modification de détail est apportée à l'évaluation du degré de couverture des charges. Le mode d'évaluation utilisé dans le comparatif 1999 engendrait des effets de seuil trop important : une évolution marginale du degré de couverture pouvait conduire à un changement significatif de l'appréciation. Un nouveau mode d'évaluation est introduit afin d'atténuer le phénomène⁴.
- Une autre modification de détail est apportée en changeant le titre d'un des indicateurs. L'indicateur 'endettement net supplémentaire' est modifié pour devenir l'indicateur 'engagements nets supplémentaires'.

² Voir Annexe 1, page 87.

³ Voir Rubrique 5.2, page 81.

⁴ Voir Rubrique 2.1.1, page 8.

Cela permet de mieux traduire l'importance croissante, à côté des opérations d'endettement, des opérations de provisionnement, opérations qui accroissent les engagements des cantons vis-à-vis de tiers.

- La dernière modification porte sur la définition de l'indicateur 'intérêt moyen de la dette'. Le comparatif 1999 définissait la dette comme la somme des engagements courants, des dettes à court, moyen et long termes, ainsi que des engagements envers des entités particulières. Dès cette année, les engagements courants ne sont plus inclus. En effet, ces engagements ne portent généralement pas à intérêts. Dans la même logique les intérêts passifs se limitent dorénavant aux intérêts sur les dettes à court, moyen et long termes, ainsi que sur les engagements courants. Les bornes du barème d'évaluation ont été légèrement relevées afin de tenir compte de cette modification⁵.

Le comparatif 2000 a été réalisé à l'Idheap par Nils Soguel et Marc-Jean Martin, avec la collaboration d'Alexandre Tangerini. Ces derniers remercient Jean-Raphaël Fontannaz du magazine Bilan et la Direction de l'Idheap de leur encouragement et de leur soutien.

Les membres du Groupe d'études pour les finances cantonales, ainsi que Terenzio Angelini de l'Université de St-Gall ont apporté des remarques constructives sur le comparatif 1999. Plusieurs personnes ont permis de réunir les informations nécessaires à établir le comparatif des finances cantonales 2000. Mentionnons en particulier Elsbeth Etter et Franziska Gholam (Administration fédérale des finances), Christian Meyer (Groupe d'études pour les finances cantonales) et les membres des différents services cantonaux des finances. Nous tenons à remercier vivement toutes ces personnes de leur aide.

⁵ Voir Rubrique 2.2.4, page 32.

Le comparatif des finances cantonales sert de support à un dossier spécial du numéro d'octobre du magazine Bilan. Il peut être obtenu à l'adresse www.unil.ch/idheap ou par correspondance à l'Idheap.

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

1

Comparer la situation financière des cantons suisses

1.1 Objectif

Le but de ce comparatif est de confronter les cantons 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'un canton 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 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 cantonales 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 cantons et de leurs responsables financiers à mener une gestion financière efficace.

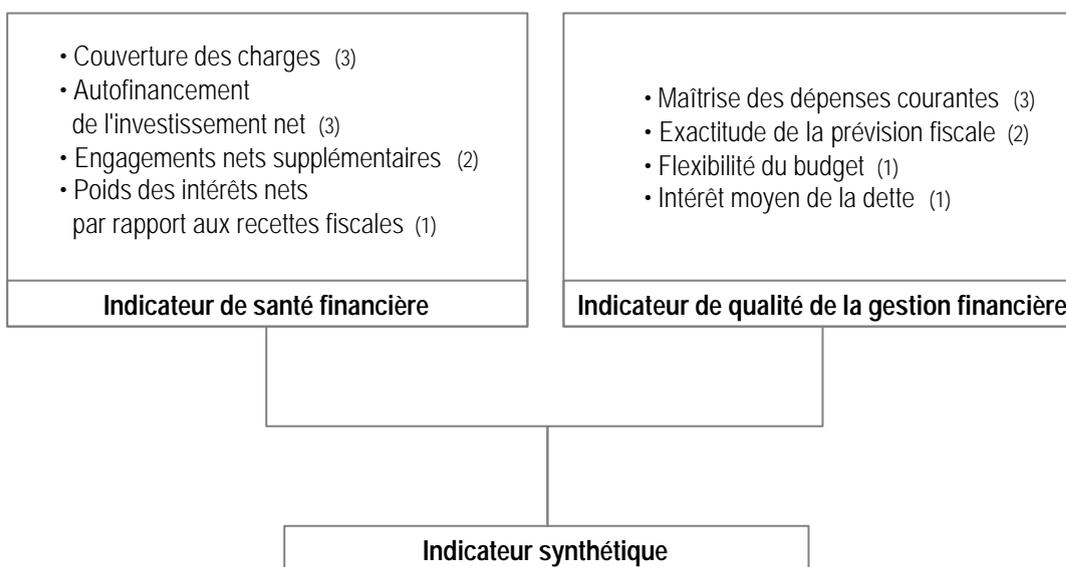
Partant de ce constat, le comparatif utilise plusieurs indicateurs que l'on peut classer en deux groupes. Un premier groupe d'indicateurs s'intéresse à la *santé financière* du canton, reconnaissant que cette santé –plus ou moins bonne– peut être due à des facteurs exogènes. Ces indicateurs renseignent sur quatre facteurs clés : le canton parvient-il à financer ses charges courantes, peut-il payer ses investissements, s'est-il trop engagé financièrement et s'engage-t-il 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 correctives). Il s'agit moins de 'donner une note' aux cantons 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 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 cantons dont la santé financière est problématique, celui qui affiche une meilleure gestion financière se positionne plus favorablement. De même, pour un canton en bonne santé financière, une gestion financière performante constitue une garantie pour le futur.

FIGURE 1
STRUCTURE DU COMPARATIF^a



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

1.3 Limites

Le comparatif se concentre donc sur les finances des collectivités cantonales 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 cantons. 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 cantons.

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.

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 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 évaluation de 6 doit être considérée de manière différente selon l'état de la conjoncture ou selon le niveau d'équipement du canton. 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 cantonales. 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 commun⁶. 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 définition de l'investissement ou de délimitation des périodes comptables⁷. Le lecteur gardera donc toujours en mémoire que le comparatif est tributaire de pratiques hétérogènes⁸.

A ce titre, la pratique des dotations aux provisions requiert une mention particulière. Les cantons 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. En 2000, l'Etat de Genève offre un exemple de ce type d'opérations. Il provisionne 2,7 milliards de francs pour faire face aux risques de pertes sur les actifs transférés à la Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale, risques que l'Etat de Genève est légalement tenu de garantir.

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ La Conférence des Directeurs cantonaux des finances cherche à introduire une certaine uniformité. En 2000, elle a notamment lancé un projet d'harmonisation de la comptabilité analytique dans les cantons suisses (Kolibri). Ce projet vise à définir des pratiques communes afin d'obtenir, pour certaines prestations, des estimations de coûts qui soient comparables.

Une telle dotation à une provision est une charge et non une dépense puisqu'elle ne donne 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 des cantons.

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 du canton 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 du canton. 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 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 tous les cantons. 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 cantons. 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 vit au-dessus de ses moyens soit parce que les revenus sont insuffisants, soit parce que les 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.

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 de cet indicateur 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).

TABLEAU 1

EVALUATION DU DEGRE DE COUVERTURE DES CHARGES (I1)

Limites de la couverture des charges [I1]		Appréciation	Evaluation
99,75 %	≤ I1 ≤ 101,00 %	Equilibre ou quasi-équilibre	6
101,00 %	< I1 ≤ 102,00 %	Léger excédent de revenus ou de charges (non problématique)	5
99,25 %	≤ I1 < 99,75 %		
102,00 %	< I1 ≤ 104,00 %	Excédent de revenus ou de charges à surveiller	4
98,50 %	≤ I1 < 99,25 %		
104,00 %	< I1 ≤ 107,00 %	Excédent de revenus ou de charges à surveiller de près	3
97,50 %	≤ I1 < 98,50 %		
107,00 %	< I1 ≤ 111,00 %	Excédent de revenus ou de charges problématique	2
96,25 %	≤ I1 < 97,50 %		
111,00 %	< I1	Excédent de revenus ou de charges très problématique	1
	I1 < 96,25 %		

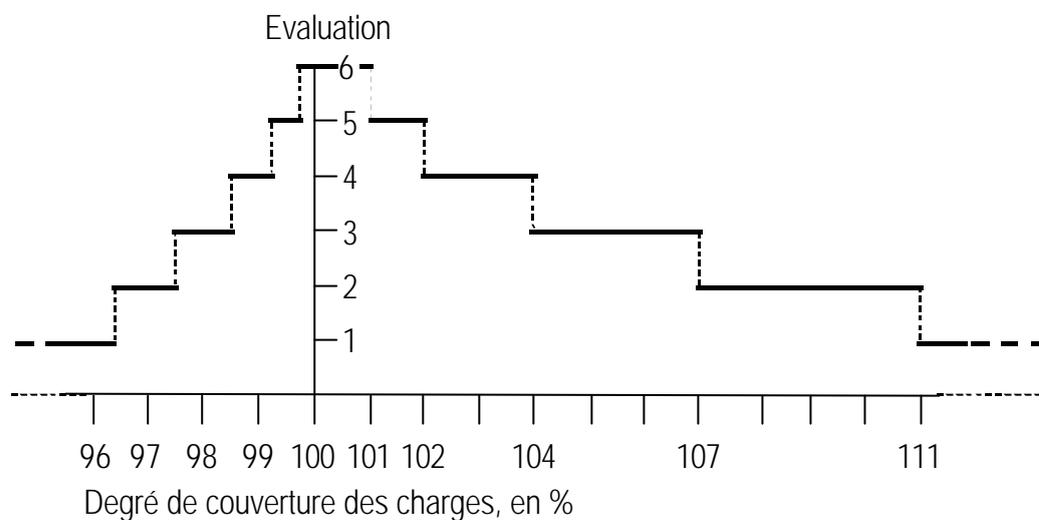
Le mode d'évaluation présenté dans le Tableau 1 diffère légèrement de celui utilisé dans le comparatif 1999. En effet ce dernier engendrait des effets de seuil importants : une évolution marginale du degré de couverture des charges pouvait conduire à un changement significatif de l'appréciation⁹. Le nouveau mode d'évaluation permet d'atténuer le phénomène.

⁹ Le tableau ci-dessous rappelle comment était évalué le degré de couverture des charges dans le comparatif 1999.

Limites de la couverture des charges [I1]		Appréciation	Evaluation
100,0 %	≤ I1 < 101,0 %	Equilibre ou quasi équilibre positif	6
99,0 %	≤ I1 < 100,0 %	Quasi équilibre, mais léger déficit	5
101,0 %	≤ I1 < 105,0 %	Boni potentiellement trop élevé	4
105,0 %	≤ I1	Boni (beaucoup) trop élevé	3
97,5 %	≤ I1 < 99,0 %	Déficit potentiellement problématique	2
	I1 < 97,5 %	Déficit (très) problématique	1

La Figure 2 l'illustre en mettant en relation le degré de couverture des charges –reporté sur l'axe horizontal– avec l'évaluation –reportée sur l'axe vertical. Elle souligne ainsi qu'un excédent de revenus, comme un excédent de charges, n'est pas en soi une bonne chose.

FIGURE 2
SCHEMA D'EVALUATION DU DEGRE DE COUVERTURE DES CHARGES (I1)



Détails techniques

Dans le modèle comptable harmonisé des cantons 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 cantons (47), des prélèvements sur les financements spéciaux qui n'ont souvent pas de lien avec l'évolution structurelle de la situation

financière cantonale (48) et des imputations internes qui gonflent artificiellement le budget des cantons 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. 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 cantonale. Les comparaisons intercantionales l'utilisent d'ailleurs de façon systématique. Cet indicateur renseigne sur la part des investissements nets que le canton 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 subventions acquises pour l'investissement et des contributions de tiers) :

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

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 le canton 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'un canton qui amortit sa dette) à 1 (résultat reflétant la situation problématique d'un canton qui doit emprunter plus de la moitié des ressources nécessaires pour financer ses investissements).

TABLEAU 2

EVALUATION DE L'AUTOFINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT NET (I2)

Limites de l'autofinancement de l'investissement net [I2]	Appréciation	Evaluation
$I2 \geq 100,0\%$	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

Détails techniques

Dans le modèle comptable harmonisé des cantons 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 (5) desquelles on retranche les recettes d'investissement (60 à 67). Dans les cantons 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 cantons et le flux de dépenses lié à ces projets ne peut pas être réparti uniformément dans le temps. Par conséquent, ces cantons ne disposent pas toujours d'un autofinancement annuel assez important pour couvrir ces dépenses. Ils doivent alors recourir à l'emprunt, parfois massivement. Toutefois lorsqu'aucun gros projet ne doit être financé, ces cantons 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 cantons de grande taille. Ces derniers 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)¹⁰

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 du canton¹¹. 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'emprunt¹². Toutefois cette approche ne tient pas compte des réaménagements intervenus dans le bilan du canton. Elle ne reflète en particulier pas les opérations sur provisions et réserves. 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'exercice¹³ :

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

Un résultat inférieur à 0% indique que le canton 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 qu'il a réduit son endettement brut ou ses provisions, soit parce qu'il a augmenté ses avoirs financiers.

¹⁰ Indicateur précédemment intitulé « Endettement net supplémentaire ».

¹¹ L'indicateur suivant 'poids des intérêts passifs' reflète quant à lui l'héritage du passé.

¹² Voir l'indicateur précédent 'autofinancement de l'investissement net'.

¹³ Il aurait aussi été possible de rapporter la variation du stock des engagements nets aux engagements en début d'exercice. Toutefois certains cantons 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 : ses dépenses de fonctionnement (dépenses courantes).

Par contre, un résultat supérieur à 0% indique que le canton 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).

TABLEAU 3
EVALUATION DES ENGAGEMENTS NETS SUPPLEMENTAIRES (I3)

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

Détails techniques

Dans le modèle comptable harmonisé des cantons 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 cantons (37).

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

2.1.4 Poids des intérêts nets par rapport aux recettes fiscales (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 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 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'un tel canton 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). Le canton 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.

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

TABLEAU 4
EVALUATION DU POIDS DES INTERETS NETS (I4)

Poids des intérêts nets [I4]	Appréciation	Evaluation
$I4 \leq 0,0\%$	Intérêts nets nuls ou positifs	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 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 cantons 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 également 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 temps ¹⁴. Nous ne déduisons pas non plus les revenus du patrimoine administratif (425 à 429). En effet, ces éléments résultent de la gestion courante des cantons et non pas de la gestion de leur dette et de leur trésorerie. De plus, la manière de les comptabiliser varie d'un canton à l'autre, ce qui pourrait fausser la comparaison¹⁵.

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

¹⁴ Nous partons là du principe que la gestion des collectivités publiques ne doit pas être spéculative.

¹⁵ 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 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.

ne devraient par principe pas être utilisées pour payer le service de la dette. Ensuite certaines recettes sont irrégulières et le canton ne peut tabler sur elles dans la durée pour financer les intérêts. Mentionnons à titre d'exemple les recettes des impôts sur les successions.

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 du canton 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 gouvernement¹⁶. 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 du canton. 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

¹⁶ Notes Bleues de Bercy, N° 180, 2000, p. 5.

l'inflation est à relativiser lorsque l'on compare les cantons entre eux. En effet, les cantons sont globalement soumis aux mêmes conditions.

Un résultat inférieur à 0% indique que le canton 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'un canton dont les dépenses ont progressé de plus de 5%).

TABLEAU 5
EVALUATION DE LA MAÎTRISE DES DÉPENSES COURANTES (I5)

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

Détails techniques

Dans le modèle comptable harmonisé des cantons 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 (I6)

Présentation

Cet indicateur renseigne sur la flexibilité qu'un canton 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 du canton 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'un canton dans lequel 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. Un canton 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 du canton est plus flexible que celle d'un canton où les parts relatives n'ont pas évolué. Du point de vue technique, on additionne les variations des parts relatives d'un 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.

$$\text{Flexibilité du budget} = \sum_{i=1}^{10} \left| \left(\frac{\text{charges de la fonction } i \text{ pour l'exercice}}{\text{charges de l'exercice}} \times 100 \right) - \left(\frac{\text{charges de la fonction } i \text{ pour l'exercice précédent}}{\text{charges de l'exercice précédent}} \times 100 \right) \right|$$

Un résultat élevé montre que les responsables financiers ont permis que d'importants arbitrages aient lieu entre les tâches du canton. Nous considérons qu'il s'agit là d'un mérite à attribuer 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 FLEXIBILITE DU BUDGET (I6)

Flexibilité budgétaire [I6]	Appréciation	Evaluation
16 ≥ 7,5	Excellente flexibilité budgétaire	6
7,5 > 16 ≥ 6,0	Très bonne flexibilité	5
6,0 > 16 ≥ 4,5	Bonne flexibilité	4
4,5 > 16 ≥ 3,0	Flexibilité satisfaisante	3
3,0 > 16 ≥ 1,5	Flexibilité suffisante	2
1,5 > 16	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 cantons de faible taille ont probablement un budget plus flexible que les cantons de plus grande taille. Pour ces derniers, l'inertie est en effet supérieure. Ensuite, certains cantons 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 cantons révèle la plus grande diversité. De trop nombreux cantons publient cette statistique sous une forme différente¹⁷ ou ne la publient pas du tout. Parmi eux, certains ont bien voulu répondre à nos demandes et nous fournir

¹⁷ 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.

ces renseignements. Dans d'autres cantons, nous avons essuyé une fin de non-recevoir. Dans ces cas là, il nous a fallu 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 ne pose pas de problème pour autant que l'administration ne subisse pas de 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 cantons 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 du canton et de ses responsables financiers 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. Pour l'estimation des revenus, il en va différemment. Ce calcul est laissé à la responsabilité d'un nombre restreint de 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 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 cantons 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'un canton dont les dépenses ont progressé de plus de 5%).

TABLEAU 7
EVALUATION DE L'EXACTITUDE DE LA PREVISION FISCALE (I7)

Exactitude de la prévision fiscale [I7]	Appréciation	Evaluation
$ 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
$ I7 > 5,0\%$	Mauvaise prévision fiscale	1

Détails techniques

D'après le modèle de compte harmonisé et comme indiqué précédemment, les recettes fiscales correspondent pour chaque canton 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 19). Les recettes fiscales directes correspondent au produit de l'impôt fédéral 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'un canton, 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 brute¹⁸. C'est pourquoi cet indicateur met en relation le volume d'intérêts passifs payés par le canton et le stock de la dette brute :

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

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. 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 du canton au moment où les emprunts préexistants ont été contractés ; bonité qui, il faut le souligner, est intimement liée à la situation financière du canton.

Certes, l'évolution récente de la gestion de trésorerie et de la bonité du canton 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 cantons reflète une différence d'habileté –passée et

¹⁸ Nous pourrions également nous intéresser au taux d'intérêt 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.

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 cantons. Certains indices nous montrent qu'un risque existe pour que le traitement comptable réservé par certains cantons aux intérêts passifs et à la dette brute diffère du traitement appliqué par la majorité des cantons. 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 certains cantons 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.

TABLEAU 8
EVALUATION DE L'INTERET MOYEN DE LA DETTE (I8)

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

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'un canton de l'évaluation 3 à l'évaluation 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.

Détails techniques

Selon le modèle de compte harmonisé, la dette brute en fin d'exercice correspond aux engagements figurant au passif du bilan. Toutefois, il convient d'en exclure les engagements courants (20), les provisions (24) et les passifs transitoires (25) ¹⁹. 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 cantons : les engagements courants, les provisions et les passifs transitoires sont retranchés des engagements.

¹⁹ Les engagements courants sont exclus dès cette année. En effet, on constate que généralement les engagements courants ne nécessitent pas le paiement d'intérêts passifs. Le fait que des engagements courants portent intérêts passifs constitue plutôt une exception. Etant donné que les comptes cantonaux 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. Cet ajustement nous a amené à relever les bornes du barème d'un demi-point de pourcent par rapport au comparatif 1999.

2.3 Indicateurs globaux

Trois indicateurs globaux permettent d'avoir une vue d'ensemble de la situation financière des cantons. 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 canton.

Pour parvenir à cette consolidation, il est nécessaire d'agrèger 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 le canton suit –ou est décidé 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 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.

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 évaluations 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).

TABLEAU 9
PONDERATIONS 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

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. Toutefois, il nous a paru utile de soumettre le résultat de l'indicateur synthétique à un test de sensibilité. Pour ce faire, le résultat est comparé à celui qui serait obtenu si une pondération uniforme était utilisée (même pondération pour tous les indicateurs). Les résultats de cette analyse sont présentés en annexe (page 87).

3

Résultats des indicateurs de santé financière

Les résultats des indicateurs de santé financière sont présentés à travers des tableaux et des figures.

Les tableaux indiquent pour chaque canton la valeur des indicateurs en pour-cent et l'évaluation qui en découle, pour 1999 et pour 2000. Un signe ↗ traduit une amélioration de l'évaluation ; un signe ↘ une détérioration et un signe → une stabilité (évaluation 2000 identique à l'évaluation 1999). Les tableaux indiquent également la valeur et l'évaluation 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. Dans les tableaux, les cantons sont rangés selon leur ordre habituel.

Les figures présentent la valeur 2000 de chaque indicateur pour les cantons et pour la Confédération, ainsi que la moyenne pondérée des 26 cantons. Les cantons y sont classés du canton où la situation est jugée la meilleure au canton où la situation est jugée la plus difficile. L'évaluation 2000 apparaît pour mémoire en regard de chaque canton.

3.1 Couverture des charges (I1)

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 la Confédération, les informations proviennent uniquement du Compte d'Etat. Les pourcentages sont arrondis au centième ²⁰.

La situation de plusieurs cantons qui se trouvaient face à une couverture des charges inférieure à 100% en 1999 s'améliore en 2000. Il s'agit de Solothurn dont l'évaluation passe de 1 pour 1999 à 2 pour 2000, de Graubünden (de 3 à 4), de Fribourg (de 4 à 5), de Neuchâtel (de 4 à 6) et de Obwalden (de 3 à 5). Ce dernier connaît même un excédent de revenus. Notons que la Confédération se trouve dans une situation similaire puisque son degré de couverture des charges passe de 91,51% à 104,00%, et l'évaluation de 1 à 4 ²¹.

Parmi les cantons dont la couverture des charges se détériore, citons d'abord Nidwalden qui accuse un léger déficit (99,60%, portant l'évaluation de 6 à 5). Quant à eux, Uri et Vaud voient leur excédent de charges s'accroître. Dans le même temps, le résultat de Genève est complètement modifié par la provision de 2,7 milliards de francs constituée pour faire face aux risques liés aux crédits de la Banque cantonale transférés à la Fondation de valorisation des actifs de la dite banque. Pour un peu, cette couverture des charges exceptionnellement basse de 67,77% parviendrait à rendre

²⁰ Par rapport aux éléments publiés dans le comparatif 1999, le nouveau mode d'évaluation de la couverture des charges induit quelques modifications. En outre, la valeur pour Solothurn est modifiée suite à un changement dans la statistique du Groupe d'études pour les finances cantonales (modification de la prise en compte de l'amortissement du découvert). Il en va de même d'Aargau (changement dans les amortissements du patrimoine administratif).

²¹ Le fait que le résultat 1999 de la Confédération soit mauvais s'explique en partie par une modification du système de comptabilisation de l'impôt anticipé. Cette modification a provoqué une forte diminution des recettes comptabilisées pour cet impôt en 1999. En l'absence de modification, le degré de couverture des charges se serait élevé à 97,71% et l'évaluation à 3. L'écart entre le résultat 1999 et 2000 aurait donc été inférieur. Par contre, cette modification n'a pas d'influence sur le résultat 2000.

« acceptable » celle structurellement problématique de l'Etat de Vaud. En faisant abstraction de cette provision, la couverture des charges genevoises passerait de 67,77% (évaluation 1) à 100,55% (évaluation 6). Evidemment, un tel changement a des répercussions sur la moyenne pondérée des 26 cantons. Cette dernière passerait de 97,54% (évaluation 3) à 102,59% (évaluation 4). Dans cette perspective, la situation générale n'évoluerait guère par rapport à 1999.

Pas moins de 13 cantons voient leur excédent de revenus 1999 s'accroître encore en 2000. Dans des cantons comme Zürich, Schwyz, Glarus et Basel-Stadt l'excédent dépasse même 7% du total des charges. Zürich et Schwyz se trouvaient dans une situation analogue en 1999.

L'évaluation des résultats dans les cantons bénéficiant d'un excédent de revenus est assez sévère. En effet, l'évaluation considère qu'un canton devrait davantage rechercher à équilibrer son compte de fonctionnement qu'à réaliser un excédent de revenus. Par conséquent un tel excédent n'est pas une bonne chose en soit.

Compte tenu de la situation conjoncturelle qui prévaut en 1999 et en 2000, cet excédent doit cependant être considéré plutôt positivement. En effet, il permet de reconstituer une fortune nette –ou de réduire un découvert au bilan– qui a probablement été mise à mal à la suite de plusieurs années de marasme économique et financier. Ainsi ces cantons récupèrent leur capacité à faire face aux déficits conjoncturels qui tôt ou tard réapparaîtront.

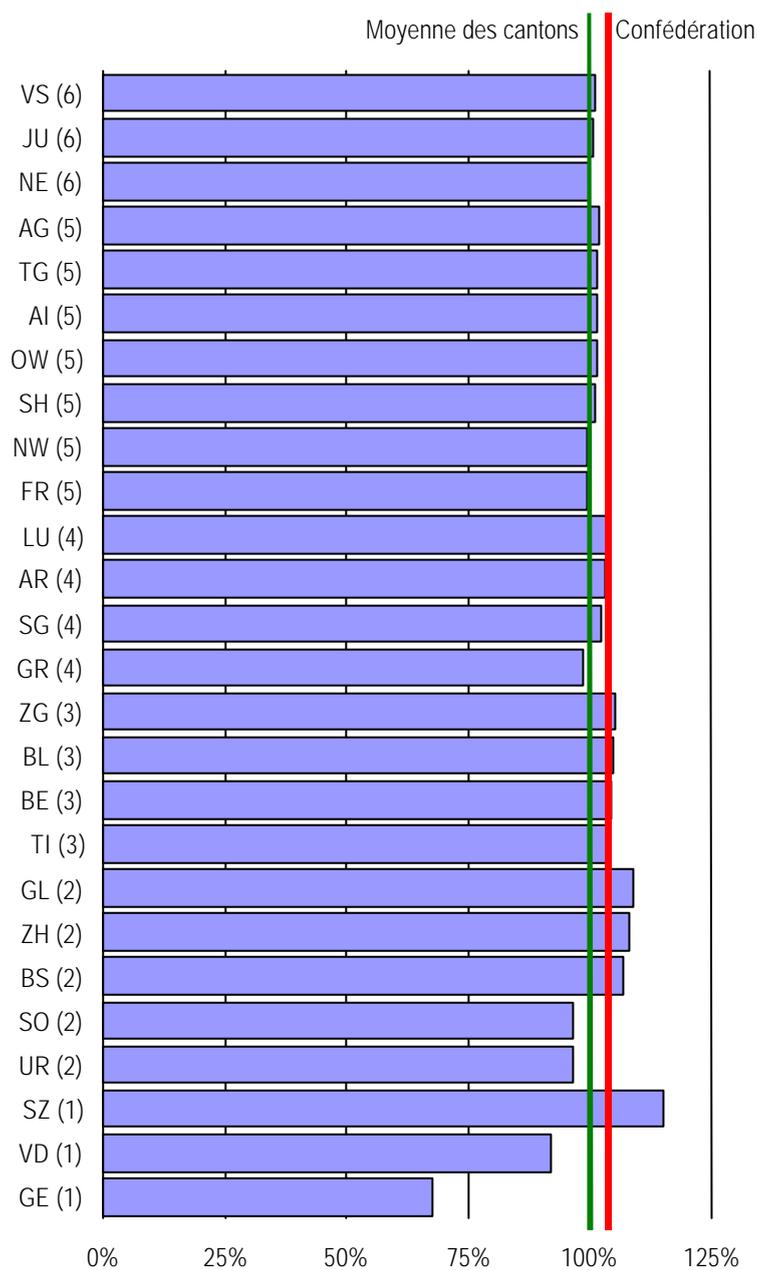
Plusieurs cantons sont dans cette situation. En effet, l'évaluation de cantons comme Zürich, Basel-Landschaft, St.Gallen, Aargau, Thurgau et Tessin se détériore d'un point sous l'effet de la croissance de leur excédent de revenus entre 1999 et 2000. La détérioration est de 2 points pour Zug ou Basel-Stadt et même de 3 points pour Berne et Glarus. Glarus rejoint ainsi le groupe des cantons dont l'excédent de revenus peut être considéré comme excessif, même compte tenu de la situation conjoncturelle. En effet le degré de couverture y dépasse 107%. Pour le groupe de cantons dont le degré de couverture se situe entre 104% et 107%, l'excédent de revenus ne peut pas être qualifié d'excessif. Mais il nécessite que l'on y porte attention, en particulier s'il reste à ce niveau malgré la survenance d'un

ralentissement conjoncturel : l'excédent pourrait alors ne pas avoir une origine conjoncturelle, mais structurelle ; dès lors, il y aurait lieu de corriger la situation.

TABLEAU 10
 COUVERTURE DES CHARGES 1999 ET 2000 (I1)
 (valeurs en pourcentage, évaluations et évolutions)

Canton	1999		2000		Evolution 1999-2000
	Valeur	Evaluation	Valeur	Evaluation	
Zürich (ZH)	105.91%	3	108.31%	2	↘
Bern (BE)	100.72%	6	104.44%	3	↘
Luzern (LU)	103.63%	4	103.53%	4	→
Uri (UR)	98.63%	4	96.71%	2	↘
Schwyz (SZ)	114.99%	1	115.11%	1	→
Obwalden (OW)	98.35%	3	101.45%	5	↗
Nidwalden (NW)	100.36%	6	99.60%	5	↘
Glarus (GL)	101.68%	5	109.00%	2	↘
Zug (ZG)	101.93%	5	105.22%	3	↘
Fribourg (FR)	98.99%	4	99.54%	5	↗
Solothurn (SO)	95.55%	1	96.82%	2	↗
Basel-Stadt (BS)	103.47%	4	107.02%	2	↘
Basel-Landschaft (BL)	103.57%	4	104.72%	3	↘
Schaffhausen (SH)	101.88%	5	101.31%	5	→
Appenzell A.Rh. (AR)	102.12%	4	103.04%	4	→
Appenzell I.Rh. (AI)	102.14%	4	101.50%	5	↗
St. Gallen (SG)	101.36%	5	102.46%	4	↘
Graubünden (GR)	97.56%	3	98.63%	4	↗
Aargau (AG)	100.47%	6	101.75%	5	↘
Thurgau (TG)	100.56%	6	101.65%	5	↘
Tessin (TI)	102.42%	4	104.07%	3	↘
Vaud (VD)	96.10%	1	91.91%	1	→
Valais (VS)	104.01%	3	100.95%	6	↗
Neuchâtel (NE)	98.50%	4	99.87%	6	↗
Genève (GE)	100.37%	6	67.77%	1	↘
Jura (JU)	100.21%	6	100.84%	6	→
Moyenne	101.54%	5	97.54%	3	↘
Confédération	91.51%	1	104.00%	4	↗

FIGURE 3
 COUVERTURE DES CHARGES 2000 (11)
 (VALEURS EN POURCENTAGE ; EVALUATIONS ET EVOLUTIONS ENTRE PARENTHESES)



3.2 Autofinancement de l'investissement net (I2)

L'autofinancement de l'investissement net 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). Pour la Confédération, les informations proviennent uniquement du Compte d'Etat. Les pourcentages sont arrondis au centième supérieur ²².

En 1999, 11 cantons pouvaient autofinancer intégralement leurs investissements grâce à un degré d'autofinancement supérieur à 100% (évaluation 6). En 2000, 6 cantons rejoignent ce groupe (Obwalden, Nidwalden, Schaffhausen, Appenzell Innerrhoden, Aargau et Jura), tandis que le Canton du Valais le quitte avec 88,84% (évaluation 4). Les cantons appartenant à ce groupe peuvent ainsi affecter une partie de leur marge d'autofinancement à l'amortissement de leur dette ²³. La Confédération se trouve dans le même cas de figure puisque son degré d'autofinancement bondit en 2000 passant de 40,98% à 205,63% (équivalant à Zürich ou Schwyz). Cette évolution résulte d'une stabilisation de l'effort d'investissement net et d'une capacité d'autofinancement en forte croissance sous l'effet de l'excédent de revenus.

La situation de St. Gallen mérite une explication. Le degré d'autofinancement y atteint le niveau record de 810,14%. Deux raisons expliquent cette performance. D'abord l'autofinancement –figurant au numérateur du ratio– est élevé. Ensuite l'investissement net –apparaissant au dénominateur– est

²² Par rapport aux éléments publiés dans le comparatif 1999, les valeurs 1999 des cantons de Solothurn et du Jura sont modifiées suite à un ajustement de l'autofinancement dans la statistique du Groupe d'études pour les finances cantonales.

²³ Genève appartient à ce groupe de cantons. En effet, les opérations liées à la Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale sont sans effet sur l'autofinancement : l'accroissement de l'excédent de charges provoqué par la dotation à la provision est compensé par le fait que cette dotation alimente le cash flow.

faible. Rappelons que l'on intègre dans le calcul la moyenne des investissements nets des trois dernières années. Or en 2000, l'investissement net est négatif, le Canton de St. Gallen recevant davantage de recettes d'investissement qu'il ne consent de dépenses d'investissement²⁴. Cela contribue à abaisser la moyenne.

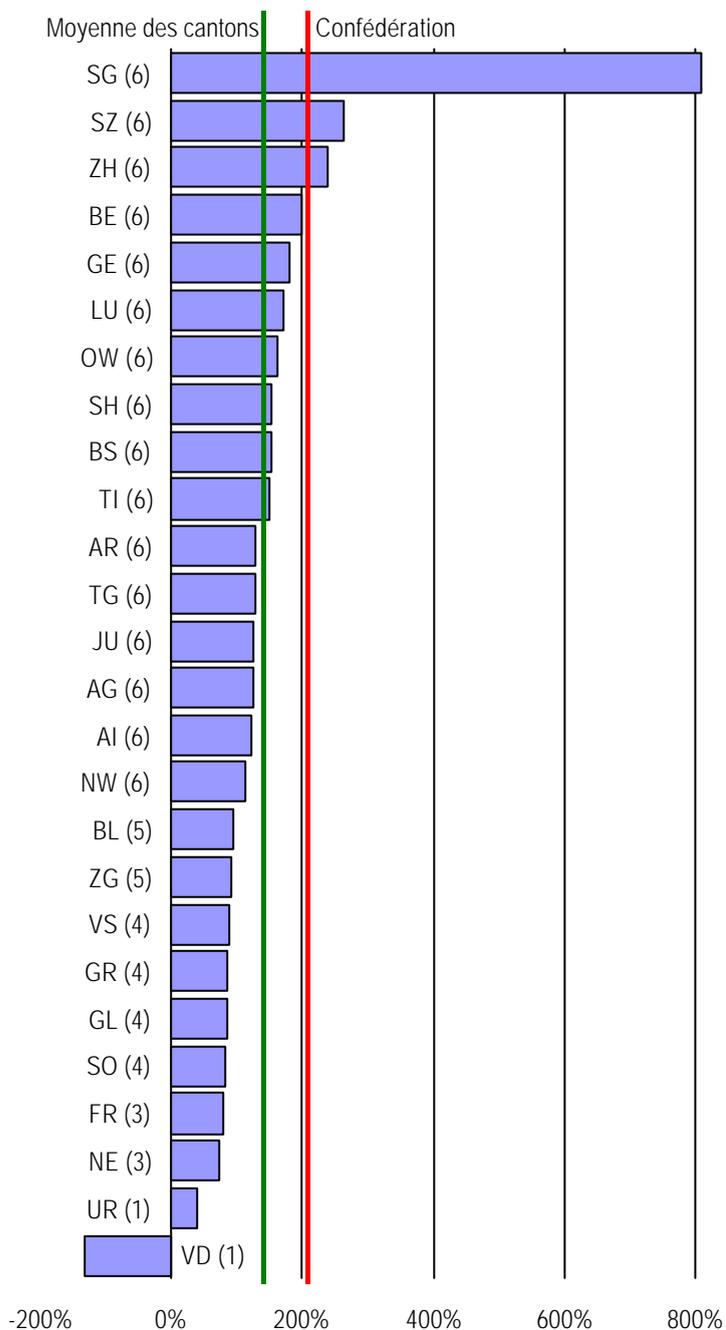
Parmi les cantons qui en 1999 devaient emprunter pour financer leurs investissements, tous peuvent réduire leur recours à l'endettement en 2000, à l'exception du Canton de Vaud. Ce dernier est le seul dont l'autofinancement est négatif. Cela signifie que, non seulement l'intégralité de son investissement est financé par des capitaux étrangers, mais que ce canton doit encore accumuler des dettes pour couvrir ses charges courantes. Outre Vaud, Uri se trouve toujours dans la situation très problématique où seuls 40% de ses dépenses d'investissement net sont autofinancées (évaluation 1).

²⁴ Cette situation est liée à la transformation de la Banque cantonale de St.Gallen en une société par actions et au remboursement du capital de dotation.

TABLEAU 11
 AUTOFINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT NET 1999 ET 2000 (I2)
 (valeurs en pourcentage, évaluations et évolutions)

Canton	1999		2000		Evolution 1999-2000
	Valeur	Evaluation	Valeur	Evaluation	
Zürich (ZH)	170.82%	6	236.57%	6	→
Bern (BE)	119.85%	6	199.61%	6	→
Luzern (LU)	120.08%	6	170.73%	6	→
Uri (UR)	27.65%	1	39.52%	1	→
Schwyz (SZ)	277.08%	6	261.03%	6	→
Obwalden (OW)	72.60%	3	161.51%	6	↗
Nidwalden (NW)	98.24%	5	112.15%	6	↗
Glarus (GL)	70.72%	3	84.66%	4	↗
Zug (ZG)	49.47%	1	91.65%	5	↗
Fribourg (FR)	70.12%	3	79.65%	3	→
Solothurn (SO)	82.00%	4	83.59%	4	→
Basel-Stadt (BS)	109.37%	6	151.01%	6	→
Basel-Landschaft (BL)	84.68%	4	93.57%	5	↗
Schaffhausen (SH)	78.74%	3	151.94%	6	↗
Appenzell A.Rh. (AR)	123.85%	6	126.51%	6	→
Appenzell I.Rh. (AI)	62.59%	2	120.58%	6	↗
St. Gallen (SG)	139.69%	6	810.14%	6	→
Graubünden (GR)	72.04%	3	84.86%	4	↗
Aargau (AG)	63.90%	2	125.26%	6	↗
Thurgau (TG)	112.41%	6	125.79%	6	→
Tessin (TI)	105.54%	6	148.31%	6	→
Vaud (VD)	4.37%	1	-131.33%	1	→
Valais (VS)	124.41%	6	88.84%	4	↘
Neuchâtel (NE)	53.14%	2	71.60%	3	↗
Genève (GE)	137.83%	6	181.29%	6	→
Jura (JU)	55.30%	2	125.58%	6	↗
Moyenne	108.61%	6	141.53%	6	→
Confédération	40.98%	1	205.63%	6	↗

FIGURE 4
 AUTOFINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT NET 2000 (12)
 (valeurs en pourcentage ; évaluations et évolutions entre parenthèses)



3.3 Engagements nets supplémentaires (I3)

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 la Confédération, les informations proviennent uniquement du Compte d'Etat. Les pourcentages sont arrondis au centième inférieur ²⁵.

L'année 1999 avait vu une stabilisation de la croissance des engagements nets mesurés par rapport aux dépenses courantes (0,05%, évaluation 5) sur l'ensemble des cantons. En 2000 cette stabilisation peut à nouveau être observée si l'on fait abstraction des opérations liées à la Banque cantonale genevoise. Ces opérations portent la croissance des engagements à 6,46% (évaluation 1). Mais sans elles, les engagements nets des cantons suisses croîtraient de 0,82% (évaluation 5). Sous cette hypothèse, les engagements nets genevois se réduiraient de 0,96% (évaluation 6) au lieu de croître de 52,53% (évaluation 1). En effet, la provision de 2,7 milliards contribue à les enfler.

Le stock des engagements nets se réduit dans 19 cantons et dans 9 cantons pour la deuxième année consécutive au moins. La réduction est particulièrement drastique pour les cantons de Zürich, de Schwyz, de St. Gallen et de Thurgau, puisqu'elle est supérieure à 10% des dépenses courantes.

Par contre Appenzell Innerrhoden (marginale) et Luzern, qui s'étaient désengagés en 1999, augmentent leurs engagements en 2000. D'ailleurs, Luzern fait partie, avec Bern, Uri, Vaud, Genève et Jura, des cantons où l'accroissement peut être qualifié d'excessif compte tenu de la surface

²⁵ Par rapport aux éléments publiés dans le comparatif 1999, la valeur 1999 pour le Canton de Glarus est modifiée suite à une révision de la valeur des provisions. Celles pour les cantons de Basel-Stadt et de St.Gallen évoluent très légèrement suite à une correction dans la base de données.

financière de ces cantons (évaluation 1). Jugée selon le même critère, la Confédération se trouvait déjà dans cette situation problématique en 1999, année où ses engagements nets croissaient de 8,47%. En 2000 l'accroissement a été plus élevé encore avec 16,13%.

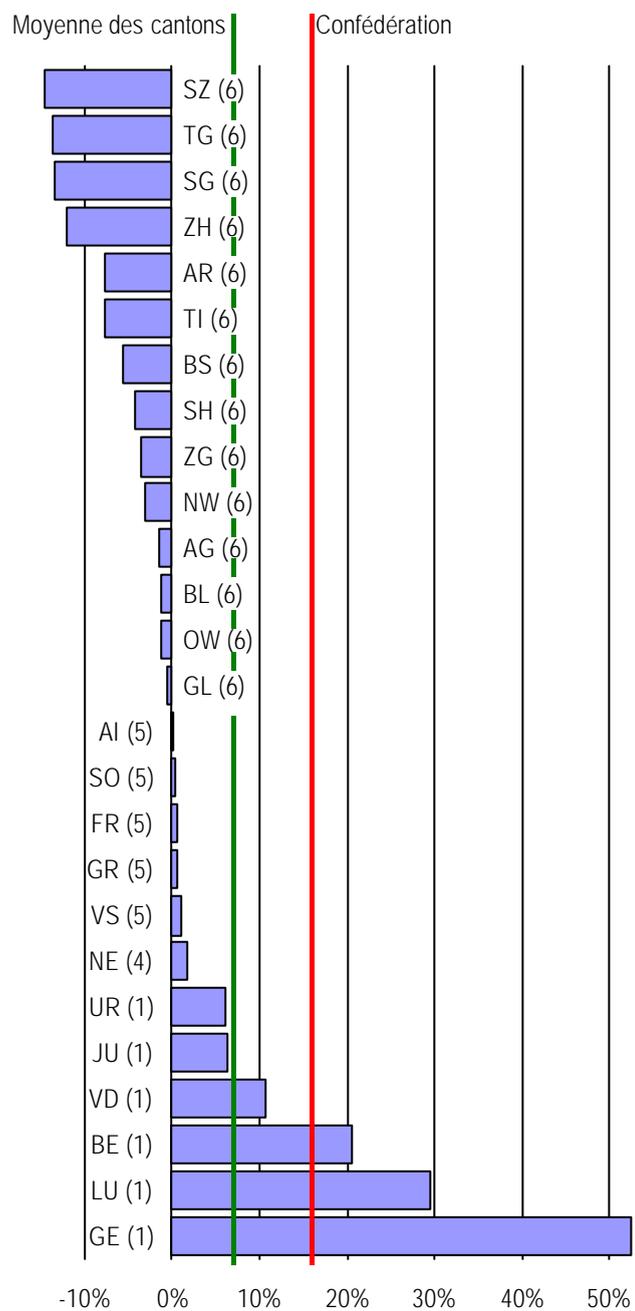
L'évolution des engagements de la Confédération mérite une explication. En effet, dans un contexte où l'autofinancement correspond à 205,63% de l'investissement net (voir Tableau 11, page 46), on pourrait s'attendre à ce que les engagements nets diminuent. Or ils s'accroissent. Ce paradoxe résulte de mutations au bilan, mutations sans rapport avec les opérations ordinaires. Il s'agit notamment de la reprise du découvert de la Caisse fédérale de pension dans le bilan de la Confédération (6,8 milliards de francs). S'y ajoute la reprise en tant que dette du solde d'engagement provenant de la reprise du découvert technique de la Caisse de secours et de pension des CFF (3,5 milliards de francs).

Ces réaménagements de bilan ne sont pas le propre de la Confédération. Les cantons y procèdent également. Cela explique pourquoi, dans certains cas, une réduction des engagements n'est pas constatée par cet indicateur, alors que le degré d'autofinancement est supérieur à 100%. Ainsi, on peut montrer que les opérations ordinaires permettent un amortissement de la dette, mais que des opérations extraordinaires conduisent tout de même à un accroissement des engagements vis-à-vis de tiers. L'inverse peut également se produire : les opérations ordinaires peuvent nécessiter un endettement additionnel, tandis que les opérations extraordinaires permettent de réduire les engagements.

TABLEAU 12
 ENGAGEMENTS NETS SUPPLEMENTAIRES 1999 ET 2000 (I3)
 (valeurs en pourcentage, évaluations et évolutions)

Canton	1999		2000		Evolution 1999-2000
	Valeur	Evaluation	Valeur	Evaluation	
Zürich (ZH)	-7.87%	6	-11.93%	6	→
Bern (BE)	0.23%	5	20.37%	1	↘
Luzern (LU)	-3.75%	6	29.40%	1	↘
Uri (UR)	10.75%	1	6.19%	1	→
Schwyz (SZ)	-26.87%	6	-14.65%	6	→
Obwalden (OW)	1.36%	4	-1.14%	6	↗
Nidwalden (NW)	-2.28%	6	-3.12%	6	→
Glarus (GL)	1.50%	4	-0.59%	6	↗
Zug (ZG)	8.70%	1	-3.54%	6	↗
Fribourg (FR)	1.02%	4	0.46%	5	↗
Solothurn (SO)	0.71%	5	0.25%	5	→
Basel-Stadt (BS)	0.55%	5	-5.54%	6	↗
Basel-Landschaft (BL)	-0.82%	6	-1.27%	6	→
Schaffhausen (SH)	-0.70%	6	-4.11%	6	→
Appenzell A.Rh. (AR)	-5.89%	6	-7.74%	6	→
Appenzell I.Rh. (AI)	-4.37%	6	0.07%	5	↘
St. Gallen (SG)	-1.06%	6	-13.48%	6	→
Graubünden (GR)	23.21%	1	0.51%	5	↗
Aargau (AG)	4.03%	1	-1.46%	6	↗
Thurgau (TG)	-2.06%	6	-13.64%	6	→
Tessin (TI)	-1.88%	6	-7.64%	6	→
Vaud (VD)	7.92%	1	10.70%	1	→
Valais (VS)	2.11%	3	0.98%	5	↗
Neuchâtel (NE)	2.42%	3	1.64%	4	↗
Genève (GE)	0.60%	5	52.53%	1	↘
Jura (JU)	0.75%	5	6.33%	1	↘
Moyenne	0.05%	5	6.46%	1	↘
Confédération	8.47%	1	16.13%	1	→

FIGURE 5
 ENGAGEMENTS NETS SUPPLEMENTAIRES 2000 (13)
 (valeurs en pourcentage ; évaluations et évolutions entre parenthèses)



3.4 Poids des intérêts nets par rapport aux recettes fiscales (I4)

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 cantons (420 à 423). Pour la Confédération, les informations proviennent uniquement du Compte d'Etat. Les pourcentages sont arrondis au centième inférieur ²⁶.

De manière générale, les intérêts nets pèsent toujours aussi lourdement sur les recettes fiscales directes des cantons en 1999 qu'en 2000. Par contre, la Confédération peut réduire cette pression. En 1999, elle se trouvait dans la même situation que la moyenne des cantons. Sur 100 francs d'impôts directs perçus elle consacrait presque 8 francs au service de la dette. En 2000, grâce surtout à l'accroissement des recettes fiscales, cette ponction passe à un peu plus de 5 francs (évaluation 4 au lieu de 3).

La situation des cantons d'Obwalden et de Vaud est de plus en plus critique avec respectivement plus de 12 et plus de 13 francs de recettes fiscales neutralisées par le service de la dette (évaluation 1). Dans les cantons de Bern, de Neuchâtel et du Jura la marge de manœuvre budgétaire s'améliore légèrement : l'hypothèque sur les recettes fiscales retombe au-dessous de 11% (évaluation 2 au lieu de 1), à un niveau que Luzern connaît depuis 1999.

Glarus rejoint Zug et Appenzell Innerrhoden au nombre des cantons dont les intérêts nets sont négatifs. Il s'agit là des cantons dont les placements rapportent davantage en intérêts actifs que leur dette ne leur coûte en intérêts passifs (évaluation 6). Basel-Landschaft rejoint quant à lui le groupe des cantons où les intérêts nets sont certes positifs, mais où la ponction que ces intérêts exercent sur les recettes fiscales reste faible, c'est-à-dire inférieure à 4% (évaluation 5).

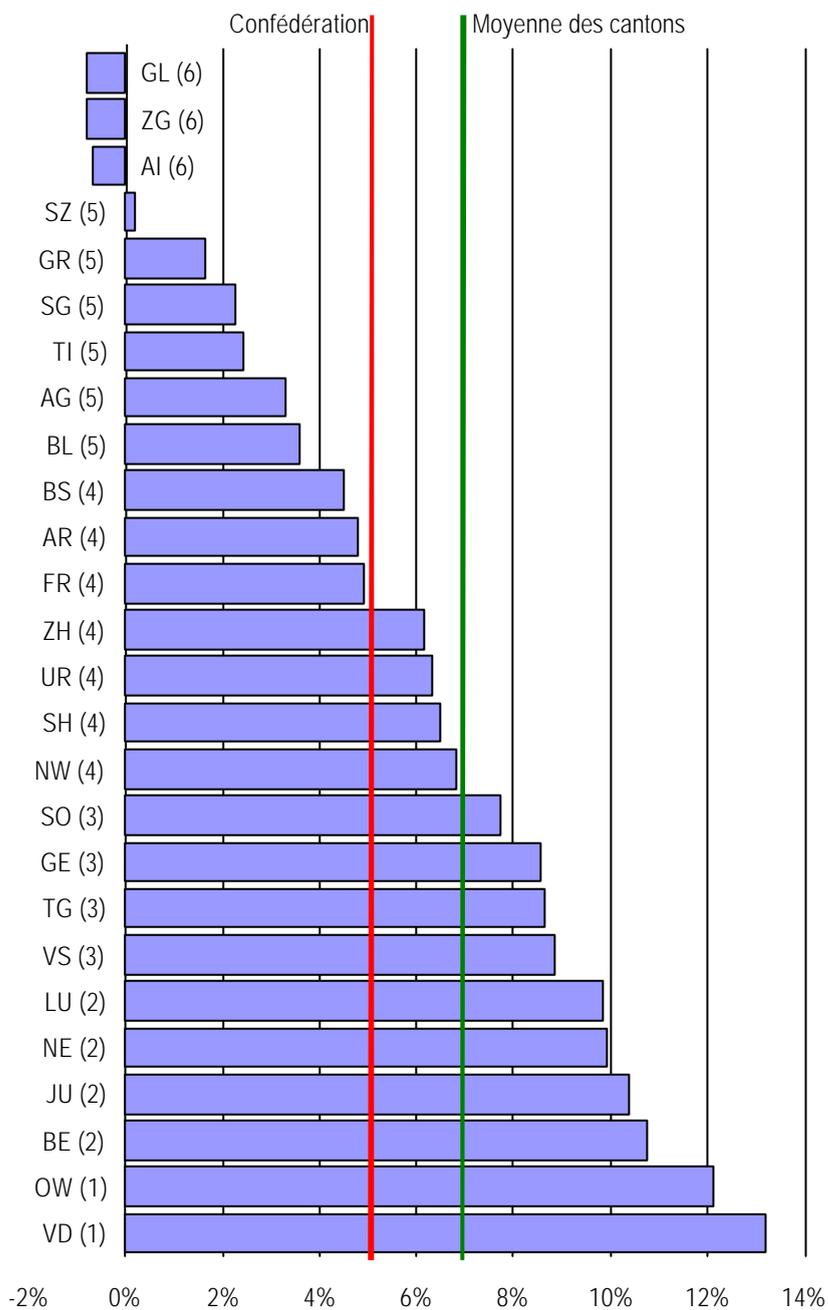
²⁶ Par rapport aux éléments publiés dans le comparatif 1999, la valeur 1999 du Canton de Luzern est modifiée suite à un ajustement de la statistique du Groupe d'études pour les finances cantonales. Celle pour Appenzell Innerrhoden évolue légèrement suite à une correction dans la base de données.

TABLEAU 13

POIDS DES INTERETS NETS PAR RAPPORT AUX RECETTES FISCALES 1999 ET 2000 (14)
(valeurs en pourcentage, évaluations et évolutions)

Canton	1999		2000		Evolution 1999-2000
	Valeur	Evaluation	Valeur	Evaluation	
Zürich (ZH)	8.49%	3	6.16%	4	↗
Bern (BE)	11.55%	1	10.75%	2	↗
Luzern (LU)	10.33%	2	9.85%	2	→
Uri (UR)	5.61%	4	6.35%	4	→
Schwyz (SZ)	2.96%	5	0.19%	5	→
Obwalden (OW)	11.55%	1	12.13%	1	→
Nidwalden (NW)	7.82%	3	6.81%	4	↗
Glarus (GL)	0.15%	5	-0.80%	6	↗
Zug (ZG)	-0.16%	6	-0.79%	6	→
Fribourg (FR)	4.84%	4	4.92%	4	→
Solothurn (SO)	8.57%	3	7.73%	3	→
Basel-Stadt (BS)	6.84%	4	4.51%	4	→
Basel-Landschaft (BL)	4.28%	4	3.59%	5	↗
Schaffhausen (SH)	6.76%	4	6.48%	4	→
Appenzell A.Rh. (AR)	5.14%	4	4.78%	4	→
Appenzell I.Rh. (AI)	-0.96%	6	-0.68%	6	→
St. Gallen (SG)	3.10%	5	2.28%	5	→
Graubünden (GR)	1.19%	5	1.64%	5	→
Aargau (AG)	3.11%	5	3.29%	5	→
Thurgau (TG)	10.03%	2	8.65%	3	↗
Tessin (TI)	3.28%	5	2.43%	5	→
Vaud (VD)	11.27%	1	13.18%	1	→
Valais (VS)	8.61%	3	8.86%	3	→
Neuchâtel (NE)	11.12%	1	9.94%	2	↗
Genève (GE)	8.56%	3	8.58%	3	→
Jura (JU)	11.07%	1	10.37%	2	↗
Moyenne	7.69%	3	7.00%	3	→
Confédération	7.65%	3	5.28%	4	↗

FIGURE 6
 POIDS DES INTERETS NETS PAR RAPPORT AUX RECETTES FISCALES 2000 (14)
 (valeurs en pourcentage ; évaluations et évolutions entre parenthèses)



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 (I5)

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 la Confédération, les informations proviennent uniquement du Compte d'Etat. Les pourcentages sont arrondis au centième inférieur ²⁷.

Le nombre de cantons victime d'une perte de maîtrise de leurs dépenses s'est réduit en 2000. Seuls six cantons –Schwyz, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Vaud et Valais– enregistrent une hausse des dépenses courantes supérieure à 5% (évaluation 1). Cette situation est nouvelle pour Nidwalden, Basel-Stadt et Vaud qui avaient un meilleur contrôle en 1999. Par contre, des cantons comme Zürich, Zug, Fribourg, Solothurn, Appenzell Innerrhoden et Neuchâtel maîtrisent beaucoup mieux leurs dépenses en 2000 qu'au cours de l'exercice précédent (où l'évaluation était de 1). Solothurn enregistre même une réduction de ses dépenses courantes (évaluation 6). Appenzell Ausserrhoden et Aargau font également preuve d'une meilleure maîtrise de leurs dépenses : leur évaluation passe de 2 à respectivement 4 et 5.

Outre Solothurn, Thurgau est le seul canton dont les dépenses courantes se réduisent (-14,44%). Toutefois cette réduction drastique trouve une explication comptable. En effet, les dépenses des établissements de soins ne sont plus comptabilisées dès 2000 selon le principe du produit brut : dans les comptes, n'apparaît plus que la différence entre les dépenses et les recettes de ces établissements, alors qu'auparavant les dépenses et les recettes figuraient pour elles-mêmes. Par conséquent, ce chiffre n'est mentionné ici que pour la forme.

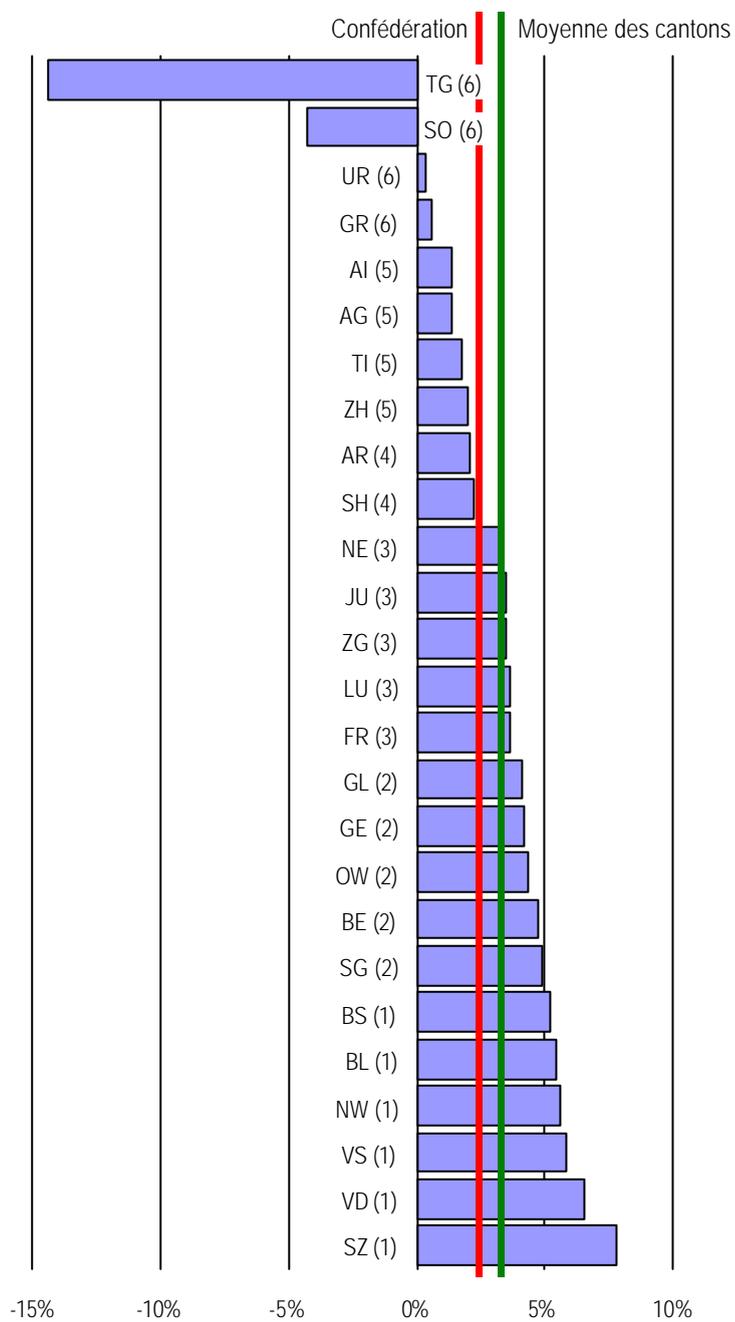
²⁷ Par rapport aux éléments publiés dans le comparatif 1999, la valeur 1999 du canton de Solothurn est modifiée suite à un ajustement de la statistique du Groupe d'études pour les finances cantonales.

Faire abstraction de Thurgau dans le calcul de la moyenne des cantons suisses ne change guère le résultat : cette moyenne passe de 3,30% à 3,69% en 2000 (évaluation 3 dans les deux cas). Par conséquent, sur la base de cet indicateur, il est possible d'évaluer que les dépenses ne sont que partiellement maîtrisées. En cela le constat est identique à celui posé sur les résultats 1999 (évaluation 3). Dans ce domaine, la Confédération réalise une meilleure performance avec une stabilité des dépenses courantes en 1999 et une croissance de 2,74% en 2000 témoignant d'une très bonne, puis d'une assez bonne maîtrise (évaluation de 6 en 1999 et de 4 en 2000).

TABLEAU 14
 MAITRISE DES DEPENSES COURANTES 1999 ET 2000 (I5)
 (valeurs en pourcentage, évaluations et évolutions)

Canton	1999		2000		Evolution 1999-2000
	Valeur	Evaluation	Valeur	Evaluation	
Zürich (ZH)	6.86%	1	1.96%	5	↗
Bern (BE)	0.91%	6	4.77%	2	↘
Luzern (LU)	3.34%	3	3.64%	3	→
Uri (UR)	0.83%	6	0.31%	6	→
Schwyz (SZ)	5.59%	1	7.78%	1	→
Obwalden (OW)	3.03%	3	4.36%	2	↘
Nidwalden (NW)	-8.42%	6	5.62%	1	↘
Glarus (GL)	4.09%	2	4.14%	2	→
Zug (ZG)	6.65%	1	3.50%	3	↗
Fribourg (FR)	5.45%	1	3.66%	3	↗
Solothurn (SO)	5.75%	1	-4.25%	6	↗
Basel-Stadt (BS)	0.03%	6	5.19%	1	↘
Basel-Landschaft (BL)	5.43%	1	5.45%	1	→
Schaffhausen (SH)	-1.14%	6	2.25%	4	↘
Appenzell A.Rh. (AR)	4.64%	2	2.07%	4	↗
Appenzell I.Rh. (AI)	5.38%	1	1.33%	5	↗
St. Gallen (SG)	1.49%	5	4.88%	2	↘
Graubünden (GR)	2.41%	4	0.61%	6	↗
Aargau (AG)	4.47%	2	1.37%	5	↗
Thurgau (TG)	1.00%	6	-14.44%	6	→
Tessin (TI)	0.95%	6	1.76%	5	↘
Vaud (VD)	3.16%	3	6.55%	1	↘
Valais (VS)	6.11%	1	5.88%	1	→
Neuchâtel (NE)	5.66%	1	3.35%	3	↗
Genève (GE)	2.53%	4	4.21%	2	↘
Jura (JU)	2.08%	4	3.48%	3	↘
Moyenne	3.36%	3	3.30%	3	→
Confédération	-0.06%	6	2.73%	4	↘

FIGURE 7
 MAITRISE DES DEPENSES COURANTES 2000 (I5)
 (valeurs en pourcentage ; évaluations et évolutions entre parenthèses)



4.2 Flexibilité du budget (I6)

Plusieurs sources ont dû être utilisées pour évaluer la flexibilité des budgets cantonaux. Seuls neuf cantons publient une classification fonctionnelle dans leurs comptes 1998, 1999 et 2000. Fribourg, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Aargau, Valais, Neuchâtel et Genève 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 neuf cantons (Bern, Luzern, Obwalden, Glarus, Zug, Basel-Stadt, Appenzell Innerrhoden, Graubünden, Jura). Dans le Canton de Nidwalden, il reste nécessaire de recourir à la classification organique au moment de la mise sous presse. Pour la Confédération, les informations proviennent uniquement du Compte d'Etat. Les pourcentages sont arrondis au centième supérieur ²⁸.

En 2000 comme en 1999 les cantons suisses font généralement preuve d'une très bonne flexibilité budgétaire. Si la moyenne des cantons s'élève légèrement, passant de 6,32 à 6,87 pour une évaluation inchangée de 5, cela est largement lié au résultat thurgovien. Or, nous avons déjà mentionné par ailleurs que ce canton a procédé à une débudgétisation des dépenses des établissements de soins; cela explique en partie son résultat. Il n'empêche, en 2000, 9 cantons enregistrent de profondes mutations dans leur budget (évaluation 6). Ces résultats doivent être considérés avec prudence compte tenu des incertitudes inhérentes à la classification

²⁸ Dans le cadre du comparatif publié pour 1999, les cantons de Basel-Stadt, de Basel-Landschaft, du Valais, de Genève et du Jura n'avaient pas fourni d'information avant la mise sous presse en septembre 2000. L'Administration fédérale des finances n'avait pas pu mettre à disposition l'information manquante.

Depuis lors, Basel-Landschaft, Valais et Genève ont transmis leur classification fonctionnelle pour les années 1998, 1999 et 2000. Par ailleurs l'Administration fédérale des finances a élaboré cette information pour les cantons de Basel-Stadt et Jura. Par conséquent, les résultats publiés ici pour 1999, ont été mis à jour afin de tenir compte des informations les plus récentes et les plus exactes.

Pour tous ces cantons, les résultats 2000 s'appuient donc sur une classification fonctionnelle, soit établie directement par les cantons, soit établie par l'Administration fédérale des finances.

fonctionnelle des cantons. Notons qu'en 1999, Schwyz, Zug, Solothurn et Thurgau figuraient déjà parmi les 6 cantons bénéficiant alors d'une évaluation de 6.

Dans le comparatif 1999, nous indiquions que le budget des cantons de Schaffhausen (évaluation 1), de Vaud, du Tessin et de Neuchâtel (évaluation 2) apparaissait rigide. Dans ces 4 cantons, la flexibilité s'élève en 2000 : elle devient satisfaisante pour Schaffhausen et Neuchâtel (3), bonne pour Vaud (4) et très bonne pour le Tessin (5). Notons que la flexibilité budgétaire s'accroît dans 6 autres cantons où elle était déjà élevée en 1999 : Bern (de 3 à 4), Uri, Obwalden (de 3 à 6), Glarus, Appenzell Innerrhoden et Valais (de 5 à 6).

A l'inverse, la flexibilité chute dans 7 cantons. Elle devient suffisante (2) à Zürich, Appenzell Ausserrhoden, Graubünden (évaluation 4 en 1999) et Aargau (3 en 1999). Les autres cantons concernés sont Nidwalden (de 6 à 3), Basel-Stadt (de 6 à 5) et Jura (de 4 à 3). Il faut toutefois considérer que les résultats de ces trois cantons sont satisfaisants, malgré un affaiblissement par rapport à 1999.

La Confédération avait alloué de manière fort différente ses ressources budgétaires en 1999 par rapport à 1998. C'est pourquoi, l'évaluation s'élevait à 6 pour 1999. Les changements ont été moins prononcés entre 1999 et 2000 : l'évaluation est de 4. Toutefois ce résultat témoigne encore d'une bonne flexibilité budgétaire.

TABLEAU 15

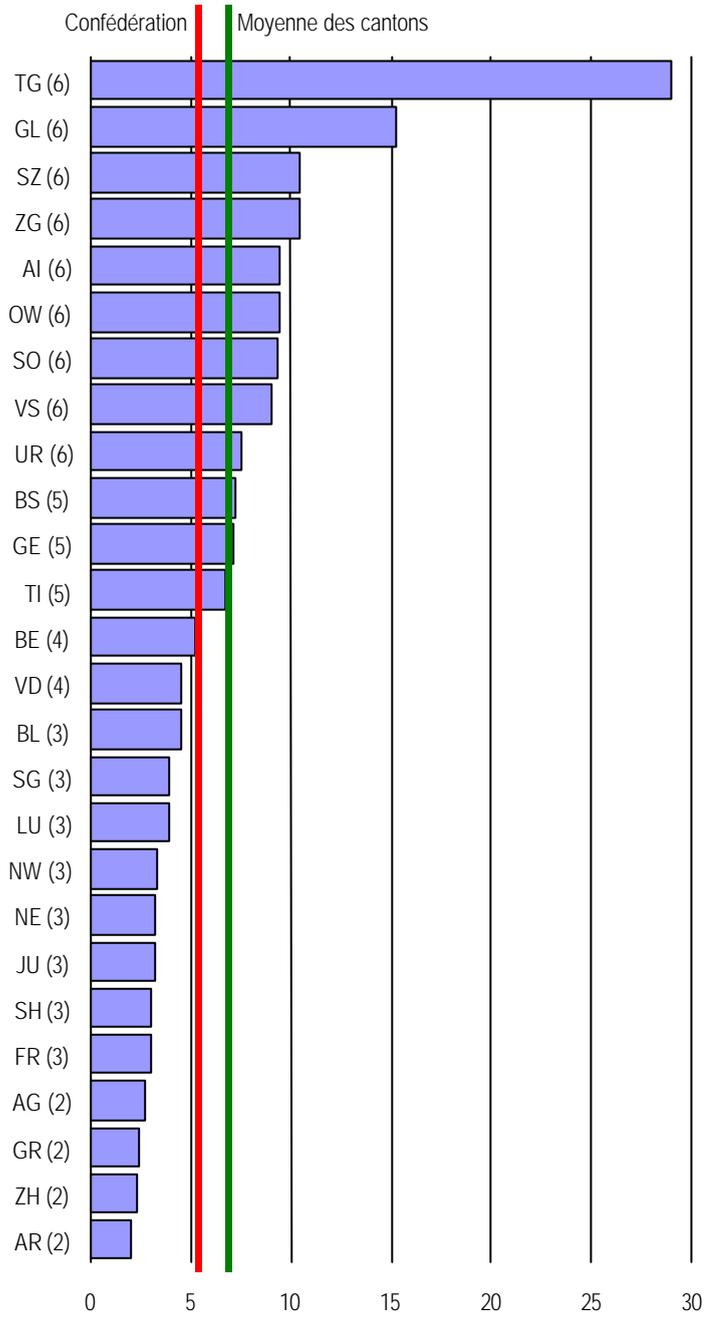
FLEXIBILITE DU BUDGET 1999 ET 2000 (I6)

(valeurs en points de pourcentage, évaluations et évolutions) ^a

Canton	1999		2000		Evolution 1999-2000
	Valeur	Evaluation	Valeur	Evaluation	
Zürich (ZH)	5.37	4	2.32	2	↘
Bern (BE)	3.66	3	5.25	4	↗
Luzern (LU)	3.47	3	3.92	3	→
Uri (UR)	4.20	3	7.58	6	↗
Schwyz (SZ)	9.70	6	10.47	6	→
Obwalden (OW)	3.41	3	9.41	6	↗
Nidwalden (NW)	13.71	6	3.28	3	↘
Glarus (GL)	7.11	5	15.20	6	↗
Zug (ZG)	13.50	6	10.44	6	→
Fribourg (FR)	4.30	3	3.02	3	→
Solothurn (SO)	16.75	6	9.34	6	→
Basel-Stadt (BS)	9.60	6	7.21	5	↘
Basel-Landschaft (BL)	3.99	3	4.49	3	→
Schaffhausen (SH)	1.40	1	3.05	3	↗
Appenzell A.Rh. (AR)	4.69	4	1.97	2	↘
Appenzell I.Rh. (AI)	7.05	5	9.50	6	↗
St. Gallen (SG)	3.20	3	3.94	3	→
Graubünden (GR)	5.07	4	2.45	2	↘
Aargau (AG)	3.24	3	2.73	2	↘
Thurgau (TG)	15.25	6	28.94	6	→
Tessin (TI)	1.81	2	6.73	5	↗
Vaud (VD)	2.89	2	4.57	4	↗
Valais (VS)	7.13	5	9.08	6	↗
Neuchâtel (NE)	1.66	2	3.23	3	↗
Genève (GE)	6.16	5	7.08	5	→
Jura (JU)	5.99	4	3.19	3	↘
Moyenne	6.32	5	6.87	5	→
Confédération	12.41	6	5.36	4	↘

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

FIGURE 8
 FLEXIBILITE DU BUDGET 2000 (16)
 (valeurs en points de % ; évaluations et évolutions entre parenthèses) ^a



4.3 Exactitude de la prévision fiscale (I7)

Les informations nécessaires au calcul de l'indicateur d'exactitude de la dette fiscale proviennent directement des cantons. Pour la Confédération, les informations proviennent uniquement du Compte d'Etat. Les pourcentages sont arrondis au centième inférieur ²⁹.

Le constat d'ensemble est frappant : tous les cantons ont sous-estimé leurs recettes fiscales en 2000. Du coup l'impression de sous-estimation générale donnée par la moyenne pondérée des cantons en 1999 se renforce. Cette moyenne passe de -5,10% à -6,99%.

L'effectif des cantons sous-estimant largement le produit de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques et de l'impôt sur le bénéfice et le capital des sociétés s'accroît encore d'une unité en 2000. 10 cantons obtiennent l'évaluation 1 contre 9 l'année précédente. Jura, Neuchâtel et St. Gallen entrent dans ce cercle, tandis que Vaud et Uri améliorent l'exactitude de leur prévision fiscale et en sortent.

La sous-estimation des recettes fédérales pour 2000 (-12,16%) s'inscrit à un niveau comparable à celle du Canton de Genève (-12,61%). Seuls Appenzell Innerrhoden (-13,71%) et Tessin (-16,01%) enregistrent un plus gros écart de prévision. Toutefois, au contraire de ces cantons, la Confédération avait relativement bien prévu ses recettes en 1999 (surestimation de 1,20%, évaluation 5).

Les cantons de Nidwalden, de Schaffhausen et d'Aargau sont ceux où l'écart de prévision est le plus faible (moins de -1%, évaluation 6). Fribourg réalise également une bonne prévision (évaluation 5). Notons qu'en 1999 ce dernier était dans le groupe des cantons faisant preuve d'exactitude avec Schaffhausen et Aargau avec une évaluation de 6. Cette année-là Glarus bénéficiait également de l'évaluation 6, mais en 2000 il connaît une sous-estimation assez importante (évaluation 2).

²⁹ Par rapport aux éléments publiés dans le comparatif 1999, le Canton de St. Gallen a apporté un complément d'information sur les composantes des recettes fiscales.

TABLEAU 16
 EXACTITUDE DE LA PREVISION FISCALE 1999 ET 2000 (17)
 (valeurs en pourcentage, évaluations et évolutions)

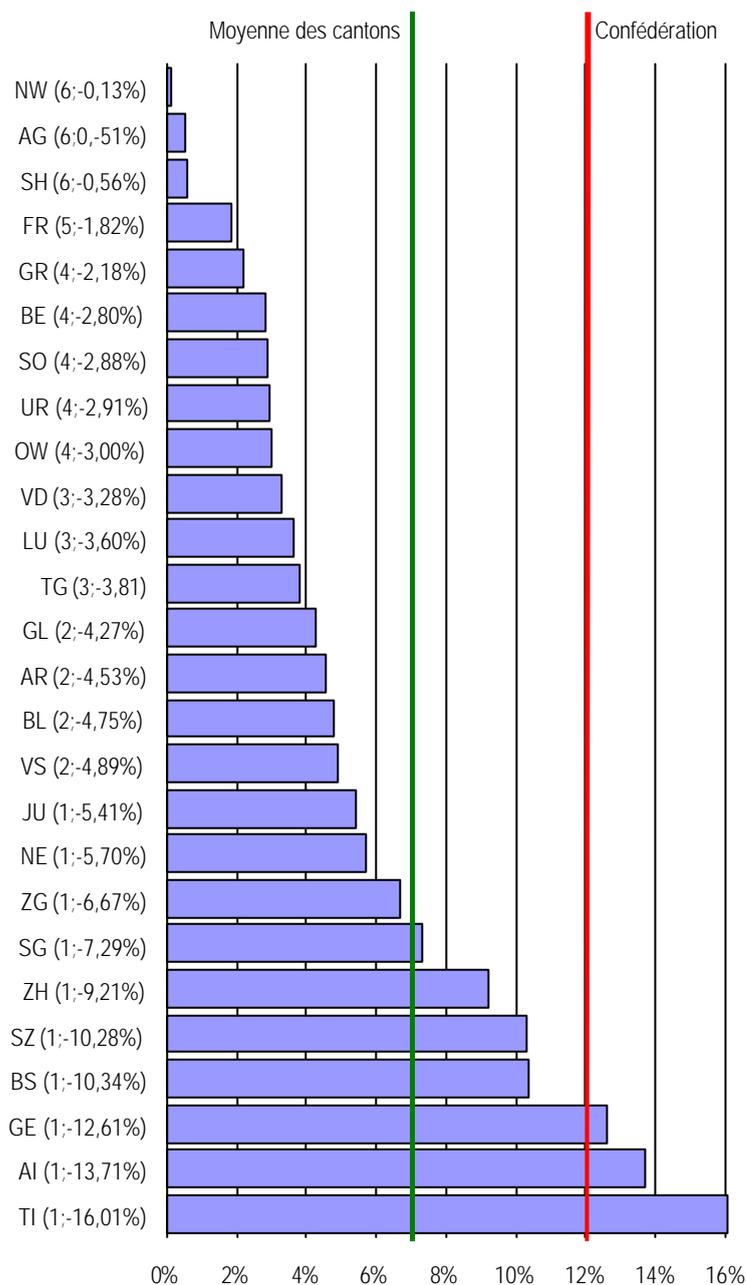
Canton	1999		2000		Evolution 1999-2000
	Valeur	Evaluation	Valeur	Evaluation	
Zürich (ZH)	-13.01%	1	-9.21%	1	→
Bern (BE)	3.20%	3	-2.80%	4	↗
Luzern (LU)	-1.64%	5	-3.60%	3	↘
Uri (UR)	7.60%	1	-2.91%	4	↗
Schwyz (SZ)	-12.31%	1	-10.28%	1	→
Obwalden (OW)	1.73%	5	-3.00%	4	↘
Nidwalden (NW)	-4.10%	2	-0.13%	6	↗
Glarus (GL)	0.58%	6	-4.27%	2	↘
Zug (ZG)	-5.05%	1	-6.67%	1	→
Fribourg (FR)	-0.72%	6	-1.82%	5	↘
Solothurn (SO)	3.81%	3	-2.88%	4	↗
Basel-Stadt (BS)	-7.45%	1	-10.34%	1	→
Basel-Landschaft (BL)	-4.41%	2	-4.75%	2	→
Schaffhausen (SH)	-0.08%	6	-0.56%	6	→
Appenzell A.Rh. (AR)	-4.28%	2	-4.53%	2	→
Appenzell I.Rh. (AI)	5.33%	1	-13.71%	1	→
St. Gallen (SG)	-1.85%	5	-7.29%	1	↘
Graubünden (GR)	2.29%	4	-2.18%	4	→
Aargau (AG)	0.68%	6	-0.51%	6	→
Thurgau (TG)	-1.57%	5	-3.81%	3	↘
Tessin (TI)	-11.33%	1	-16.01%	1	→
Vaud (VD)	-6.55%	1	-3.28%	3	↗
Valais (VS)	-2.04%	4	-4.89%	2	↘
Neuchâtel (NE)	-4.05%	2	-5.70%	1	↘
Genève (GE)	-7.00%	1	-12.61%	1	→
Jura (JU)	-3.76%	3	-5.41%	1	↘
Moyenne	-5.10%	1	-6.99%	1	→
Confédération	1.20%	5	-12.16%	1	↘

FIGURE 9

EXACTITUDE DE LA PREVISION FISCALE 2000 (17)

(valeur absolue des pourcentages ;

évaluations, pourcentages nominaux et évolutions entre parenthèses)



4.4 Intérêt moyen de la dette (I8)

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

L'interprétation de cet indicateur doit être placée dans le contexte de l'évolution du loyer de l'argent. Ainsi, le résultat pourrait se trouver affecté par une évolution haussière, donc défavorable, des taux d'intérêt. C'est d'ailleurs l'évolution qu'ont suivi les taux, tant courts que longs, en Suisse et à l'étranger, entre 1999 et 2000 (hormis les taux très longs).

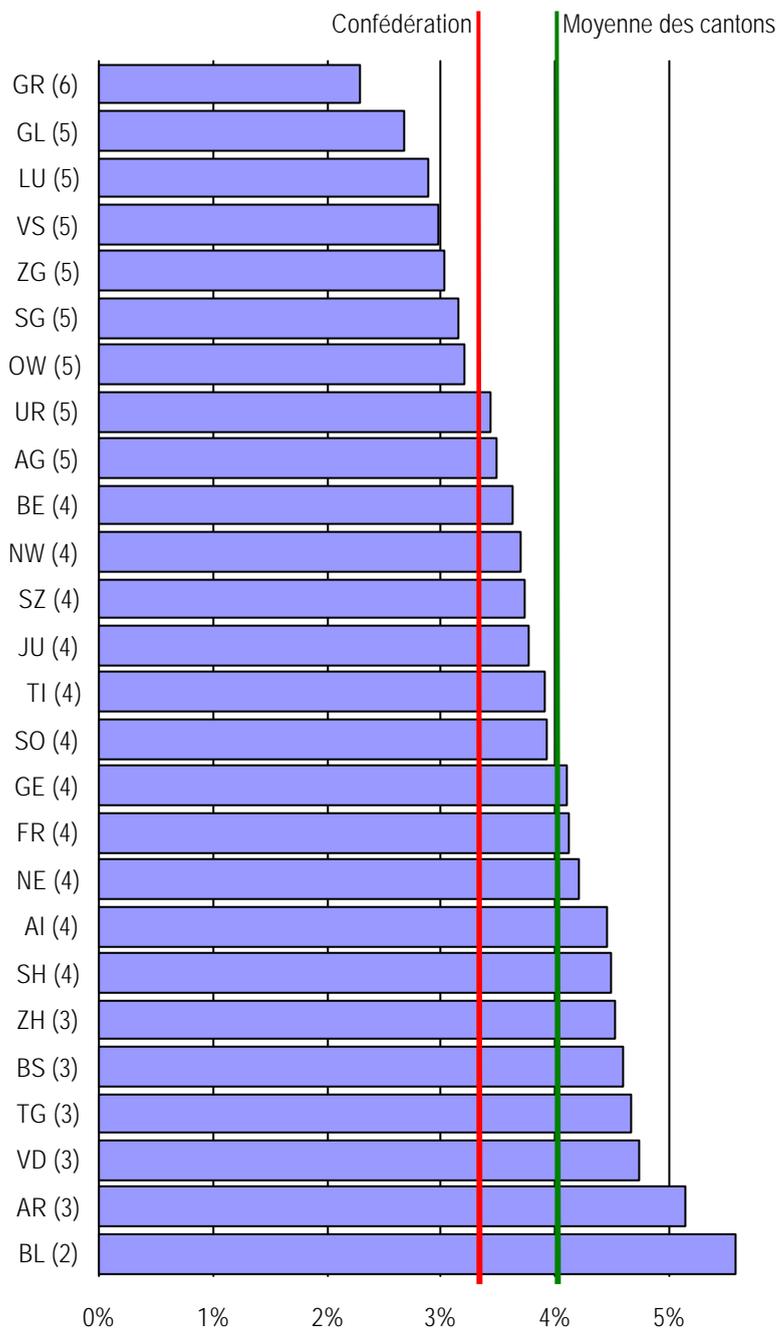
Malgré cela, l'intérêt moyen de la dette évolue plutôt favorablement entre 1999 et 2000. La moyenne pondérée des cantons passe de 4,11% à 4,05% (pour une même évaluation de 4). Cela tend à montrer que la gestion de trésorerie des cantons est dans l'ensemble performante et qu'elle a su anticiper la remontée de taux, notamment en procédant à des (re)financements en temps opportuns. Il en va de même du résultat pour la Confédération qui s'améliore de 3,71% à 3,35%.

Cinq cantons voient toutefois l'évaluation de cet indicateur se détériorer : Zürich et Vaud passent de 4 à 3, Solothurn de 5 à 4, Glarus et Zug de 6 à 5. L'évaluation s'améliore dans deux cantons : Appenzell Innerrhoden de 3 à 4, Luzern de 4 à 5. Ce dernier rejoint ainsi le groupe des cantons qui paient un faible intérêt sur leur dette (moins de 3,5%).

TABLEAU 17
 INTERET MOYEN DE LA DETTE 1999 ET 2000 (18)
 (valeurs en pourcentage, évaluations et évolutions)

Canton	1999		2000		Evolution 1999-2000
	Valeur	Evaluation	Valeur	Evaluation	
Zürich (ZH)	4.22%	4	4.51%	3	↘
Bern (BE)	4.49%	4	3.62%	4	→
Luzern (LU)	4.07%	4	2.88%	5	↗
Uri (UR)	3.27%	5	3.43%	5	→
Schwyz (SZ)	4.00%	4	3.72%	4	→
Obwalden (OW)	3.10%	5	3.19%	5	→
Nidwalden (NW)	3.64%	4	3.70%	4	→
Glarus (GL)	1.93%	6	2.67%	5	↘
Zug (ZG)	2.43%	6	3.02%	5	↘
Fribourg (FR)	4.14%	4	4.11%	4	→
Solothurn (SO)	3.41%	5	3.92%	4	↘
Basel-Stadt (BS)	4.88%	3	4.60%	3	→
Basel-Landschaft (BL)	5.86%	2	5.57%	2	→
Schaffhausen (SH)	4.22%	4	4.49%	4	→
Appenzell A.Rh. (AR)	4.62%	3	5.14%	3	→
Appenzell I.Rh. (AI)	5.33%	3	4.45%	4	↗
St. Gallen (SG)	3.04%	5	3.14%	5	→
Graubünden (GR)	2.14%	6	2.29%	6	→
Aargau (AG)	3.37%	5	3.48%	5	→
Thurgau (TG)	4.53%	3	4.66%	3	→
Tessin (TI)	3.71%	4	3.90%	4	→
Vaud (VD)	4.21%	4	4.73%	3	↘
Valais (VS)	2.88%	5	2.97%	5	→
Neuchâtel (NE)	4.38%	4	4.21%	4	→
Genève (GE)	3.94%	4	4.09%	4	→
Jura (JU)	4.13%	4	3.77%	4	→
Moyenne	4.11%	4	4.05%	4	→
Confédération	3.71%	4	3.35%	5	↗

FIGURE 10
 INTERET MOYEN DE LA DETTE 2000 (18)
 (valeurs en pourcentage ; évaluations et évolutions entre parenthèses)



5

Résultats globaux

Les tableaux et graphiques 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 36).

5.1 Santé financière et qualité de la gestion financière

5.1.1 Santé financière

L'évolution de la moyenne donne l'impression trompeuse que la santé financière des cantons se détériore en 2000, puisque l'évaluation passe de 5,11 à 3,56 sur une échelle allant de 6 à 1. Toutefois, il ne faut pas oublier que cette moyenne est influencée par l'épisode genevois et la provision de 2,7 milliards de francs constituée pour faire face aux risques liés aux crédits de la Banque cantonale genevoise. En faisant abstraction de cette provision, la moyenne s'élèverait à 4,78. Pour sa part l'évaluation de la santé des finances genevoises éviterait la plongée à 2,89 pour s'établir à 5,67.

On constate que 10 cantons se situent au niveau ou au-dessus de cette moyenne corrigée de 4,78. En 1999 seuls 7 cantons se trouvaient au-dessus de la moyenne d'alors. Par conséquent, cinq cantons se hissent au niveau ou au-dessus de la moyenne (Obwalden, Schaffhausen, Appenzell Innerrhoden, Aargau, Valais), tandis que Genève et Bern passent au-dessous de cette moyenne.

Plus généralement, l'examen des résultats individuels montre une amélioration de la santé financière dans 13 cantons. Cette amélioration est forte –c'est-à-dire égale ou supérieure à 1 point d'évaluation– dans 7 cantons : Obwalden, Zug, Schaffhausen, Appenzell Innerrhoden, Graubünden, Aargau et Neuchâtel.

Le nombre de cantons où la santé financière se détériore est de 10 cantons, dont Genève. Outre Genève, seuls Bern et Luzern enregistrent une dégradation supérieure à 1 point d'évaluation.

Par conséquent, la santé financière des cantons suisses s'est à l'évidence améliorée en 2000 par rapport à 1999, à la fois du point de vue du nombre de cantons concernés (13 cas d'amélioration contre 10 cas de détérioration) et l'ampleur de l'évolution (7 cas de forte amélioration contre 3 cas de forte détérioration).

Dans trois cantons, la santé financière est identique à ce qu'elle était en 1999. Elle est toujours aussi mauvaise pour Vaud et toujours aussi bonne pour Schwyz et Appenzell Ausserrhoden.

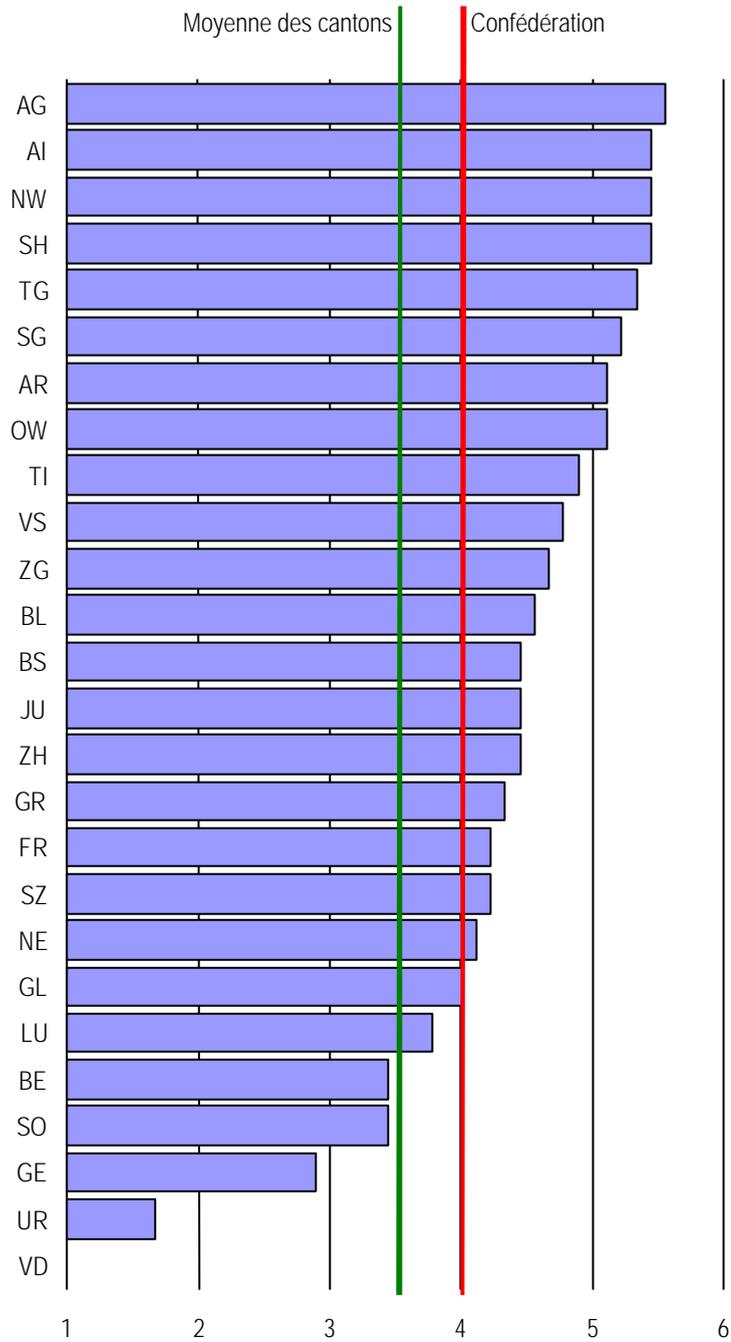
Ces différents constats montrent que la santé financière des cantons est généralement satisfaisante à bonne, voire très bonne en 2000. 8 cantons enregistrent une évaluation supérieure à 5,00. Cela s'explique par le fait qu'ils se désengagent (généralement en réduisant leur endettement grâce à un degré élevé d'autofinancement). Si cette évolution se poursuit, elle devrait leur permettre de réduire le poids des intérêts nets : il s'agit là d'un domaine où ces cantons disposent encore d'une marge de progression. 20 cantons enregistrent une évaluation supérieure ou égale à 4,00. La Confédération dont l'évaluation 1999 était mauvaise (1,22) a vu la santé de ses finances s'améliorer significativement. Cela lui permet de se situer en 2000 au niveau de ces cantons en bonne santé avec 4,00.

Outre Genève dont la santé financière est ponctuellement mauvaise en 2000, deux cantons sont toujours en situation extrêmement délicate : Uri et Vaud. La santé des cantons de Bern et de Solothurn (3,44) et de Luzern (3,78) est assez bonne, mais elle pourrait être meilleure compte tenu de la situation conjoncturelle prévalant en 2000. Pour la plupart de ces cantons il serait nécessaire de mieux couvrir les charges, de moins s'engager vis-à-vis de tiers par une révision de la politique de provisionnement et d'endettement. Freiner l'endettement devrait à terme permettre de réduire le poids des intérêts dans le budget ; un poids qui hypothèque la santé financière de ces cantons.

TABLEAU 18
 INDICATEUR DE SANTE FINANCIERE 1999 ET 2000
 (évaluations et évolutions)

Canton	1999	2000	Evolution 1999-2000
	Evaluation	Evaluation	
Zürich (ZH)	4.67	4.44	↘
Bern (BE)	5.22	3.44	↘
Luzern (LU)	4.89	3.78	↘
Uri (UR)	2.33	1.67	↘
Schwyz (SZ)	4.22	4.22	→
Obwalden (OW)	3.00	5.11	↗
Nidwalden (NW)	5.33	5.44	↗
Glarus (GL)	4.11	4.00	↘
Zug (ZG)	2.89	4.67	↗
Fribourg (FR)	3.67	4.22	↗
Solothurn (SO)	3.11	3.44	↗
Basel-Stadt (BS)	4.89	4.44	↘
Basel-Landschaft (BL)	4.44	4.56	↗
Schaffhausen (SH)	4.44	5.44	↗
Appenzell A.Rh. (AR)	5.11	5.11	→
Appenzell I.Rh. (AI)	4.00	5.44	↗
St. Gallen (SG)	5.56	5.22	↘
Graubünden (GR)	2.78	4.33	↗
Aargau (AG)	3.44	5.56	↗
Thurgau (TG)	5.56	5.33	↘
Tessin (TI)	5.22	4.89	↘
Vaud (VD)	1.00	1.00	→
Valais (VS)	4.00	4.78	↗
Neuchâtel (NE)	2.78	4.11	↗
Genève (GE)	5.44	2.89	↘
Jura (JU)	3.89	4.44	↗
Moyenne	5.11	3.56	↘
Confédération	1.22	4.00	↗

FIGURE 11
INDICATEUR DE SANTE FINANCIERE 2000
(évaluation pour chaque canton)



5.1.2 Qualité de la gestion financière

Dans l'ensemble, la qualité de la gestion financière des cantons ne s'est pas améliorée en 2000. Pourtant une marge de progression existe puisque la moyenne reste inchangée à 3,43, sur une échelle qui, rappelons-le, va de 6 à 1. Le nombre de cantons se situant au niveau de cette moyenne ou au-dessus est de 12 ; il était de 14 en 1999 : 5 cantons se hissent au niveau ou au-dessus de la moyenne (Zug, Fribourg, Solothurn, Appenzell Innerrhoden et Aargau) ; 7 cantons passent au-dessous de la moyenne (Bern, Luzern, Nidwalden, Basel-Stadt, St. Gallen, Genève et Jura).

L'examen des résultats individuels montre une amélioration de la qualité de la gestion financière dans 12 cantons. L'amélioration est forte –c'est-à-dire égale ou supérieure à 1 point d'évaluation– dans 6 cantons : Zürich, Uri, Solothurn, Appenzell Innerrhoden, Aargau et Neuchâtel. Dans 11 cantons, la gestion financière semble moins bonne en 2000 qu'elle ne l'a été en 1999. Dans 5 d'entre-eux, l'évaluation se dégrade d'un point ou plus : Bern, Nidwalden, Basel-Stadt, St. Gallen et Jura.

Ces évolutions soulignent le fait que la qualité de la gestion est sensiblement identique en 2000 à ce qu'elle a été en 1999, à la fois du point de vue du nombre de cantons concernés (12 cas d'amélioration contre 11 cas de détérioration) et l'ampleur de l'évolution (6 cas de forte amélioration contre 5 cas de forte détérioration).

L'indicateur montre ainsi que les cantons de Uri (5,57), de Solothurn (5,43) et de Thurgau (5,14) ont très bien géré leurs finances en 2000. Dans le cas de Thurgau, ce résultat découle en partie des opérations de débudgétisation des dépenses des établissements de soins. Ces opérations ont en effet un impact positif sur la maîtrise des dépenses et sur la flexibilité du budget. Notons que dans ces deux domaines, Uri et Solothurn se sont également très bien comportés. L'exactitude de leurs prévisions fiscales et le poids de leur dette s'inscrivent à un niveau satisfaisant. Du point de vue de ces deux indicateurs, Thurgau leur est légèrement inférieur (évaluation 3 contre 4 pour Uri et Solothurn).

Dans 5 cantons, l'indicateur permet de qualifier la gestion financière de satisfaisante à bonne. Il s'agit d'Appenzell Innerrhoden, de Graubünden (4,57), du Tessin, d'Aargau (4,29) et Schaffhausen (4,00).

Par rapport à ces 8 cantons qui se situent au niveau ou au-dessus de l'évaluation 4, le groupe des 8 cantons qui se situent au-dessous de 3 possède la plus large marge de progression. Ce groupe est composé de Basel-Landschaft (1,86), de Vaud, de Basel-Stadt (2,43), de St. Gallen (2,57), de Nidwalden (2,71), de Schwyz, de Neuchâtel et du Jura (2,86). Par rapport à 1999, le résultat est meilleur pour Neuchâtel; il est identique pour Schwyz et se détériore pour les 6 cantons restants. Dans l'ensemble ces cantons pourraient prévoir avec davantage d'exactitude leurs recettes fiscales et mieux maîtriser leurs dépenses dans une moindre mesure ils pourraient également flexibiliser l'allocation de leurs ressources budgétaires.

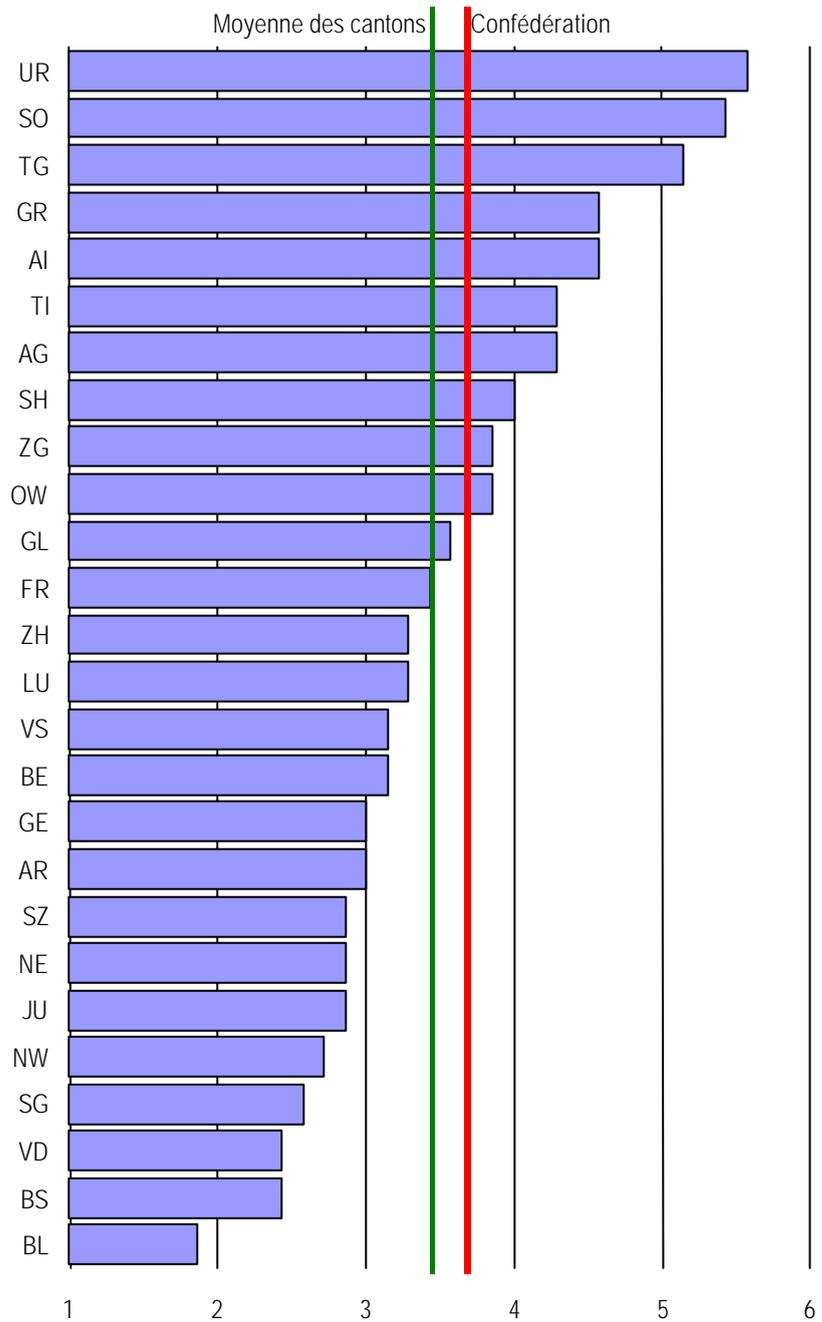
Notons finalement qu'à en juger par cet indicateur la qualité de la gestion financière de la Confédération était excellente en 1999, mais qu'elle s'est sensiblement dégradée en 2000 (5,57 contre 3,71). Cette évolution est largement imputable à l'erreur de prévision des recettes fiscales. Toutefois, les résultats en matière de maîtrise des dépenses et de flexibilité budgétaire sont inférieurs à leur niveau de 1999.

TABLEAU 19

INDICATEUR DE QUALITE DE LA GESTION FINANCIERE 1999 ET 2000
(évaluations et évolutions)

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

FIGURE 12
 INDICATEUR DE QUALITE DE LA GESTION FINANCIERE 2000
 (évaluation pour chaque canton)



5.1.3 Lien entre santé financière et qualité de la gestion financière

La Figure 13 établit un lien entre la qualité de la gestion financière et la santé financière. A terme en effet, la qualité de gestion doit influencer l'état des finances : le fait que les finances d'un canton soient saines découle d'une gestion rigoureuse. Inversement, une mauvaise santé financière peut trouver son origine dans une gestion déficiente.

C'est pourquoi, parmi deux cantons dont la santé financière est problématique, celui qui affiche une meilleure gestion financière se positionne plus favorablement. De même, pour un canton en bonne santé financière, une gestion financière performante constitue une garantie pour le futur.

La Figure 13 met en évidence la manière dont chaque canton se situe : l'axe horizontal porte l'évaluation de l'indicateur de santé financière ; l'axe vertical porte l'évaluation de l'indicateur de qualité de la gestion financière. Les axes se coupent à hauteur de l'évaluation 4, délimitant ainsi quatre quadrants :

- D'après les indicateurs retenus, les cantons figurant dans le quadrant en haut à droite bénéficient d'une bonne santé financière et ont bien géré leurs finances, en particulier au cours du dernier exercice. En 2000, il s'agit de Schaffhausen, d'Appenzell Innerrhoden, de Graubünden, d'Aargau, de Thurgau et du Tessin.
- Les cantons figurant dans le quadrant en haut à gauche sont financièrement en mauvaise santé, mais font preuve de rigueur dans leur gestion. En 2000, il s'agit d'Uri et de Solothurn.
- Les indicateurs montrent que les cantons figurant dans le quadrant en bas à gauche sont à la fois en mauvaise santé financière et pourraient mieux gérer leurs finances. En 2000, il s'agit de Bern, de Luzern, de Vaud et de Genève.
- Les finances des cantons figurant dans le quadrant en bas à droite sont certes saines, mais –d'après les indicateurs– elles pourraient être mieux gérées, en particulier au cours de la dernière année. En 2000, 14

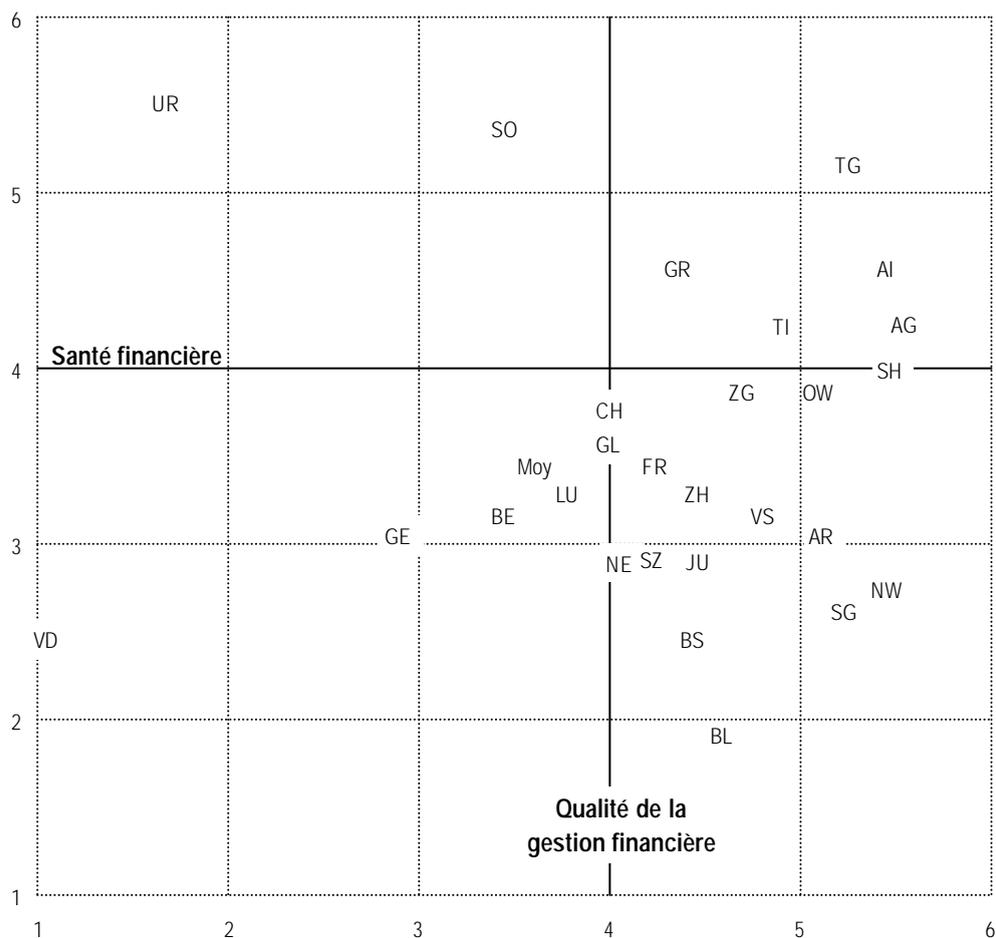
cantons se situent dans ce quadrant (Zürich, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Zug, Fribourg, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden, St.Gallen, Valais, Neuchâtel, Jura). Genève se situerait dans ce quadrant s'il n'avait pas eu à supporter les conséquences des difficultés de sa banque cantonale.

A titre de comparaison, la Figure 13 indique également où se situent la moyenne des 26 cantons suisses (Moy) et la Confédération (CH).

FIGURE 13

LIEN ENTRE SANTE FINANCIERE ET QUALITE DE LA GESTION FINANCIERE 2000

(évaluation de la santé financière en horizontal et de la qualité de la gestion financière en vertical)



5.2 Indicateur synthétique³⁰

Les résultats de l'indicateur synthétique pour 2000 diffèrent parfois sensiblement de ceux pour 1999. Cela est bien normal. D'une année à l'autre la situation financière des cantons peut évoluer pour le meilleur ou pour le pire, parfois de façon marginale, parfois de manière drastique.

L'indicateur synthétique moyen montre que la situation financière des cantons suisses se serait dégradée au cours de l'exercice 2000³¹. Il faut toutefois considérer le rôle joué par l'épisode de la Banque cantonale genevoise. Sans cela, la valeur de l'indicateur s'élèverait à 4,19 au lieu de 3,50. Elle serait donc proche de celle enregistrée en 1999 (4,38). Remarquons que sous cette hypothèse, en 2000 comme en 1999, la valeur pour la Confédération se situerait au-dessous de celle obtenue par l'ensemble des cantons (3,13 en 1999 et 3,88 en 2000). Quoi qu'il en soit et selon l'indicateur, l'écart entre la situation financière de la Confédération et celle de l'ensemble des cantons se ressert.

La situation générale des cantons suisses ne serait donc guère différente en 2000 de ce qu'elle était en 1999 si l'on fait abstraction de l'épisode genevois. Au-delà des aspects généraux, l'analyse de détail montre que les résultats individuels sont contrastés. Elle montre que le nombre de cantons

³⁰ Les valeurs mentionnées ici pour 1999 peuvent diverger par rapport à celles publiées dans le comparatif 1999. Les variations les plus importantes proviennent du fait que certains cantons nous ont finalement fait parvenir leur classification fonctionnelle des charges. Par ailleurs, l'Administration fédérale des finances est parvenue à nous transmettre des informations sur cette classification pour des cantons où l'année dernière nous avons dû recourir, faute de mieux, à la classification organique. D'autres variations s'expliquent par des changements dans la base de données du Groupe d'études pour les finances cantonales. Finalement, les nouvelles modalités d'évaluation pour l'indicateur de couverture des charges et pour l'indicateur d'intérêt moyen de la dette impliquent quelques ajustements. Toutefois la portée de ces ajustements reste faible et influence généralement positivement le résultat par rapport aux chiffres publiés l'année dernière.

³¹ La valeur de l'indicateur synthétique moyen correspond à la somme pondérée des moyennes de chacun des indicateurs sous-jacents divisée par la somme des pondérations (soit 16). Dans la mesure où la moyenne de chacun des indicateurs sous-jacents tient compte de l'importance respective des cantons (hormis pour l'indicateur de flexibilité du budget), la valeur de l'indicateur synthétique moyen reflète également l'importance respective des cantons dans chacun des indicateurs sous-jacents.

où la situation financière s'améliore est supérieur au nombre de cantons où la situation se détériore (14 contre 10, avec Schwyz et Tessin dont la situation ne change pas). L'amélioration est forte –soit égale ou supérieure à 1 point d'évaluation– dans 7 cantons : Obwalden, Zug, Solothurn, Appenzell Innerrhoden, Graubünden, Aargau et Neuchâtel. La détérioration est forte dans 5 cantons (Bern, Nidwalden, Basel-Stadt, St. Gallen, Genève). Notons que, sans l'épisode de sa banque cantonale, Genève enregistrerait un résultat de 4,50 en faible recul par rapport à 1999 (4,75).

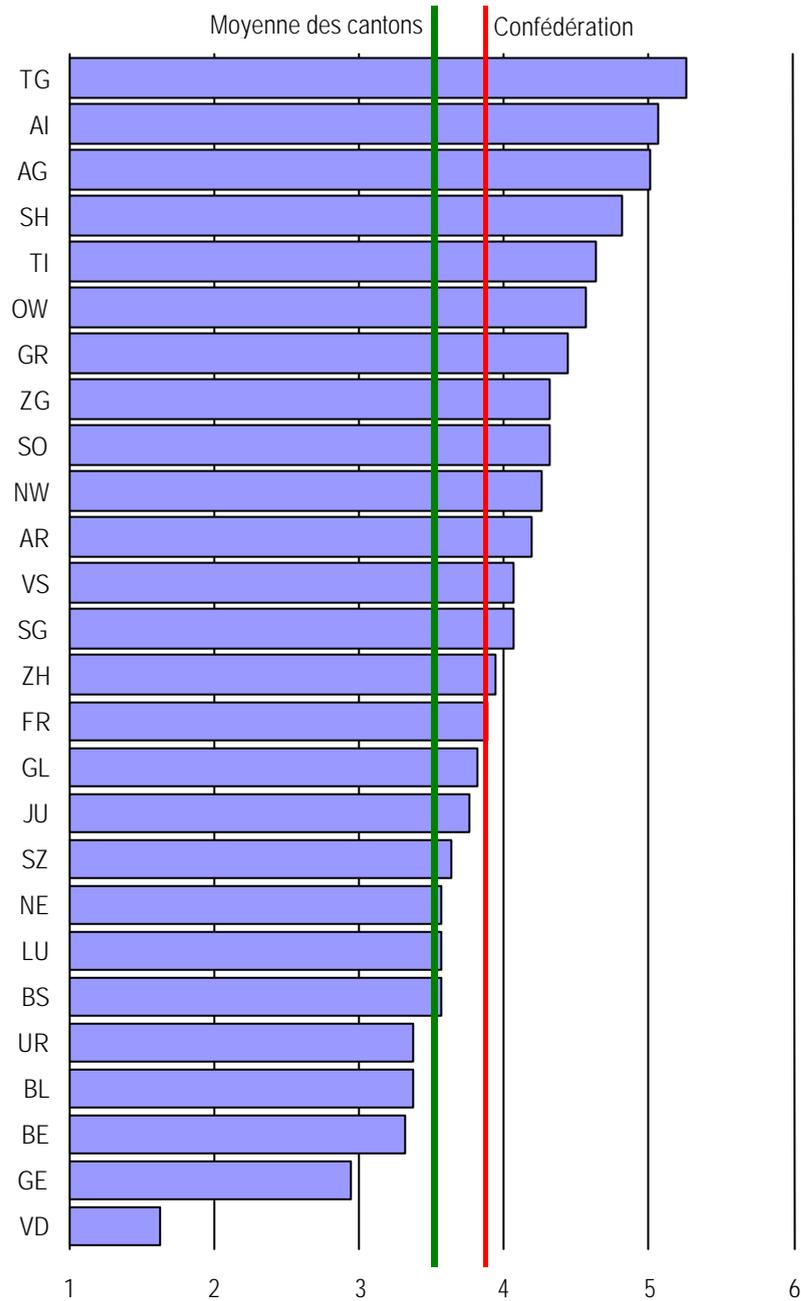
Si l'on considère les évaluations obtenues, on constate que 3 cantons enregistrent une évaluation égale ou supérieure 5,00 en 2000 : Aargau (5,00 contre 3,38 en 1999), Appenzell Innerrhoden (5,06 contre 3,31 en 1999) et Thurgau (5,25 contre 5,50 en 1999). Ils étaient également 3 en 1999 : Thurgau déjà, avec Nidwalden (5,25 contre 4,25 en 2000) et St. Gallen (5,06 contre 4,06 en 2000). Outre ces deux derniers cantons, 8 cantons enregistrent une évaluation entre 4,00 et 5,00 en 2000. Il s'agit de Obwalden (4,56 contre 3,25 en 1999), Zug (4,38 contre 3,00), Solothurn (4,31 contre 3,19), Schaffhausen (4,81 contre 4,38), Appenzell Ausserrhoden (4,19 contre 4,06), Graubünden (4,38 contre 3,44), Tessin (4,63 inchangé), Valais (4,06 contre 3,63). Au total, ce sont donc 13 cantons pour lesquels l'évaluation est supérieure à 4,00.

A l'opposé, deux cantons se trouvent en 2000 dans une situation particulièrement difficile avec une évaluation inférieure à 3,00 : Vaud (1,63) et Genève (2,94). Cela n'est pas nouveau pour Vaud dont l'évaluation était de 1,69 en 1999. Par contre, la situation financière de Genève souffre particulièrement des difficultés de sa banque cantonale. Sans cela, l'évaluation s'élèverait à 4,50 (contre 4,75 en 1999) et le canton ferait partie du groupe dont il a été question au paragraphe précédent, groupe dont la situation financière est dénuée de problème. Comme Vaud, Neuchâtel enregistrait en 1999 une évaluation inférieure à 3,00 (2,38). Mais, depuis sa situation s'est améliorée (3,56 en 2000) et se situe à peu près au même niveau que celle du Jura (3,75 en 2000).

TABLEAU 20
INDICATEUR SYNTHETIQUE 1999 ET 2000
(évaluations et évolutions)

Canton	1999	2000	Evolution 1999-2000
	Evaluation	Evaluation	
Zürich (ZH)	3.63	3.94	↗
Bern (BE)	4.88	3.31	↘
Luzern (LU)	4.25	3.56	↘
Uri (UR)	3.19	3.38	↗
Schwyz (SZ)	3.63	3.63	→
Obwalden (OW)	3.25	4.56	↗
Nidwalden (NW)	5.25	4.25	↘
Glarus (GL)	4.06	3.81	↘
Zug (ZG)	3.00	4.31	↗
Fribourg (FR)	3.25	3.88	↗
Solothurn (SO)	3.19	4.31	↗
Basel-Stadt (BS)	4.88	3.56	↘
Basel-Landschaft (BL)	3.31	3.38	↗
Schaffhausen (SH)	4.38	4.81	↗
Appenzell A.Rh. (AR)	4.06	4.19	↗
Appenzell I.Rh. (AI)	3.31	5.06	↗
St. Gallen (SG)	5.06	4.06	↘
Graubünden (GR)	3.44	4.44	↗
Aargau (AG)	3.38	5.00	↗
Thurgau (TG)	5.50	5.25	↘
Tessin (TI)	4.63	4.63	→
Vaud (VD)	1.69	1.63	↘
Valais (VS)	3.63	4.06	↗
Neuchâtel (NE)	2.38	3.56	↗
Genève (GE)	4.75	2.94	↘
Jura (JU)	3.88	3.75	↘
Moyenne	4.38	3.50	↘
Confédération	3.13	3.88	↗

FIGURE 14
INDICATEUR SYNTHETIQUE 2000
(évaluation pour chaque canton)



En comparant les situations financières de 2000 avec celles de 1999, il est possible de distinguer quatre types de cantons : (1) les cantons qui connaissent une situation plutôt bonne en 2000 comme en 1999, (2) les cantons qui étaient en mauvaise situation en 1999, mais qui ont récemment vu cette situation s'améliorer pour devenir plutôt bonne en 2000 (3) les cantons dont la situation financière est plutôt mauvaise en 2000 comme en 1999 (4) enfin les cantons qui étaient dans une situation plutôt bonne en 1999, mais qui ont vu cette situation se détériorer à tel point que leur situation actuelle est plutôt mauvaise.

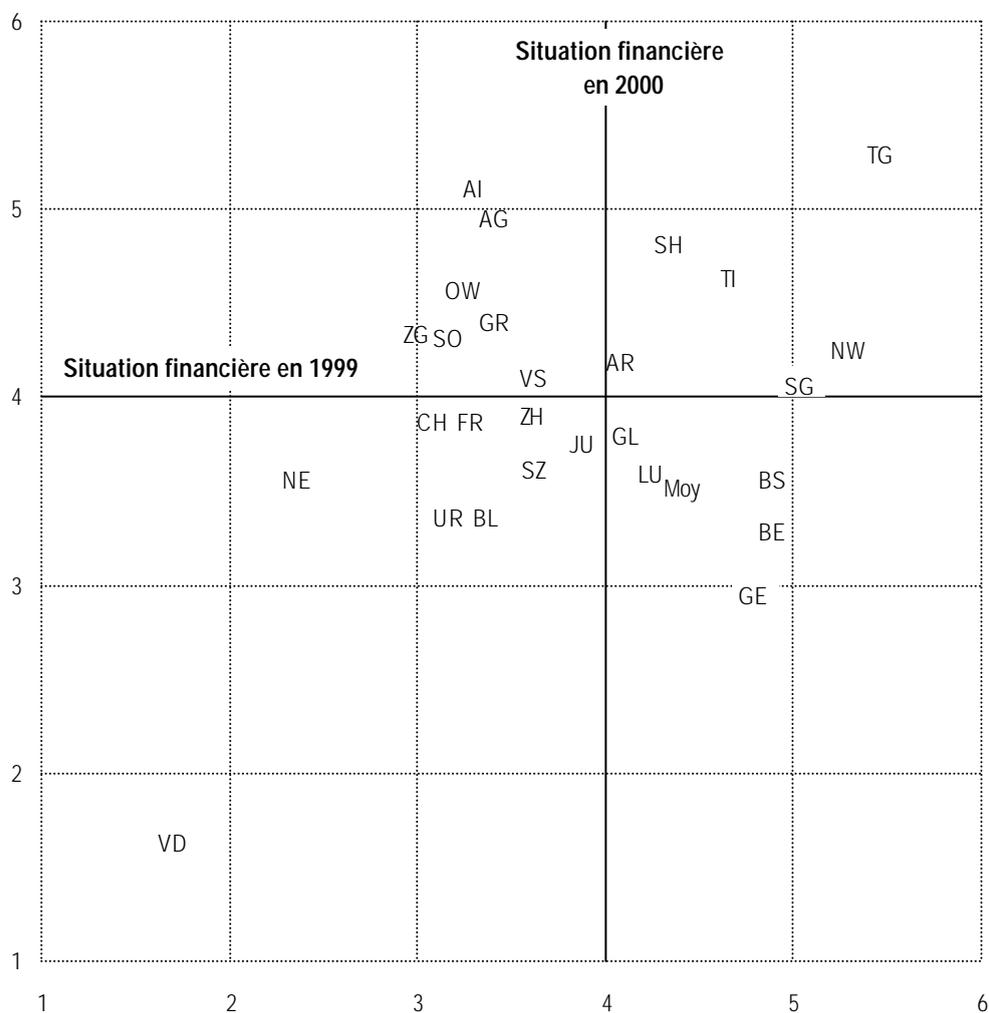
La Figure 15 illustre ces quatre situations. L'axe horizontal porte l'évaluation de l'indicateur synthétique pour 1999 et l'axe vertical porte l'évaluation de l'indicateur synthétique pour 2000. Les deux axes se croisent à hauteur de l'évaluation 4. Ainsi quatre quadrants sont délimités :

- 1) La situation des cantons figurant dans le quadrant en haut à droite, était bonne en 1999 et reste satisfaisante à bonne en 2000. Six cantons sont concernés. Parmi eux, trois cantons ont vu leur situation s'améliorer encore ou rester stable : Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden et Tessin. Dans trois autres cas, la situation se détériore en 2000, mais reste encore satisfaisante ou bonne : St. Gallen, Thurgau et Nidwalden.
- 2) La situation des cantons figurant dans le quadrant en haut à gauche s'est améliorée en 2000. Ils étaient en mauvaise situation à l'issue de l'exercice 1999, mais sont désormais dans une situation financière plutôt bonne. Ces cantons sont au nombre de sept : Obwalden, Zug Solothurn, Appenzell Innerrhoden, Graubünden, Aargau et Valais.
- 3) Déjà peu satisfaisante, voire mauvaise en 1999, la situation des cantons figurant dans le quadrant en bas à gauche n'a guère évolué. Pour deux cantons cette situation s'est même encore détériorée : Vaud et Jura. Pour les autres cantons cette situation s'est toutefois améliorée sans pour autant devenir satisfaisante : Zürich, Uri, Schwyz, Fribourg, Basel-Landschaft et Neuchâtel,
- 4) Les finances des cantons figurant dans le quadrant en bas à droite se sont détériorées au cours de l'exercice 2000. De bonnes qu'elles

étaient en 1999, elles sont devenues peu satisfaisantes. Cinq cantons sont concernés : Bern, Luzern, Glarus, Basel-Stadt, et Genève.

La Figure 15 indique également où se situent la moyenne des 26 cantons suisses (Moy) et la Confédération (CH).

FIGURE 15
SITUATION FINANCIERE DES CANTONS SUISSES EN 1999 ET 2000
(situation financière 1999 en horizontal,
situation financière 2000 en vertical)



Annexe

Annexe 1 Sensibilité des résultats de l'indicateur synthétique

La Figure 16 illustre la sensibilité des résultats de l'indicateur synthétique face à un éventuel changement de pondérations utilisées. L'axe horizontal porte les résultats tels qu'ils sont obtenus avec les pondérations mentionnées au Tableau 9 (page 36). Puisque la pondération varie d'un indicateur à l'autre, elle est non uniforme. L'axe vertical porte les résultats qui seraient obtenus en donnant à chaque indicateur le même poids dans l'indicateur synthétique, c'est-à-dire en utilisant une pondération uniforme.

Graphiquement, on constate que les cantons se concentrent autour de la bissectrice. D'ailleurs le coefficient de corrélation entre les deux vecteurs (pondération non uniforme et pondération uniforme) est de 0,96. Le fait qu'il soit très proche de 1,00 signifie que l'utilisation d'une pondération non uniforme ne modifie que marginalement le résultat d'ensemble de l'indicateur synthétique par rapport à l'utilisation d'une pondération uniforme. Toutefois, la pondération non uniforme permet de tenir compte du fait que

certaines dimensions de l'analyse –donc certains indicateurs– sont plus importants que d'autres.

En général et sur la base des résultats 2000, constatons que l'importance donnée à certains indicateurs plutôt qu'à d'autres dégage de meilleures évaluations. En effet, 16 cantons se situent au-dessous de la bissectrice ; la moyenne des 26 cantons et la Confédération s'y trouvent également. Pour eux, l'évaluation obtenue grâce à la pondération non uniforme est donc supérieure à celle dont ils auraient bénéficié avec une pondération uniforme.

FIGURE 16
SENSIBILITE DES RESULTATS DE L'INDICATEUR SYNTHETIQUE
A UN CHANGEMENT DES PONDERATIONS

