

**Comparatif
des finances cantonales
1999**



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 1999



Comparatif des finances cantonales 1999

Nils Soguel & Marc-Jean Martin
Rapport FP18-2000
IDHEAP, Chavannes-Lausanne
Septembre 2000

Sommaire

AVANT-PROPOS	III
1 COMPARER LA SITUATION FINANCIERE DES CANTONS SUISSES	1
1.1 OBJECTIF	1
1.2 STRUCTURE DU COMPARATIF	2
1.3 LIMITES 3	
2 PRESENTATION DES INDICATEURS	5
2.1 INDICATEURS DE SANTE FINANCIERE	5
2.1.1 Couverture des charges	5
2.1.2 Autofinancement de l'investissement net	8
2.1.3 Endettement net supplémentaire	11
2.1.4 Poids des intérêts nets par rapport aux recettes fiscales	13
2.2 INDICATEURS DE QUALITE DE LA GESTION FINANCIERE	17
2.2.1 Maîtrise des dépenses courantes	17
2.2.2 Flexibilité du budget	19
2.2.3 Exactitude de la prévision fiscale	23
2.2.4 Intérêt moyen de la dette	25
2.3 INDICATEUR SYNTHETIQUE	27

3 RESULTATS	29
3.1 COUVERTURE DES CHARGES	30
3.2 AUTOFINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT NET	33
3.3 ENDETTEMENT NET SUPPLEMENTAIRE	36
3.4 POIDS DES INTERETS NETS PAR RAPPORT AUX RECETTES FISCALES	39
3.5 MAITRISE DES DEPENSES COURANTES	42
3.6 FLEXIBILITE DU BUDGET	45
3.7 EXACTITUDE DE LA PREVISION FISCALE	48
3.8 INTERET MOYEN DE LA DETTE	51
3.9 INDICATEUR SYNTHETIQUE	54

Avant-propos

Le comparatif des finances cantonales 1999 résulte d'une collaboration entre l'Institut de hautes études en administration publique–IDHEAP et le magazine économique BILAN.

Il a été réalisé à l'IDHEAP par Nils Soguel et Marc-Jean Martin.

Ces derniers remercient Jean-Raphaël Fontannaz du magazine Bilan et la Direction de l'IDHEAP de leur encouragement et de leur soutien.

Plusieurs personnes ont été sollicitées afin de réunir les informations nécessaires à concevoir et établir le comparatif des finances cantonales 1999. Mentionnons en particulier Elsbeth Etter et Franziska Gholam (Administration fédérale des finances), Christian Meyer et Alfred Rey (Groupe d'études pour les finances cantonales), William Thonney (Ville de Lausanne) et les membres des différents services cantonaux des finances.

Nous tenons à les remercier vivement de leur collaboration et de leurs conseils.

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/comparatif.htm ou par correspondance à l'IDHEAP.

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

Comparer la situation financière des cantons suisses

1.1 Objectif

Après une décennie de déficits à répétition, les cantons suisses ont globalement enfin pu rééquilibrer leurs comptes au cours de l'exercice 1999. Toutefois cette vision d'ensemble occulte le fait que la situation varie fortement d'un canton à l'autre.

Le retournement conjoncturel que nous vivons permet à des situations réputées alarmantes de se redresser en quelques mois. Par ailleurs, au fil des années, les comptes se détériorent dans des cantons connus pour leur gestion rigoureuse ou leur situation socio-économique favorable. Rien n'est donc définitivement acquis et la situation financière des cantons évolue très vite.

Le but de ce comparatif est de confronter les cantons les uns aux autres sur la base de la situation financière découlant du dernier exercice comptable connu. 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. 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 très utile pour déterminer si des mesures correctives doivent être 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, 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 endetté et s'endette-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 différents indicateurs en un *indicateur synthétique*.

Relevons que le comparatif établi pour 1999 constitue une première tentative. En fonction de l'écho obtenu, l'exercice pourrait se répéter. La structure décrite ici devrait alors évoluer en fonction des besoins et de la situation.

1.3 Limites

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

De même, le comparatif n'inclut pas une analyse de la structure démographique ou de la structure d'activité 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.

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 effectue un gros travail pour apurer ce qu'il est possible de ramener au plus petit dénominateur commun¹. Reste que les résultats comptables découlent de pratiques qui peuvent diverger. Mentionnons uniquement la question des pratiques en matière d'amortissement, de définition de l'investissement ou de délimitation des périodes comptables². Le lecteur gardera donc toujours en mémoire que le comparatif est tributaire de pratiques hétérogènes.

¹ Les données recensées par le Groupe d'études des 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.

² Sur les limites de l'analyse comparative, voir notamment Buschor E., Schedler K et Staeger L. (1993), *Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Zürich*, Verlag Paul Haupt, Bern (pp. 24-26 et 143-159) ou Friedrich U., Arn D. et Wichtermann J. (1998), *Neubildung politischer Gemeinden im Kanton Schaffhausen*, Arn und Friedrich, Bern (p. 29). Ces deux études s'intéressent certes aux communes, mais leurs réserves sont applicables *mutatis mutandis* aux cantons.

2

Présentation des indicateurs

2.1 Indicateurs de santé financière

2.1.1 Couverture des charges

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.

Le Tableau 1 indique comment évaluer les résultats de cet indicateur 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

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

Détails techniques

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).

2.1.2 Autofinancement de l'investissement net

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 évaluer les résultats de cet indicateur 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

Limites de l'autofinancement de l'investissement net [AI]	Appréciation	Evaluation
AI > 100,0%	Possibilité de rembourser la dette	6
100,0% ≥ AI > 90,0%	Très faible recours à l'emprunt	5
90,0% ≥ AI > 80,0%	Faible recours à l'emprunt	4
80,0% ≥ AI > 70,0%	Recours significatif à l'emprunt	3
70,0% ≥ AI > 50,0%	(Trop) Fort recours à l'emprunt	2
50,0% ≥ AI	Recours à l'emprunt excessif	1

Détails techniques

L'autofinancement correspond au solde du compte de fonctionnement (4-3) auquel s'ajoutent les amortissements ordinaires (331) et extraordinaires (332) du patrimoine administratif, ainsi que les amortissements du découvert au bilan (333). Dans la pratique, il est assez rare que le découvert soit amorti. On préfère renoncer à cette opération. En effet, le but poursuivi est généralement 'd'enjoliver' le solde du compte de fonctionnement. Par

conséquent, en n'amortissant pas le découvert, l'excédent de revenus se trouve augmenté ou l'excédent de charges réduit. De même, le modèle de compte harmonisé voudrait que les amortissements complémentaires soient prévus au budget. Cela n'est souvent pas le cas et des amortissements extraordinaires non budgétés sont comptabilisés en fin d'exercice. Cette opération permet de dissimuler un excédent de revenus. En effet, un excédent tend à aiguïser les appétits budgétaires et à susciter des demandes de baisses d'impôt ou d'augmentation des dépenses.

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.

2.1.3 Endettement net supplémentaire

Présentation

Cet indicateur mesure l'accroissement (ou la diminution) de la dette nette pendant l'exercice. Il témoigne de la politique actuelle d'endettement du canton³. 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'emprunt⁴. Toutefois cette approche ne tient pas compte des réaménagements intervenus dans le bilan du canton. Elle ne reflète en particulier pas les opérations sur réserves. C'est pourquoi nous mesurons l'évolution de la dette nette au cours de l'exercice et nous rapportons cette variation aux dépenses courantes de l'exercice⁵:

$$\text{Endettement net supplémentaire} = \frac{\left(\begin{array}{l} \text{dette nette en fin d'exercice} \\ - \text{dette nette en début d'exercice} \end{array} \right)}{\text{dépenses courantes de l'exercice}} \times 100$$

Un résultat inférieur à 0% indique que le canton s'est désendetté en termes nets au cours de l'exercice. Son stock de dettes est inférieur à ce qu'il était en début d'exercice soit parce qu'il a réduit son endettement brut, soit parce qu'il a augmenté ses avoirs financiers.

Par contre, un résultat supérieur à 0% indique que le canton pratique une politique d'endettement nette. Ses engagements sont supérieurs à ce qu'ils étaient en début de période. Cela témoigne donc d'une politique plus risquée.

³ L'indicateur suivant 'poids des intérêts passifs' reflète quant à lui l'héritage du passé.

⁴ Voir l'indicateur précédent 'autofinancement de l'investissement net'.

⁵ Il aurait aussi été possible de rapporter la variation du stock de dette nette à la dette en début d'exercice. Toutefois certains cantons ont une dette nette très faible. Dans ce cas, une faible variation en termes absolus provoque une grande variation en termes relatifs lorsque l'on utilise le stock de dette nette comme dénominateur. C'est pourquoi nous utilisons une grandeur qui témoigne mieux de la surface financière du canton : ses dépenses de fonctionnement (dépenses courantes).

Le Tableau 3 indique comment évaluer les résultats de cet indicateur sur une échelle allant de 6 (réduction de la dette nette) à 1 (accroissement excessif de la dette nette).

TABLEAU 3
EVALUATION DE L'ENDETTEMENT NET SUPPLEMENTAIRE

Endettement net supplémentaire [ES]	Appréciation	Evaluation
ES < 0,0%	Désendettement net	6
0,0% ≤ ES < 1,0%	Faible accroissement de la dette nette	5
1,0% ≤ ES < 2,0%	Accroissement tolérable	4
2,0% ≤ ES < 3,0%	Accroissement juste tolérable	3
3,0% ≤ ES < 4,0%	Accroissement problématique	2
4,0% ≤ ES	Accroissement excessif	1

Détails techniques

L'endettement net correspond aux engagements figurant au passif du bilan (20 à 25) 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 (330 à 333), 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).

2.1.4 Poids des intérêts nets par rapport aux recettes fiscales

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 évaluer les résultats de cet indicateur 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

Poids des intérêts nets [PI]	Appréciation	Evaluation
$PI \leq 0,0\%$	Intérêts nets nuls ou positifs	6
$0\% < PI \leq 4,0\%$	Très faible hypothèque des intérêts nets sur les recettes fiscales directes	5
$4\% < PI \leq 7,0\%$	Faible hypothèque	4
$7\% < PI \leq 9,0\%$	Hypothèque significative	3
$9\% < PI \leq 11\%$	(Trop) Forte hypothèque	2
$11\% < PI$	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, 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 temps⁶. 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 comparaison⁷.

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

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

⁶ Nous partons là du principe que la gestion des collectivités publiques ne doit pas être spéculative.

⁷ 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).

elles dans la durée pour financer les intérêts. Mentionnons à titre d'exemple les recettes des impôts sur les successions.

2.2 Indicateurs de qualité de la gestion financière

2.2.1 Maîtrise des dépenses courantes

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 gouvernement⁸. 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 l'inflation est à relativiser lorsque l'on compare les cantons entre eux. En effet, les cantons sont globalement soumis aux mêmes conditions.

⁸ Notes Bleues de Bercy, N° 180, 2000, p.5.

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 Ministère français de l'économie, des finances et de l'industrie s'est fixé comme objectif une progression de 1%.

Le Tableau 5 indique comment évaluer les résultats de cet indicateur 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 MAITRISE DES DEPENSES COURANTES

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

Détails techniques

Comme indiqué précédemment, les dépenses courantes excluent les amortissements (330 à 333), les subventions redistribuées (37), les attributions aux financements spéciaux (38) et les imputations internes (39).

2.2.2 Flexibilité du budget

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.

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

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

Flexibilité budgétaire [FB]	Appréciation	Evaluation
FB > 7,5%	Excellente flexibilité budgétaire	6
7,5% ≥ FB > 6,0%	Très bonne flexibilité	5
6,0% ≥ FB > 4,5%	Bonne flexibilité	4
4,5% ≥ DA > 3,0%	Flexibilité satisfaisante	3
3,0% ≥ DA > 1,5%	Flexibilité suffisante	2
1,5% ≥ DA	Rigidité budgétaire excessive	1

Le Tableau 6 indique comment évaluer les résultats de cet indicateur 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 différente⁹ ou ne la publient pas du tout. Parmi eux, certains ont bien voulu répondre à nos demandes et nous fournir 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.

⁹ 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.

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.

2.2.3 Exactitude de la prévision fiscale

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 évaluer les résultats de cet indicateur 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

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

Détails techniques

Comme indiqué précédemment, les recettes fiscales correspondent à celles figurant au budget 1999 et aux comptes 1999. 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).

2.2.4 Intérêt moyen de la dette

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 brute¹⁰. C'est pourquoi cet indicateur met en relation le volume d'intérêts passifs payés par le canton et le stock de la dette brute :

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

Notons que cet indicateur ne renseigne qu'imparfaitement sur le coût de la dette. En effet les frais de transaction, de courtage, etc. ne sont pas pris en compte. Il faut donc être prudent dans l'évaluation des résultats. On sait par exemple qu'un emprunt obligataire est d'autant plus avantageux qu'il est placé au-dessous du pair. Un bas taux d'intérêt témoigne tout de même de l'habileté des responsables de la trésorerie à obtenir des emprunts à des taux d'intérêt faibles ou à rouvrir les emprunts existants au moment opportun. Notons toutefois que le canton est tributaire de son *rating* et de sa réputation auprès des bailleurs de fonds : un mauvais *rating* ou une mauvaise réputation renchérit les conditions de rémunération de la dette.

Le Tableau 8 indique comment évaluer les résultats de cet indicateur sur une échelle allant de 6 (faible taux moyen de la dette brute) à 1 (taux moyen excessif). L'évaluation dépend largement des conditions fixées par le marché

¹⁰ 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.

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.

TABLEAU 8
EVALUATION DE L'INTERET MOYEN DE LA DETTE

Intérêt moyen de la dette [ID]	Appréciation	Evaluation
ID ≤ 2,0%	Très faible intérêt moyen	6
2,0% < ID ≤ 3,0%	Faible intérêt	5
3,0% < ID ≤ 4,0%	Intérêt acceptable	4
4,0% < ID ≤ 5,0%	Intérêt déjà élevé	3
5,0% < ID ≤ 6,0%	Intérêt potentiellement problématique	2
6,0% < ID	Intérêt excessif	1

Détails techniques

Les intérêts passifs correspondent aux intérêts payés sur les différents postes débiteurs du canton (32). La dette brute en fin d'exercice correspond aux engagements figurant au passif du bilan. Toutefois, il convient d'en exclure les provisions (24) et les passifs transitoires (25). Ces éléments n'apparaissent en effet parmi les engagements que de manière éphémère et n'ont pas d'incidence sur les intérêts débiteurs. Par conséquent la dette brute se résume aux engagements courants (20), aux dettes à court terme (21) et aux dettes à moyen et long termes (23).

2.3 Indicateur synthétique

L'indicateur synthétique permet de tirer un bilan d'ensemble pour chaque canton. Il consolide les résultats obtenus précédemment. La pondération des différents indicateurs le composant 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.

L'endettement net supplémentaire 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, la valeur de l'indicateur synthétique est donnée 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 16 (Cf. Tableau 9).

TABLEAU 9
 PONDERATIONS DES INDICATEURS DANS L'INDICATEUR SYNTHETIQUE

Indicateur	Pondération
Couverture des charges	3
Autofinancement de l'investissement net	3
Endettement net supplémentaire	2
Poids des intérêts nets par rapport aux recettes fiscales	1
Maîtrise des dépenses courantes	3
Flexibilité du budget	2
Exactitude de la prévision fiscale	1
Intérêt moyen de la dette	1
Somme des pondérations	16

3

Résultats

Les résultats sont présentés par des tableaux et des figures. Hormis pour l'indicateur synthétique, chaque tableau indique la valeur de l'indicateur en pour-cent et l'évaluation qui en découle. Les tableaux indiquent également la moyenne des cantons suisses. Il s'agit d'une moyenne pondérée, c'est-à-dire que la somme des numérateurs est ramenée à la somme des dénominateurs (sauf pour la flexibilité du budget dont la moyenne est non pondérée). Dans ces tableaux, les cantons sont rangés selon leur ordre habituel.

La valeur de chaque indicateur et la moyenne sont présentées dans une figure. 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 apparaît pour mémoire en regard de chaque canton.

3.1 Couverture des charges

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. Les pourcentages sont arrondis au centième supérieur.

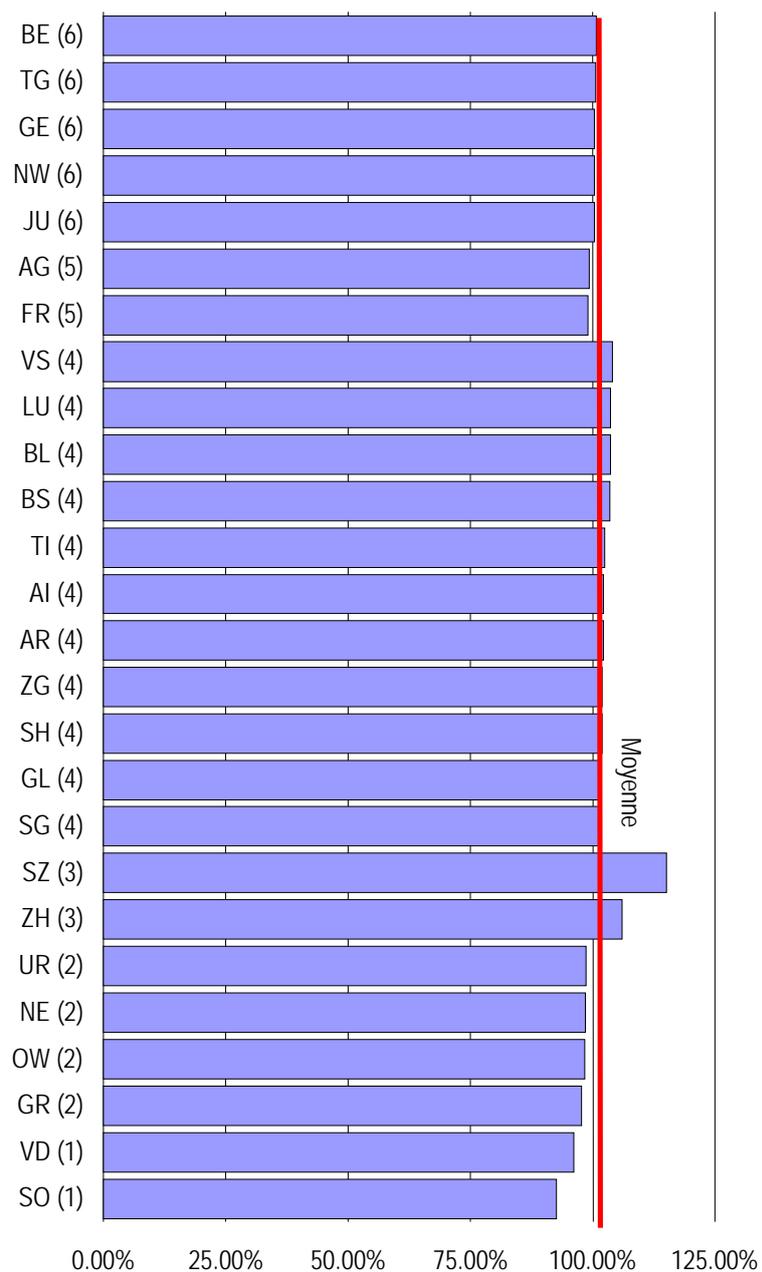
Dans l'ensemble, la couverture des charges est satisfaisante voir élevée en 1999, puisque la moyenne s'élève à 101,39%. Seuls quelques cantons ne couvrent pas leurs charges. Des cantons comme Aargau (99,25%) ou Fribourg (99,00%) les couvrent quasiment et se situent donc presque en équilibre. D'ailleurs, peu de cantons enregistrent un déficit problématique. Il s'agit de Solothurn et de Vaud. D'autres cantons sont confrontés à un déficit potentiellement problématique : Graubünden, Obwalden, Neuchâtel et Uri.

Dans des cantons comme Schwyz ou Zürich, le boni dépasse 5% des charges de fonctionnement. Pour eux, la question d'une diminution de la pression fiscale pourrait être envisagée.

TABLEAU 10
 COUVERTURE DES CHARGES 1999
 (valeurs en pourcentage et évaluations)

Canton	Valeur	Evaluation
Zürich (ZH)	105.91%	3
Bern (BE)	100.72%	6
Luzern (LU)	103.64%	4
Uri (UR)	98.63%	2
Schwyz (SZ)	115.00%	3
Obwalden (OW)	98.35%	2
Nidwalden (NW)	100.37%	6
Glarus (GL)	101.69%	4
Zug (ZG)	101.94%	4
Fribourg (FR)	99.00%	5
Solothurn (SO)	92.41%	1
Basel-Stadt (BS)	103.48%	4
Basel-Landschaft (BL)	103.57%	4
Schaffhausen (SH)	101.89%	4
Appenzell A.Rh. (AR)	102.13%	4
Appenzell I.Rh. (AI)	102.14%	4
St. Gallen (SG)	101.36%	4
Graubünden (GR)	97.57%	2
Aargau (AG)	99.25%	5
Thurgau (TG)	100.56%	6
Tessin (TI)	102.42%	4
Vaud (VD)	96.10%	1
Valais (VS)	104.01%	4
Neuchâtel (NE)	98.51%	2
Genève (GE)	100.38%	6
Jura (JU)	100.22%	6
Moyenne	101.39%	4

FIGURE 1
 COUVERTURE DES CHARGES 1999
 (valeurs en pourcentage et évaluations entre parenthèses)



3.2 Autofinancement de l'investissement net

L'autofinancement de l'investissement net est calculé à l'aide de la statistique du Groupe d'études pour les finances cantonales (Rubriques 3, 331 à 333, 4, 5, 60 à 67). L'investissement net correspond à une moyenne des années 1997 à 1999. Les pourcentages sont arrondis au centième supérieur.

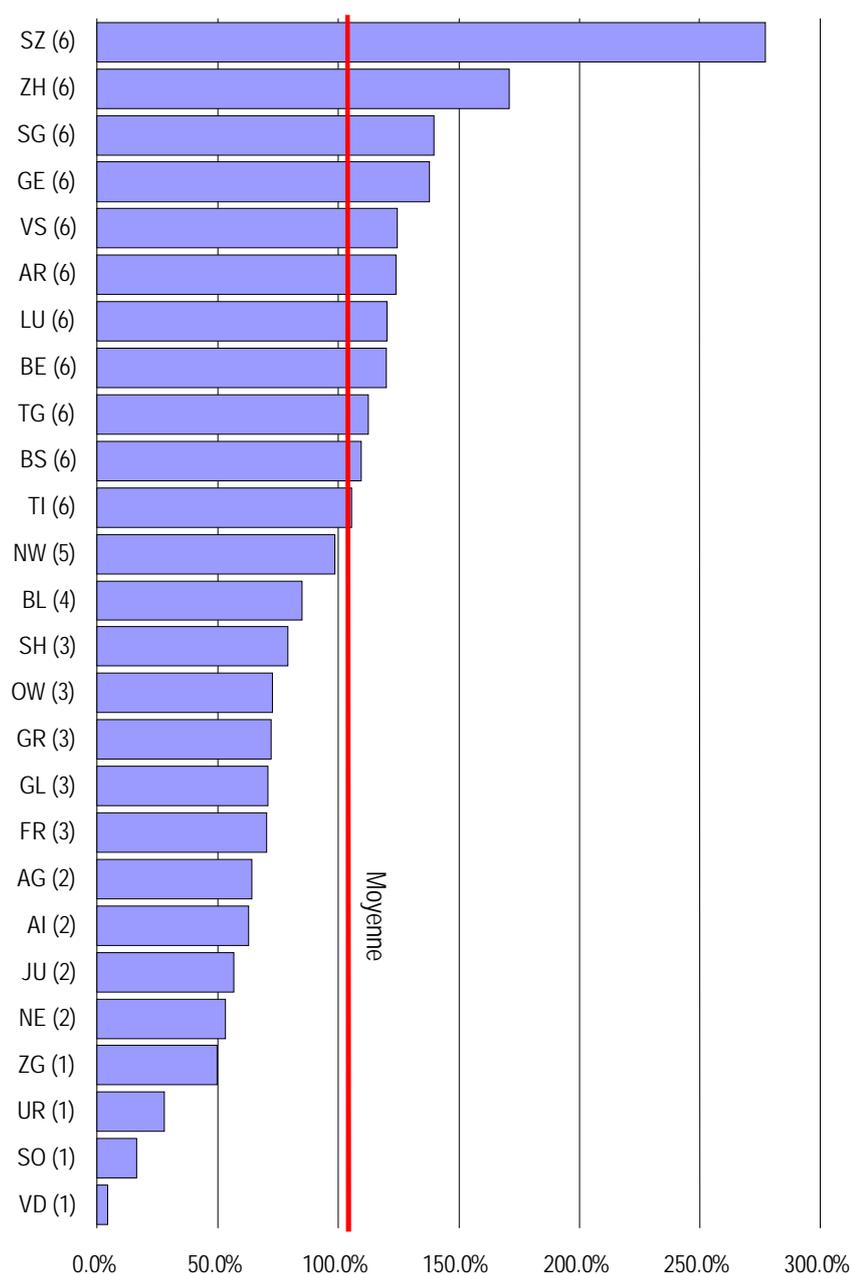
En général, les cantons suisses autofinancent de manière élevée leurs investissements nets. Ils dégagent en effet un degré d'autofinancement supérieur à 100% (106,66%). Cette bonne image d'ensemble résulte de la situation particulièrement favorable de onze cantons qui dégagent un excédent financier et donc un autofinancement supérieur à leurs investissements nets. Il s'agit de Schwyz, Zürich, St.Gallen, Genève, Valais, Appenzell Ausserrhoden, Luzern, Bern, Thurgau, Basel-Stadt, Tessin. Ces cantons ont ainsi la possibilité en 1999 d'affecter une partie de leur marge d'autofinancement à l'amortissement de leur dette.

Il faut relever que, contrairement aux années précédentes, plus aucun canton ne doit emprunter pour couvrir ses charges courantes (autofinancement négatif). Toutefois, certains cantons doivent encore recourir excessivement à l'emprunt pour financer leurs investissements. Il s'agit de Vaud, Solothurn, Uri et Zug, car leur autofinancement est inférieur à 50%. De leur côté, Neuchâtel, Jura, Appenzell Innerrhoden et Aargau, empruntent certes relativement moins, mais font tout de même fortement appel à des capitaux tiers.

TABLEAU 11
 AUTOFINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT NET 1999
 (valeurs en pourcentage et évaluations)

Canton	Valeur	Evaluation
Zürich (ZH)	170.82%	6
Bern (BE)	119.85%	6
Luzern (LU)	120.08%	6
Uri (UR)	27.65%	1
Schwyz (SZ)	277.08%	6
Obwalden (OW)	72.60%	3
Nidwalden (NW)	98.24%	5
Glarus (GL)	70.72%	3
Zug (ZG)	49.47%	1
Fribourg (FR)	70.12%	3
Solothurn (SO)	16.23%	1
Basel-Stadt (BS)	109.37%	6
Basel-Landschaft (BL)	84.68%	4
Schaffhausen (SH)	78.74%	3
Appenzell A.Rh. (AR)	123.85%	6
Appenzell I.Rh. (AI)	62.59%	2
St. Gallen (SG)	139.69%	6
Graubünden (GR)	72.04%	3
Aargau (AG)	63.90%	2
Thurgau (TG)	112.41%	6
Tessin (TI)	105.54%	6
Vaud (VD)	4.37%	1
Valais (VS)	124.41%	6
Neuchâtel (NE)	53.14%	2
Genève (GE)	137.83%	6
Jura (JU)	56.41%	2
Moyenne	106.66%	6

FIGURE 2
 AUTOFINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT NET 1999
 (valeurs en pourcentage et évaluations entre parenthèses)



3.3 Endettement net supplémentaire

Plusieurs éléments nécessaires au calcul de l'endettement net supplémentaire 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, 330 à 333, 38 et 39). Les pourcentages sont arrondis au centième inférieur.

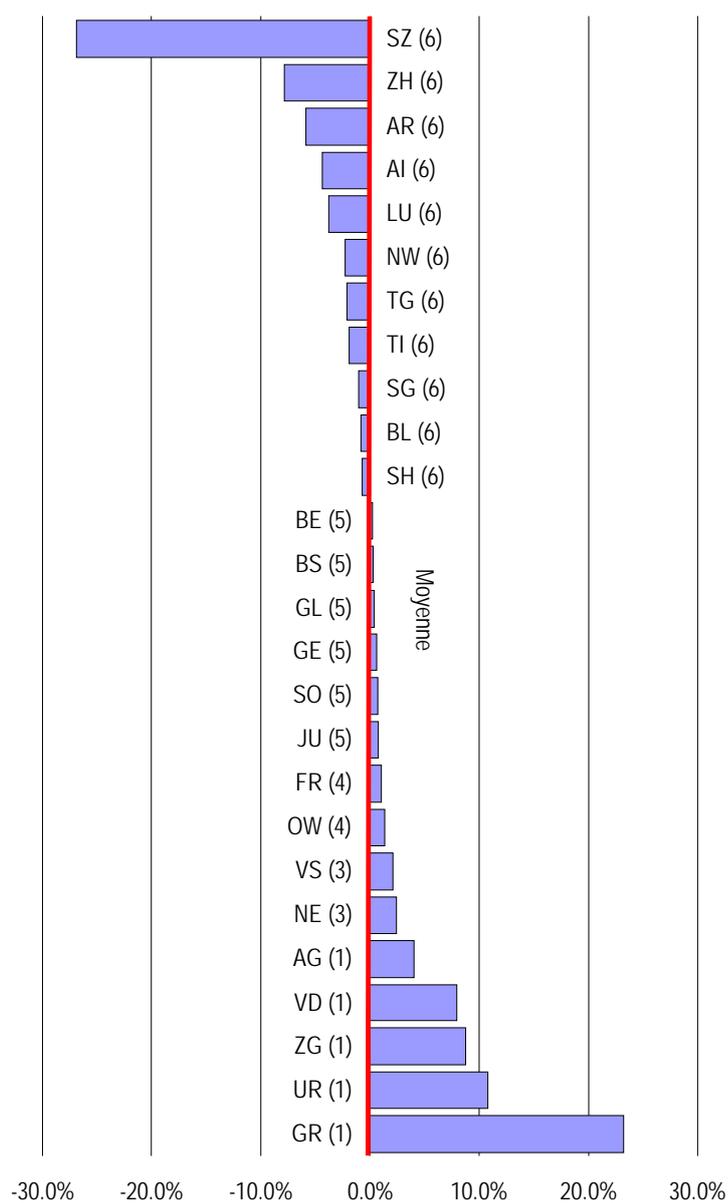
Dans son ensemble, la dette nette des cantons suisses est pour ainsi dire restée stable au cours de l'année 1999. En effet, on ne peut pas considérer qu'une croissance de 0,03% par rapport aux dépenses courantes constitue une élévation du niveau d'endettement. Pas moins de onze cantons ont d'ailleurs réduit leur dette nette au cours de l'exercice 1999; dont certains de façon assez drastique si l'on se réfère à la surface financière du canton (Schwyz, Zürich, Appenzell Ausserrhoden).

A l'opposé, l'endettement net mesuré par rapport aux dépenses courantes croît excessivement fortement dans les cantons de Graubünden, d'Uri, de Zug, de Vaud et d'Aargau.

TABLEAU 12
 ENDETTEMENT NET SUPPLEMENTAIRE 1999
 (valeurs en pourcentage et évaluations)

Canton	Valeur	Evaluation
Zürich (ZH)	-7.87%	6
Bern (BE)	0.23%	5
Luzern (LU)	-3.75%	6
Uri (UR)	10.75%	1
Schwyz (SZ)	-26.87%	6
Obwalden (OW)	1.36%	4
Nidwalden (NW)	-2.28%	6
Glarus (GL)	0.39%	5
Zug (ZG)	8.70%	1
Fribourg (FR)	1.02%	4
Solothurn (SO)	0.71%	5
Basel-Stadt (BS)	0.26%	5
Basel-Landschaft (BL)	-0.82%	6
Schaffhausen (SH)	-0.70%	6
Appenzell A.Rh. (AR)	-5.89%	6
Appenzell I.Rh. (AI)	-4.37%	6
St. Gallen (SG)	-1.04%	6
Graubünden (GR)	23.21%	1
Aargau (AG)	4.03%	1
Thurgau (TG)	-2.06%	6
Tessin (TI)	-1.88%	6
Vaud (VD)	7.92%	1
Valais (VS)	2.11%	3
Neuchâtel (NE)	2.42%	3
Genève (GE)	0.60%	5
Jura (JU)	0.75%	5
Moyenne	0.03%	5

FIGURE 3
 ENDETTEMENT NET SUPPLEMENTAIRE 1999
 (valeurs en pourcentage et évaluations entre parenthèses en regard des cantons)



3.4 Poids des intérêts nets par rapport aux recettes fiscales

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). Les pourcentages sont arrondis au centième inférieur.

Dans leur ensemble, les intérêts nets pèsent relativement fortement sur les recettes fiscales directes des cantons : sur 100 francs d'impôt direct prélevés presque 8 francs doivent être consacrés au paiement des intérêts de la dette, même après avoir tenu compte des recettes des placements. Les cantons de Luzern, d'Obwalden, de Bern, de Vaud, de Neuchâtel ou du Jura connaissent une situation plus critique encore : là l'hypothèque sur les recettes fiscales directes dépasse 11%.

D'autres cantons ont hérité du passé une situation plus réjouissante. Ainsi, les intérêts nets de Zug sont négatifs. Cela signifie que les placements de ce canton lui rapportent davantage que ne lui coûte sa dette brute en intérêts passifs. Les intérêts nets négatifs contribuent ainsi à financer les charges courantes. Dans sept cantons, les intérêts nets sont certes positifs, mais leur poids sur les recettes fiscales reste faible. Il s'agit de Glarus, Appenzell Innerrhoden, Graubünden, Schwyz, St.Gall, Aargau, Tessin. Ces cantons ont accumulé dans le passé moins de dette nette que les autres. Par conséquent, leur gestion financière actuelle ne s'en trouve que faiblement entravée.

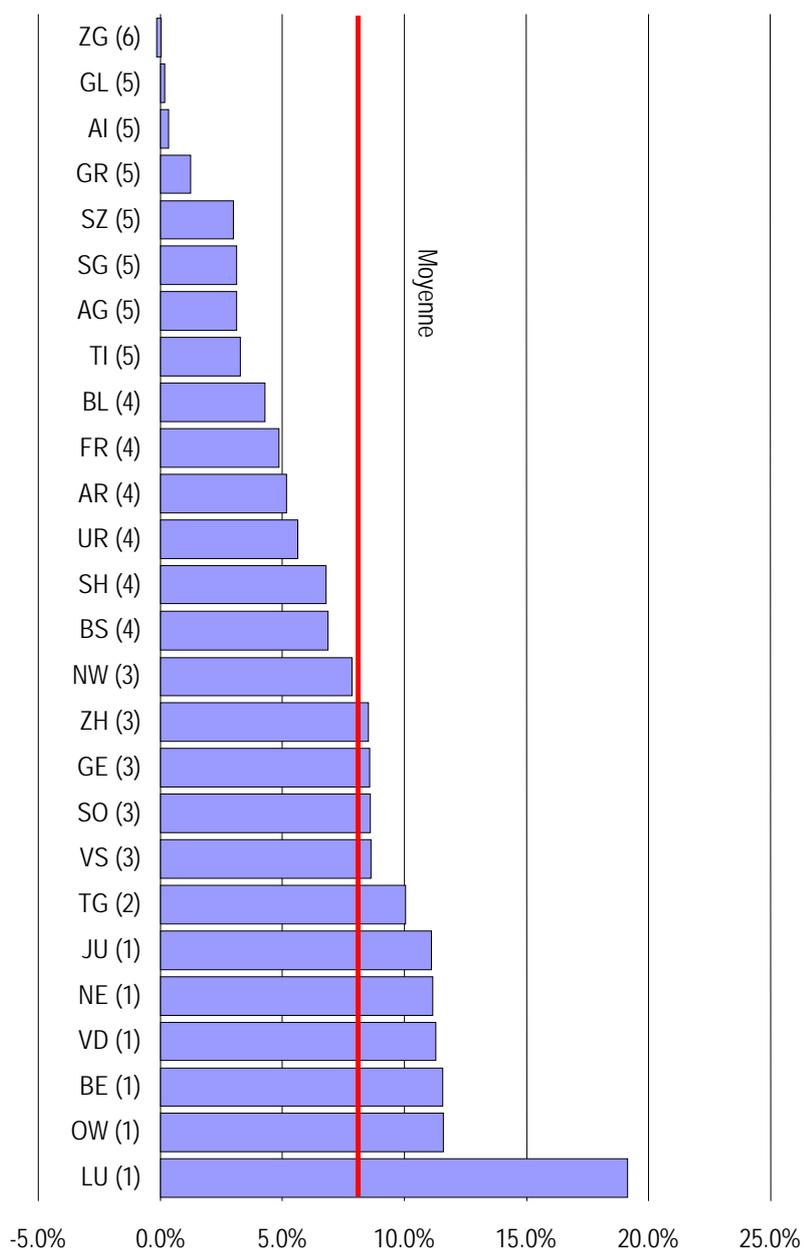
TABLEAU 13

POIDS DES INTERETS NETS PAR RAPPORT AUX RECETTES FISCALES 1999

(valeurs en pourcentage et évaluations)

Canton	Valeur	Evaluation
Zürich (ZH)	8.49%	3
Bern (BE)	11.55%	1
Luzern (LU)	19.11%	1
Uri (UR)	5.61%	4
Schwyz (SZ)	2.96%	5
Obwalden (OW)	11.55%	1
Nidwalden (NW)	7.82%	3
Glarus (GL)	0.15%	5
Zug (ZG)	-0.16%	6
Fribourg (FR)	4.84%	4
Solothurn (SO)	8.57%	3
Basel-Stadt (BS)	6.84%	4
Basel-Landschaft (BL)	4.28%	4
Schaffhausen (SH)	6.76%	4
Appenzell A.Rh. (AR)	5.14%	4
Appenzell I.Rh. (AI)	0.29%	5
St. Gallen (SG)	3.10%	5
Graubünden (GR)	1.19%	5
Aargau (AG)	3.11%	5
Thurgau (TG)	10.03%	2
Tessin (TI)	3.28%	5
Vaud (VD)	11.27%	1
Valais (VS)	8.61%	3
Neuchâtel (NE)	11.12%	1
Genève (GE)	8.56%	3
Jura (JU)	11.07%	1
Moyenne	7.82%	3

FIGURE 4
 POIDS DES INTERETS NETS PAR RAPPORT AUX RECETTES FISCALES 1999
 (valeurs en pourcentage et évaluations entre parenthèses)



3.5 Maîtrise des dépenses courantes

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, 330 à 333, 38 et 39). La rubrique 37 provient directement des comptes des cantons. Les pourcentages sont arrondis au centième inférieur.

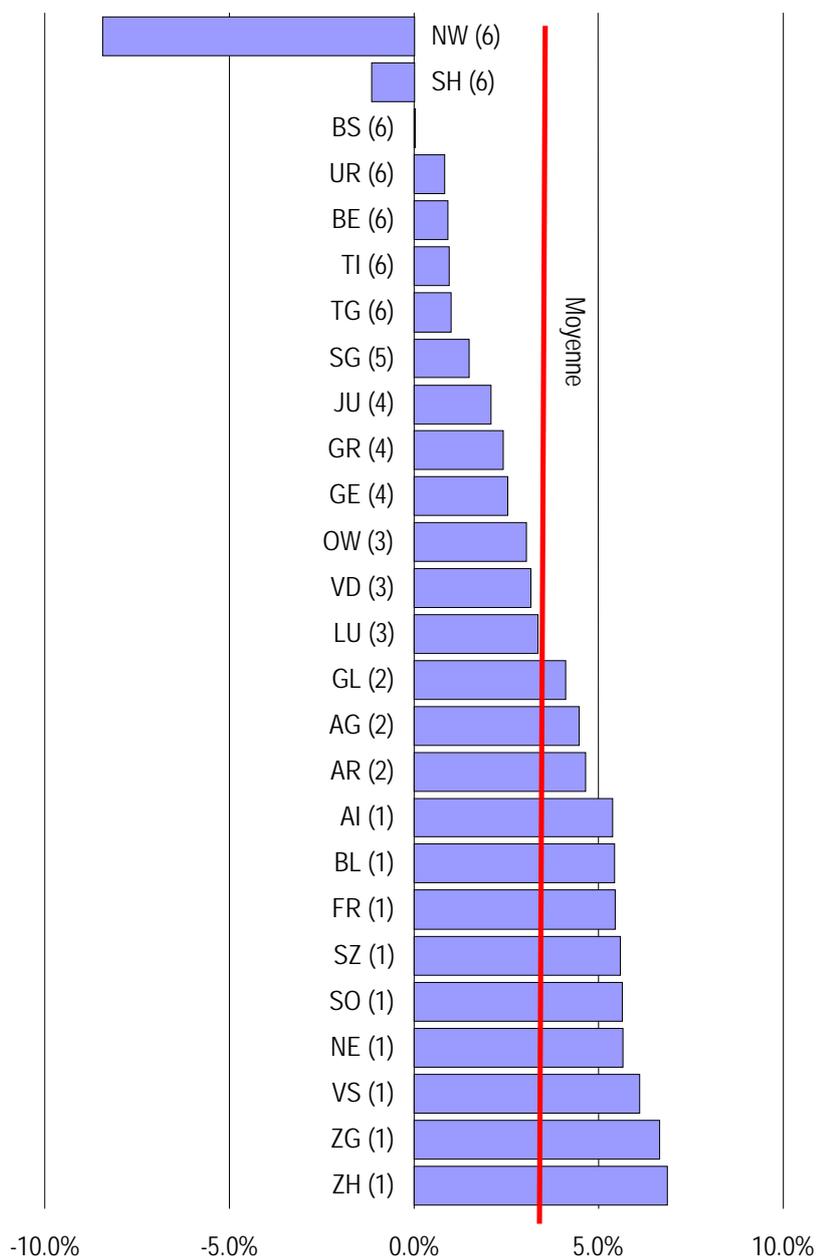
Dans leur ensemble, les dépenses des cantons se sont accrues de plus 3% (3,35%) en 1999. On ne peut donc pas prétendre que globalement les dépenses sont hors de contrôle. On ne peut pas davantage considérer que les dépenses sont bien maîtrisées. Plusieurs cantons se singularisent. Il s'agit de Basel-Stadt où les dépenses sont stables, et d'Uri, Bern, Tessin et Thurgau où la hausse est inférieure ou égale à 1%. Deux cantons voient leurs dépenses se réduire : Schaffhausen (-1,14%) et Nidwalden (avec une valeur de -8,42% qui doit trouver son origine ailleurs que dans la maîtrise des dépenses par le canton).

Dans neuf cantons, une croissance des dépenses supérieures à 5% dénote une perte potentielle de maîtrise. Il s'agit de Zürich, Zug, Valais, Neuchâtel, Solothurn, Schwyz, Fribourg, Basel-Landschaft et Appenzell-Outer-Rhoden. Ce constat négatif ne peut être dissimulé par le fait que la couverture des charges de ces cantons est par ailleurs assurée –à l'exception de Solothurn, Neuchâtel et Fribourg.

TABLEAU 14
 MAITRISE DES DEPENSES COURANTES 1999
 (valeurs en pourcentage et évaluations)

Canton	Valeur	Evaluation
Zürich (ZH)	6.86%	1
Bern (BE)	0.91%	6
Luzern (LU)	3.34%	3
Uri (UR)	0.83%	6
Schwyz (SZ)	5.59%	1
Obwalden (OW)	3.03%	3
Nidwalden (NW)	-8.42%	6
Glarus (GL)	4.09%	2
Zug (ZG)	6.65%	1
Fribourg (FR)	5.45%	1
Solothurn (SO)	5.64%	1
Basel-Stadt (BS)	0.03%	6
Basel-Landschaft (BL)	5.43%	1
Schaffhausen (SH)	-1.14%	6
Appenzell A.Rh. (AR)	4.64%	2
Appenzell I.Rh. (AI)	5.38%	1
St. Gallen (SG)	1.49%	5
Graubünden (GR)	2.41%	4
Aargau (AG)	4.47%	2
Thurgau (TG)	1.00%	6
Tessin (TI)	0.95%	6
Vaud (VD)	3.16%	3
Valais (VS)	6.11%	1
Neuchâtel (NE)	5.66%	1
Genève (GE)	2.53%	4
Jura (JU)	2.08%	4
Moyenne	3.35%	3

FIGURE 5
MAITRISE DES DEPENSES COURANTES 1999
(valeurs en pourcentage et évaluations entre parenthèses)



3.6 Flexibilité du budget

Plusieurs sources ont dû être utilisées pour évaluer la flexibilité des budgets cantonaux. Seuls dix cantons publient une classification fonctionnelle dans leurs comptes 1998 et 1999. Aargau, Schaffhausen, Neuchâtel ont accepté d'établir spécialement cette classification. De son côté, l'Administration fédérale de finances nous a permis de compléter nos besoins en nous transmettant des informations –encore provisoires– pour sept cantons (Bern, Obwalden, Luzern, Glarus, Zug, Appenzell Innerrhoden, Graubünden). Dans six cantons, il reste nécessaire de recourir à la classification organique au moment de la mise sous presse (Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Jura, Valais, Genève). Les pourcentages sont arrondis au centième supérieur.

De manière générale, les cantons font preuve d'une bonne à très bonne flexibilité budgétaire (moyenne non pondérée de 5,98%). Dans certains cantons (Solothurn, Thurgau, Nidwalden, Zug, Schwyz, Genève, Glarus et Appenzell Innerrhoden), les chiffres montrent même une flexibilité plus grande. Il faut dans ce cas faire preuve de prudence. Ces résultats pourraient découler de modifications de pratiques comptables entre 1998 et 1999.

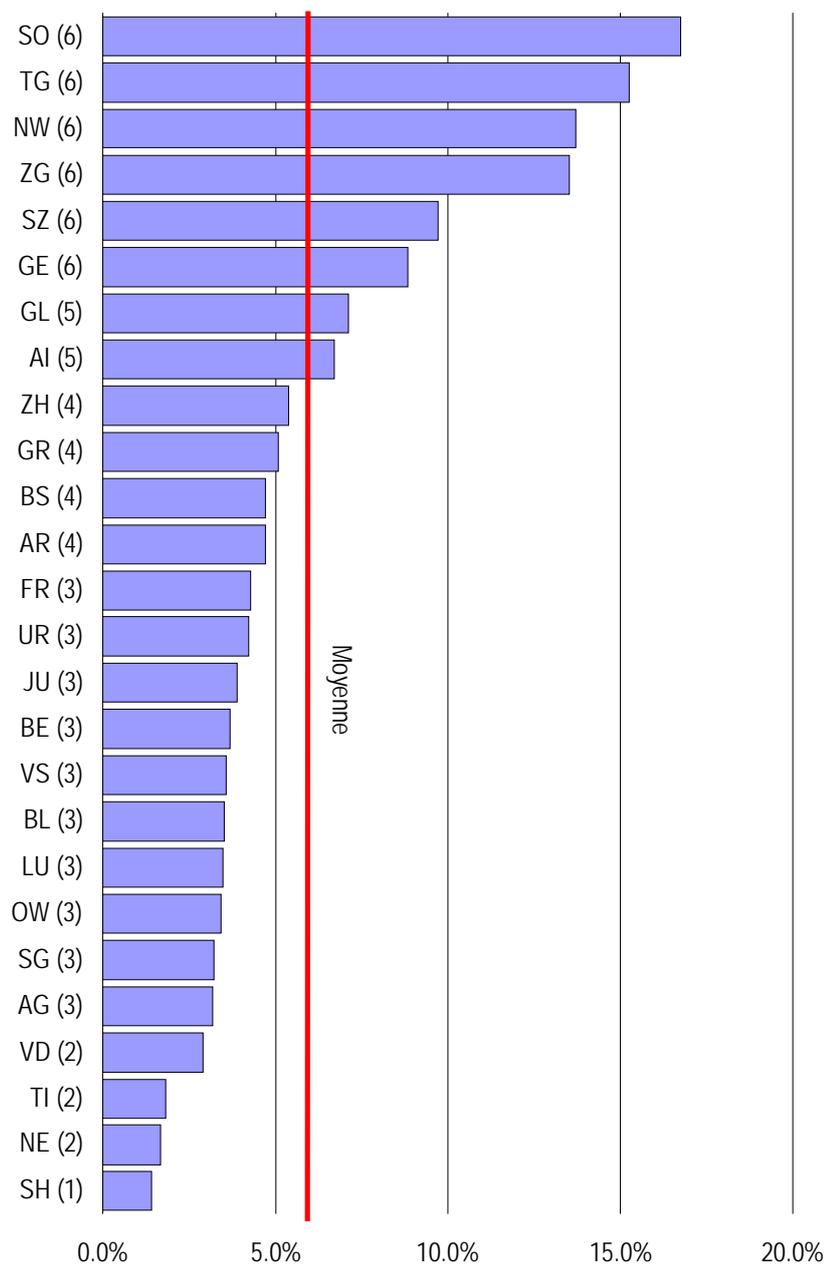
D'autres cantons (Schaffhausen, Neuchâtel, Tessin, et Vaud) semblent avoir fait preuve de peu de flexibilité, voire de rigidité. Potentiellement, une forte inertie marque la gestion et empêche que les ressources budgétaires soient réallouées.

TABLEAU 15
 FLEXIBILITE DU BUDGET 1999
 (valeurs en points de pourcentage et évaluations) ^a

Canton	Valeur	Evaluation
Zürich (ZH)	5.37%	4
Bern (BE)	3.66%	3
Luzern (LU)	3.47%	3
Uri (UR)	4.20%	3
Schwyz (SZ)	9.70%	6
Obwalden (OW)	3.41%	3
Nidwalden (NW)	13.71%	6
Glarus (GL)	7.11%	5
Zug (ZG)	13.50%	6
Fribourg (FR)	4.27%	3
Solothurn (SO)	16.75%	6
Basel-Stadt (BS)	4.69%	4
Basel-Landschaft (BL)	3.50%	3
Schaffhausen (SH)	1.40%	1
Appenzell A.Rh. (AR)	4.69%	4
Appenzell I.Rh. (AI)	6.70%	5
St. Gallen (SG)	3.20%	3
Graubünden (GR)	5.07%	4
Aargau (AG)	3.16%	3
Thurgau (TG)	15.25%	6
Tessin (TI)	1.81%	2
Vaud (VD)	2.89%	2
Valais (VS)	3.55%	3
Neuchâtel (NE)	1.66%	2
Genève (GE)	8.82%	6
Jura (JU)	3.88%	3
Moyenne	5.98%	4

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

FIGURE 6
 FLEXIBILITE DU BUDGET 1999
 (valeurs en points de pourcentage et évaluations entre parenthèses) ^a



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

3.7 Exactitude de la prévision fiscale

Les informations nécessaires au calcul de l'indicateur d'exactitude de la dette fiscale proviennent directement des cantons. Les pourcentages sont arrondis au centième inférieur.

Dans leur ensemble, en 1999, les cantons sous-estiment 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 (-5,14%). Alors que huit cantons surestiment ces recettes fiscales, dix-huit cantons les sous-estiment. Certes 1999 a vu l'amorce du retournement conjoncturel actuel. Malgré cela, ce résultat semble confirmer en partie l'hypothèse selon laquelle il existe chez les responsables des finances une tendance systématique à la prudence et à la sous-estimation.

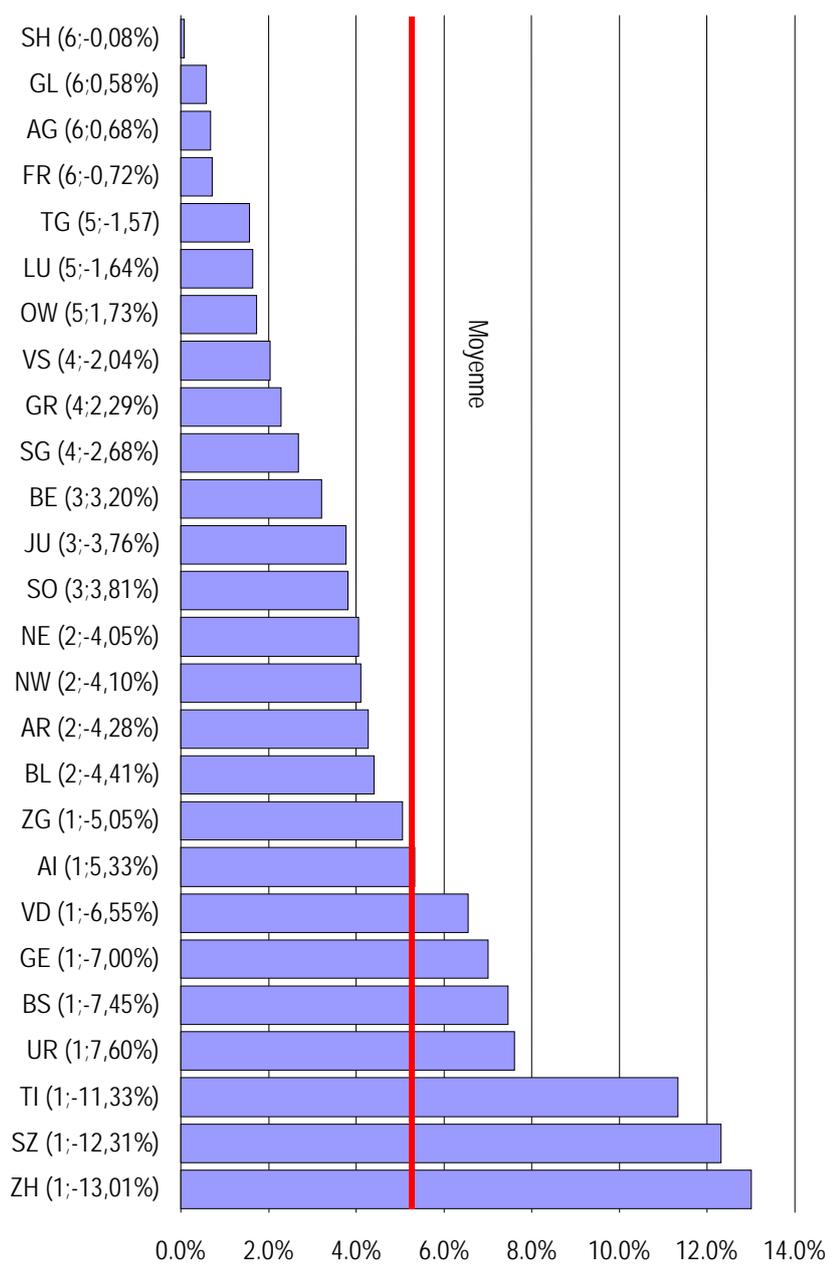
Les cantons dans lesquels la prévision s'est révélée la plus exacte sont Schaffhausen, Glarus, Aargau et Fribourg; dans une moindre mesure Thurgau, Luzern et Obwalden.

D'autres cantons éprouvent en 1999 plus de difficulté à prévoir leurs recettes fiscales: Zürich, Schwyz, Tessin, Uri, Basel-Stadt, Genève, Vaud, Appenzell-Innerrhoden, Zug. Il y a là probablement pour certains un lien avec la bisannualité de l'imposition et un lien avec le degré d'ouverture économique des cantons. Il est d'autant plus difficile de prévoir les recettes fiscales que l'économie du canton est ouverte. L'économie et donc les recettes fiscales subissent plus rapidement et plus fortement les phases d'accélération et de ralentissement de la conjoncture mondiale.

TABLEAU 16
 EXACTITUDE DE LA PREVISION FISCALE 1999
 (valeurs en pourcentage et évaluations)

Canton	Valeur	Evaluation
Zürich (ZH)	-13.01%	1
Bern (BE)	3.20%	3
Luzern (LU)	-1.64%	5
Uri (UR)	7.60%	1
Schwyz (SZ)	-12.31%	1
Obwalden (OW)	1.73%	5
Nidwalden (NW)	-4.10%	2
Glarus (GL)	0.58%	6
Zug (ZG)	-5.05%	1
Fribourg (FR)	-0.72%	6
Solothurn (SO)	3.81%	3
Basel-Stadt (BS)	-7.45%	1
Basel-Landschaft (BL)	-4.41%	2
Schaffhausen (SH)	-0.08%	6
Appenzell A.Rh. (AR)	-4.28%	2
Appenzell I.Rh. (AI)	5.33%	1
St. Gallen (SG)	-2.68%	4
Graubünden (GR)	2.29%	4
Aargau (AG)	0.68%	6
Thurgau (TG)	-1.57%	5
Tessin (TI)	-11.33%	1
Vaud (VD)	-6.55%	1
Valais (VS)	-2.04%	4
Neuchâtel (NE)	-4.05%	2
Genève (GE)	-7.00%	1
Jura (JU)	-3.76%	3
Moyenne	-5.14%	1

FIGURE 7
 EXACTITUDE DE LA PREVISION FISCALE 1999
 (la valeur absolue des pourcentages apparaît dans la figure ;
 les évaluations et les pourcentages sont entre parenthèses)



3.8 Intérêt moyen de la dette

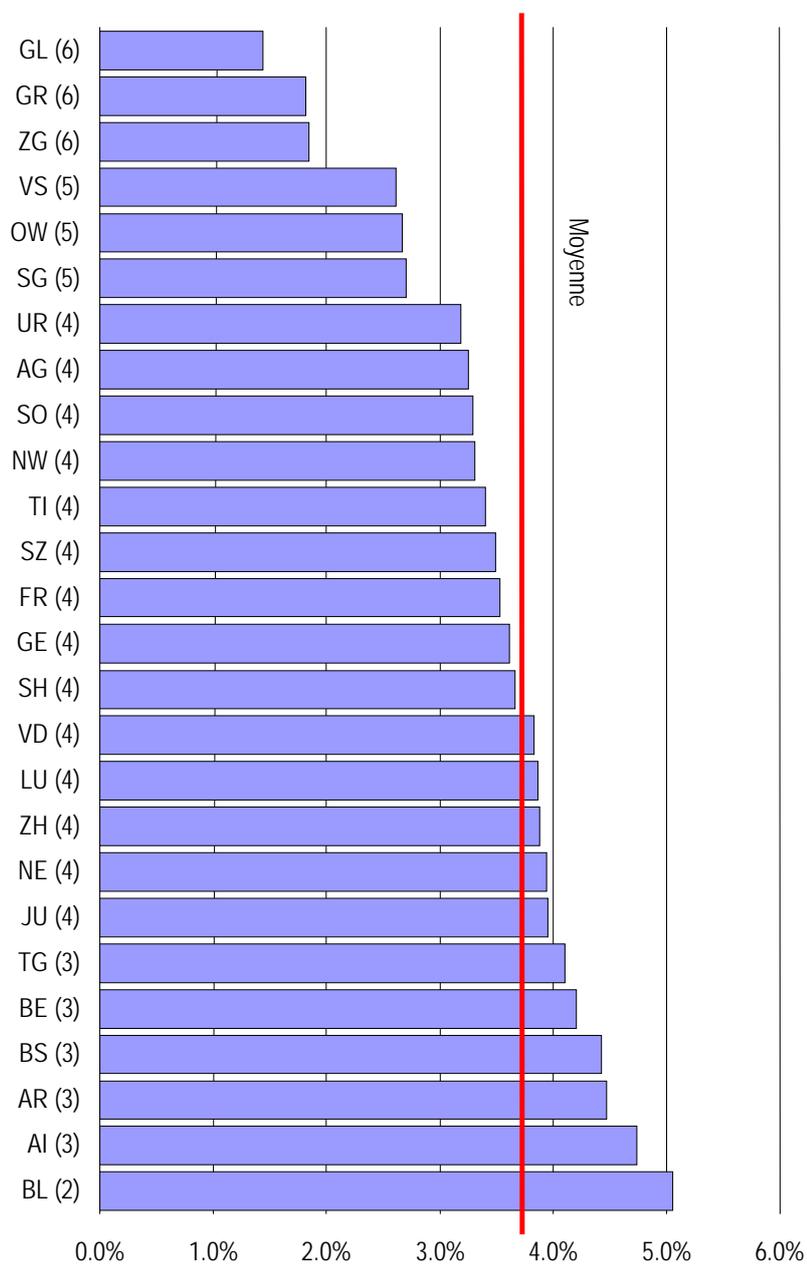
Les éléments nécessaires au calcul de l'endettement net supplémentaire proviennent directement des bilans (Rubriques 20, 21, 23) des cantons. La rubrique 32 est tirée de la statistique du Groupe d'études pour les finances cantonales. Les pourcentages sont arrondis au centième inférieur.

Pour l'ensemble, en 1999, l'intérêt moyen de la dette s'élève à 3,74%. Il s'agit là d'un niveau acceptable. Certains cantons enregistrent une performance significativement meilleure avec moins de 3% : Glarus, Graubünden, Zug, Valais, Obwalden, St.Gallen. A l'inverse des cantons comme Basel-Landschaft, Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrohden, Basel-Stadt, Bern ou Thurgau sont, d'après l'intérêt moyen de la dette, les cantons dont la gestion de la dette est la moins performante.

TABLEAU 17
 INTERET MOYEN DE LA DETTE 1999
 (valeurs en pourcentage et évaluations)

Canton	Valeur	Evaluation
Zürich (ZH)	3.87%	4
Bern (BE)	4.19%	3
Luzern (LU)	3.86%	4
Uri (UR)	3.17%	4
Schwyz (SZ)	3.48%	4
Obwalden (OW)	2.66%	5
Nidwalden (NW)	3.31%	4
Glarus (GL)	1.43%	6
Zug (ZG)	1.84%	6
Fribourg (FR)	3.52%	4
Solothurn (SO)	3.28%	4
Basel-Stadt (BS)	4.42%	3
Basel-Landschaft (BL)	5.05%	2
Schaffhausen (SH)	3.66%	4
Appenzell A.Rh. (AR)	4.46%	3
Appenzell I.Rh. (AI)	4.73%	3
St. Gallen (SG)	2.69%	5
Graubünden (GR)	1.81%	6
Aargau (AG)	3.25%	4
Thurgau (TG)	4.10%	3
Tessin (TI)	3.39%	4
Vaud (VD)	3.83%	4
Valais (VS)	2.60%	5
Neuchâtel (NE)	3.93%	4
Genève (GE)	3.61%	4
Jura (JU)	3.95%	4
Moyenne	3.74%	4

FIGURE 8
 INTERET MOYEN DE LA DETTE 1999
 (valeurs en pourcentage et évaluations entre parenthèses)



3.9 Indicateur synthétique

L'indicateur synthétique révèle des résultats fort contrastés. Il montre en particulier que la réputation des cantons ne correspond plus forcément à la réalité financière la plus récente. Relevons ici les cas contrastés de Zug et de Genève. Zug reste un canton bénéficiant d'une substance économique que beaucoup lui envient. Or le comparatif montre que sa situation financière récente et la qualité de sa gestion financière ne sont probablement pas (ou plus) à la hauteur de sa réputation. Certes le poids des intérêts est nul (les intérêts nets sont négatifs), témoignant d'une quasi absence de dette. Le budget est très flexible. Mais en regard de cela et malgré une forte sous-estimation des recettes fiscales, les dépenses courantes et l'évolution de l'endettement sont mal maîtrisées en 1999 ; par ailleurs l'autofinancement de l'investissement net reste faible.

Quant à lui, le canton de Genève a pendant plusieurs années été désigné –en partie avec Vaud parmi les cantons romands– comme l'exemple d'un canton en mauvaise situation, un canton où la gestion financière laissait à désirer. Le comparatif montre que les choses ont rapidement évolué. Sa couverture des charges, son autofinancement des investissements nets et la flexibilité de son budget sont tout à fait bons. Les points noirs de sa situation sont liés au poids des intérêts de la dette accumulée au cours des dernières années et à la difficulté sans cesse démontrée de prévoir suffisamment précisément les recettes fiscales.

Les résultats du voisin lémanique de Genève sont par contre conformes à la réputation que le canton de Vaud s'est acquise au cours des derniers exercices. Les chiffres montrent que pour ce canton l'héritage du passé est lourd. Le jugement mérite toutefois d'être modéré. En effet, les chiffres témoignent également des efforts entrepris pour maîtriser les dépenses, dynamiser la gestion de trésorerie et, dans une certaine mesure, flexibiliser le budget.

Au plan romand, le canton de Neuchâtel ne se distancie guère du canton de Vaud. Il obtient des résultats légèrement meilleurs du point de vue de la couverture des charges, de l'autofinancement des investissements nets ou de l'endettement supplémentaire. Par contre, il peine à maîtriser ses dépenses.

En milieu de classement par rapport à l'indicateur synthétique figurent en 1999 les cantons du Jura, du Valais et de Fribourg. Zürich s'intercale entre le Jura d'une part et Valais-Fribourg d'autre part. Toutefois ce résultat groupé cache des réalités différentes : Jura et Fribourg obtiennent un quasi-équilibre de leur compte de fonctionnement, tandis que le Valais enregistre un excédent de revenus assez élevé. Cet excédent de revenus lui permet, entre autres, de dégager une marge d'autofinancement supérieure aux investissements nets. Par contre, il maîtrise relativement moins bien la progression de sa dette alors que le poids des intérêts nets constitue déjà une hypothèque sur la gestion financière. Cette hypothèque est encore plus élevée dans le Jura, un canton qui par ailleurs maîtrise bien ses dépenses courantes. Notons encore que Fribourg fait preuve en 1999 d'exactitude dans la prévision fiscale.

En 1999, pour l'ensemble des cantons suisses et sur la base des indicateurs retenus, le canton de Thurgau fait figure de *benchmark*. La valeur que ce canton obtient pour l'indicateur synthétique s'élève à 5,50. Deux indicateurs permettent de mettre en évidence des domaines qui peuvent être améliorés. D'abord et d'un point de vue technique, la gestion de la dette pourrait être plus performante si l'on en juge par l'intérêt moyen de la dette. Ensuite, le poids des intérêts nets par rapport aux recettes fiscales constitue une hypothèque relativement lourde. Toutefois, avec une couverture des charges supérieure à 100%, un autofinancement des investissements nets de 112% et une réduction de l'endettement net de 2% en 1999, ce problème hérité du passé est en voie d'être résolu.

TABLEAU 18
 INDICATEUR SYNTHETIQUE 1999
 Evaluation synthétique pour chaque canton

Canton	Evaluation
Zürich (ZH)	3.63
Bern (BE)	4.81
Luzern (LU)	4.19
Uri (UR)	2.75
Schwyz (SZ)	4.00
Obwalden (OW)	3.06
Nidwalden (NW)	5.25
Glarus (GL)	4.00
Zug (ZG)	2.81
Fribourg (FR)	3.44
Solothurn (SO)	2.56
Basel-Stadt (BS)	4.63
Basel-Landschaft (BL)	3.31
Schaffhausen (SH)	4.19
Appenzell A.Rh. (AR)	4.06
Appenzell I.Rh. (AI)	3.25
St. Gallen (SG)	4.81
Graubünden (GR)	3.25
Aargau (AG)	3.13
Thurgau (TG)	5.50
Tessin (TI)	4.63
Vaud (VD)	1.69
Valais (VS)	3.56
Neuchâtel (NE)	2.00
Genève (GE)	4.88
Jura (JU)	3.75
Moyenne	4.06

FIGURE 9
INDICATEUR SYNTHETIQUE 1999
(évaluation synthétique pour chaque canton)

