



**Institut de hautes études
en administration
publique**

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



Comparatif 2001 des finances cantonales et communales



Comparatif 2001 des finances cantonales et communales

Nils Soguel & Marc-Jean Martin
Rapport FP28-2002
IDHEAP, Chavannes-Lausanne
Septembre 2002

Sommaire

AVANT-PROPOS	VI
1 COMPARER LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS SUISSES	1
1.1 OBJECTIF	1
1.2 STRUCTURE DU COMPARATIF	2
1.3 LIMITES	4
2 DÉFINITION DES INDICATEURS	7
2.1 INDICATEURS DE SANTÉ FINANCIÈRE	7
2.1.1 Couverture des charges (I1)	7
2.1.2 Autofinancement de l'investissement net (I2)	12
2.1.3 Engagements nets supplémentaires (I3)	15
2.1.4 Poids des intérêts nets (I4)	18
2.2 INDICATEURS DE QUALITÉ DE LA GESTION FINANCIÈRE	22
2.2.1 Maîtrise des dépenses courantes (I5)	22
2.2.2 Flexibilité du budget (I6)	24
2.2.3 Exactitude de la prévision fiscale (I7)	28
2.2.4 Intérêt moyen de la dette (I8)	31
2.3 INDICATEURS GLOBAUX	34
3 RÉSULTATS DES INDICATEURS DE SANTÉ FINANCIÈRE	36
3.1 COUVERTURE DES CHARGES (I1)	37
3.2 AUTOFINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT NET (I2)	41
3.3 ENGAGEMENTS NETS SUPPLÉMENTAIRES (I3)	46
3.4 POIDS DES INTÉRÊTS NETS (I4)	50

4 RÉSULTATS DES INDICATEURS DE QUALITÉ DE LA GESTION FINANCIÈRE	54
4.1 MAÎTRISE DES DÉPENSES COURANTES (15)	55
4.2 FLEXIBILITÉ DU BUDGET (16)	59
4.3 EXACTITUDE DE LA PRÉVISION FISCALE (17)	63
4.4 INTÉRÊT MOYEN DE LA DETTE (18)	67
5 RÉSULTATS GLOBAUX	71
5.1 SANTÉ FINANCIÈRE	72
5.2 QUALITÉ DE LA GESTION FINANCIÈRE	77
5.3 INDICATEUR SYNTHÉTIQUE	81
6 COMMENTAIRE DES CANTONS SUR LEUR SITUATION FINANCIÈRE 2001	86
6.1 APPENZELL I.RH. (AI)	86
6.2 BASEL-STADT (BS)	87
6.3 BERN (BE)	87
6.4 FRIBOURG (FR)	88
6.5 GENÈVE (GE)	88
6.6 GLARUS (GL)	88
6.7 JURA (JU)	89
6.8 LUZERN (LU)	89
6.9 NEUCHÂTEL (NE)	90
6.10 OBWALDEN (OW)	90
6.11 SCHAFFHAUSEN (SH)	91
6.12 SCHWYZ (SZ)	92
6.13 SOLOTHURN (SO)	92
6.14 ST. GALLEN (SG)	92
6.15 THURGAU (TG)	93
6.16 TESSIN (TI)	93
6.17 VALAIS (VS)	94
6.18 VAUD (VD)	95

Figures

Figure 1 Structure du comparatif	3
Figure 2 Schéma d'évaluation de la couverture des charges (I1)	10
Figure 3 Cantons : Couverture des charges 2001 (I1)	39
Figure 4 Cantons : Autofinancement de l'investissement net 2001 (I2)	43
Figure 5 Cantons : Engagements nets supplémentaires 2001 (I3)	48
Figure 6 Cantons : Poids des intérêts nets 2001 (I4)	52
Figure 7 Cantons : Maîtrise des dépenses courantes 2001 (I5)	57
Figure 8 Cantons : Flexibilité du budget 2001 (I6)	61
Figure 9 Cantons : Exactitude de la prévision fiscale 2001 (I7)	65
Figure 10 Cantons : Intérêt moyen de la dette 2001 (I8)	69
Figure 11 Cantons : Indicateur de santé financière 2001	74
Figure 12 Cantons : Indicateur de qualité de la gestion financière 2001	79
Figure 13 Cantons : Indicateur synthétique 2001	83

Tableaux

Tableau 1 Evaluation du degré de couverture des charges (I1)	9
Tableau 2 Evaluation de l'autofinancement de l'investissement net (I2)	13
Tableau 3 Evaluation des engagements nets supplémentaires (I3)	16
Tableau 4 Evaluation du poids des intérêts nets (I4)	19
Tableau 5 Evaluation de la maîtrise des dépenses courantes (I5)	23
Tableau 6 Evaluation de la flexibilité du budget (I6)	25
Tableau 7 Evaluation de l'exactitude de la prévision fiscale (I7)	29
Tableau 8 Evaluation de l'intérêt moyen de la dette (I8)	32
Tableau 9 Pondérations des indicateurs	35
Tableau 10 Cantons : Couverture des charges (I1)	38
Tableau 11 Villes : Couverture des charges (I1)	40
Tableau 12 Cantons : Autofinancement de l'investissement net (I2)	42
Tableau 13 Villes : Autofinancement de l'investissement net (I2)	45
Tableau 14 Cantons : Engagements nets supplémentaires (I3)	47
Tableau 15 Villes : Engagements nets supplémentaires (I3))	49
Tableau 16 Cantons : Poids des intérêts nets (I4)	51
Tableau 17 Villes : Poids des intérêts nets (I4)	53
Tableau 18 Cantons : Maîtrise des dépenses courantes (I5)	56
Tableau 19 Villes : Maîtrise des dépenses courantes (I5)	58
Tableau 20 Cantons : Flexibilité du budget (I6)	60

Tableau 21 Villes : Flexibilité du budget (16)	62
Tableau 22 Cantons : Exactitude de la prévision fiscale (17)	64
Tableau 23 Villes : Exactitude de la prévision fiscale (17)	66
Tableau 24 Cantons : Intérêt moyen de la dette (18)	68
Tableau 25 Villes : Intérêt moyen de la dette (18)	70
Tableau 26 Cantons : Indicateur de santé financière)	73
Tableau 27 Villes : Indicateur de santé financière	75
Tableau 28 Cantons : Indicateur de qualité de la gestion financière	78
Tableau 29 Villes : Indicateur de qualité de la gestion financière	80
Tableau 30 Cantons : Indicateur synthétique	82
Tableau 31 Villes : Indicateur synthétique	85

Avant-propos

Comme les années précédentes, le comparatif apporte un éclairage sur la situation financière des collectivités publiques suisses. Quelques modifications ont été apportées par rapport à l'édition précédente.

- Les cantons pouvaient être comparés jusqu'ici à deux référentiels, d'une part à la moyenne des cantons suisses et d'autre part à la Confédération helvétique. A partir de cette année, s'y ajoute un certain nombre de villes suisses. Il s'agit en particulier des chefs-lieux des cantons romands, ainsi que Bellinzona, Berne et Zürich. Avec l'introduction du niveau communal, le Comparatif couvre l'ensemble des échelons institutionnels de notre pays. Cela est possible par le fait que les indicateurs utilisés ne sont généralement que marginalement sensibles à la répartition verticale ou horizontale des tâches et du financement. Toutefois, en particulier pour les communes, il faut rester attentif au fait que certaines d'entre-elles remplissent des missions pour d'autres communes, voir pour le canton (services industriels, assainissement des eaux, etc.). C'est notamment le cas des villes de Lausanne et de Neuchâtel par exemple dans le domaine scolaire et dans le domaine hospitalier. Comparativement, cela accroît leurs investissements, leur patrimoine administratif, leur endettement et leurs charges de fonctionnement (y compris les charges financières). En contrepartie, les

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

- Outre les communes mentionnées ci-dessus, nous voulons rendre accessible le comparatif à toutes les collectivités locales qui souhaiteraient comparer leur situation financière à celle de leur canton ou à celle d'autres communes. A cette fin, il est possible de télécharger sur le site internet de l'IDHEAP (www.idheap.ch > finances publiques), un fichier Excel®. Ce fichier permet la saisie rapide des informations nécessaires et le calcul automatique des indicateurs. Ainsi l'utilisateur peut facilement porter un jugement sur la situation de sa collectivité. Par échange de bons procédés, nous souhaiterions que le fichier une fois rempli nous soit renvoyé à l'adresse comparatif@idheap.unil.ch. L'idée est qu'au fur et à mesure que les communes nous envoient leur fichier, une base de données puisse être constituée et consultée sur le site internet de l'IDHEAP.
- A côté de cela, la banque de données sur les administrations cantonales et communales suisses (badac.ch) donne accès à tous les indicateurs calculés par nos soins (Confédération, cantons et chefs-lieux).
- Une modification est apportée à l'évaluation du degré de couverture des charges. Le mode d'évaluation précédemment utilisé pénalisait encore trop les cantons qui cherchent volontairement à dégager un excédent du compte de fonctionnement afin de se désendetter. C'est pourquoi il a été admis qu'un degré de couverture sensiblement supérieur à 100% ne devait pas être *de facto* considéré trop négativement ¹.

¹ Voir Rubrique 2.1.1, page 7.

- Finalement, nous avons souhaité donner la possibilité aux cantons d'apporter eux-mêmes un éclairage sur leur situation financière à l'issue de l'exercice 2001. Plusieurs cantons ont saisi cette opportunité. Leur commentaire est reproduit tel que nous l'avons reçu au chapitre « Commentaire des cantons sur leur situation financière 2001 ».

Les auteurs tiennent à remercier vivement ...

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

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

1

Comparer la situation financière des collectivités suisses

1.1 Objectif

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

1.2 Structure du comparatif

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

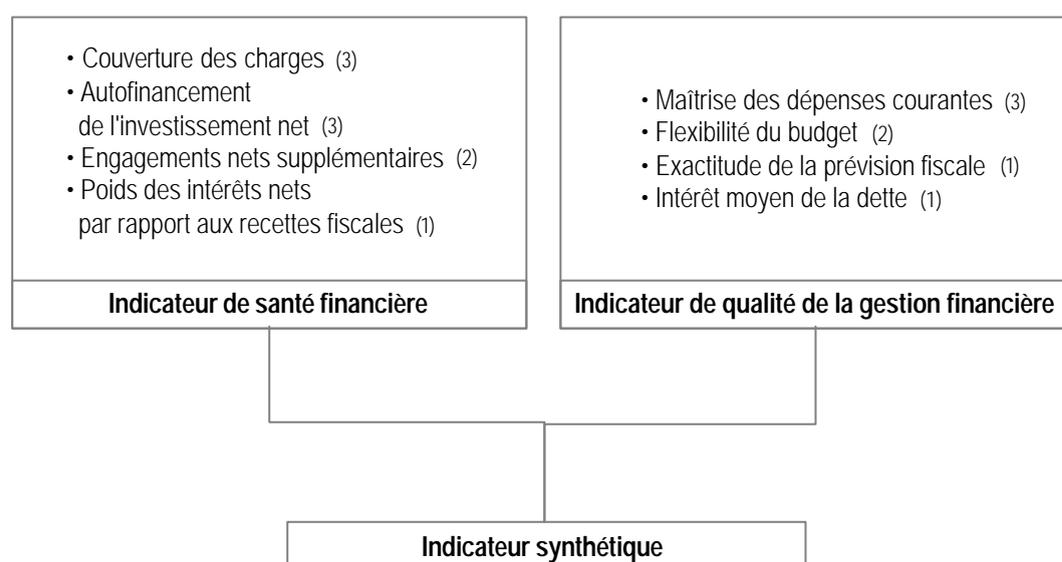
Partant de ce constat, le comparatif utilise plusieurs indicateurs que l'on peut classer en deux groupes. Un premier groupe d'indicateurs s'intéresse à la *santé financière* de la collectivité, reconnaissant que cette santé –plus ou moins bonne– peut être due à des facteurs exogènes. Ces indicateurs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

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

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

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

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

De même, le comparatif n'inclut pas une analyse de la structure démographique ou de la structure d'activités actuelles et futures. Il s'agit là d'éléments importants : une collectivité ne vit, dit-on, que par les personnes et les entreprises qui la composent. Toutefois cette question déborde du cadre strict des finances cantonales et communales.

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

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

Mentionnons enfin que le comparatif est tributaire des pratiques comptables. Certes un modèle harmonisé, recommandé par la Conférence des Directeurs cantonaux des finances, existe. Mais ce modèle, lorsqu'il

est utilisé, est appliqué de manière fort différente. Cela explique que les données relatives au bouclage du dernier exercice comptable ne sont pas disponibles rapidement de manière uniformisée et centralisée. Le Groupe d'études pour les finances cantonales et l'Administration fédérale des finances effectuent un gros travail pour apurer ce qu'il est possible de ramener au plus petit dénominateur commun². Reste que les résultats comptables découlent de pratiques qui peuvent diverger. Mentionnons uniquement la question des pratiques en matière d'amortissement, de dotation aux provisions, de définition de l'investissement ou de délimitation des périodes comptables³. Le lecteur gardera donc toujours en mémoire que le comparatif est tributaire de pratiques hétérogènes⁴.

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

D'abord une telle provision est assimilable à un capital étranger provisionné. En effet, si le risque se réalise, la charge doit être effectivement payée et la

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

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

⁴ La Conférence des Directeurs cantonaux des finances cherche à introduire une certaine uniformité. 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.

provision se transforme en dette financière. Par conséquent, la provision accroît d'autant les engagements de la collectivité vis-à-vis de l'extérieur (à moins que la provision ne soit constituée ; auquel cas elle est sans effet sur les engagements nets, même si elle accroît les engagements bruts).

Le lien entre dotations aux provisions et autofinancement donne lieu à davantage de discussions. Dans la mesure où une dotation constitue une charge et n'occasionne pas de décaissement, elle fait partie de l'épargne de la collectivité. Par conséquent, elle devrait contribuer à l'autofinancement. Toutefois, les dotations aux provisions pour risques et charges constituent des charges décaissables à échéance indéterminée. Elles permettent ainsi la constitution de capitaux permanents, mais qui 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 collectivités. Cela n'est évidemment pas réalisable pour un analyste extérieur. C'est pourquoi, nous considérons que les dotations aux provisions, pour autant qu'elles soient comptabilisées comme amortissements sous la rubrique 33 (hormis 330, 'Amortissements du patrimoine financier'), constituent un élément de l'autofinancement. Nous adoptons ainsi la même optique que le Groupe d'études pour les finances cantonales.

2

Définition des indicateurs

2.1 Indicateurs de santé financière

2.1.1 Couverture des charges (I1)

Présentation

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

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

Le compte de fonctionnement est l'équivalent du compte d'exploitation de l'entreprise. Il est donc au cœur de la gestion financière des collectivités. Selon un principe fondamental de gestion financière, il devrait être équilibré au moins à moyen terme. Cela signifie que les revenus courants devraient

correspondre à environ 100 % des charges courantes sur une période de quelques années.

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

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

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

Le mode d'évaluation présenté dans le Tableau 1 diffère légèrement de celui utilisé dans le comparatif 2000. En effet ce dernier pénalisait encore trop les cantons qui cherchent volontairement à dégager un excédent du compte de fonctionnement afin de reconstituer leur fortune nette et de se désendetter. C'est pourquoi il a été admis qu'un degré de couverture sensiblement supérieur à 100% ne devait pas être *de facto* considéré par trop négativement. Le nouveau mode d'évaluation permet d'atténuer le phénomène.

TABLEAU 1

EVALUATION DU DEGRE DE COUVERTURE DES CHARGES (I1) ⁵

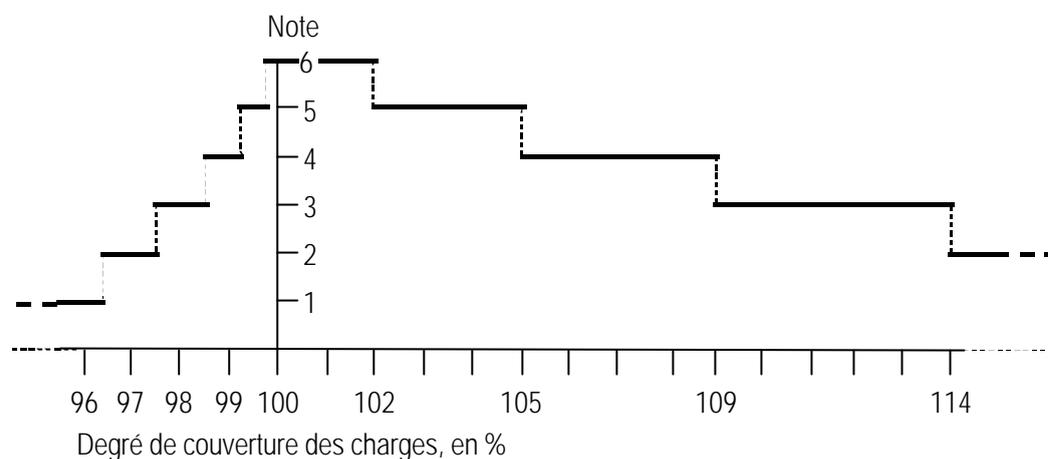
Limites de la couverture des charges [I1]	Appréciation	Note
99,75 % ≤ I1 ≤ 102,00 %	Equilibre ou quasi-équilibre	6
102,00 % < I1 ≤ 105,00 % 99,25 % ≤ I1 < 99,75 %	Léger excédent de revenus ou de charges (non problématique)	5
105,00 % < I1 ≤ 109,00 % 98,50 % ≤ I1 < 99,25 %	Excédent de revenus ou de charges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

La Figure 2 l'illustre en mettant en relation le degré de couverture des charges –reporté sur l'axe horizontal– avec la note –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.

⁵ Le tableau ci-dessous rappelle comment était évalué le degré de couverture des charges dans le comparatif 2000.

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

FIGURE 2
SCHEMA D'EVALUATION DE LA COUVERTURE DES CHARGES (1)



Détails techniques

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

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

Dans le modèle comptable de la Confédération, les revenus courants correspondent aux revenus totaux du compte de résultats statistique, desquels on soustrait les prélèvements sur les financements spéciaux par analogie au traitement réservé aux données cantonales et communales. Les charges courantes sont données par les charges totales du compte de résultats statistique après déduction des attributions aux financements spéciaux.

2.1.2 Autofinancement de l'investissement net (I2)

Présentation

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

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

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

mesure cette situation se justifie et doit être tolérée, même si elle entraîne un alourdissement de la dette.

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

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

TABLEAU 2

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

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

Détails techniques

Dans le modèle comptable harmonisé des collectivités publiques suisses, l'autofinancement correspond au solde du compte de fonctionnement (4-3) auquel s'ajoutent les amortissements ordinaires et extraordinaires du

patrimoine administratif, ainsi que les amortissements du découvert au bilan (rubrique 33, hormis 330, 'Amortissements du patrimoine financier').

L'investissement net résulte de l'ensemble des dépenses d'investissement (5) desquelles on retranche les recettes d'investissement (60 à 67). Dans les collectivités de petite taille, le volume d'investissement varie parfois fortement d'un exercice à l'autre. En effet, le nombre de projets y est plus réduit que dans d'autres et le flux de dépenses lié à ces projets ne peut pas être réparti uniformément dans le temps. Par conséquent, ces collectivités ne disposent pas toujours d'un autofinancement annuel assez important pour couvrir ces dépenses. Elles doivent alors recourir à l'emprunt, parfois massivement. Toutefois lorsqu'aucun gros projet ne doit être financé, ces collectivités peuvent dégager un excédent d'autofinancement et amortir leur dette. Il en résulte une forte variation de l'autofinancement. Pour éviter ces variations nous lisons le flux d'investissement en prenant la moyenne des trois dernières années. Notons que cela ne change pas les résultats pour les collectivités de grande taille. Ces dernières connaissent en effet un flux de dépenses d'investissement plus constant à travers les exercices comptables.

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

2.1.3 Engagements nets supplémentaires (I3)

Présentation

Cet indicateur mesure l'accroissement (ou la diminution) des engagements nets pendant l'exercice. Il témoigne de la politique actuelle d'endettement et de provisionnement de la collectivité⁶. 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'emprunt⁷. Toutefois cette approche ne tient pas compte des réaménagements intervenus dans le bilan de la collectivité. Elle ne reflète en particulier pas les opérations sur provisions et réserves réalisées potentiellement hors compte administratif. C'est pourquoi nous mesurons l'évolution de l'ensemble des engagements nets (dettes et provisions notamment) au cours de l'exercice et nous rapportons cette variation aux dépenses courantes de l'exercice⁸ :

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

Un résultat inférieur à 0% indique que le canton –la commune– s'est désengagé vis-à-vis de tiers en termes nets au cours de l'exercice. Son stock d'engagements est inférieur à ce qu'il était en début d'exercice soit

⁶ L'indicateur suivant 'poids des intérêts passifs' reflète quant à lui l'héritage du passé.

⁷ Voir l'indicateur précédent 'autofinancement de l'investissement net'.

⁸ Il aurait aussi été possible de rapporter la variation du stock des engagements nets aux engagements en début d'exercice. Toutefois certaines collectivités ont très peu d'engagements. Dans ce cas, une faible variation en termes absolus provoque une grande variation en termes relatifs lorsque l'on utilise le stock d'engagements nets comme dénominateur. C'est pourquoi nous utilisons une grandeur qui témoigne mieux de la surface financière du canton ou de la commune : ses dépenses de fonctionnement (dépenses courantes).

parce que la collectivité a réduit son endettement brut ou ses provisions, soit parce qu'elle a augmenté ses avoirs financiers.

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

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

TABLEAU 3
EVALUATION DES ENGAGEMENTS NETS SUPPLEMENTAIRES (I3)

Engagements nets supplémentaires [I3]	Appréciation	Note
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 collectivités publiques suisses, les engagements nets correspondent aux engagements figurant au passif du bilan (20 'engagements courants', 21 et 22 'dettes', 23 'engagements envers des entités particulières', 24 'provisions', 25 'passifs transitoires') desquels on soustrait les éléments du patrimoine financier (10 à 13). Les dépenses courantes correspondent aux charges du compte de fonctionnement (3) dont on exclut par définition les opérations comptables

comme les amortissements (33), les attributions aux financements spéciaux (38) et les imputations internes (39). On exclut également les subventions redistribuées qui ne font que transiter par le budget des collectivités (37).

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

2.1.4 Poids des intérêts nets (I4)

Présentation

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

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

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

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

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

essentiellement parce que les recettes fiscales diminuent. Une reprise conjoncturelle conduit à l'amélioration du résultat.

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

TABLEAU 4
EVALUATION DU POIDS DES INTERETS NETS (I4)

Poids des intérêts nets [I4]	Appréciation	Note
$I4 \leq 0,0\%$	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 –d'une commune– sert aussi à financer des placements dans le patrimoine financier. Or ces placements génèrent des recettes qui alimentent le compte de fonctionnement et couvrent en totalité ou en partie les intérêts passifs. Par conséquent, selon le modèle comptable harmonisé des collectivités publiques suisses, il faut déduire les intérêts actifs (420 à 422) et les loyers (423) du patrimoine financier des intérêts passifs (32). Nous renonçons à déduire 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 temps⁹. Nous ne déduisons pas non plus les revenus du patrimoine administratif (425 à 429). En effet, ces éléments résultent de la gestion courante des collectivités et non pas de la gestion de leur dette et de leur trésorerie. De plus, la manière de les comptabiliser varie d'une collectivité à l'autre, ce qui pourrait fausser la comparaison¹⁰.

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

⁹ Nous partons là du principe que la gestion des collectivités publiques ne doit pas être spéculative.

¹⁰ Par exemple, la part des cantons au bénéfice de la Banque nationale suisse est tantôt enregistrée comme le revenu d'une participation permanente (426), comme un autre revenu (429), voire comme une part à des recettes sans affectation (44).

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

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

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

2.2 Indicateurs de qualité de la gestion financière

2.2.1 Maîtrise des dépenses courantes (I5)

Présentation

Cet indicateur renseigne sur l'aptitude de la collectivité et de ses responsables financiers à maîtriser l'évolution des dépenses courantes. Notons qu'il figure parmi les indicateurs utilisés par le Ministère français de l'économie, de l'industrie et des finances pour évaluer la soutenabilité de la gestion financière du gouvernement¹⁷. Il mesure la progression (ou la baisse) des dépenses par rapport aux dépenses de l'exercice précédent :

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

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

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

¹⁷ Notes Bleues de Bercy, N° 180, 2000, p. 5.

En effet, les collectivités sont globalement soumises aux mêmes conditions.

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

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

TABLEAU 5
EVALUATION DE LA MAITRISE DES DEPENSES COURANTES (15)

Maîtrise des dépenses courantes [15]	Appréciation	Note
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 collectivités publiques suisses, comme indiqué précédemment, les dépenses courantes excluent les amortissements (33), les subventions redistribuées (37), les attributions aux financements spéciaux (38) et les imputations internes (39).

Nous avons indiqué précédemment que, dans le modèle comptable de la Confédération, les dépenses courantes s'obtiennent grâce à la

décomposition des dépenses figurant au compte financier entre les dépenses courantes et les dépenses d'investissement.

2.2.2 Flexibilité du budget (I6)

Présentation

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

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

à d'autres (par exemple l'ordre public). Ainsi la part relative des unes s'accroît et celle des autres décroît. Cela signifie que la gestion financière de la collectivité est plus flexible que celle d'une collectivité où les parts relatives n'ont pas évolué. Du point de vue technique, on additionne les variations des parts relatives d'un exercice à l'autre pour chacune des dix fonctions. Les variations sont mesurées en valeurs absolues. Le recours aux valeurs absolues permet d'éviter les compensations entre une fonction en croissance et une fonction en réduction. Notons que l'unité de mesure de cet indicateur n'est pas le pourcentage contrairement à celle des autres indicateurs. Il s'agit de points de pourcentage dans la mesure où les variations de parts relatives mesurées en pourcents s'additionnent.

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

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

TABLEAU 6
EVALUATION DE LA FLEXIBILITE DU BUDGET (I6)

Flexibilité budgétaire [I6]	Appréciation	Note
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 collectivités de faible taille ont probablement un budget plus flexible que les collectivités de plus grande taille. Pour ces derniers, l'inertie est en effet supérieure. Ensuite, certaines collectivités cherchent à améliorer le volume et la qualité des prestations dans des domaines présentant des insuffisances, tandis que le budget absolu d'autres domaines reste stable. Un tel effort provoque un accroissement de l'ensemble des charges de fonctionnement. Arithmétiquement, cet accroissement réduit la part budgétaire des domaines dont le budget absolu est stable ; il augmente celle des domaines dont le budget s'accroît. La valeur de l'indicateur s'élève sans que cela n'indique à proprement parler une plus grande flexibilité budgétaire.

Détails techniques

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

Malgré ces recommandations, l'examen des rapports des comptes des collectivités révèle la plus grande diversité. Plusieurs collectivités publient cette statistique sous une forme différente¹² ou ne la publient pas du tout. Parmi elles, certaines ont bien voulu répondre à nos demandes et nous

¹² 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.

fournir ces renseignements. Sans cela, 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, certes moins satisfaisante, pose problème si l'administration subit une réorganisation d'un exercice à l'autre.

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

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

2.2.3 Exactitude de la prévision fiscale (I7)

Présentation

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

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

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

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

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

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

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

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

Détails techniques

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

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

2.2.4 Intérêt moyen de la dette (I8)

Présentation

Cet indicateur tente de cerner la performance d'un domaine essentiellement technique de la gestion financière d'une collectivité, celui de la gestion de trésorerie. Une gestion de trésorerie efficace permet de limiter les coûts de la dette et plus généralement permet au canton d'être plus efficace. Pour simplifier nous nous intéressons ici au taux d'intérêt moyen de la dette brute¹³. C'est pourquoi cet indicateur met en relation le volume d'intérêts passifs payés par la collectivité 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, de la commune. En effet, cet indicateur est largement tributaire des performances antérieures de la gestion de trésorerie (choix des créanciers, du moment de l'emprunt, de ses modalités, de sa durée notamment, etc.). Il est également tributaire de la bonité de la collectivité au moment où les emprunts préexistants ont été contractés ; bonité qui, il faut le souligner, est intimement liée à la situation financière de la collectivité.

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

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

¹³ 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.

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

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

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

Intérêt moyen de la dette [I8]	Appréciation	Note
$I8 \leq 2,5\%$	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'une collectivité de la note 3 à la note 2 ne signifie pas automatiquement que sa gestion de trésorerie devient moins performante. Cela peut dénoter que le loyer de l'argent s'est durablement renchéri.

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) ¹⁴. Ces éléments n'apparaissent en effet parmi les engagements que de manière éphémère et/ou n'ont pas d'incidence sur les intérêts débiteurs. Par conséquent la dette brute se résume aux dettes à court terme (21), aux dettes à moyen et long termes (22) et aux engagements envers des entités particulières (23). Les intérêts passifs correspondent aux intérêts payés sur ces différents postes débiteurs (321, 322 et 323).

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

¹⁴ Il est exceptionnel que des engagements courants nécessitent le paiement d'intérêts passifs. Etant donné que les comptes cantonaux ou communaux ne permettent pas de distinguer les engagements courants porteurs d'intérêts de ceux qui ne le sont pas, l'ensemble de ces engagements est exclu du calcul de la dette brute. Parallèlement, l'ensemble des intérêts passifs sur les engagements courants est ignoré.

2.3 Indicateurs globaux

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

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

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

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

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

Certains indicateurs nous apparaissent plus importants que d'autres en particulier pour juger de l'évolution annuelle. Il s'agit de la couverture des charges, de l'autofinancement de l'investissement net et de la maîtrise des dépenses. Ces indicateurs sont donc surpondérés (facteur 3). En effet pour nous ils montrent dans quelle mesure la collectivité suit –ou est 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 notes est-elle divisée par la somme des pondérations, soit 9 pour l'indicateur de santé financière, 7 pour l'indicateur de qualité de la gestion financière et 16 pour l'indicateur synthétique (Cf. Tableau 9).

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

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

3

Résultats des indicateurs de santé financière

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

Pour les cantons, les tableaux indiquent la valeur des indicateurs en pourcentage et la note qui en découle, pour 1999, 2000 et pour 2001. Un signe ↗ traduit une amélioration de la note en 2000 et 2001 ; un signe ↘ une détérioration et un signe → une stabilité (note 2001 identique à la note 2000). Les tableaux indiquent également la valeur et la note obtenues par la Confédération, ainsi que la moyenne des cantons suisses. Il s'agit d'une moyenne pondérée des 26 cantons, c'est-à-dire que la somme des numérateurs est ramenée à la somme des dénominateurs. Dans les tableaux, les cantons sont rangés selon leur ordre habituel.

Les figures présentent la valeur 2001 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.

S'agissant des villes considérées et pour chaque indicateur, un tableau complète le panorama. Il indique la valeur des indicateurs en pourcentage et la note qui en découle pour 2001.

3.1 Couverture des charges (I1)

Pour les cantons, la couverture des charges est calculée à l'aide de la statistique du Groupe d'études pour les finances cantonales (Rubriques 3, 38, 39, 4, 48, 49). Les rubriques 37 et 47 proviennent directement des cantons. Pour les communes, les données proviennent toutes directement des communes. Pour la Confédération, les informations proviennent uniquement du Compte d'Etat. Les pourcentages sont arrondis au centième ¹⁵.

En 2001, la situation des cantons qui en 2000 se trouvaient face à une couverture des charges inférieure à 100% s'améliore. Il s'agit d'Uri, Nidwalden, Fribourg, Solothurn, Graubünden, Vaud et Genève. Ce dernier retrouve le niveau qu'il aurait connu en 2000 s'il n'avait dû subir les conséquences du provisionnement des risques liés aux crédits de la Banque cantonale transférés à la Fondation de valorisation des actifs de la dite banque.

En 2000, la couverture était également inférieure à 100% pour le Canton de Neuchâtel. Elle perd encore un point de pour-cent à 98,88%. Par ailleurs, quatre cantons –Basel-Landschaft, Appenzell-Innerrhoden, Valais et Jura– passent d'un niveau supérieur à 100% en 2000 à un niveau sensiblement inférieur à 100% en 2001. Du coup, leur évaluation passe de 5 ou 6 en 2000 à 3 pour les deux premiers, à 2 pour le Jura et à 1 pour le Valais. Relevons que la Confédération se trouve dans une situation similaire puisque sa couverture des charges s'écroule de 104,00% (note 5) à 89,43% (1). Elle retrouve ainsi un niveau proche de celui de 1999.

¹⁵ Par rapport aux éléments publiés dans le comparatif 2000, le nouveau mode d'évaluation de la couverture des charges induit quelques modifications pour les cantons dont les charges sont couvertes au-delà de 100%. Pour le Canton du Jura, une révision des éléments 1999 conduit à une légère détérioration de l'évaluation par rapport aux résultats publiés précédemment (5 contre 6).

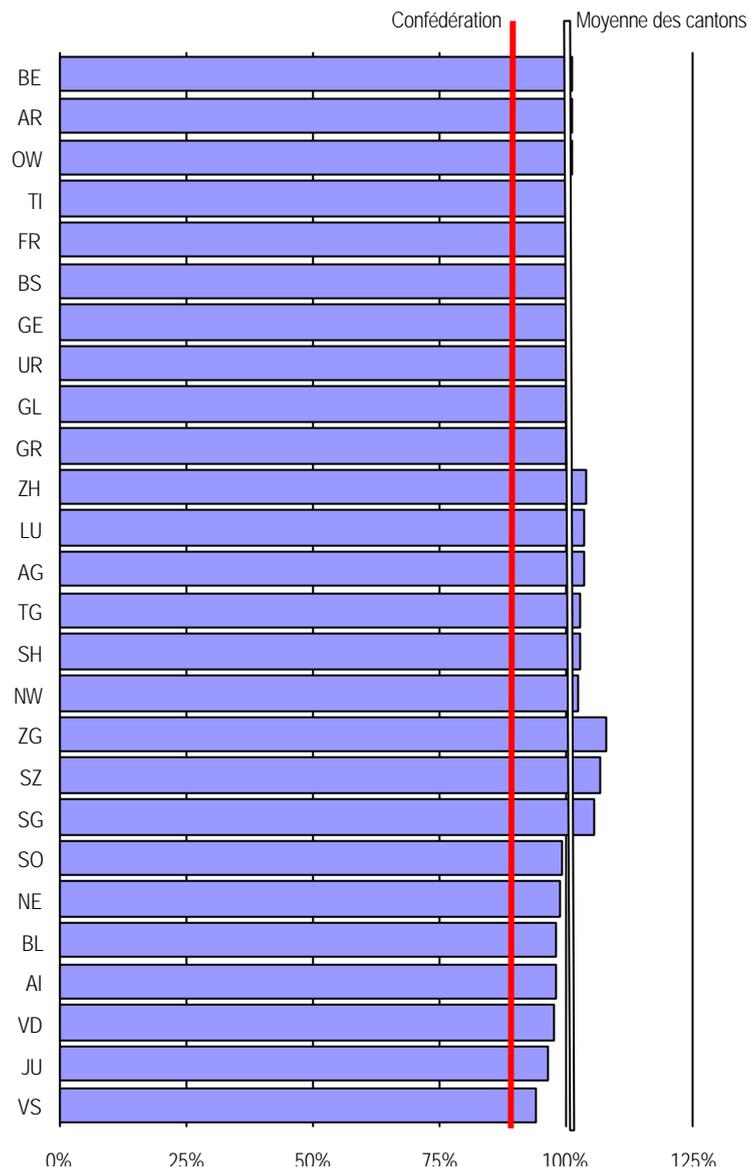
TABLEAU 10

CANTONS : COUVERTURE DES CHARGES (I1)

(valeurs en pourcentage, notes et évolutions 2000-2001)

Canton	1999		2000		2001		Evolution 2000-2001
	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note	
Zürich (ZH)	105.91%	4	108.31%	4	103.66%	5	↗
Bern (BE)	100.72%	6	104.44%	5	101.05%	6	↗
Luzern (LU)	103.63%	5	103.53%	5	103.46%	5	→
Uri (UR)	98.63%	4	96.71%	2	99.96%	6	↗
Schwyz (SZ)	114.99%	2	115.11%	2	106.54%	4	↗
Obwalden (OW)	98.35%	3	101.45%	6	100.94%	6	→
Nidwalden (NW)	100.36%	6	99.60%	5	102.30%	5	→
Glarus (GL)	101.68%	6	109.00%	4	99.83%	6	↗
Zug (ZG)	101.93%	6	105.22%	4	107.77%	4	→
Fribourg (FR)	98.99%	4	99.54%	5	100.62%	6	↗
Solothurn (SO)	95.55%	1	96.98%	2	98.91%	4	↗
Basel-Stadt (BS)	103.47%	5	107.02%	4	100.35%	6	↗
Basel-Landschaft (BL)	103.57%	5	104.72%	5	97.86%	3	↘
Schaffhausen (SH)	101.88%	6	101.31%	6	102.55%	5	↘
Appenzell A.Rh. (AR)	102.12%	5	103.04%	5	101.03%	6	↗
Appenzell I.Rh. (AI)	102.14%	5	101.50%	6	97.84%	3	↘
St. Gallen (SG)	101.36%	6	102.46%	5	105.27%	4	↘
Graubünden (GR)	97.56%	3	98.63%	4	99.77%	6	↗
Aargau (AG)	100.47%	6	101.75%	6	103.26%	5	↘
Thurgau (TG)	100.56%	6	101.65%	6	102.82%	5	↘
Tessin (TI)	102.42%	5	104.07%	5	100.83%	6	↗
Vaud (VD)	96.10%	1	91.91%	1	97.29%	2	↗
Valais (VS)	104.01%	5	100.95%	6	93.95%	1	↘
Neuchâtel (NE)	98.50%	4	99.87%	6	98.88%	4	↘
Genève (GE)	100.37%	6	67.77%	1	100.27%	6	↗
Jura (JU)	99.24%	4	100.04%	6	96.46%	2	↘
Moyenne	101.53%	6	97.53%	3	101.01%	6	↗
Confédération	91.51%	1	104.00%	5	89.43%	1	↘

FIGURE 3
 CANTONS : COUVERTURE DES CHARGES 2001 (1)
 (valeurs en pourcentage)



Plusieurs cantons bénéficiant d'un fort excédent de revenus en 2000 reviennent à une situation plus proche de l'équilibre du compte de fonctionnement : Zürich, Bern, Schwyz, Glarus, Basel-Stadt, Appenzell-Ausserrhoden, Tessin. C'est pourquoi les évaluations de ces cantons s'améliorent pour se situer entre 4 et 6.

Schaffhausen, St-Gallen, Aargau, Thurgau et Zug voient leur excédent de revenus s'accroître encore en 2001. Certes, cela leur permet d'accroître leur fortune nette ou/et de réduire leur découvert au bilan. Toutefois, cela signifie que ces cantons enregistrent, plus encore qu'en 2000, des revenus en excès par rapport aux services offerts (charges). Dès lors et à l'exception de Zug (qui reste à 4), leurs évaluations se dégradent légèrement passant de 6 à 5 (5 à 4 pour St-Gallen).

Si l'on fait abstraction des conséquences de l'assainissement de la Banque cantonale de Genève (BCGE) sur la moyenne 2000, la situation générale des cantons n'évolue que légèrement : 101,01% et évaluation 6 en 2001 contre 102,58% et évaluation 5 en 2000 (ou 97,53% et évaluation 3 en considérant les conséquences de l'assainissement de la BCGE). Globalement, la situation des villes considérées n'est guère différente. En effet, elles sont souvent proches de l'équilibre (6), sauf Zürich et Genève qui enregistrent un fort excédent de revenus et Bellinzona qui souffre d'un excédent de charges.

TABLEAU 11

VILLES : COUVERTURE DES CHARGES (I1)
(valeurs en pourcentage et notes 2001)

Ville	Valeur	Note
Bellinzona	98.98%	4
Bern	100.60%	6
Delémont	99.94%	6
Fribourg	100.16%	6
Genève	106.57%	4
Lausanne	100.00%	6
Neuchâtel	101.53%	6
Sion	100.77%	6
Zürich	120.03%	1

3.2 Autofinancement de l'investissement net (I2)

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

En 2001, 15 cantons –1 de moins qu'en 2000– autofinancent intégralement leurs investissements grâce à un degré d'autofinancement supérieur à 100% (y compris St.Gallen). Ainsi, à travers leurs activités administratives, ces cantons ont la capacité de réduire leur endettement. Ce bon résultat explique qu'en moyenne les cantons autofinancent intégralement leurs investissements. Ce constat se vérifie sur les trois années considérées avec un léger fléchissement en 2001 par rapport à 2000 : 133,99% contre 141,59%. Plusieurs villes sont dans cette situation. Le cas de Bern appelle un commentaire. Deux raisons expliquent que le degré d'autofinancement dépasse 1000%. D'abord l'autofinancement –apparaissant au numérateur du ratio– est élevé en 2001, représentant le double de son volume 2000 (126 contre 69 millions de francs). Ensuite l'investissement net –figurant au dénominateur– est faible. Rappelons qu'il s'agit là de la moyenne des dépenses nettes d'investissements des trois dernières années. Or en 2001, la Ville bénéficie de davantage de recettes qu'elle ne consent de dépenses d'investissement¹⁶.

¹⁶ Cette situation découle de la vente de biens-fonds dans le domaine de la formation professionnelle. Notons qu'en 2000, la Ville avait déjà bénéficié de recettes d'investissement extraordinaires avec la vente de bien-fonds liés au Gymnase et au Séminaire. Ces recettes avaient réduit ses investissements nets de manière telle qu'ils représentaient la moitié de son autofinancement.

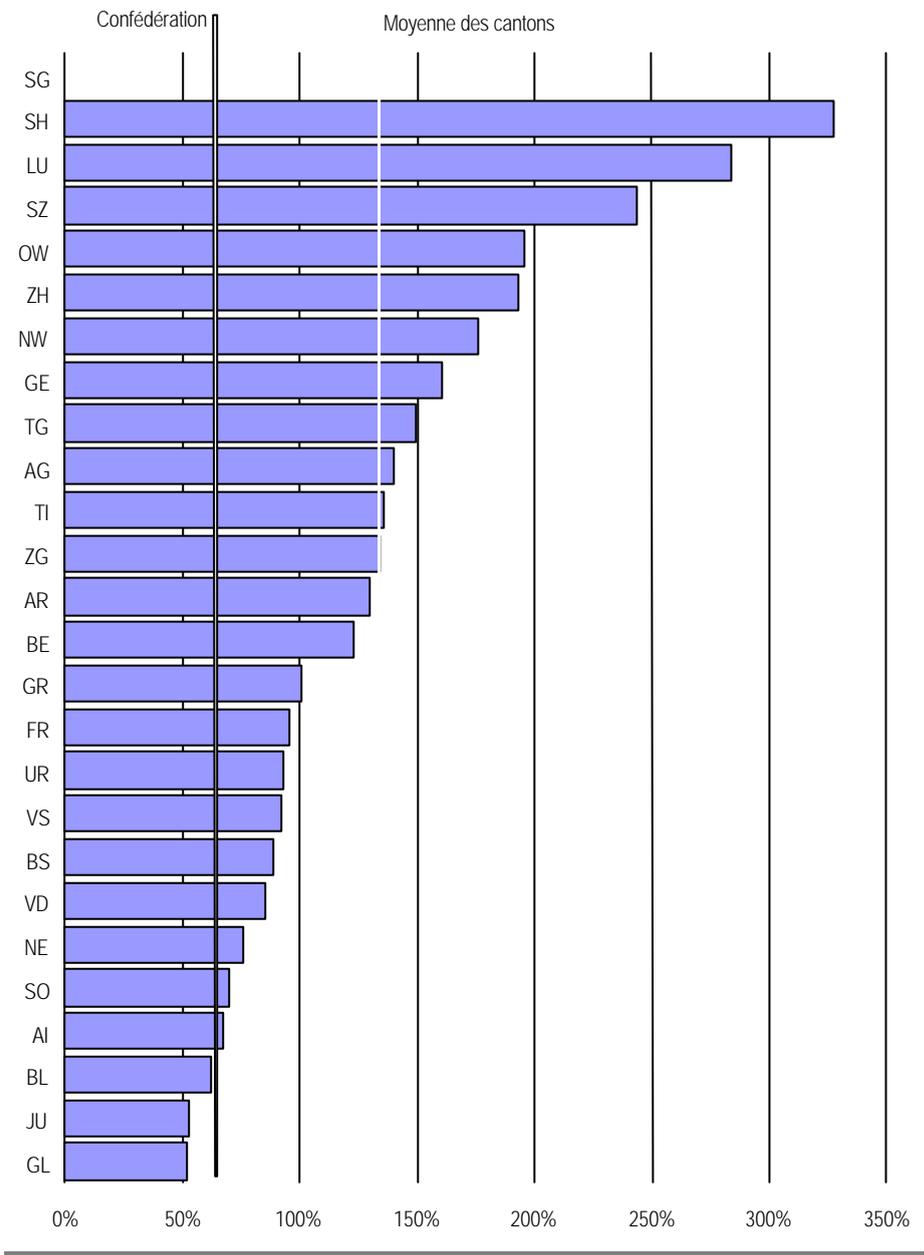
TABLEAU 12

CANTONS : AUTOFINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT NET (I2)
(valeurs en pourcentage, notes et évolutions 2000- 2001)

Canton	1999		2000		2001		Evolution 2000-2001
	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note	
Zürich (ZH)	170.82%	6	236.57%	6	193.26%	6	→
Bern (BE)	119.85%	6	199.61%	6	122.69%	6	→
Luzern (LU)	120.08%	6	170.73%	6	283.98%	6	→
Uri (UR)	27.65%	1	39.52%	1	92.50%	5	↗
Schwyz (SZ)	277.08%	6	261.03%	6	243.91%	6	→
Obwalden (OW)	72.60%	3	161.51%	6	196.07%	6	→
Nidwalden (NW)	98.24%	5	112.15%	6	176.20%	6	→
Glarus (GL)	70.72%	3	84.66%	4	51.65%	2	↘
Zug (ZG)	49.47%	1	91.65%	5	133.69%	6	↗
Fribourg (FR)	70.12%	3	79.65%	3	95.73%	5	↗
Solothurn (SO)	82.00%	4	85.29%	4	70.15%	3	↘
Basel-Stadt (BS)	109.37%	6	151.01%	6	88.38%	4	↘
Basel-Landschaft (BL)	84.68%	4	93.57%	5	61.95%	2	↘
Schaffhausen (SH)	78.74%	3	151.94%	6	327.26%	6	→
Appenzell A.Rh. (AR)	123.85%	6	126.51%	6	129.52%	6	→
Appenzell I.Rh. (AI)	62.59%	2	120.58%	6	67.63%	2	↘
St. Gallen (SG) ^a	139.69%	6	810.14%	6	—	6	→
Graubünden (GR)	72.04%	3	84.86%	4	100.48%	6	↗
Aargau (AG)	63.90%	2	125.26%	6	140.40%	6	→
Thurgau (TG)	112.41%	6	125.79%	6	149.29%	6	→
Tessin (TI)	105.54%	6	148.31%	6	135.42%	6	→
Vaud (VD)	4.37%	1	-131.32%	1	84.80%	4	↗
Valais (VS)	124.41%	6	88.84%	4	91.89%	5	↗
Neuchâtel (NE)	53.14%	2	71.60%	3	76.21%	3	→
Genève (GE)	137.83%	6	181.29%	6	160.57%	6	→
Jura (JU)	55.30%	2	125.58%	6	53.00%	2	↘
Moyenne	108.61%	6	141.59%	6	133.99%	6	→
Confédération	40.98%	1	205.64%	6	64.99%	2	↘

^a La valeur pour St.Gallen n'est pas mentionnée en raison d'un investissement net moyen sur trois ans présentant une valeur négative. Toutefois, calculé sur 1 an, le degré d'autofinancement s'élève à 370%.

FIGURE 4
 CANTONS : AUTOFINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT NET 2001 (I2)
 (valeurs en pourcentage)



En 2000, le Canton de St.Gallen a connu une situation identique à celle de la Ville de Berne en 2000 : son investissement net négatif était de 201,2 millions de francs suite au remboursement du capital de dotation de la Banque cantonale. En 1999 l'investissement net était de 123,5 millions et en 2001 de 25,7 millions de francs. Sur les trois années, l'investissement net reste donc négatif à hauteur de -52,0 millions de francs. Il serait faux de rapporter l'autofinancement de 2001 de 95,1 millions de francs à un dénominateur négatif. C'est pourquoi aucune valeur n'est mentionnée dans le tableau. Mais *de facto* le degré d'autofinancement est excellent justifiant une évaluation de 6. D'ailleurs, calculé sur la seule année 2001, le résultat s'élève à 370,1%.

Par ailleurs, cinq autres cantons bénéficient d'un bon résultat avec un degré supérieur à 80%. Il s'agit de Fribourg, Uri, Valais, Basel-Stadt et Vaud.

Les villes de Lausanne et de Neuchâtel dégagent un autofinancement relativement faible. Cette situation est imputable à des efforts d'investissement consentis en 2001 pour des infrastructures qui profiteront à d'autres communes, sans qu'en 2001 ces dernières aient déjà contribué à autofinancer ces investissements. On peut donc s'attendre à ce que le résultat s'améliore lorsque l'effort d'investissement se ralentira.

Par ailleurs, quatre cantons disposent d'un faible, voire trop faible, autofinancement. Il s'agit de Appenzell-Innerrhoden, Basel-Landschaft, Jura et Glarus. Par rapport à 2000, la situation de ces cantons s'est significativement dégradée. Cette année-là, leur résultat était bon à très bon. Même en 1999, l'autofinancement était généralement meilleur. Le même constat s'applique pour la Confédération. Cette dernière voit sa capacité à autofinancer ses investissements nettes s'effondrer passant de 206% en 2000 à 65%. Mais dans son cas, la situation reste meilleure que ce qu'elle était en 1999 où seul 41% des investissements étaient autofinancés.

TABLEAU 13
 VILLES : AUTOFINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT NET (I2)
 (valeurs en pourcentage et notes 2001)

Ville	Valeur	Note
Bellinzona	77.00%	3
Bern	1012.22%	6
Delémont	92.02%	5
Fribourg	98.10%	5
Genève	313.33%	6
Lausanne	72.40%	3 ^a
Neuchâtel	56.50%	2 ^a
Sion	110.51%	6
Zürich	230.04%	6

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

3.3 Engagements nets supplémentaires (I3)

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

Comme le laissait présager le degré d'autofinancement, plusieurs cantons réussissent à réduire leurs engagements nets en 2001. Au total, le stock des engagements nets se réduit dans 20 cantons (contre 14 en 2000 et 11 en 1999). Schwyz continue à se désengager fortement (-10,85% par rapport aux dépenses courantes). Comme lui, 7 autres cantons ont constamment réduit leur dépendance vis-à-vis des créanciers au cours de ces trois années : Zürich, Nidwalden, Appenzell-Ausserrhoden, Schaffhausen, Tessin, St.Gallen et Basel-Landschaft.

Valais, Jura, Genève et Neuchâtel se trouvent dans la situation inverse : chacune de ces trois années a vu leurs engagements nets augmenter. Pour le premier nommé, cette augmentation est particulièrement marquée en 2001. La hausse est également marquée pour Thurgau et Glarus, alors que ces deux cantons avaient pu réduire leur dépendance en 2000.

Le fait qu'une forte majorité de cantons se désengage permet à l'ensemble des cantons suisses d'enregistrer un repli de 2,98% de leurs engagements nets par rapport à l'ensemble de leurs dépenses courantes. Un tel recul ne s'était pas produit en 1999 et en 2000, années où les engagements étaient stables, voire en très légère croissance (si l'on fait abstraction des opérations liées à la Banque cantonale genevoise).

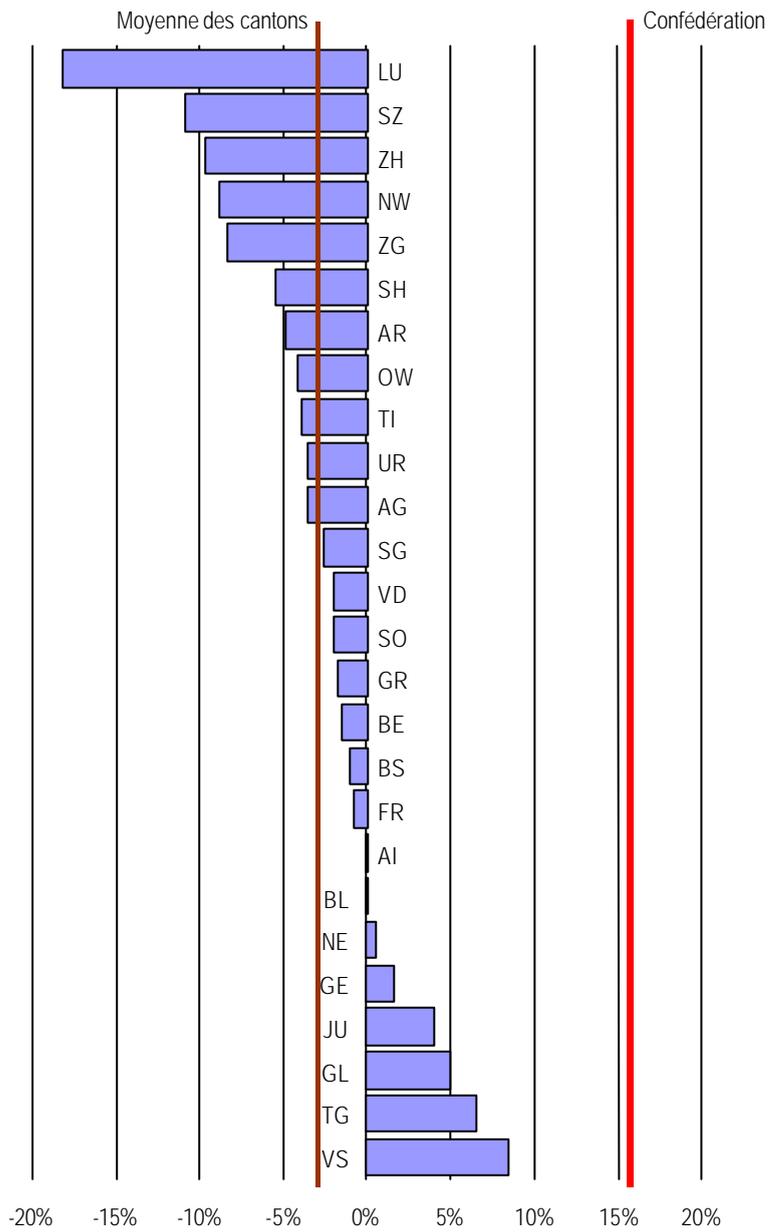
TABLEAU 14

CANTONS : ENGAGEMENTS NETS SUPPLEMENTAIRES (I3)

(valeurs en pourcentage, notes et évolutions 2000-2001)

Canton	1999		2000		2001		Evolution 2000-2001
	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note	
Zürich (ZH)	-7.88%	6	-11.94%	6	-9.61%	6	→
Bern (BE)	0.23%	5	20.37%	1	-1.54%	6	↗
Luzern (LU)	-3.76%	6	29.40%	1	-18.12%	6	↗
Uri (UR)	10.75%	1	6.19%	1	-3.59%	6	↗
Schwyz (SZ)	-26.88%	6	-14.66%	6	-10.85%	6	→
Obwalden (OW)	1.36%	4	-1.15%	6	-4.16%	6	→
Nidwalden (NW)	-2.29%	6	-3.13%	6	-8.86%	6	→
Glarus (GL)	1.50%	4	-0.60%	6	5.00%	1	↘
Zug (ZG)	8.70%	1	-3.55%	6	-8.27%	6	→
Fribourg (FR)	1.02%	4	0.46%	5	-0.83%	6	↗
Solothurn (SO)	0.71%	5	0.25%	5	-1.91%	6	↗
Basel-Stadt (BS)	0.55%	5	-5.55%	6	-0.99%	6	→
Basel-Landschaft (BL)	-0.83%	6	-1.28%	6	-0.05%	6	→
Schaffhausen (SH)	-0.71%	6	-4.12%	6	-5.47%	6	→
Appenzell A.Rh. (AR)	-5.90%	6	-7.75%	6	-4.83%	6	→
Appenzell I.Rh. (AI)	-4.38%	6	0.08%	5	-0.11%	6	↗
St. Gallen (SG)	-0.72%	6	-14.19%	6	-2.62%	6	→
Graubünden (GR)	23.21%	1	0.51%	5	-1.72%	6	↗
Aargau (AG)	4.03%	1	-1.47%	6	-3.50%	6	→
Thurgau (TG)	-2.07%	6	-13.65%	6	6.55%	1	↘
Tessin (TI)	-1.89%	6	-7.65%	6	-3.90%	6	→
Vaud (VD)	7.92%	1	10.70%	1	-2.01%	6	↗
Valais (VS)	2.11%	3	0.98%	5	8.45%	1	↘
Neuchâtel (NE)	2.42%	3	1.64%	4	0.54%	5	↗
Genève (GE)	0.99%	5	52.88%	1	1.64%	4	↗
Jura (JU)	0.73%	5	6.12%	1	3.97%	2	↗
Moyenne	0.11%	5	6.46%	1	-2.98%	6	↗
Confédération	8.47%	1	16.13%	1	16.07%	1	→

FIGURE 5
CANTONS : ENGAGEMENTS NETS SUPPLEMENTAIRES 2001 (I3)
(valeurs en pourcentage)



Ce constat plutôt positif ne s'applique pas à la Confédération. Jamais au cours des trois années sous revue elle n'a pu réduire ou même stabiliser ses engagements. Le niveau de croissance alarmant constaté en 2000 se perpétue en 2001 (plus de 16%). Aucun canton, ni aucune des villes considérées n'atteint pareil niveau. Certes, la dette fédérale se réduit en termes bruts grâce à différentes opérations de bilan et essentiellement sous l'effet de la diminution du patrimoine financier (notamment par la baisse des placements auprès de la Banque nationale suisse). Mais il n'en demeure pas moins qu'en termes nets les engagements de la Confédération enregistrent à nouveau un bond spectaculaire.

TABLEAU 15
 VILLES : ENGAGEMENTS NETS SUPPLEMENTAIRES (I3)
 (valeurs en pourcentage et notes 2001)

Ville	Valeur	Note
Bellinzona	-3.48%	6
Bern	-11.99%	6
Delémont	0.91%	5
Fribourg	-1.68%	6
Genève	-15.09%	6
Lausanne	2.49%	3
Neuchâtel	1.34%	4
Sion	-0.89%	6
Zürich	-13.03%	6

3.4 Poids des intérêts nets (I4)

Pour les cantons, le poids des intérêts nets est calculé à l'aide de la statistique du Groupe d'études pour les finances cantonales (Rubriques 32, 400 à 404) et des comptes cantonaux (420 à 423). Pour les communes, les données proviennent toutes directement des communes. Pour la Confédération, les informations proviennent uniquement du Compte d'Etat. Les pourcentages sont arrondis au centième inférieur¹⁷.

De façon générale, le léger allègement des intérêts nets par rapport aux recettes fiscales observé dans les cantons entre 1999 et 2000 se confirme. Ce poids se réduit à presque 6% en 2001. Par contre, l'hypothèque de la dette de la Confédération sur ses recettes fiscales, hypothèque qui avait précédemment suivi le reflux observé dans les cantons, s'est accrue en 2001. Toutefois, elle reste faible : sur 100 francs d'impôts directs perçus, elle consacre 6 francs au service de sa dette, à l'instar de l'ensemble des cantons.

Même si la situation ne se détériore dans aucun canton au point de conduire à une baisse de l'évaluation, la situation reste difficile dans cinq cantons au moins : Vaud, Jura, Bern, Obwalden et Neuchâtel. Le paiement des intérêts nets y absorbe environ un dixième des recettes fiscales. Parmi ces cantons, seul celui du Jura voit l'hypothèque sur ses recettes fiscales s'accroître encore en 2001 passant de 10,37% à 10,44%. Des quatre autres cantons, Vaud et Obwalden bénéficient d'un allègement aboutissant à une amélioration de l'évaluation qui passe de 1 en 2000 à 2 en 2001.

¹⁷ Une révision des éléments 1999 et 2000 à la lumière d'informations émanant du Canton de Vaud conduit à une légère amélioration de l'évaluation 1999 de ce canton et de l'évaluation 2000 de la moyenne des cantons, cela par rapport aux résultats publiés précédemment (respectivement 2 contre 1 et 4 contre 3).

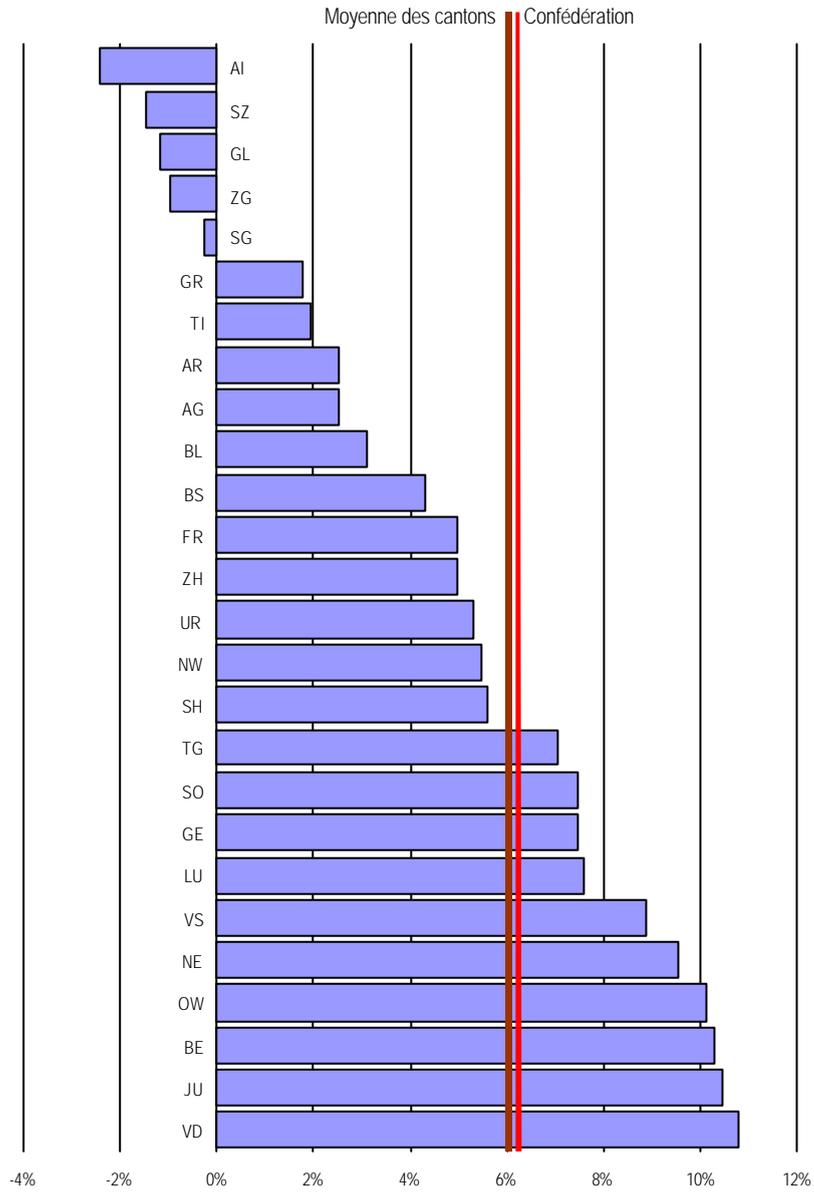
TABLEAU 16

CANTONS : POIDS DES INTERETS NETS (I4)

(valeurs en pourcentage, notes et évolutions 2000-2001)

Canton	1999		2000		2001		Evolution 2000-2001
	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note	
Zürich (ZH)	8.49%	3	6.16%	4	4.97%	4	→
Bern (BE)	11.55%	1	10.75%	2	10.28%	2	→
Luzern (LU)	10.33%	2	9.85%	2	7.59%	3	↗
Uri (UR)	5.61%	4	6.35%	4	5.29%	4	→
Schwyz (SZ)	2.96%	5	0.19%	5	-1.46%	6	↗
Obwalden (OW)	11.55%	1	12.13%	1	10.09%	2	↗
Nidwalden (NW)	7.82%	3	6.81%	4	5.48%	4	→
Glarus (GL)	0.15%	5	-0.81%	6	-1.18%	6	→
Zug (ZG)	-0.17%	6	-0.80%	6	-0.95%	6	→
Fribourg (FR)	4.84%	4	4.92%	4	4.95%	4	→
Solothurn (SO)	8.57%	3	7.73%	3	7.43%	3	→
Basel-Stadt (BS)	6.84%	4	4.51%	4	4.28%	4	→
Basel-Landschaft (BL)	4.28%	4	3.59%	5	3.08%	5	→
Schaffhausen (SH)	6.76%	4	6.48%	4	5.57%	4	→
Appenzell A.Rh. (AR)	5.14%	4	4.78%	4	2.53%	5	↗
Appenzell I.Rh. (AI)	-0.97%	6	-0.69%	6	-2.41%	6	→
St. Gallen (SG)	3.10%	5	2.28%	5	-0.25%	6	↗
Graubünden (GR)	1.19%	5	1.64%	5	1.75%	5	→
Aargau (AG)	3.11%	5	3.29%	5	3.63%	5	→
Thurgau (TG)	9.96%	2	8.57%	3	7.02%	3	→
Tessin (TI)	3.28%	5	2.43%	5	1.95%	5	→
Vaud (VD)	10.89%	2	12.72%	1	10.79%	2	↗
Valais (VS)	8.61%	3	8.86%	3	8.88%	3	→
Neuchâtel (NE)	11.12%	1	9.94%	2	9.51%	2	→
Genève (GE)	8.56%	3	8.58%	3	7.44%	3	→
Jura (JU)	11.07%	1	10.37%	2	10.44%	2	→
Moyenne	7.65%	3	6.95%	4	6.05%	4	→
Confédération	7.65%	3	5.28%	4	6.17%	4	→

FIGURE 6
CANTONS : POIDS DES INTERETS NETS 2001 (14)
(valeurs en pourcentage)



Schwyz et St.Gallen rejoignent Glarus, Zug et Appenzell Innerrhoden dans le groupe des cantons dont les intérêts nets sont négatifs : les placements y rapportent davantage d'intérêts actifs que la dette ne leur coûte en intérêts passifs (évaluation 6). Outre Schwyz et St.Gallen parmi les cantons non endettés, et Vaud et Obwalden dans les cantons fortement endettés, 2001 voit une amélioration de l'évaluation dans deux autres cantons : Appenzell-Ausserrhoden et Luzern (respectivement de 4 à 5 et de 2 à 3).

Il est plus difficile de porter un jugement d'ensemble sur la situation des villes. En effet, le résultat de l'indicateur peut être significativement influencé parce qu'elles entretiennent des infrastructures profitant à d'autres collectivités (hôpitaux, bâtiments scolaires, services industriels, installations d'assainissement, etc.). De telles infrastructures sont source d'endettement et d'intérêts passifs. Cela enflé donc le numérateur du ratio –les intérêts nets–, mais le dénominateur n'est pas affecté. En effet, ces infrastructures n'améliorent pas les recettes fiscales, même si les villes qui les entretiennent bénéficient de recettes d'autres types. Dans ce cas le résultat est inférieur pour cet indicateur. Lausanne et Neuchâtel sont en particulier dans ce cas, et potentiellement Bern et Delémont. On relèvera par ailleurs que Genève est la seule des villes considérées où les intérêts nets sont négatifs.

TABLEAU 17

VILLES : POIDS DES INTERETS NETS (I4)
(valeurs en pourcentage et notes 2001)

Ville	Valeur	Note
Bellinzona	4.71%	4
Bern	9.13%	2
Delémont	8.60%	3
Fribourg	4.67%	4
Genève	-1.31%	6
Lausanne	12.36%	1 ^a
Neuchâtel	12.70%	1 ^a
Sion	3.50%	5
Zürich	1.60%	5

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

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)

Pour les cantons, l'indicateur mesurant la maîtrise des dépenses courantes est calculé à l'aide de la statistique du Groupe d'études pour les finances cantonales pour le total des charges de fonctionnement (Rubriques 3, 33, 38 et 39). La rubrique 37 provient directement des comptes des cantons. Pour les communes, les données proviennent toutes directement des communes. Pour la Confédération, les informations proviennent uniquement du Compte d'Etat. Les pourcentages sont arrondis au centième inférieur¹⁸.

En 2000, deux cantons avaient réussi à réduire leurs dépenses courantes (Solothurn et Thurgau). En 2001, seul Glarus y parvient et voit ses dépenses diminuer de 1,47%. Au-delà de ce cas particulier, plusieurs cantons maîtrisent mieux leurs dépenses en 2001 qu'au cours de l'exercice précédent. Il s'agit de Schwyz (note 3), de Fribourg (4), de Basel-Landschaft (2), et de Neuchâtel (6). Notons que Fribourg et Neuchâtel avaient déjà assisté à un reflux de leurs dépenses de fonctionnement en 2000.

Par contre, cinq cantons enregistrent à nouveau une détérioration de leurs résultats : Bern (dont l'évaluation passe de 2 à 1), Obwalden (de 2 à 1), Schaffhausen (de 4 à 3), St.Gallen (de 2 à 1), Tessin (de 5 à 2) et Jura (de 3 à 2).

Outre Bern, Obwalden et St.Gallen dont l'évaluation s'était déjà réduite entre 1999 et 2000, plusieurs cantons connaissent un emballement de leurs dépenses en 2001. Il s'agit de Zürich (10,45% de hausse des dépenses), Nidwalden (10,17%), Zug (6,19%), Basel-Stadt (7,44%), Graubünden (6,31%), Aargau (6,08%), Vaud (6,59%), Valais (18,77%).

¹⁸ Une révision des éléments 1999 pour le Canton du Jura conduit à une légère amélioration de l'évaluation publiée précédemment (5 contre 4).

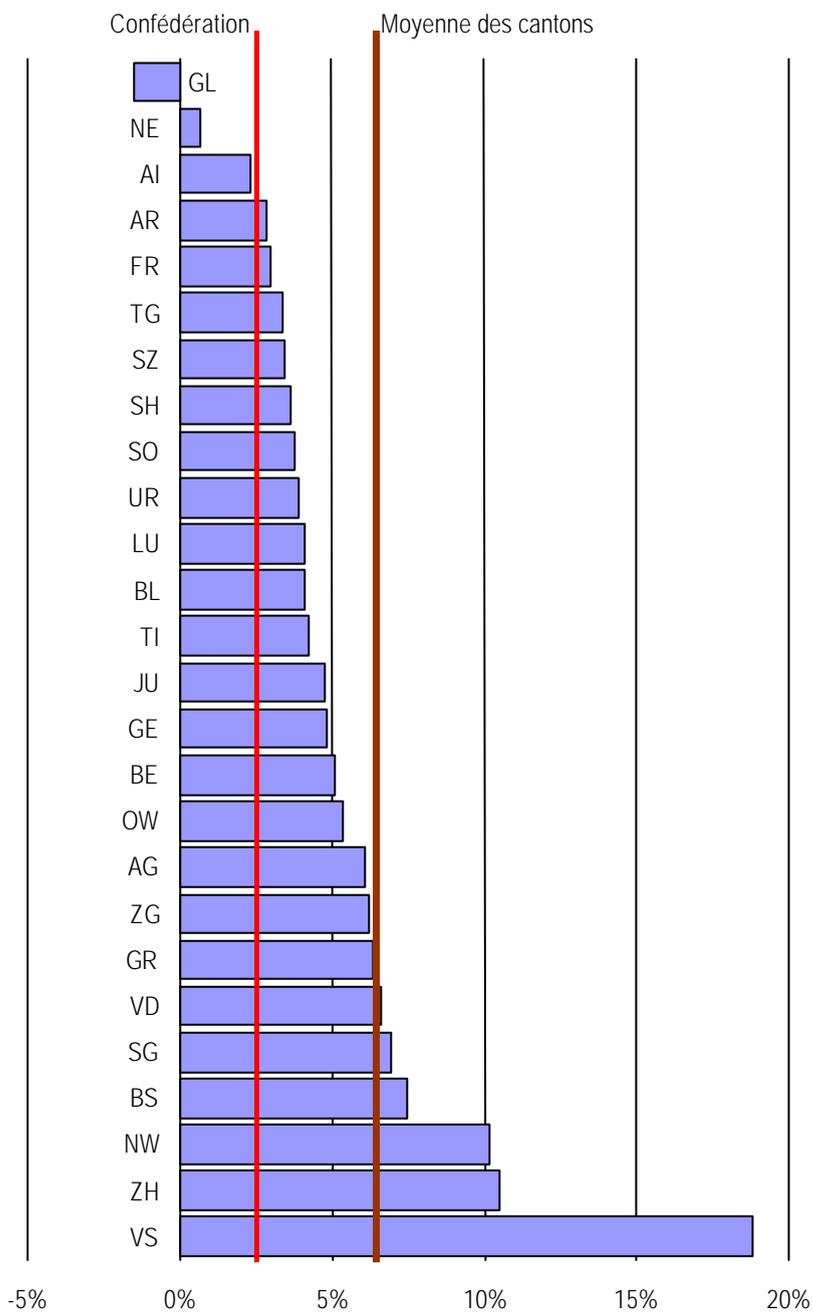
TABLEAU 18

CANTONS : MAITRISE DES DEPENSES COURANTES (I5)

(valeurs en pourcentage, notes et évolutions 2000-2001)

Canton	1999		2000		2001		Evolution 2000-2001
	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note	
Zürich (ZH)	6.86%	1	1.96%	5	10.45%	1	↘
Bern (BE)	0.91%	6	4.77%	2	5.10%	1	↘
Luzern (LU)	3.34%	3	3.64%	3	4.06%	2	↘
Uri (UR)	0.83%	6	0.31%	6	3.88%	3	↘
Schwyz (SZ)	5.59%	1	7.78%	1	3.46%	3	↗
Obwalden (OW)	3.03%	3	4.36%	2	5.31%	1	↘
Nidwalden (NW)	-8.43%	6	5.62%	1	10.17%	1	→
Glarus (GL)	4.09%	2	4.14%	2	-1.47%	6	↗
Zug (ZG)	6.65%	1	3.50%	3	6.19%	1	↘
Fribourg (FR)	5.45%	1	3.66%	3	2.96%	4	↗
Solothurn (SO)	5.75%	1	-4.26%	6	3.73%	3	↘
Basel-Stadt (BS)	0.03%	6	5.19%	1	7.44%	1	→
Basel-Landschaft (BL)	5.43%	1	5.45%	1	4.12%	2	↗
Schaffhausen (SH)	-1.15%	6	2.25%	4	3.65%	3	↘
Appenzell A.Rh. (AR)	4.64%	2	2.07%	4	2.84%	4	→
Appenzell I.Rh. (AI)	5.38%	1	1.33%	5	2.33%	4	↘
St. Gallen (SG)	1.49%	5	4.88%	2	6.89%	1	↘
Graubünden (GR)	2.41%	4	0.61%	6	6.31%	1	↘
Aargau (AG)	4.47%	2	1.37%	5	6.08%	1	↘
Thurgau (TG)	1.00%	6	-14.45%	6	3.37%	3	↘
Tessin (TI)	0.95%	6	1.76%	5	4.20%	2	↘
Vaud (VD)	3.16%	3	6.55%	1	6.59%	1	→
Valais (VS)	6.11%	1	5.88%	1	18.77%	1	→
Neuchâtel (NE)	5.66%	1	3.35%	3	0.64%	6	↗
Genève (GE)	2.53%	4	4.21%	2	4.80%	2	→
Jura (JU)	1.91%	5	3.22%	3	4.75%	2	↘
Moyenne	3.35%	3	3.30%	3	6.42%	1	↘
Confédération	-0.06%	6	2.73%	4	2.35%	4	→

FIGURE 7
 CANTONS : MAITRISE DES DEPENSES COURANTES 2001 (I5)
 (valeurs en pourcentage)



Le fait que 11 cantons soient dans cette situation montre que les dépenses sont encore moins maîtrisées que précédemment. La détérioration du résultat d'ensemble des cantons (de 3,3% en 1999 et 2000 à 6,4% en 2001) témoigne d'un affaiblissement de la discipline budgétaire, alors même que cette discipline n'était pas particulièrement marquée (évaluation 3 en 1999 et 2000). Par chance, cet affaiblissement s'accompagne d'une poussée des recettes –fiscales notamment–. Du coup, la couverture des charges et l'autofinancement s'améliorent, tandis que le poids des intérêts nets diminue avec l'endettement.

S'agissant de la Confédération, la maîtrise des dépenses courantes s'est légèrement améliorée par rapport à 2000 (2,73% en 2000 contre 2,35% pour l'exercice précédent). Cette maîtrise est donc toujours assez bonne. Ce sont davantage les dépenses d'investissement et les dépenses extraordinaires qui donnent du fil à retordre à la Confédération.

Les villes considérées offrent des situations contrastées. Certaines maîtrisent complètement leurs dépenses courantes ou les réduisent (Bellinzona, Bern, Fribourg ou Sion). Dans d'autres, les dépenses ne sont pas maîtrisées (Genève, Lausanne, Neuchâtel).

TABLEAU 19

VILLES : MAITRISE DES DEPENSES COURANTES (I5)

(valeurs en pourcentage et notes 2001)

Ville	Valeur	Note
Bellinzona	0.33%	6
Bern	-1.78%	6
Delémont	3.24%	3
Fribourg	-1.14%	6
Genève	7.58%	1
Lausanne	5.21%	1
Neuchâtel	5.75%	1
Sion	-0.87%	6
Zürich	3.62%	3

4.2 Flexibilité du budget (I6)

Plusieurs sources ont dû être utilisées pour évaluer la flexibilité des budgets cantonaux. Seuls onze cantons publient une classification fonctionnelle dans leurs comptes 1998, 1999 et 2000. Obwalden, Fribourg, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Aargau, 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 sept cantons (Bern, Luzern, Glarus, Zug, Appenzell Innerrhoden, Graubünden, Jura). Pour Nidwalden, il reste nécessaire de recourir à la classification organique au moment de la mise sous presse. Pour les communes, les données proviennent toutes directement des communes. Pour la Confédération, les informations proviennent du Compte d'Etat. Les pourcentages sont arrondis au centième supérieur¹⁹.

La flexibilité budgétaire des cantons s'accroît par rapport à 2000, et cela après qu'elle a déjà augmenté entre 1999 et 2000. Toutefois, les mutations profondes (évaluation 6) ne sont guère plus fréquentes en 2001 qu'en 2000 : 8 cantons sont concernés contre 9 en 2000 (et 7 en 1999). Ces fortes mutations résultent souvent de débudgétisations ou dépenses extraordinaires. Toujours est-il que Valais, Glarus, Appenzell-Innerrhoden et Genève sont des cantons où, année après année, d'importants volumes de dépenses sont réaffectés (ou reclassés ?) vers de nouvelles tâches. Il en va de même des villes considérées.

¹⁹ Pour les cantons d'Obwalden et de Basel-Landschaft, le comparatif 2001 s'appuie sur les données produites de façon spécifique par les cantons pour 1999, 2000 et 2001.

TABLEAU 20

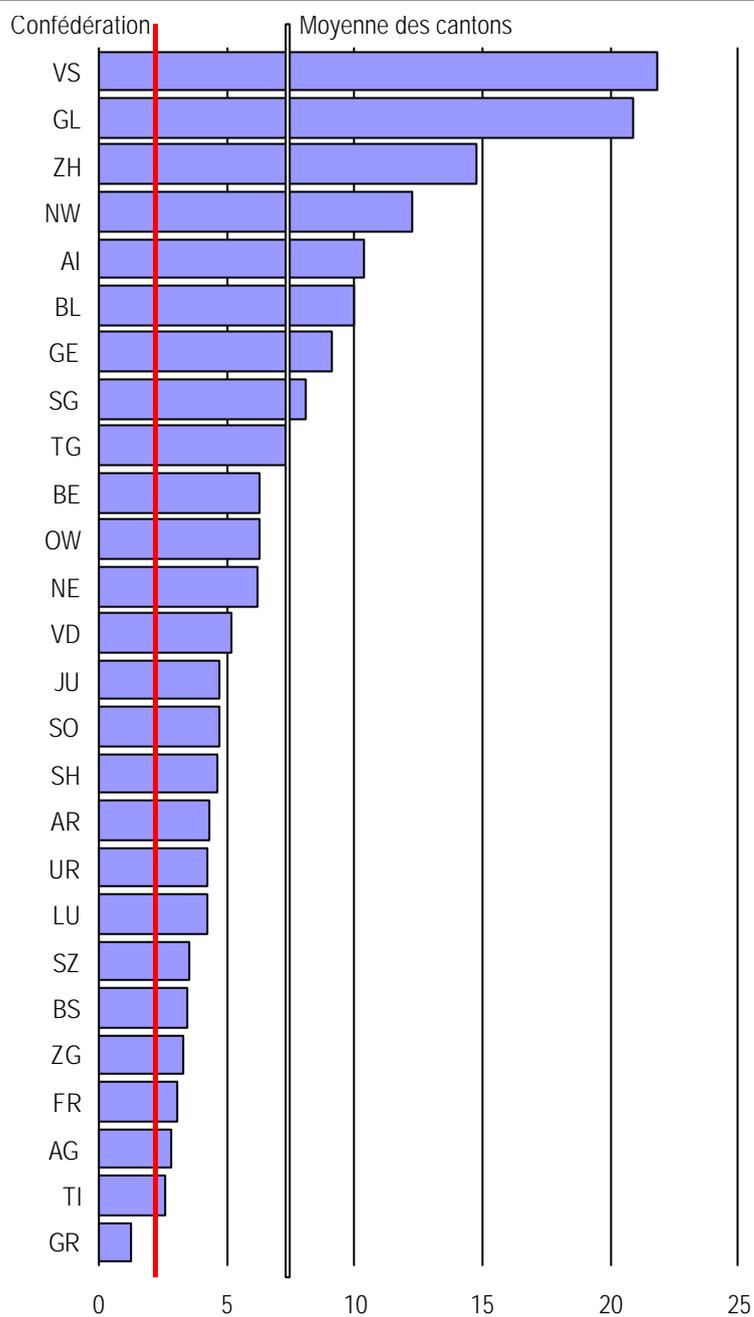
CANTONS : FLEXIBILITE DU BUDGET (I6)

(valeurs en points de pourcentage, notes et évolutions 2000-2001) ^a

Canton	1999		2000		2001		Evolution 2000-2001
	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note	
Zürich (ZH)	5.37	4	2.32	2	14.77	6	↗
Bern (BE)	3.66	3	4.73	4	6.30	5	↗
Luzern (LU)	3.47	3	3.98	3	4.19	3	→
Uri (UR)	4.20	3	7.58	6	4.24	3	↘
Schwyz (SZ)	9.70	6	10.47	6	3.49	3	↘
Obwalden (OW)	3.41	3	9.72	6	6.24	5	↘
Nidwalden (NW)	13.71	6	3.29	3	12.19	6	↗
Glarus (GL)	7.11	5	15.20	6	20.86	6	→
Zug (ZG)	13.50	6	10.44	6	3.28	3	↘
Fribourg (FR)	4.30	3	3.02	3	3.07	3	→
Solothurn (SO)	16.75	6	9.34	6	4.66	4	↘
Basel-Stadt (BS)	9.60	6	6.66	5	3.43	3	↘
Basel-Landschaft (BL)	3.99	3	4.49	3	9.98	6	↗
Schaffhausen (SH)	1.40	1	3.06	3	4.60	4	↗
Appenzell A.Rh. (AR)	4.69	4	1.97	2	4.34	3	↗
Appenzell I.Rh. (AI)	7.05	5	10.49	6	10.32	6	→
St. Gallen (SG)	3.20	3	3.94	3	8.06	6	↗
Graubünden (GR)	5.07	4	2.45	2	1.26	1	↘
Aargau (AG)	3.24	3	2.73	2	2.80	2	→
Thurgau (TG)	15.25	6	28.94	6	7.27	5	↘
Tessin (TI)	1.81	2	6.73	5	2.59	2	↘
Vaud (VD)	2.89	2	4.57	4	5.22	4	→
Valais (VS)	7.13	5	9.08	6	21.85	6	→
Neuchâtel (NE)	1.66	2	3.23	3	6.20	5	↗
Genève (GE)	8.19	6	7.36	5	9.09	6	↗
Jura (JU)	5.99	4	3.19	3	4.70	4	↗
Moyenne	6.40	5	6.89	5	7.12	5	→
Confédération	12.41	6	5.36	4	2.39	2	↘

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

FIGURE 8
 CANTONS : FLEXIBILITE DU BUDGET 2001 (I6)
 (valeurs en points de pourcentages)^a



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

A l'inverse, rares sont les cantons qui ne réorientent qu'un faible volant budgétaire (évaluation 1 ou 2). Il s'agit de Graubünden, Tessin et Aargau. La Confédération, elle aussi, procède à un réaménagement marginal, réaménagement inférieur à celui auquel elle avait procédé en 1999 et en 2000. La Ville de Delémont n'a pas non plus réaffecté d'importantes masses budgétaires en 2001.

TABLEAU 21
 VILLES : FLEXIBILITE DU BUDGET (I6)
 (valeurs en pourcentage et notes 2001)

Ville	Valeur	Note
Bellinzona	6.70	5
Bern	13.11	6
Delémont	2.51	2
Fribourg	13.88	6
Genève	10.84	6
Lausanne	13.06	6
Neuchâtel	4.76	4
Sion	3.09	3
Zürich	21.31	6

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 les communes, les données proviennent toutes directement des communes. Pour la Confédération, les informations proviennent uniquement du Compte d'Etat. Les pourcentages sont arrondis au centième inférieur²⁰.

Le constat 2001 est aussi frappant que celui émit en 2000 : presque tous les cantons sous-estiment leurs recettes fiscales. Cela explique pourquoi le résultat moyen des cantons reste mauvais, comme lors des années précédentes. En 2000 Schaffhausen était l'exception. En 2001 se sont Basel-Landschaft et Jura qui échappent à ce constat. Ces deux cantons surestiment les recettes fiscales de 3,44% et 1,93%.

D'ailleurs, Jura accompagne Appenzell-Innerrhoden (-0,19%) et Vaud (-0,99%) pour former le groupe des cantons où la prévision est exacte ou presque. A l'opposé, le nombre des cantons où le pronostic est mauvais (évaluation 1) s'accroît encore : il était de 9 en 1999, de 10 en 2000 et il passe à 14 en 2001. A Schwyz l'erreur est supérieure à 10% comme en 2000. Uri enregistre une erreur importante, mais tel n'était pas le cas en 2000. Quatre cantons connaissent le mouvement inverse : Basel-Stadt, Appenzell-Innerrhoden, Tessin, Genève. Leur erreur était supérieure à 10% en 2000 (ainsi qu'en 1999 pour le Tessin) et se réduit, parfois drastiquement (cf. Appenzell-Innerrhoden).

Contrairement à la majorité des cantons, la Confédération surestime ses recettes fiscales directes. L'écart peut être jugé encore trop important. Toutefois, comparé à la sous-estimation massive de 2000, l'amélioration est sensible.

²⁰ Une révision des éléments 2000 pour Schaffhausen conduit à une légère détérioration de l'évaluation par rapport aux résultats publiés précédemment (5 contre 6).

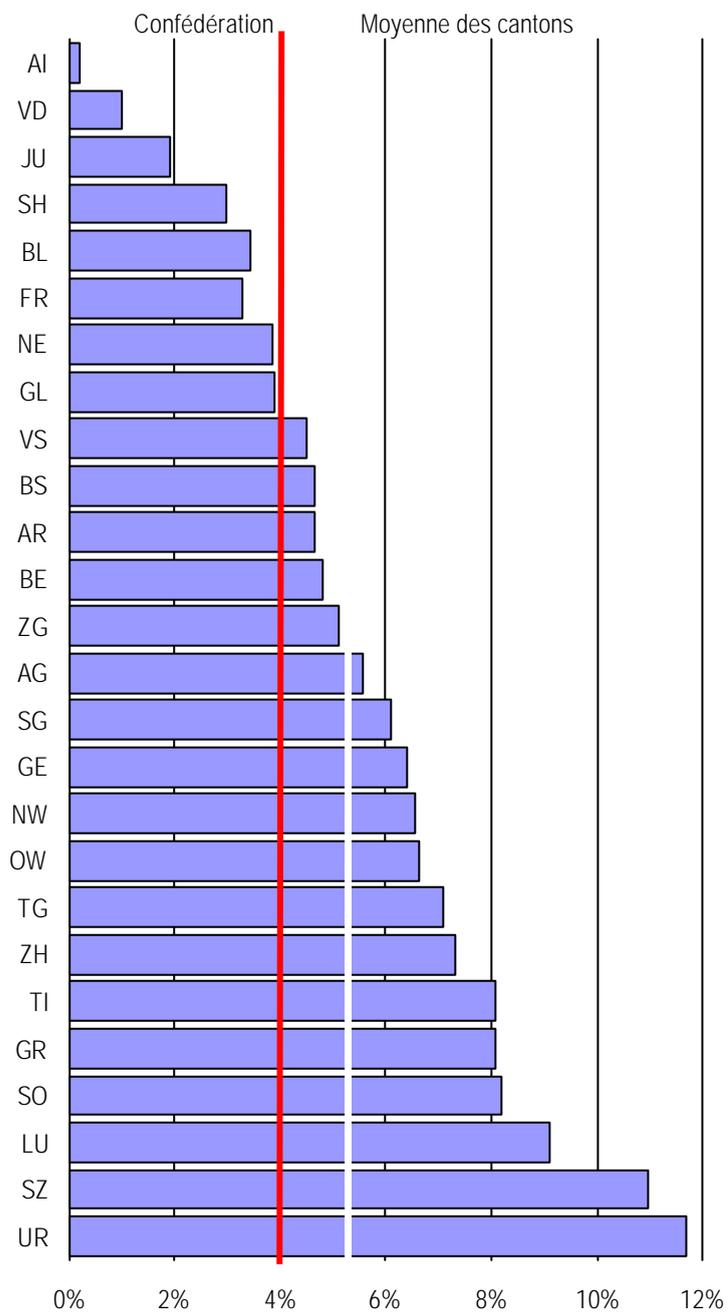
TABLEAU 22

CANTONS : EXACTITUDE DE LA PREVISION FISCALE (I7)

(valeurs en pourcentage, notes et évolutions 2000-2001)

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

FIGURE 9
CANTONS : EXACTITUDE DE LA PREVISION FISCALE 2001 (17)
(valeur absolue des pourcentages)



S'agissant des villes, le constat est aussi sévère que pour les cantons. A l'exception de Bellinzona, toutes sous-estiment fortement leurs recettes fiscales. L'erreur d'estimation est même supérieure à 10% des recettes effectives à Neuchâtel et à Zürich. A l'inverse, on peut considérer que le chef-lieu tessinois prévoit ses rentrées fiscales avec exactitude.

TABLEAU 23
 VILLES : EXACTITUDE DE LA PREVISION FISCALE (17)
 (valeurs en pourcentage et notes 2001)

Ville	Valeur	Note
Bellinzona	-0.60%	6
Bern	-9.86%	1
Delémont	-8.43%	1
Fribourg	-5.89%	1
Genève	-6.91%	1
Lausanne	-5.66%	1
Neuchâtel	-11.34%	1
Sion	-5.80%	1
Zürich	-18.30%	1

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 les communes, les données proviennent toutes directement des communes. Pour la Confédération, les informations proviennent uniquement du Compte d'Etat. Les pourcentages sont arrondis au centième inférieur²¹.

Etant donné l'évolution favorable des taux d'intérêt sur la période, le fait que l'intérêt moyen de la dette brute payé par l'ensemble des cantons suisses se soit réduit par rapport à 2000 ne constitue pas une surprise. La moyenne pondérée des cantons poursuit son repli et passe de 4,05% à 3,92% (pour une même évaluation de 4). Cela semble montrer que la gestion de trésorerie des cantons est dans l'ensemble performante et qu'elle a su profiter de l'évolution du loyer de l'argent. La Confédération s'améliore également avec un résultat passant de 3,35% à 3,28%. Son évaluation est inchangée à 5.

Deux cantons enregistrent un recul particulièrement marqué de leur intérêt moyen : Appenzell-Innerrhoden et Zug. Dans ce dernier canton, le taux particulièrement bas de 0,76% nécessite un commentaire. Il est dû à différents facteurs. D'abord, les dettes bancaires se sont fortement réduites en 2001 et le canton termine l'année avec seulement 45,8 millions de francs d'endettement brut. Il s'agit là essentiellement (a) de fonds mis à disposition du canton par la Confédération afin d'apporter une aide aux exploitations paysannes et (b) du financement par la Confédération des prêts du canton au fonds de compensation de l'assurance chômage.

²¹ Une modification dans le reclassement des éléments du bilan du Canton d'Appenzell-Innerrhoden par rapport au modèle harmonisé des cantons suisses conduit à une révision des éléments publiés précédemment pour ce canton.

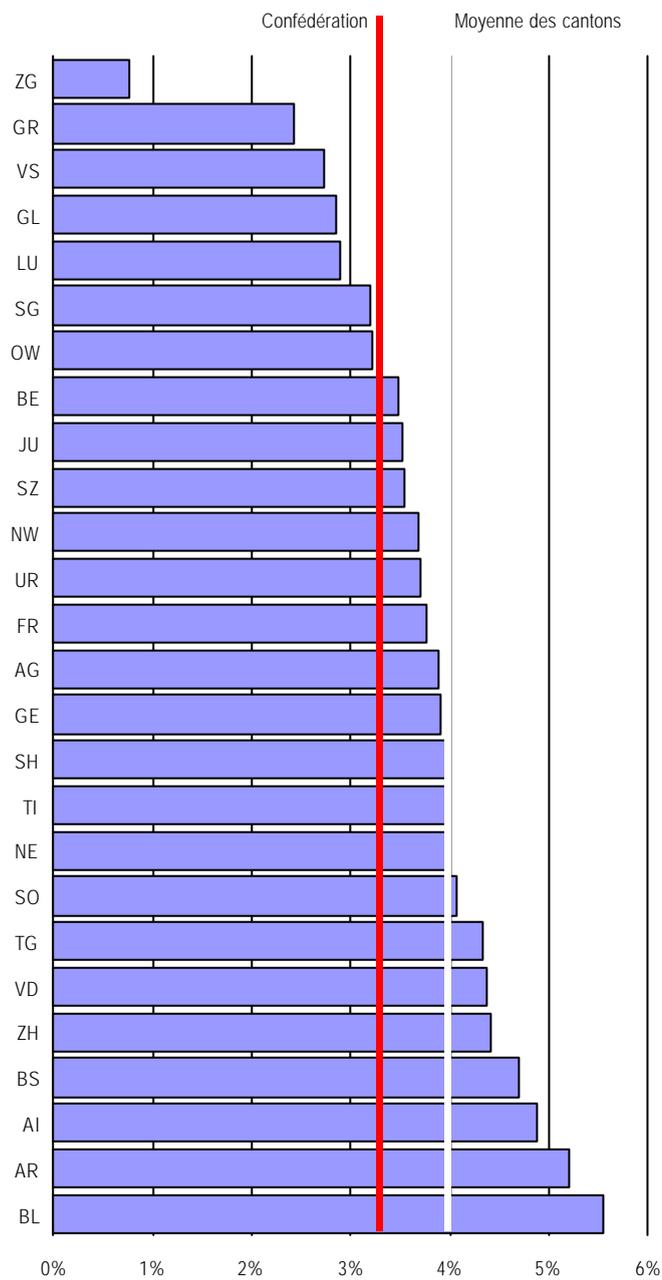
TABLEAU 24

CANTONS : INTERET MOYEN DE LA DETTE (I8)

(valeurs en pourcentage, notes et évolutions 2000-2001)

Canton	1999		2000		2001		Evolution 2000-2001
	Valeur	Note	Valeur	Note	Valeur	Note	
Zürich (ZH)	4.22%	4	4.51%	3	4.41%	4	↗
Bern (BE)	4.49%	4	3.62%	4	3.47%	5	↗
Luzern (LU)	4.07%	4	2.88%	5	2.90%	5	→
Uri (UR)	3.27%	5	3.43%	5	3.70%	4	↘
Schwyz (SZ)	4.00%	4	3.72%	4	3.53%	4	→
Obwalden (OW)	3.10%	5	3.19%	5	3.22%	5	→
Nidwalden (NW)	3.64%	4	3.70%	4	3.68%	4	→
Glarus (GL)	1.93%	6	2.67%	5	2.86%	5	→
Zug (ZG)	2.43%	6	3.02%	5	0.76%	6	↗
Fribourg (FR)	4.14%	4	4.11%	4	3.75%	4	→
Solothurn (SO)	3.41%	5	3.92%	4	4.06%	4	→
Basel-Stadt (BS)	4.88%	3	4.60%	3	4.70%	3	→
Basel-Landschaft (BL)	5.86%	2	5.57%	2	5.54%	2	→
Schaffhausen (SH)	4.22%	4	4.49%	4	3.97%	4	→
Appenzell A.Rh. (AR)	4.62%	3	5.14%	3	5.20%	3	→
Appenzell I.Rh. (AI)	6.64%	1	6.67%	1	4.88%	3	↗
St. Gallen (SG)	3.04%	5	3.20%	5	3.20%	5	→
Graubünden (GR)	2.14%	6	2.29%	6	2.42%	6	→
Aargau (AG)	3.37%	5	3.48%	5	3.88%	4	↘
Thurgau (TG)	4.60%	3	4.59%	3	4.33%	4	↗
Tessin (TI)	3.71%	4	3.90%	4	3.98%	4	→
Vaud (VD)	4.21%	4	4.73%	3	4.37%	4	↗
Valais (VS)	2.88%	5	2.97%	5	2.73%	5	→
Neuchâtel (NE)	4.38%	4	4.21%	4	3.98%	4	→
Genève (GE)	3.91%	4	4.04%	4	3.90%	4	→
Jura (JU)	4.13%	4	3.77%	4	3.52%	4	→
Moyenne	4.11%	4	4.05%	4	3.92%	4	→
Confédération	3.71%	4	3.35%	5	3.27%	5	→

FIGURE 10
 CANTONS : INTERET MOYEN DE LA DETTE 2001 (18)
 (valeurs en pourcentage)



Or le premier engagement est rémunéré à 1% seulement, tandis que le second n'est pas directement rémunéré puisque l'indemnité que le canton doit verser à la Confédération au titre des frais d'obtention des capitaux est compensée par les intérêts que le fonds de compensation verse au canton.

Le repli du taux d'intérêt moyen conduit à une amélioration de l'évaluation dans quatre cantons outre Appenzell-Innerrhoden et Zug. Il s'agit de Vaud, de Thurgau, de Zürich (où l'évaluation passe de 3 à 4) et de Bern (de 4 à 5).

Seuls deux cantons voient l'évaluation de cet indicateur se détériorer sous l'effet d'une hausse de l'intérêt moyen de leur dette de moins d'un demi point de pour-cent. Il s'agit d'Uri et d'Aargau. L'intérêt moyen augmente également dans quelques autres cantons, sans toutefois que cela n'ait d'influence sur leur évaluation.

En étant supérieur à 4%, le taux d'intérêt brut moyen payé par les villes s'établit au-dessus de celui auquel font face les cantons en moyenne. Il serait hâtif d'en conclure que leur gestion de trésorerie est moins performante. La différence pourrait également témoigner d'un *spread* plus important exigé par les bailleurs de fonds des villes.

TABLEAU 25

VILLES : INTERET MOYEN DE LA DETTE (18)
(valeurs en pourcentage et notes 2001)

Ville	Valeur	Note
Bellinzona	4.40%	4
Bern	5.94%	2
Delémont	4.13%	4
Fribourg	4.14%	4
Genève	4.32%	4
Lausanne	4.32%	4
Neuchâtel	4.17%	4
Sion	4.26%	4
Zürich	4.06%	4

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 35).

5.1 Santé financière²²

La moyenne de 5,78 montre une amélioration notable de la santé financière de l'ensemble des cantons suisses en 2001 par rapport à 2000. Certes cette année-là l'épisode de la Banque cantonale genevoise avait pesé sur la moyenne l'amenant de 5,22 à 3,67. Mais même en faisant abstraction de cela, 2001 apparaît comme la meilleure des trois années considérées. Globalement la santé financière des cantons est excellente. Le fait que cette moyenne soit si élevée n'est pas surprenant. En effet, pour chacun des indicateurs qui permettent de juger la santé financière, la mauvaise situation de certains cantons est largement compensée par la situation favorable d'une majorité de cantons. Cela conduit à une note d'ensemble maximale pour trois indicateurs (couverture des charges, autofinancement, engagements nets supplémentaires), alors que l'indicateur de poids des intérêts passifs laisse apparaître une évaluation de 4.

L'examen des résultats individuels confirme l'impression d'ensemble. En effet, le résultat de quatorze cantons s'améliore. Parmi ces cantons, six voient leur santé financière se renforcer pour la seconde année consécutive : Graubünden, Fribourg, Solothurn, Zug, Zürich et Obwalden. Graubünden forme d'ailleurs avec Tessin et Appenzell-Ausserrhoden (dont la situation était inchangée en 2000 par rapport à 1999) le groupe de cantons qui parvient à surpasser la moyenne d'ensemble des cantons. L'amélioration est forte –c'est-à-dire supérieure à un point d'évaluation– pour Uri, Vaud, Genève, Graubünden, Bern, Fribourg et Luzern.

²² Suite à la modification survenue dans le mode d'évaluation des résultats de la couverture des charges, les évaluations des cantons, où cette couverture dépasse 100%, sont supérieures à celles publiées précédemment.

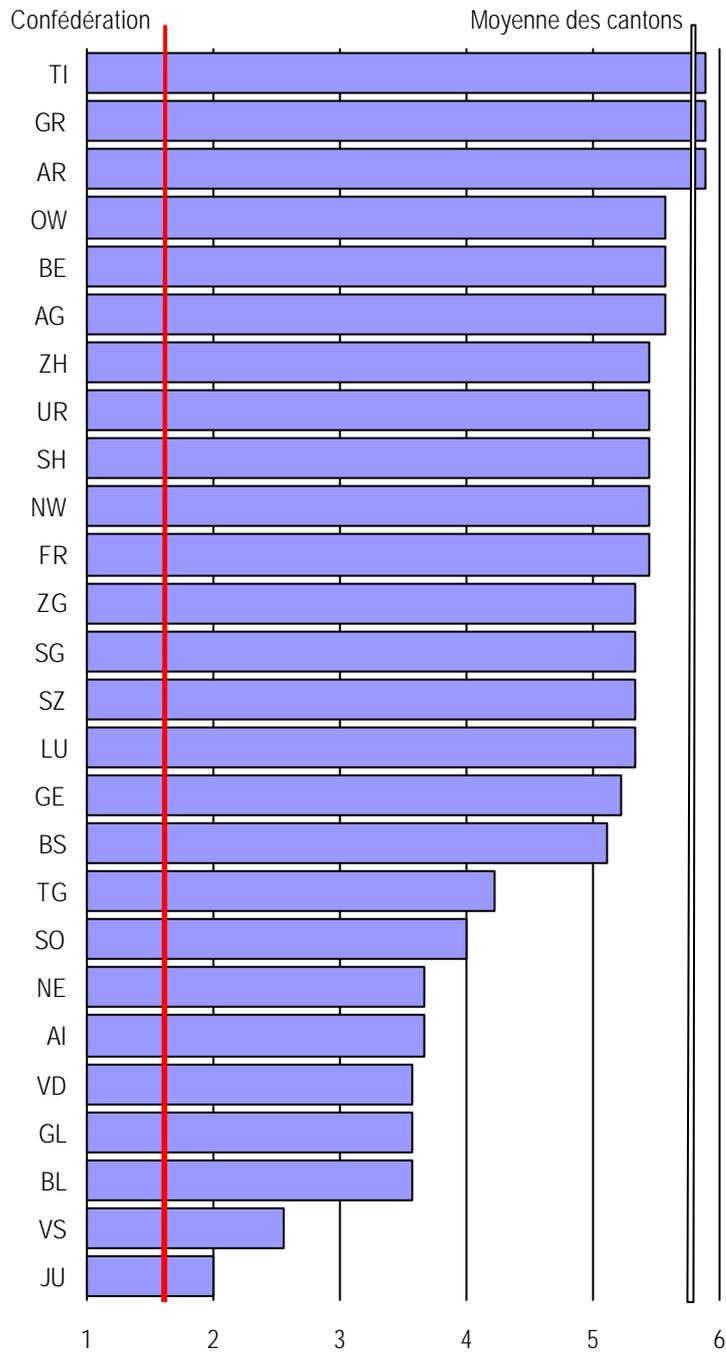
TABLEAU 26

CANTONS : INDICATEUR DE SANTE FINANCIERE

(notes moyennes pondérées et évolutions 2000-2001)

Canton	1999	2000	2001	Evolution 2000-2001
Zürich (ZH)	5.00	5.11	5.44	↗
Bern (BE)	5.22	4.11	5.56	↗
Luzern (LU)	5.22	4.11	5.33	↗
Uri (UR)	2.33	1.67	5.44	↗
Schwyz (SZ)	4.56	4.56	5.33	↗
Obwalden (OW)	3.00	5.44	5.56	↗
Nidwalden (NW)	5.33	5.44	5.44	→
Glarus (GL)	4.44	4.67	3.56	↘
Zug (ZG)	3.22	5.00	5.33	↗
Fribourg (FR)	3.67	4.22	5.44	↗
Solothurn (SO)	3.11	3.44	4.00	↗
Basel-Stadt (BS)	5.22	5.11	5.11	→
Basel-Landschaft (BL)	4.78	5.22	3.56	↘
Schaffhausen (SH)	4.78	5.78	5.44	↘
Appenzell A.Rh. (AR)	5.44	5.44	5.89	↗
Appenzell I.Rh. (AI)	4.33	5.78	3.67	↘
St. Gallen (SG)	5.89	5.56	5.33	↘
Graubünden (GR)	2.78	4.33	5.89	↗
Aargau (AG)	3.44	5.89	5.56	↘
Thurgau (TG)	5.56	5.67	4.22	↘
Tessin (TI)	5.56	5.56	5.89	↗
Vaud (VD)	1.11	1.00	3.56	↗
Valais (VS)	4.67	4.78	2.56	↘
Neuchâtel (NE)	2.78	4.11	3.67	↘
Genève (GE)	5.44	2.89	5.22	↗
Jura (JU)	3.22	4.44	2.00	↘
Moyenne	5.44	3.67	5.78	↗
Confédération	1.22	4.33	1.67	↘

FIGURE 11
 CANTONS : INDICATEUR DE SANTE FINANCIERE 2001
 (note moyenne pondérée pour chaque canton)



Malgré cela, le résultat de dix cantons se dégrade. Il s'agit de Jura, Valais, Appenzell-Innerrhoden, Basel-Landschaft, Thurgau, Glarus, Neuchâtel, Schaffhausen et Aargau et St.Gallen (ce dernier pour la seconde année consécutive). La détérioration est sensible –supérieure à un point d'évaluation– pour tous, sauf Neuchâtel, Schaffhausen, Aargau et St.Gallen. Elle est moins due à une insuffisance de la couverture de leur charge qu'à l'insuffisance de l'autofinancement et à un fort accroissement de leurs engagements. En d'autres termes, ces cantons accomplissent des efforts pour maîtriser le solde de leur compte de fonctionnement, mais semblent engagés dans un programme d'investissement ambitieux qui affecte leur endettement.

Les mêmes facteurs expliquent que la santé financière de la Confédération se détériore fortement (1,67) après s'être bien redressée en 2000 (4,33). Notons toutefois que le résultat reste supérieur à celui de 1999 (1,22). Mais il faut également relever que cette année-là la santé du Canton de Vaud était pire encore (1,11). Tel n'est plus le cas en 2001. Aucun canton n'enregistre un résultat inférieur à celui de la Confédération ; Jura dont la santé financière est la plus vacillante affiche une valeur de 2,00 et Vaud revient à meilleure forme (3,56).

TABLEAU 27
VILLES : INDICATEUR DE SANTE FINANCIERE
(notes 2001)

Ville	Note
Bellinzona	4.11
Bern	5.56
Delémont	5.11
Fribourg	5.44
Genève	5.33
Lausanne	3.78
Neuchâtel	3.67
Sion	5.89
Zürich	4.22

La santé financière des villes considérées est souvent bonne. Neuchâtel et Lausanne affichent un résultat inférieur à 4. Cela provient en partie du fait que ces villes entretiennent des infrastructures qui profitent également à d'autres communes et que, partant, le poids des intérêts nets par rapport aux recettes fiscales y est plus élevé qu'ailleurs (évaluation 1). Une évaluation du poids des intérêts passifs identique à celle, par exemple, de Zürich (5) ferait passer Lausanne de 3,78 à 4,22 et Neuchâtel de 3,67 à 4,11. Le changement n'est pas drastique. En effet, cet indicateur n'est pondéré que d'un facteur 1/9.

5.2 Qualité de la gestion financière

Dans le comparatif 2000, nous signalions qu'avec un résultat inférieur à 4 une marge de progression était à disposition pour améliorer globalement la gestion financière. Cette marge de progression s'accroît en 2001 puisque le résultat moyen est passé de 3,43 en 2000 à 2,57. Rappelons qu'il s'agit là de la moyenne pondérée du résultat moyen de chaque indicateur.

L'examen des résultats individuels montre cependant que la qualité de la gestion financière, appréhendée à l'aide des 4 indicateurs retenus, s'améliore dans 11 cantons, parmi lesquels Fribourg, Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden et Neuchâtel pour la seconde année consécutive. Dans 2 cantons la situation est stable par rapport à 2000 (Valais et Schwyz). 13 cantons voient la qualité de la gestion s'éroder, dont 5 pour la seconde année consécutive (Thurgau, Luzern, Basel-Stadt, Schaffhausen, Bern). Cette qualité s'érode significativement, c'est-à-dire de plus d'un point dans 8 cas. En 2000 seuls 6 cantons étaient concernés. Le fait réjouissant est qu'aucun de ces 6 cantons n'est concerné en 2001, i.e. aucun ne fait partie des 8 cas mentionnés pour 2001.

Entre 1999 et 2000, la qualité se détériorait dans 11 cas et s'améliorait dans 12 cas. Par conséquent, l'évolution entre 2000 et 2001 –détérioration dans 13 cantons et amélioration dans 11– a été moins favorable que précédemment.

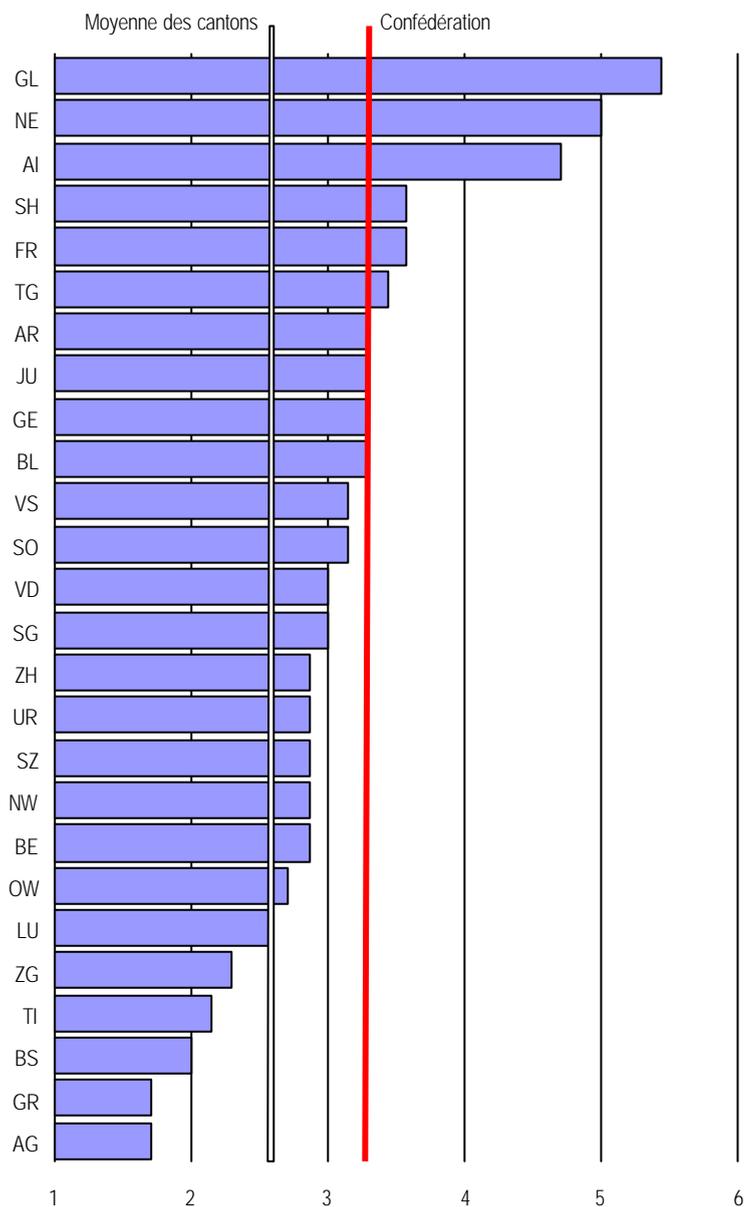
L'indicateur montre que les cantons de Glarus (5,43) et de Neuchâtel (5,00) semblent gérer particulièrement bien leurs finances en 2001. Tous deux maîtrisent leurs dépenses, ce qui peut en partie découler de leur grande flexibilité budgétaire. L'un comme l'autre pourrait toutefois mieux prévoir leurs rentrées fiscales. Le meilleur résultat d'ensemble affiché par Glarus provient d'un meilleur taux moyen de la dette. On pourrait y voir le résultat d'une gestion de trésorerie plus performante. Toutefois, cela constitue plus vraisemblablement la sanction des bailleurs de fonds pour un endettement beaucoup plus élevé à Neuchâtel (cf. poids des intérêts nets par rapport aux recettes fiscales). De son côté, Appenzell-Innerrhoden enregistre un résultat satisfaisant.

TABLEAU 28

CANTONS : INDICATEUR DE QUALITE DE LA GESTION FINANCIERE
(notes moyennes pondérées et évolutions 2000-2001)

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

FIGURE 12
 CANTONS : INDICATEUR DE QUALITE DE LA GESTION FINANCIERE 2001
 (note moyenne pondérée pour chaque canton)



Par rapport à tous les autres cantons qui se situent au-dessous de l'évaluation 3 et qui possèdent donc la plus forte marge de progression pour 2002, ne figure aucun canton romand. En effet, tous les cantons romands –hormis Neuchâtel– se situent entre 3 et 4 : Vaud (3,00), Valais (3,14), Jura et Genève (3,29), Fribourg (3,57). Graubünden et Aargau sont particulièrement en difficulté (1,71) : la forte rigidité de leur budget les empêche de maîtriser leurs dépenses. Par ailleurs, les recettes fiscales sont largement surestimées. Seul le résultat de l'indicateur de l'intérêt moyen de la dette vient améliorer l'image délivrée par les trois indicateurs précédents.

Cette année, comme les deux précédentes, la gestion financière de la Confédération aboutit à un meilleur résultat que le résultat moyen des cantons. De même la gestion est généralement meilleure dans les villes que dans les cantons. Toutefois, Delémont, Genève, Lausanne et Neuchâtel bénéficient également d'une large marge de progression. Deux domaines sont concernés. Il s'agit en priorité de mieux maîtriser les dépenses qui, à l'exception de Delémont, croissent à un rythme supérieur à 5%. Ensuite il devrait être possible de prévoir les recettes fiscales avec davantage d'exactitude.

TABLEAU 29
VILLES : INDICATEUR DE QUALITE DE LA GESTION FINANCIERE
(notes 2001)

Ville	Note
Bellinzona	5.43
Bern	4.71
Delémont	2.57
Fribourg	5.00
Genève	2.86
Lausanne	2.86
Neuchâtel	2.29
Sion	4.14
Zürich	3.71

5.3 Indicateur synthétique²³

En 2000, la valeur de l'indicateur synthétique était largement affectée par l'épisode de la Banque cantonale genevoise. En faisant abstraction de cela, le résultat aurait été similaire à celui enregistré en 1999 (4,56). Le résultat pour 2001 n'est pas affecté par un tel événement extraordinaire et se situe lui aussi au niveau de celui de 1999. Par conséquent, on constate une forme de continuité. Toutefois, le résultat pour 2001 (4,38) découle d'un phénomène de compensation : alors que la santé financière globale des cantons s'améliore, les finances sont gérées avec moins de rigueur (à en juger par les indicateurs considérés). Faut-il y voir le signe d'un relâchement de la discipline budgétaire suite à l'embellie des finances cantonales ? En tous les cas, la Confédération n'enregistre, quant à elle, pas un phénomène de compensation. La détérioration de sa santé financière en 2001 est principalement responsable de la chute constatée entre 2000 et 2001 (de 4,06 à 2,38).

En analysant individuellement les résultats, on constate que l'effectif des cantons se scinde en deux groupes de taille égale : entre 2000 et 2001, le résultat se détériore dans 13 cantons, tandis qu'il s'améliore dans 12 cantons et reste stable à une occasion (Zürich avec 4,31). La détérioration est forte – égale ou supérieure à un point – dans 4 cantons (contre 5 entre 1999 et 2000). Il s'agit de Thurgau, Aargau, Valais et Jura. Il faut remarquer que Thurgau est le seul canton, avec Basel-Stadt, dont le résultat se dégrade pour la seconde année consécutive (même si l'érosion avait été faible entre 1999 et 2000). L'amélioration est forte dans deux cantons uniquement (contre 7 entre 1999 et 2000). Il s'agit de Genève et Vaud, deux cantons qui avaient enregistré une forte dégradation entre 1999 et 2000 (si l'on tient compte pour Genève des conséquences de la Banque cantonale en 2000).

²³ Les valeurs mentionnées ici pour 1999 et 2000 peuvent diverger par rapport à celles publiées dans le comparatif 1999. Cela est généralement dû aux nouvelles modalités d'évaluation pour l'indicateur de couverture des charges. Toutefois la portée de ces ajustements reste faible et influence positivement le résultat par rapport aux chiffres publiés l'an dernier.

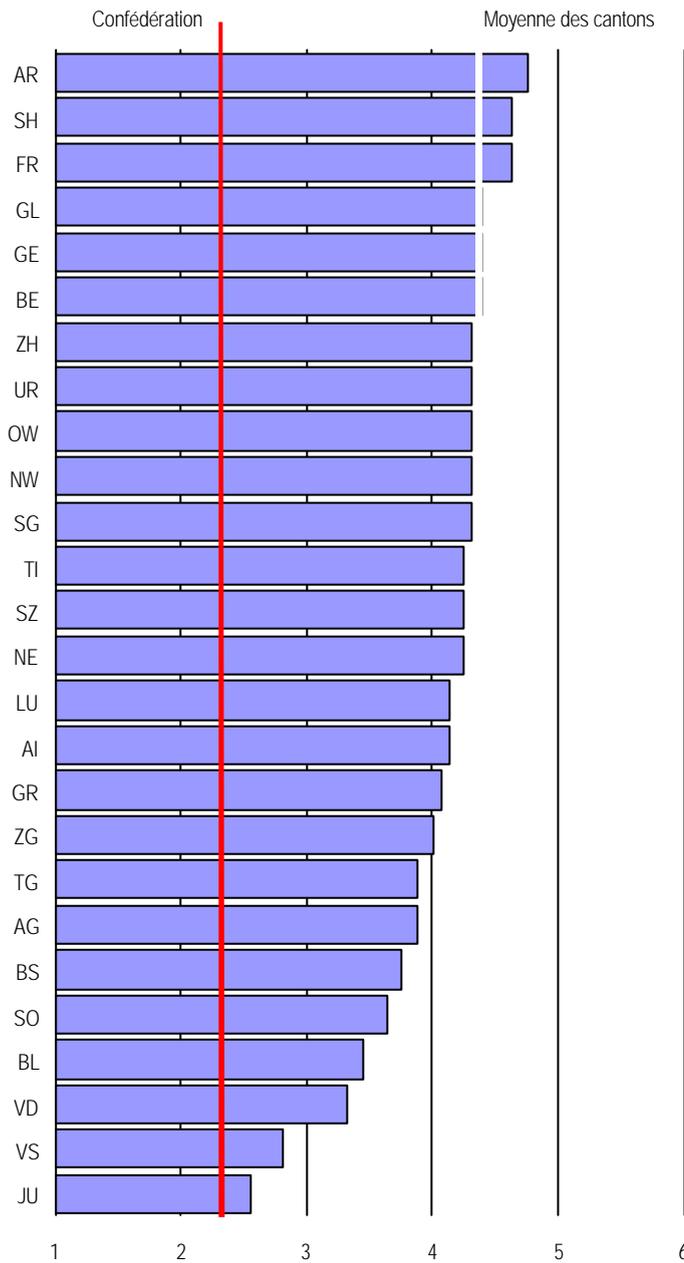
TABLEAU 30

CANTONS : INDICATEUR SYNTHETIQUE

(notes moyennes pondérées et évolutions 2000-2001)

Canton	1999	2000	2001	Evolution 2000-2001
Zürich (ZH)	3.81	4.31	4.31	→
Bern (BE)	4.88	3.69	4.38	↗
Luzern (LU)	4.44	3.75	4.13	↗
Uri (UR)	3.19	3.38	4.31	↗
Schwyz (SZ)	3.81	3.81	4.25	↗
Obwalden (OW)	3.25	4.75	4.31	↘
Nidwalden (NW)	5.25	4.25	4.31	↗
Glarus (GL)	4.25	4.19	4.38	↗
Zug (ZG)	3.19	4.50	4.00	↘
Fribourg (FR)	3.25	3.88	4.63	↗
Solothurn (SO)	3.19	4.31	3.63	↘
Basel-Stadt (BS)	5.06	3.94	3.75	↘
Basel-Landschaft (BL)	3.50	3.75	3.44	↘
Schaffhausen (SH)	4.56	4.94	4.63	↘
Appenzell A.Rh. (AR)	4.25	4.38	4.75	↗
Appenzell I.Rh. (AI)	3.38	5.06	4.13	↘
St. Gallen (SG)	5.25	4.25	4.31	↗
Graubünden (GR)	3.44	4.44	4.06	↘
Aargau (AG)	3.38	5.19	3.88	↘
Thurgau (TG)	5.50	5.44	3.88	↘
Tessin (TI)	4.81	5.00	4.25	↘
Vaud (VD)	1.75	1.63	3.31	↗
Valais (VS)	4.00	4.06	2.81	↘
Neuchâtel (NE)	2.38	3.56	4.25	↗
Genève (GE)	4.88	2.94	4.38	↗
Jura (JU)	3.69	3.75	2.56	↘
Moyenne	4.56	3.56	4.38	↗
Confédération	3.13	4.06	2.38	↘

FIGURE 13
 CANTONS : INDICATEUR SYNTHETIQUE 2001
 (note moyenne pondérée pour chaque canton)



Si l'on considère les évaluations obtenues, Appenzell-Ausserrhoden est en tête avec 4,75. Il le doit à une excellente santé financière (5,89). Toutefois, il parvient à surpasser Tessin et Graubünden dont les finances sont tout aussi saines grâce à une relativement meilleure gestion (3,29 contre respectivement 2,14 et 1,71). Pour rappel, quatre cantons affichaient une valeur égale ou supérieure à 5 en 1999 et 2000. En générale, cette dégradation s'explique par un relâchement de la discipline financière et en particulier par une plus grande difficulté à maîtriser les dépenses.

18 cantons se situent dans un intervalle allant de 4,00 à 4,99 (contre 11 en 2000 et 8 en 1999). Parmi eux se trouvent Fribourg (4,63), Bern et Genève (4,38), Neuchâtel et Tessin (4,25).

6 cantons se trouvent dans un intervalle allant de 3,00 à 3,99 (contre 9 en 2000 et 12 en 1999). Vaud figure parmi eux (3,31) en amélioration sensible par rapport à 2000 et à 1999, années où ce canton enregistrait le plus mauvais résultat. Même si le résultat n'est pas aussi sévère que celui du Canton de Vaud en 1999 et 2000, le résultat du Valais (2,81) et du Jura (2,56) témoigne d'une situation difficile. Certes le résultat en matière de qualité de la gestion financière pourrait être meilleur, mais c'est surtout la santé financière qui pose problème (avec un résultat respectif de 2,56 et de 2,00).

Aucune ville n'enregistre un résultat aussi faible que ces deux cantons, pas même celles qui, à l'instar de Lausanne ou de Neuchâtel, doivent faire un effort d'équipement au profit d'autres collectivités. Remarquons toutefois que dans les villes considérées, à l'exception de Bellinzona, la qualité de la gestion financière contrebalance négativement la santé financière pour aboutir au résultat de l'indicateur synthétique. En d'autres termes, l'évaluation synthétique de Bellinzona s'élève à 4,69 parce que sa gestion financière est très performante (5,43) et ce même si sa santé financière est légèrement en retrait (4,11). La Ville de Genève, comme toutes les autres villes considérées, donne l'exemple inverse, le résultat d'ensemble s'établit à 4,25, malgré une excellente santé financière (5,33) parce que la gestion financière pourrait être meilleure (2,86).

TABLEAU 31
VILLES : INDICATEUR SYNTHETIQUE
(notes 2001)

Ville	Note
Bellinzona	4.69
Bern	5.19
Delémont	4.00
Fribourg	5.25
Genève	4.25
Lausanne	3.38
Neuchâtel	3.06
Sion	5.13
Zürich	4.00

6

Commentaire des cantons sur leur situation financière 2001

Les cantons ont la possibilité d'apporter eux-mêmes un éclairage sur leur situation financière. Certains ont saisi cette opportunité. Leurs commentaires sont reproduits ci-dessous tels que nous les avons reçus, par ordre alphabétique des cantons.

6.1 Appenzell I.Rh. (AI)

Nach der Einführung des neuen Steuergesetzes und der nachträglichen Reduktion des Steuerfusses um 5% reduzierte sich die Steuerbelastung für die Steuerzahler des Kantons Appenzell I.Rh. um 18%. Dank einem haushälterischen Einsatz der budgetierten Mittel, neuen Steuerzahlern und dem leichten konjunkturellen Aufschwung konnte die Gesamtrechnung trotzdem ausgeglichen verbucht werden²⁴.

²⁴ Nous obtenons pour notre part un léger déficit de couverture des charges (97,84%). Cette différence s'explique par le fait que nous ne tenons pas compte des subventions redistribuées et à redistribuer, ainsi que des prélèvements et attributions aux financements spéciaux.

6.2 Basel-Stadt (BS)

Die im Indikator „Beherrschung der laufenden Ausgaben“ gezeigte Aufwandszunahme von 7.4% ist geprägt durch eine Reihe nicht beeinflussbarer Sonderfaktoren in der Höhe von Fr. 209 Mio. Ohne diese Sonderfaktoren beträgt die Zunahme lediglich 1.1%. Die Sonderfaktoren betreffen unter anderem eine durch den Regierungsrat beschlossene Rückstellung von Fr. 100 Mio. zur Absicherung der Deckungslücke bei der Pensionskasse, Zahlungen an die Pensionskasse infolge der ungünstigen Börsensituation sowie eine Rückstellung für die Spitalfinanzierung (mit Finanzierung von Halbprivat- und Privatpatienten)²⁵.

6.3 Bern (BE)

Das Rechnungsergebnis 2001 des Kantons Bern schliesst zum vierten Mal in Folge mit einem Überschuss in der Laufenden Rechnung ab. Dadurch stabilisierte sich die Schuld auf hohem Niveau, und es konnten erste Sanierungserfolge ausgewiesen werden. Der Haushalt bleibt jedoch strukturell überlastet und die Zinsbelastung ist hoch. Die vertiefte Analyse zur Staatsrechnung zeigt, dass das gute Ergebnis nur dank den weitgehend konjunkturbedingten Mehrerträgen bei den kantonalen Steuern zu Stande kam. Mit der wichtigen Annahme der neuen Verfassungsbestimmungen zur Defizit- und Steuererhöhungsbremse durch das Berner Volk vom 3. März 2002, mit der parlamentarischen Motion „Schuldenabbau in den Finanzplanjahren 2003-2005“ und mit der durch die Regierung eingeleiteten strategischen Aufgabenüberprüfung will der Kanton Bern die eingeschlagene Sanierungspolitik nachhaltig weiterführen.

²⁵ En excluant ces facteurs extraordinaires, l'évaluation de la maîtrise des dépenses courantes serait de 5 contre 1 actuellement. Par conséquent, la qualité de la gestion financière s'élèverait à 3,71 contre 2,00 et l'indicateur synthétique de 4,50 à 3,75.

6.4 Fribourg (FR)

Le canton de Fribourg se réjouit de l'amélioration appréciable de son indicateur synthétique (+ 0,75 point). Il note aussi que sa « performance » est supérieure à la moyenne suisse et qu'il présente le meilleur résultat des cantons romands. Il convient toutefois de relativiser quelque peu ce constat encourageant en précisant que la situation présentée est la photographie d'un exercice donné et que des facteurs exceptionnels et non répétitifs peuvent parfois influencer les résultats obtenus. Ainsi, les comptes 2001 de l'Etat de Fribourg enregistrent une recette extraordinaire de 40 millions de francs découlant d'un prêt consenti aux Entreprises électriques fribourgeoises. Sans cet apport, l'amélioration constatée aurait été en partie atténuée. Il s'agira d'en tenir compte l'année prochaine²⁶.

6.5 Genève (GE)

Concernant le critère « engagements nets supplémentaires », le résultat constaté pour le canton de Genève découle notamment des provisions qui ont été effectuées (compte 24). En effet, si l'on considère exclusivement le niveau de la dette (comptes 21+ 22+ 23), ce dernier a diminué en 2001.

6.6 Glarus (GL)

Der Kanton Glarus konnte in den Jahren 1999 und 2000 ausserordentlich hohe Anteile an der direkten Bundessteuer abrechnen. Diese Bundessteuererträge stammten fast ausschliesslich von Domizilfirmen. Ab 2001 wird wieder mit normalen Anteilen gerechnet. Die guten Abschlüsse

²⁶ En excluant ce facteur extraordinaire, la couverture des charges courantes serait de 97,86% contre 100,62% (note 3 contre note 6) et l'autofinancement de l'investissement net serait de 39,18% contre 95,73% (note 1 contre note 5). Par conséquent, la santé financière se réduirait à 3,11 contre 5,44 et l'indicateur synthétique à 3,31 contre 4,63.

der Jahre 1999 und 2000 haben dazu geführt, dass Glarus seine Steuern unter das CH-Mittel senken konnte.

6.7 Jura (JU)

Le déficit du compte de fonctionnement s'élève à 14,3 millions de francs contre 2,7 millions au budget. Sans les mauvaises surprises concernant les parts aux recettes fédérales, l'écart par rapport au budget se réduit à 2,1 millions, soit 0,35 % du total des recettes. Les charges de fonctionnement sont conformes au budget. En éliminant les écritures neutres du point de vue du résultat, on constate une légère sous-utilisation de 4,5 millions ou 0,9 %. Abstraction faite des écritures neutres, les revenus sont inférieurs aux attentes de 16,4 millions de francs (3,2 %). Pour la première fois, les revenus réels ont baissé par rapport à l'année précédente (-1,5 %). Cela s'explique principalement par la très forte volatilité de la part à l'impôt anticipé (20,2 millions en 2000 et 2,8 millions en 2001). Les investissements nets atteignent 33,4 millions contre 39,3 millions au budget. Cette sous-utilisation est attribuable principalement à une avance moins rapide des travaux. Le degré d'autofinancement est de 52,2 %.

6.8 Luzern (LU)

Gegenüber dem budgetierten Überschuss von 0,3 Millionen Franken schliesst die laufende Rechnung um 67,8 Millionen Franken besser ab. Gemäss der bereinigten Investitionsrechnung (ohne Sonderabschreibungen und ohne Darlehens- und Beteiligungsgeschäfte) betragen die Nettoinvestitionen 177,9 Millionen Franken (Budget 190,2 Mio.). Die Gesamtrechnung, inklusive Investitionsrechnung, weist einen Ertragsüberschuss von 44,1 Millionen Franken aus, bei einem budgetierten Defizit von 17,7 Millionen Franken. Der Selbstfinanzierungsgrad der

Nettoinvestitionen beträgt 129,4 Prozent²⁷. Das bedeutet, dass die Staatsschuld weiter reduziert werden kann. Eine weitere Reduktion der Staatsschuld um 77,6 Millionen Franken ergab sich aus den Sonderabschreibungen aus dem Buchgewinn der Aktien der Luzerner Kantonalbank. Die Verschuldung beläuft sich zurzeit nach Gewinnverwendung auf 1'068 Millionen Franken.

6.9 Neuchâtel (NE)

Le résultat des comptes 2001 est meilleur que ne le prévoyait le budget. L'écart favorable, de 14,3 millions de francs, s'explique surtout par l'incidence de l'amélioration conjoncturelle sur le produit de l'impôt direct des personnes physiques et de l'impôt fédéral direct. Dans ce contexte, le passage à la taxation postnumerando a rendu l'évaluation des recettes fiscales difficile, d'où l'écart quant à l'exactitude de la prévision fiscale. Les charges sont dans l'ensemble bien maîtrisées, malgré la hausse des coûts dans les secteurs de la santé, de la prévoyance sociale et de l'instruction publique. La situation financière de l'Etat est toujours influencée par l'effort d'investissement visant à améliorer les infrastructures et à renforcer l'attractivité du canton. L'autofinancement des investissements s'améliore mais reste limité. De ce fait, l'endettement et les charges d'intérêts s'inscrivent à un niveau relativement élevé.

6.10 Obwalden (OW)

Der Kanton Obwalden konnte das Rechnungsjahr 2001 im Rahmen seiner Möglichkeiten abschliessen. Die Indikatoren bescheinigen mit Ausnahme der „Beherrschung der laufenden Ausgaben“ und der „Genauigkeit der

²⁷ Selon notre mode de calcul du degré d'autofinancement –basé notamment sur une moyenne des investissements nets au cours des trois dernières années–, le degré d'autofinancement est encore supérieur. Il se monterait à 284%.

Steuerprognose“ auch gute bis sehr gute Noten. Was die „Beherrschung der laufenden Ausgaben“ angeht, sind wir jedoch der Meinung, dass die Note 1 nicht gerechtfertigt ist. Auf 1. Januar 2001 wurden im Kanton Obwalden die Aufgaben der Gemeinde-Steuerverwaltungen dem Kanton übertragen. Einhergehend mit dieser Zentralisierung ist auch der Personalaufwand beim Kanton im Vergleich zum Vorjahr überproportional angewachsen und bei den Gemeinden gesunken. Diese Steigerung war aber budgetiert und eine Abweichung entsteht nur im Vergleich mit dem Vorjahreswert. Der Kanton Obwalden hat seine laufenden Ausgaben im Griff.

6.11 Schaffhausen (SH)

Der positive Rechnungsabschluss mit einem Einnahmenüberschuss in Höhe von 5,1 Mio Fr. bei einem Selbstfinanzierungsgrad von 259 % ist vor allem aufgrund unverminderter Sparbemühungen einerseits und auf Mehreinnahmen bei den Einkommens- und Vermögenssteuern bei den natürlichen sowie bei den juristischen Personen andererseits zurückzuführen²⁸. Aufgrund der Systemumstellung auf die einjährige Gegenwartsbesteuerung sind die Steuereinnahmen voraussichtlich noch zu reduzieren (Rückerstattungen). Weiter war der Anteil an der direkten Bundessteuer grösser als erwartet, obschon der Kanton Schaffhausen im Finanzkraftindex höher eingestuft wurde. Der Kanton Schaffhausen konnte somit durch eine umsichtige Finanzpolitik –wie bereits in den Vorjahren– das Ziel einer mittelfristig ausgeglichenen Rechnung bei einem genügenden Selbstfinanzierungsgrad erreichen.

²⁸ Selon notre mode de calcul du degré d'autofinancement –basé notamment sur une moyenne des investissements nets au cours des trois dernières années–, le degré d'autofinancement est encore supérieur (327%).

6.12 Schwyz (SZ)

Das Rechnungsergebnis 2001 des Kantons Schwyz ist klar besser ausgefallen als erwartet. Die Verbesserung wird zu zwei Dritteln durch Steuer-Mehrerträge und zu einem Drittel durch Minderaufwand verursacht. Der Steuerertrag ist sehr volatil, weil er durch ausserordentliche Faktoren wie die Ausschüttung von Substanzdividenden beeinflusst wird, die nicht budgetiert werden können. Der erneute Ertragsüberschuss 2001 von 39.1 Mio. Franken hat das Eigenkapital des Kantons Schwyz auf 563.9 Mio. Franken erhöht. Dieses Eigenkapital wird ab 2002 durch weitere Steuerentlastungen auf eine Schwankungsreserve abgebaut, die ungefähr einem Jahressteuerertrag der natürlichen und juristischen Personen entspricht. Bedingt durch diesen Abbau von Eigenkapital wird der Kanton Schwyz ab 2002 Aufwandüberschüsse ausweisen.

6.13 Solothurn (SO)

Das Ergebnis der Staatsrechnung 2001 ist bedeutend besser ausgefallen als budgetiert (operatives Defizit budgetiert: 35,2 Mio. Franken, effektiv: 9,2 Mio. Franken; Nettoinvestitionen budgetiert: 90,3 Mio. Franken, effektiv: 72,3 Mio. Franken). Zurückzuführen ist dieses positive Ergebnis in erster Linie auf Steuermehrerträge (insbesondere bei den juristischen Personen), Minderaufwand beim Zinsendienst (Ablösung hochverzinslicher langfristiger Schulden zu günstigeren Konditionen, geringerer Fremdkapitalbedarf als bei der Budgetierung angenommen, anhaltend relativ niedriges Zinsniveau) und auf die gute Ausgabendisziplin in der Verwaltung.

6.14 St. Gallen (SG)

Verschiedene ausserordentliche, nicht budgetierte Tatbestände beeinflussen die Umsatzzahlen der laufenden Rechnung 2001 in erheblichem Masse. Die erfolgte Teilprivatisierung der Kantonalbank erhöht Aufwand und Ertrag um je 159.3 Mio. Franken. Sodann enthält die Rechnung

2001 wegen der auf 2002 eintretenden Kantonalisierung der Berufsschulen und Berufsberatung die Beitragsbetreffnisse für zwei Betriebsjahre (bisher nachschüssig subventioniert); daraus entstanden zusätzliche Aufwendungen von 52.0 Mio. Franken und zusätzliche Erträge von 22.8 Mio. Franken. Die an die Krankenversicherer zu leistende Nachzahlung für die Beteiligung an der innerkantonalen stationären Behandlung von Privat- und Halbprivatpatienten belastet die Rechnung 2001 mit einem ausserordentlichen Aufwand von 18.0 Mio. Franken. Diese Faktoren sind bei einer Beurteilung der Budgetgenauigkeit und des Aufwandwachstums in Rechnung zu ziehen.

6.15 Thurgau (TG)

Was die Artengliederung 323 „Sonderrechnungen“ Fr. 6'459'584.– anbelangt, ist im Jahre 2001 erstmals die Verzinsung des versicherungstechnischen Defizits der Pensionskasse des Thurgauischen Staatspersonals von Fr. 6 Mio. aufwandmässig berücksichtigt. Bezüglich der Artengliederung 38 „Einlagen in die Spezialfinanzierungen und Stiftungen“ Fr. 25'614'985.– sind über diese Kostenart ausserordentlichen Rückstellungen im Gesamtbetrag von Fr. 23.5 Mio. gebildet worden. Was Bilanz 23 „Verpflichtung für Sonderrechnungen“ Fr. 154'765'245.– betrifft, ist im Jahre 2001 erstmals das versicherungstechnische Defizit der Pensionskasse des Thurgauischen Staatspersonals von Fr. 146'639'106.56 berücksichtigt.

6.16 Tessin (TI)

La forte progression des dépenses courantes qui s'est manifestée en 2001 (l'indicateur I5 passe de 5 à 2) dépend évidemment de plusieurs facteurs. Le premier concerne la décadence en 2001 de certaines mesures d'économies qui avaient permis de limiter la progression des dépenses dans la période 1996-2000, surtout dans le domaine du personnel: dans ce domaine la dépense a ainsi cru de 4.3%, passant de 734.8 millions en 2000

à 766.2 en 2001. L'augmentation des dépenses a aussi été déterminée par des événements extraordinaires, comme celui de l'accident dans le tunnel du San Gottardo qui a coûté environ 8 millions aux caisses cantonales. Un troisième facteur qui a influencé le niveau des dépenses est lié au secteur hospitalier pour lequel le Canton a dépensé 10.5 millions de plus qu'en 2000 (+6.7%). Un dernier facteur, qui peut être mentionné, est la progression extraordinaire des dépenses consacrées au nivellement du potentiel fiscal des communes et à la compensation directe (péréquation intercommunale): +9,4 millions, soit +26%; cette augmentation est toutefois compensée par les contributions des communes qui financent la péréquation.

6.17 Valais (VS)

L'indicateur synthétique pour le canton du Valais a passé de 4.06 en 2000 à 2.81 en 2001. Cette baisse est due aux deux événements exceptionnels majeurs qu'a connu le canton en 2001 : le subventionnement des dégâts suite aux intempéries de l'automne 2000 et l'assainissement des Forces Motrices Valaisannes. Le coût des intempéries pris en compte dans l'exercice 2001 se chiffre à Fr. 176.94 millions de francs de dépenses brutes et à un excédent de dépenses de 39.25 millions. En ce qui concerne les Forces Motrices Valaisannes, le Grand Conseil a décidé le 28 juin 2000 de mettre à disposition de ladite société, en vue de son assainissement financier nécessaire à la poursuite de la réalisation de ses missions légales et statutaires d'intérêt public, une contribution de Fr. 100 millions et un prêt à conditions favorables de 50 millions. Cette participation a été prélevée sur le financement spécial rachat d'aménagement hydroélectrique. En faisant abstraction de ces deux événements exceptionnels (coûts directs), l'indicateur synthétique 2001 pour le canton du Valais aurait été de 4,31 soit une amélioration de 0,25 points par rapport à l'année 2000.

6.18 Vaud (VD)

Le résultat de l'année 2001, bien que déficitaire, est le meilleur résultat depuis dix ans. Les engagements supplémentaires de l'Etat dans la santé, le social et l'enseignement ont été possibles grâce aux effets positifs sur les revenus de la reprise économique et de la première année de taxation fiscale de la période 2001-2002. Le degré d'autofinancement est à nouveau positif, ce qui signifie que l'Etat de Vaud finance ses activités courantes sans recourir à l'emprunt. Il faut tout de même relativiser l'excellent degré d'autofinancement annoncé dans l'étude, compte tenu que le remboursement de la Confédération pour l'assurance chômage (167,6 millions de francs en 2001) est inscrit en réduction des dépenses d'investissements²⁹. La planification financière 2004-2006 sera actualisée aussitôt que le nouveau Gouvernement aura déposé ses orientations gouvernementales. La planification devrait tenir compte des derniers rebondissements de l'affaire de la Banque cantonale vaudoise, de la nouvelle constitution et des futurs investissements, sans oublier les des décisions fédérales douloureuses aux répercussions financières massives sur les cantons.

²⁹ En faisant abstraction des remboursements de 1999 à 2001, l'autofinancement serait de 40,72% pour l'indicateur 2001, l'indicateur de santé financière serait de 2,56 et l'indicateur synthétique de 2,75. En corrigeant de la même manière les éléments pour 1999 et 2000, la valeur se détériorerait sans pour autant changer les notes de l'indicateur d'autofinancement. En effet, la note enregistrée est déjà la note minimale.