

Recommandation 18

Indicateurs financiers

Recommandation

- 1 Pour évaluer la situation financière, il convient de faire appel en première priorité aux indicateurs suivants (par ordre alphabétique des libellés en allemand) :
 - Taux d'endettement net ;
 - Degré d'autofinancement ;
 - Part des charges d'intérêts.
- 2 En deuxième priorité ou pour des analyses sectorielles spécifiques, il convient de faire appel aux indicateurs suivants (par ordre alphabétique des libellés en allemand) :
 - Dette brute par rapport aux revenus ;
 - Proportion des investissements ;
 - Part du service de la dette ;
 - Dette nette par habitant en francs ;
 - Taux d'autofinancement.

Notes explicatives

Concernant le Point 1

- 3 Quel que soit le niveau institutionnel, le calcul d'indicateurs est indissociable de la conduite budgétaire. De ce point de vue, les données et les indicateurs établis grâce à la comptabilité doivent apporter à leurs différents utilisateurs les informations dont ces derniers ont besoins. Les principaux destinataires de l'information générée grâce à la comptabilité publique sont :
 - l'opinion publique et les responsables politiques, afin de définir les priorités politiques ;
 - le pilotage interne, afin de s'assurer que les tâches sont accomplies de manière efficiente ;
 - le bailleur de fonds, afin d'évaluer le risque inhérent à la collectivité publique concernée ;
 - la statistique financière (Confédération, FkF), afin de pouvoir se prononcer sur le climat économique et de comparer les collectivités publiques entre elles.
- 4 Les préoccupations sont propres à chaque utilisateur. Les indicateurs retenus répondent à ces préoccupations différenciées. D'autres systèmes d'indicateurs existent, mais ils ne sont pas considérés ici. Il s'agit en particulier :
 - d'indicateurs économiques globaux comme la quote-part de l'Etat ou la quote-part fiscale ;
 - d'indicateurs visant à évaluer la bonité ou la solvabilité d'une collectivité publique (par exemple les notations) ;
 - d'indicateurs de gestion (par ex. nombre d'élèves par classe, coût d'entretien des routes par mètre carré).

- 5 Le rôle de l'opinion publique et des responsables politiques est de définir les priorités politiques. La qualité de la gestion financière peut être évaluée en analysant comment les moyens financiers sont alloués aux différentes tâches. Il est par conséquent primordial de classer en toute conformité les dépenses par nature, par fonction et/ou par groupe de prestations (voir également la Recommandation 03 relative au plan comptable et à la classification fonctionnelle). Compte tenu du rôle que doivent jouer l'opinion publique et les responsables politiques, divers besoins particuliers doivent être satisfaits.
- 6 *Gestion des budgets par entité* : la gestion du budget d'ensemble s'effectue à l'échelon de la collectivité publique. En revanche, la gestion des prestations doit avoir lieu à l'échelon de chacune des unités (non consolidée) fournissant un service à des bénéficiaires. Les indicateurs de la politique budgétaire doivent être établis par rapport au budget et par rapport aux comptes. Puisque certains indicateurs financiers recourent à des chiffres provenant du bilan, un bilan prévisionnel doit être systématiquement établi.
- 7 *Equilibre à moyen terme du résultat cumulé du compte de résultats* : Pour la politique budgétaire, le facteur déterminant est finalement le résultat cumulé sur plusieurs années du compte de résultats. Au sortir d'un cycle conjoncturel, le niveau du capital propre doit être au même niveau qu'en début de cycle. Exiger un équilibre annuel du compte de résultats encouragerait une vision à court terme, ce qui ne serait pas cohérent d'un point de vue économique. En l'occurrence, on doit s'intéresser au solde global du compte de résultats. Quant à eux, les soldes partiels figurant dans la présentation échelonnée du résultat servent plus particulièrement à l'analyse détaillée.
- 8 *Financement des investissements* : Le MCH1 mettait l'accent, non seulement sur l'équilibre du compte de fonctionnement, mais également sur le financement des investissements. Un degré d'autofinancement d'environ 60% était jugé suffisant. A l'époque, ces 60% pouvaient sembler raisonnables compte tenu du fait que l'inflation alors relativement élevée réduisait la valeur réelle de la dette de l'Etat. Les préoccupations croissantes liées à la dette étatique justifient de revoir cet objectif. D'un point de vue économique, cet objectif doit tenir compte de la situation conjoncturelle. Dans ce domaine, il est généralement admis qu'une politique des dépenses adaptée à la conjoncture est pratiquement impossible (délais d'ajustement, oppositions aux diminutions des dépenses). En revanche, il est possible, grâce une gestion adéquate de l'excédent de revenus ou des amortissements supplémentaires, de financer les investissements en tenant compte de la politique conjoncturelle. Le principe consiste à maintenir un niveau élevé d'amortissements supplémentaires en période de haute conjoncture et d'y renoncer en cas de crise économique. Cela permet de maintenir la pression fiscale à un niveau constant. Les collectivités publiques de taille modeste ont parfois du mal à atteindre ces objectifs. En effet, certains projets ponctuels d'investissement pèsent lourdement sur leurs finances.

9 *Comparabilité entre collectivités publiques* : En analysant les choses sous l'angle microéconomique, on constate que les comparaisons entre collectivités publiques ne jouent qu'un rôle mineur dans les décisions de politique budgétaire. La construction d'un hôpital, d'une école ou d'une route ne dépend pas de comparaisons avec d'autres collectivités publiques. Elle dépend des coûts et des avantages de l'investissement pour la population. Un canton, une commune se comparera, par exemple, sur la base de l'endettement, de l'autofinancement, du service de la dette et de la charge fiscale. Ces éléments constituent donc les indicateurs clés pour une collectivité publique. Des comparaisons réalisées au niveau de sous-rubriques budgétaires peuvent apporter des informations additionnelles. Toutefois, ces comparaisons doivent s'accompagner d'explications car les collectivités publiques évoluent dans des contextes différents. Par conséquent, il est préférable d'utiliser de telles comparaisons plutôt dans le cadre de la gestion interne.

10 *Gestion interne* : Les collectivités publiques –en fonction des tâches qui leur incombent et de leur taille– disposent de divers instruments :

- le compte de résultats (par nature, par fonction), ainsi que les indicateurs par prestations ;
- les budgets globaux et les indicateurs par prestations ;
- la comptabilité analytique.

La question du financement conformément au principe de causalité de certains domaines de prestation relève également de la gestion interne. Pour cela, la comptabilité doit fournir les informations nécessaires. Les coûts et les revenus doivent pouvoir être mis en évidence au niveau le plus désagrégé possible, c'est-à-dire au niveau d'une prestation ou d'un produit particulier (coût d'un élève en classe primaire, coût d'entretien des routes par m², etc.). Le degré de détail nécessaire dépend du domaine de prestations. Chaque collectivité publique est compétente pour le définir. Il n'est donc pas possible de proposer ou de prescrire ici des indicateurs. Une autre tâche propre à la gestion interne est de garantir la solvabilité de la collectivité publique. Pour ce faire, elle dispose du tableau des flux de trésorerie.

11 *Bailleurs de fonds* : Pour les bailleurs de fonds, la garantie du service de la dette et de la solvabilité est primordiale. Pour eux, la dette nette par habitant ou en proportion des revenus fiscaux, la part du service de la dette et l'évolution des liquidités constituent des chiffres-clés. Dans la mesure où les collectivités publiques peuvent renoncer à retraiter leur patrimoine administratif, les indicateurs portant sur les capitaux propres ne peuvent pas être déterminants. Ceci est d'autant plus vrai que le capital propre est lié en grande partie au patrimoine administratif. Le capital propre ne constitue donc pas une garantie.

- 12** *Statistique financière* : Tous les indicateurs mentionnés ci-dessus sont mis à disposition de la statistique financière. Il s'agit tout particulièrement du solde du compte de résultats, du solde du compte financier et du niveau d'endettement. Dans le compte de financement de la statistique financière ne sont retenus que les postes du compte de résultats et du compte des investissements ayant une incidence sur les liquidités. Outre une présentation par nature, la statistique offre une présentation par groupe de tâches (classification par fonction).
- 13** Afin d'évaluer la situation financière, différentes définitions de la dette sont pertinentes :
- *Dette brute* : La « dette brute » est définie dans les annexes du Manuel. Elle est avant tout pertinente pour la statistique financière de la Confédération. Ne sont pas contenus dans la définition de la statistique financière les passifs de régularisation (204), les provisions (205/208), les engagements envers des financements spéciaux et envers des fonds classés dans les capitaux de tiers (209) et en particulier les instruments financiers dérivés (2016). Par ailleurs, cette définition du niveau de la dette étatique, en référence aux critères de l'UE (Maastricht), prévoit que les engagements doivent être évalués à leur valeur nominale. Elle prévoit également que la délimitation (sectorisation ou consolidation) du budget public doit satisfaire aux critères de la statistique financière et économique. Les prescriptions correspondantes sont données par la statistique financière. Cette définition de la dette reflète le point de vue du débiteur.
 - *Dette nette I* : La « dette nette I » est un chiffre clé pour l'analyse du bilan. Elle est définie dans les annexes du Manuel. Elle peut être calculée de deux manières : soit en déduisant des capitaux de tiers (20) les subventions d'investissements inscrites au passif (2068) et le patrimoine financier (10) (approche 1), soit en déduisant du patrimoine administratif (14) les subventions d'investissements (2068) et le capital propre (29) (approche 2). Les financements spéciaux sont maintenant dûment classés soit dans le capital propre, soit parmi les capitaux de tiers. Du coup, la confusion entretenue par le MCH1 n'existe plus. Par conséquent, les deux approches sont mathématiquement identiques. Sous l'angle de la clarté et du contenu, elles ne sont cependant pas identiques. L'approche 1 est plus intuitive, puisqu'elle se base sur l'élément fondamental de la dette que sont les capitaux de tiers
 - *Dette nette II* : La « dette nette II » est définie comme étant le patrimoine administratif (14) duquel sont soustraits les prêts et les participations/capital social (144 et 145), ainsi que les subventions d'investissements (2068) et le capital propre (29). Différentes raisons expliquent que les prêts et les participations/capital social sont déduits. D'une part, ils ne sont pas amortis, mais uniquement réévalués. D'autre part et en principe, ils génèrent un revenu. Cela dit, pour une approche basée sur le risque, on recourra plutôt à l'indicateur Dette nette I.
- 14** Les trois indicateurs à utiliser en première priorité sont ceux qui sont les plus révélateurs et les plus pertinents pour la plupart des parties prenantes.

Concernant le Point 2

- 15** Les indicateurs financiers à utiliser en deuxième priorité sont également importants. Aujourd'hui, ils sont surtout utilisés à l'échelle des communes. Il serait souhaitable que l'ensemble des huit indicateurs financiers mentionnés ici soient systématiquement calculés, exploités de manière centralisée et publiés, tant pour les cantons que pour les communes.
- 16** Les informations détaillées sur la manière de calculer les huit indicateurs sont présentées dans les tableaux dans les annexes du Manuel.

Exemples et illustrations

Tableau 18-1 Résumé des questions concernant les indicateurs

Destinataire	Questionnement	Instruments / Indicateurs principaux
Opinion publique et responsables politiques	- Quels moyens sont alloués à quels buts ?	- Détails du compte de résultats - Classification fonctionnelle - Budget global
	- Les charges peuvent-elles être couvertes ?	- Solde du compte de résultats - Niveau du résultat opérationnel - Niveau du résultat total
	- Les investissements peuvent-ils être financés ?	- Degré d'autofinancement
	- Quel est le niveau de la capacité financière et de la marge de manoeuvre financière de la collectivité publique	- Taux d'autofinancement
	- Quelle est la proportion des investissements réalisés par la collectivité publique ?	- Proportions des investissements
	- Comment évolue la dette nette/brute ?	- Dette nette/brute : - absolue - par habitant - par rapport aux revenus - taux d'endettement net
	- Quelle part des moyens est affectée aux charges d'intérêts ?	- Part des charges d'intérêts
	- Quelle part des moyens est affectée au service de la dette dans son ensemble ?	- Part du service de la dette
Gestion interne	- Quels moyens sont utilisés dans quels buts ?	- Détails du compte de résultats - Classification fonctionnelle
	- Les prestations sont-elles fournies de manière économique ?	- Comptabilité analytique
	- La solvabilité est-elle garantie ?	- Autofinancement - Rapport entre l'autofinancement et les investissements
	- Quelle est la rentabilité du patrimoine financier ?	- Rendements bruts et autres indicateurs

Tableau 18-1 (Suite)

Destinataire	Questionnement	Instruments / Indicateurs principaux
Bailleurs de fonds	- La dette est-elle couverte par le patrimoine financier ?	- Dette nette : - absolue - par habitant - par rapport aux revenus - taux d'endettement net
	- Les investissements peuvent-ils être financés ?	- Degré d'autofinancement
	- Quel est le niveau de la capacité financière et de la marge budgétaire de la collectivité publique ?	- Taux d'autofinancement
	- Quelle est la proportion des investissements réalisés par la collectivité publique par rapport aux charges courantes ?	- Proportion des investissements
	- La solvabilité est-elle garantie ?	- Revenus financiers par rapport aux charges financières
	- Quelle part des moyens est affectée au service de la dette ?	- Part des charges d'intérêts - Autofinancement - Rapport entre l'autofinancement et les investissements - Part du service de la dette
Statistique financière	- Charges/dépenses et revenus/recettes selon une classification économique (classification par nature)	- Compte de résultats - Compte des investissements - Compte de financement
	- Dépenses et recettes par fonction	- Classification fonctionnelle
	- Bilan (en tant qu'origine et résultante du compte de résultats)	- Dette