




Nils Soguel
Simon logna-prat



**Audit externe sur la dette
globale du Canton du Valais**

Cahier de l'IDHEAP 222 / 2005

Chaire de Finances publiques



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome

L'Université pour le service public

**Audit externe
sur la dette globale
du Canton du Valais**

Nils Soguel
Simon Iogna-Prat

Audit externe sur la dette globale du Canton du Valais

Cahier de l'IDHEAP 222/2005
Chaire de finances publiques

© 2005 IDHEAP, Chavannes-Lausanne
ISBN 2-940177-91-0



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome
Route de la Maladière 21 CH-1022 – Chavannes-Lausanne
T : +41(0)21 557 40 00 – F : +41(0)21 557 40 09
idheap@idheap.unil.ch – www.idheap.ch

Résumé

Le postulat déposé en 2002 auprès du Grand Conseil valaisan par le député Yves Bagnoud demande qu'un audit sur la dette globale de l'Etat soit réalisé. L'objectif général de cette étude est de fournir des éléments de réponse au postulat. Pour cela, l'étude s'articule en trois parties. La première partie contient un rappel explicatif de la structure du bilan de l'Etat du Valais, en fonction de ses principaux postes et de ses grandes masses. Elle retrace l'évolution sur vingt ans et effectue une comparaison avec les autres cantons suisses. Les problèmes d'évaluation des postes au bilan sont également soulevés, de même que la réponse apportée par les normes comptables IAS et IPAS (*International Public Accounting Standard*) à ces problèmes. La deuxième partie détaille les différentes notions de dettes. Elle aborde la distinction entre dette de l'Etat et dette publique, entre dette brute et dette nette, entre dette nominale et dette réelle. Ces différentes notions sont définies et chiffrées pour l'Etat du Valais, soit dans une perspective historique en présentant les résultats sur les vingt dernières années, soit dans une perspective de comparaison intercantonale. La dernière partie s'interroge sur la soutenabilité du niveau de la dette de l'Etat du Valais afin de déterminer si ce niveau est excessif.

Zusammenfassung

Das Postulat, das im Jahre 2002 beim Grossen Rat des Kantons Wallis vom Abgeordneten Yves Bagnoud eingebracht wurde, verlangt, dass eine Prüfung der gesamten Schuld des Staates vorgenommen wird. Das Ziel dieser Studie besteht darin, Elemente für eine Antwort zu dieser Frage zu erbringen. Im ersten von drei Teilen dieser Studie wird die Struktur der Bilanz erklärt und detailliert, der wichtigsten Posten entsprechend. Die zahlenmässige Entwicklung dieser Posten in den 20 letzten Jahren, sowie einen Vergleich mit den anderen Schweizer Kantone gehört ebenfalls zu diesem Teil. Dann werden die Schwierigkeiten bei der Bewertung gewisser Posten der Bilanz

angesprochen, ebenso wie die Lösung, die von den Buchungsnormen IAS und IPAS (International Public Accounting Standard) gebracht wird. Im zweiten Teil werden verschiedene Konzepte der Schuld definiert. Die Unterscheidung zwischen Schuld des Staates und öffentlicher Schuld, zwischen Brutto- und Nettoverschuldung, sowie zwischen Nominal- und Realverschuldung wird angesprochen. Schliesslich werden diese Konzepte für den Staat Wallis zahlenmässig präsentiert, zuerst in einer historischen Perspektive der 20 letzten Jahre und dann im Vergleich mit den anderen Kantonen. Die Verschuldung des Staates Wallis wird im dritten Teil geprüft, um zu bestimmen ob diese für den Staat tragbar ist.

Sommaire

Condensé		V
1	Introduction	1
1.1	Termes de références	1
1.2	Contexte de l'étude	1
1.3	Objectifs	2
1.4	Démarche	3
1.5	Structure du rapport	3
1.6	Remerciements	4
2	Structure du bilan de l'Etat du Valais	5
2.1	Principaux postes d'un bilan public	5
2.1.1	Présentation des principaux postes	5
2.1.2	Evolution des principaux postes du bilan de l'Etat du Valais sur vingt ans	12
2.2	Grandes masses du bilan	23
2.2.1	Présentation des grandes masses du bilan	23
2.2.2	Comparaison de la structure du bilan des cantons suisses	25
2.3	Problèmes d'évaluation des postes du bilan public	28
2.4	Apport des normes IAS en matière d'évaluation des postes du bilan	31
3	Dettes : notions et importance	37
3.1	Dettes ou engagements ?	37
3.2	Distinction entre dette en termes nominaux et en termes réels	37
3.3	Distinction entre dette –directe– de l'Etat et dette publique	42
3.3.1	Dettes –directe– de l'Etat	42
3.3.2	Dettes publiques	44
3.3.3	Dettes publiques pour lesquelles l'Etat est explicitement responsable	50
3.4	Distinction entre dette brute et dette nette de l'Etat	55
3.4.1	Dettes brutes	57
3.4.2	Dettes nettes	58
3.4.3	Liens entre dette brute et dette nette	60

3.4.4	Dette brute et nette de l'Etat du Valais	62
3.5	Dette publique consolidée	65
3.6	Dette publique au sens du Traité de Maastricht	68
4	Dette soutenable et endettement excessif	71
4.1	Jugement des marchés financiers	71
4.2	Effet boule-de-neige	74
4.3	Poids des intérêts	79
5	Conclusion	83
	Bibliographie	87

Annexes

Annexe 1	Développement du postulat du député Yves Bagnoud	89
Annexe 1	Développement du postulat du député Yves Bagnoud	90
Annexe 2	Version allemande du postulat du député Yves Bagnoud	92
Annexe 3	Structure des bilans des cantons suisses au 31 décembre 2001, en % du total du bilan, par ordre alphabétique	93
Annexe 4	Evolution de la dette brute et nette l'externe portant ou non intérêts de l'Etat du Valais en pourcentage du revenu cantonal	94
Annexe 5	Interprétation analytique de l'effet boule-de-neige	95

Tableaux

Tableau 1	Numérotation à trois niveaux de comptes : exemple relatif au bilan public	6
Tableau 2	Evolution des principaux postes du bilan de l'Etat du Valais sur vingt ans : 1988 - 2002	14
Tableau 3	Comparaison intercantonale des dettes de court terme (rubrique 21), en pourcentage des charges	

	totales de fonctionnement (3) et du total du bilan (2), pour l'année 2001	17
Tableau 4	Comparaison intercantonale des dettes de moyen et long terme (rubrique 22), en pourcentage des charges totales de fonctionnement (3) et du total du bilan (2), pour l'année 2001	19
Tableau 5	Comparaison intercantonale des provisions (rubrique 24), en pourcentage des charges totales de fonctionnement (3) et du total du bilan (2), pour l'année 2001	22
Tableau 6	La valeur d'assurance représente plus du quadruple de la valeur au bilan des bâtiments, du mobilier, des machines et des véhicules en millions de francs	30
Tableau 7	Illustration des différences de terminologie entre les normes IAS et IPSAS	33
Tableau 8	L'indice des prix à la consommation utilisé comme déflateur des prix dans le secteur public peut être utilisé pour corriger l'évolution de la dette nominale (rubrique 20 à 25) de l'influence de la valeur de l'argent	39
Tableau 9	Engagements conditionnels de l'Etat du Valais, état au 31.12.2002, en mio. de Fr.	53
Tableau 10	Il faut faire la différence entre dette de l'Etat et dette publique, ainsi qu'entre dette brute et dette nette	57
Tableau 11	Dette brute et nette –directe– de l'Etat du Valais au 31 décembre 2002 en mio. de Fr.	62
Tableau 12	Comparaison des dettes brute et nette –directe– des cantons suisses au 31 décembre 2001 en francs par habitant	66
Tableau 13	Comparaison intercantonale de la dette brute externe portant ou non intérêts à fin décembre 2001, en pourcentage du revenu cantonal	70

Tableau 14	Spread moyen en pourcent pour les emprunts obligataires émis au cours de la période 1990 to 1998	73
Tableau 15	L'Etat du Valais est régulièrement victime de l'effet boule-de-neige depuis 1990	78
Tableau 16	Poids des intérêts nets en pourcentage des recettes fiscales et en pourcentage des revenus de fonctionnement en 2001, par ordre croissant	81

Figures

Figure 1	Groupes de comptes d'un bilan public : actif – emplois– et passif –ressources	7
Figure 2	L'actif et le passif se répartissent en grandes masses, par ordre décroissant de liquidité et d'exigibilité	24
Figure 3	La structure des bilans des cantons suisses au 31.12.2001 est contrastée	27
Figure 4	Evolution de la dette brute nominale et déflatée entre 1980 et 2002, en millions de francs	41
Figure 5	Le degré de responsabilité de l'Etat par rapport aux entités décentralisées et à leurs engagements varie	50
Figure 6	Il faut distinguer différents niveaux d'engagements selon que ces engagements sont exigibles, conditionnels ou autres	56
Figure 7	Le modèle de rating de BÜCHLER (2003) distingue entre les facteurs quantitatifs –y compris la dette– et les facteurs qualitatifs	74
Figure 8	Le poids relatifs de la dette brute ou nette l portant ou non intérêts de l'Etat du Valais s'accroît significativement dès 1991	76

Condensé

Le postulat déposé auprès du Grand Conseil valaisan par le député Yves Bagnoud demande qu'un audit sur la dette globale de l'Etat soit réalisé. Ce postulat constate en effet que les chiffres portés à la connaissance du Grand Conseil en matière d'endettement peuvent varier. Il s'interroge également sur les engagements ne figurant pas dans le bilan de l'Etat du Valais et l'impact de ces engagements sur le volume de la dette.

Il n'existe pas de définition unique de la dette de l'Etat. Partant de ce constat un certain nombre de distinctions peuvent être faites. Pour ce qui a trait aux engagements effectifs de l'Etat, on parle tantôt de dette brute, tantôt de dette nette. Dans les deux cas, on différencie la dette portant intérêts de la dette portant ou non intérêts ; cette dernière intégrant également parfois des engagements à l'interne (financements spéciaux).

Suivant le but recherché, on recourt plutôt à une définition qu'à une autre. Voulant rester simple, on tablera sur la dette brute portant intérêts. C'est ce que font les instituts bancaires et les instituts de notation. Cette définition omet toutefois de considérer que la dette figurant au passif du bilan finance des actifs réunis dans le patrimoine financier; des actifs souvent rapidement réalisables; des actifs qui existent potentiellement pour optimiser la gestion de trésorerie. Pour tenir compte de cela, il s'agit de porter le patrimoine financier en déduction de la dette portant intérêts. Du coup, les chiffres et les perspectives deviennent moins alarmistes.

Cela étant, ne considérer que la dette portant intérêts est réducteur. En effet, pour être complet, il s'agit d'inclure dans les engagements de l'Etat les engagements courants, les provisions, les passifs transitoires et, éventuellement, les engagements envers les financements spéciaux pour disposer d'une idée plus complète du degré d'exposition de l'Etat à travers les éléments figurant à son bilan. En termes bruts c'est la définition adoptée pour le critère de soutenabilité de la dette publique par le traité de Maastricht. En termes nets, c'est la définition adoptée par la Commission financière du Grand Conseil et par l'Inspection des

finances du Canton du Valais. C'est aussi la définition que nous favorisons.

Concernant les provisions, rappelons qu'il s'agit là d'engagements existants effectivement, mais dont la valeur n'est pas –encore– connue avec précision. L'analyse de l'importance matérielle des engagements à provisionner dépassait le cadre de ce travail. Toutefois ce dernier montre que les provisions au bilan de l'Etat du Valais représentent 1% des charges de fonctionnement. Ce montant est relativement faible en comparaison intercantonale. Si d'aventure il fallait procéder à un relèvement des provisions et que ce relèvement était considéré comme un événement extraordinaire échappant au frein aux dépenses et à l'endettement, cela pourrait signifier un accroissement d'autant de la dette cantonale.

Cela étant, le bilan d'une collectivité publique ne renseigne qu'incomplètement sur l'exposition financière de l'Etat. Il y a plusieurs raisons à cela. D'abord parce que les montants figurant dans les états financiers sont parfois sujets à caution. Ensuite parce que la sphère de responsabilité financière de l'Etat dépasse son seul périmètre comptable. Les divers engagements hors bilan sous forme de garanties et de cautionnements en témoignent. Il faut d'ailleurs toujours s'interroger sur l'intégralité de la liste des engagements mentionnés en pied de bilan. Les constructions juridiques sont parfois complexes ou anodines au point que l'on en oublie que l'Etat peut conditionnellement être exposé à un risque financier. La majorité des engagements de l'Etat du Valais recensés hors bilan est constituée par des garanties aux caisses de pension des employés de l'Etat et des enseignants. Cela représente des garanties pour un montant de quelque 1950 millions de francs. Or l'analyse montre que ces garanties constituent économiquement des dettes de l'Etat vis-à-vis des caisses de pension concernées. Du coup, ces montants devraient être intégrés dans le bilan de l'Etat. A nouveau dans l'hypothèse où cette intégration serait considérée comme un événement extraordinaire et échapperait au frein aux dépenses et à l'endettement, cela pourrait provoquer une hausse équivalente de la dette cantonale.

Or les comparaisons intercantionales montrent que l'Etat du Valais est déjà relativement endetté. Et ce constat ne dépend pas de la définition

donnée à la notion de dette : quelle que soit la définition utilisée, l'Etat du Valais se situe autour du 20^{ème} rang des cantons les plus lourdement endettés par habitant. Si la dette devait être relevée pour faire face aux éléments mentionnés ci-dessus, cela situerait le Canton du Valais parmi les trois cantons suisses les plus endettés. Cela étant, il ne faut pas perdre de vue que le Valais n'est pas le seul canton à ne pas avoir encore fait son *aggiornamento* en matière de caisses de pension du personnel de l'Etat et des enseignants.

Notons que dans les deux cas –réévaluation des provisions et couverture du découvert des caisses de pension concernées–, l'adoption des normes IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*) -l'équivalent pour le secteur public des normes IAS (*International Accounting Standards*)- provoquerait un mouvement dans la direction mentionnée ci-dessus (hausse de l'endettement). En effet, ces normes exigent que les états financiers offrent une vision sincère et fiable de la situation financière du canton –*true and fair view*–, sous l'angle économique, plutôt que juridique. Or, considérés sous l'angle économique, les découverts des caisses de pension constituent un engagement effectif de l'Etat du Valais. Par conséquent, cette source de fonds devrait apparaître dans les engagements figurant au bilan.

L'exigence posée par les normes IPSAS d'offrir une vision sincère et fiable milite également en faveur d'une consolidation des comptes de l'Etat avec ceux des établissements autonomes, ainsi que des établissements et des fondations dans lesquels l'Etat participe. Le résultat serait un bilan consolidé contenant l'ensemble des actifs et l'ensemble des passifs que ces différentes entités possèdent. Quoiqu'il en soit le préalable à toute consolidation consiste évidemment à identifier l'ensemble des établissements autonomes, ainsi que des établissements et des fondations auxquels l'Etat participe. Le résultat d'une telle opération de consolidation pour le Valais n'est pas connu. Notons d'ailleurs qu'à notre connaissance aucun canton ne s'y est encore attelé. Toutefois, une consolidation aboutirait assurément à une dette publique plus importante que la dette de l'Etat (quelle que soit la définition –brute ou nette– utilisée).

L'Etat du Valais s'est doté, avec le frein aux dépenses et à l'endettement, d'un dispositif institutionnel très contraignant. Ce dispositif devrait lui permettre d'éviter toute érosion de sa fortune nette et tout accroissement de son endettement (brut ou net) découlant de ses opérations ordinaires. Toutefois ce dispositif ne le met pas à l'abri d'une baisse de sa fortune nette ou d'une hausse de son endettement suite à des événements extraordinaires. Au premier rang de ces événements figurent les difficultés éventuelles des entités auxquelles le canton accorde une garantie ou un cautionnement. Une solution pour réduire ce risque consiste à réduire le nombre d'engagements conditionnels et à ne plus octroyer de nouvelles garanties ou de nouveaux cautionnements.

S'agissant des autres entités que celles auxquelles l'Etat a accordé une garantie ou un cautionnement, c'est-à-dire des entités pour lesquelles l'Etat est institutionnellement ou moralement responsable, il ne faut pas perdre de vue qu'elles peuvent également rencontrer des difficultés financières (établissements autonomes, établissements et fondations auxquels l'Etat participe). Il existe donc ici aussi un risque financier dont les conséquences sont identiques, si ce n'est par leur ampleur, du moins par leur nature, à celles mentionnées ci-dessus. La solution pour réduire le risque consiste par conséquent à opérer une surveillance accrue sur la gestion de ces entités.

1 Introduction

1.1 Termes de références

Le présent cahier est basé sur le rapport ayant été remis en août 2003 à l'Administration des finances du Canton du Valais. Fin mars 2003, cette dernière avait confié mandat à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de rassembler des éléments de réponse à un postulat parlementaire demandant un audit externe sur la dette globale du canton. Le rapport a été préparé par Nils Soguel et Simon Iogna-Prat, respectivement professeur et collaborateur scientifique à l'IDHEAP.

1.2 Contexte de l'étude

Fréquemment, le terme de dette publique est abusivement utilisé pour désigner la dette de l'Etat. Cette confusion se comprend dès lors que l'on se replace dans une perspective de développement historique de la structure de l'Etat et du secteur public.

Au fil du temps, l'Etat a étendu son domaine de compétence, au point qu'il est devenu nécessaire de procéder progressivement à une refonte de sa structure organisationnelle. Cette refonte s'opère essentiellement par le biais de la décentralisation et de l'apparition de nouveaux modes de production étatique (privatisation, pseudo-privatisation, autonomisation). Elle nous oblige à distinguer les différentes entités formant le secteur public. Elle nous oblige également à clarifier les limites juridiques, économiques et financières entre ces entités.

Dans cette perspective, les collectivités publiques s'interrogent légitimement sur leur niveau d'endettement et plus largement sur leur niveau d'engagement réel ou potentiel face aux créanciers.

C'est dans ce contexte que s'inscrit le postulat du groupe radical, par le député Yves Bagnoud, concernant la transparence des engagements de

l'Etat et demandant un audit sur la dette globale de l'Etat (postulat 1.382 du 22.05.2002). Le postulat à la teneur suivante :

« Le bilan de l'Etat du Valais fait état d'une dette propre au ménage de l'Etat, encore que cette dette est livrée parfois au Grand Conseil avec des chiffres différents. Or, l'Etat a d'autres engagements auprès des hôpitaux, auprès des caisses de retraite, à travers les nombreux décrets de subventions qui ne sont pas répercutés directement dans le compte public. Par des artifices comptables ou juridiques, les engagements de l'Etat sont présentés la plupart du temps de façon fragmentée. L'Etat étant une personne morale au sens du droit suisse, tous ses engagements doivent apparaître de façon claire et concise, manière indispensable pour gérer les finances publiques et la politique du canton. Nous demandons un audit externe sur la dette globale du canton. »¹

1.3 Objectifs

L'objectif général de cette étude est de fournir des éléments de réponse au postulat Bagnoud.

Plus spécifiquement, il s'agit de **donner une définition pertinente** de la dette du Canton du Valais afin d'indiquer quels sont les éléments qui, de par leur nature, devraient être pris en compte dans le calcul du total de la dette. Il est évident que cette définition peut varier en fonction des questions que l'on peut se poser.

Dans notre exposé, nous indiquerons également les critères qui doivent présider à l'inclusion de tel ou tel élément dans le bilan de l'Etat. Cela nous conduira à tracer la frontière entre les éléments qui figurent au passif du bilan, tels que les fonds étrangers ou les provisions, et les éléments qui doivent figurer en pied de bilan.

Au-delà de cet exposé relativement théorique, le but est également d'**apporter des éléments chiffrés**. Ces éléments doivent notamment

¹ Le développement du postulat de même que sa traduction allemande figurent en annexe.

retracer l'évolution des différents indicateurs d'endettement cantonal au cours des 20 dernières années. Ils doivent également lorsque c'est possible offrir une comparaison avec d'autres cantons.

Il s'agit également d'indiquer dans quelle mesure l'**évaluation du niveau d'endettement** est sensible à la définition donnée à la notion de dette. Finalement, il faut apporter un commentaire sur la **pertinence du recours aux normes IAS** (*International Accounting Standards*), ainsi que les conséquences de ce recours.

Notons que l'objectif du mandat n'est pas d'établir ou de garantir l'intégralité des états financiers, en particulier du bilan de la dette. Il n'est pas non plus d'évaluer la dette consolidée de l'Etat du Valais.

1.4 Démarche

Une analyse documentaire a permis de mettre au point une typologie des différentes définitions données à la dette de l'Etat et d'établir une distinction entre la dette de l'Etat et la dette publique.

Cette analyse, complétée par des entretiens, nous a permis de mieux cerner le contenu des états financiers de l'Etat du Valais.

Finalement les données comptables fournies par le Service des finances et la base de données de l'IDHEAP sur les états financiers des cantons suisses ont fourni les éléments chiffrés nécessaires à l'analyse.

1.5 Structure du cahier

Le présent cahier est structuré en trois parties suivies d'une conclusion. Le chapitre suivant (chapitre 2, page 5) contient un rappel explicatif de la structure du bilan de l'Etat du Valais, en fonction de ses principaux postes et de ses grandes masses. Il retrace l'évolution sur vingt ans et effectue une comparaison avec les autres cantons suisses. Les problèmes d'évaluation des postes au bilan sont également soulevés, de même que la réponse apportée par les normes comptables IAS et IPAS (*International Public Accounting Standard*) à ces problèmes. Le chapitre

3 (page 37) détaille les différentes notions de dettes. Il aborde la distinction entre dette de l'Etat et dette publique, entre dette brute et dette nette, entre dette nominale et dette réelle. Ces différentes notions sont définies et chiffrées pour l'Etat du Valais, soit dans une perspective historique en présentant les résultats sur les vingt dernières années, soit dans une perspective de comparaison intercantonale sur la base des dernières données en notre possession. Le chapitre 1 (page 71) s'interroge sur la soutenabilité du niveau de la dette de l'Etat du Valais afin de déterminer si ce niveau est excessif.

1.6 Remerciements

La réalisation de ce cahier n'aurait pas été possible sans l'appui de plusieurs personnes. Nous tenons à remercier en particulier M. Pierre Filliez (adjoint au chef de la comptabilité générale de l'Etat) de la mise à disposition des données comptables de l'Etat du Valais, ainsi que M. Christian Melly (chef de l'Inspection des finances du Canton du Valais) et M. Alexandre Berclaz (réviseur à l'Inspection des finances du Canton du Valais) des précisions apportées lors d'entretiens.

2 Structure du bilan de l'Etat du Valais

2.1 Principaux postes d'un bilan public

2.1.1 Présentation des principaux postes

Dès le 1^{er} janvier 1983, l'Etat du Valais a introduit le plan comptable harmonisé des collectivités publiques tel que proposé par la Conférence des directeurs cantonaux des finances en 1982. Fondamentalement, le modèle comptable a pour objectif de proposer une méthode d'enregistrement sans omission de toutes les opérations financières, de les structurer de façon claire et de permettre une interprétation adaptée aux besoins de la gestion. Ce modèle de compte offre une nomenclature comptable harmonisée, y compris s'agissant des postes au bilan.

Rappelons que le bilan est un document de synthèse, un inventaire, à une date donnée. On y récapitule l'ensemble des **ressources** (postes du passif) dont dispose la collectivité et la manière dont elle les a utilisées (postes de l'actif ou **emplois**)². Le bilan exprime donc la situation financière de façon **statique**.

Selon le modèle de compte harmonisé, les composantes du bilan se répartissent selon leur nature dans différents comptes, eux-mêmes regroupés au sein de groupes de comptes correspondant à une classification à deux positions. Une numérotation des comptes à trois chiffres permet d'atteindre un niveau élevé de détails et de venir à bout de nombreux besoins d'ordre pratique pour l'économie et la statistique financière.

² Le terme de *bilan* provient par déformation du mot italien *bilancia* signifiant balance, lui-même dérivé du latin *bilanx* (double plateau).

Tableau 1
Numérotation à trois niveaux de comptes :
exemple relatif au bilan public

Genre	Détail de la rubrique	Echelon hiérarchique	Numéro
Classe de comptes	Actif	1 ^{er} échelon	1
Chapitre du bilan	Patrimoine financier		
Groupe de comptes	Disponibilité	2 ^{ème} échelon	10
Compte	Banque	3 ^{ème} échelon	102

Source : CONFERENCE DES DIRECTEURS CANTONAUX DES FINANCES (1982, Tome 2, p.35).

Au deuxième niveau, le bilan d'une collectivité publique comporte 10 groupes de comptes à l'actif et 8 groupes de comptes au passif (Cf. Figure 1). Le manuel de comptabilité publique fournit à cet effet une description succincte sur la nature des éléments contenus au sein de chaque groupe de comptes.

A l'actif, le **patrimoine financier** regroupe les emplois suivants :

- Les **disponibilités** (Rubrique 10) sont des avoirs à disposition d'une collectivité publique qui se caractérisent par un très fort degré de liquidité, c'est-à-dire des ressources financières pouvant être utilisées immédiatement comme moyens de paiement.
- Les **avoirs** (11) comptabilisent l'ensemble des créances à faible échéance détenues par la collectivité publique et qui sont, par nature, recouvrables à court terme et convertibles, compte tenu de leurs échéances, en moyens de paiement.
- Les **placements** (12) regroupent des éléments de nature financière très diverse (actions, immeubles, prêts, ...). Toutefois, tous ont la particularité de pouvoir être cédés à tout moment sans nuire à l'exécution des tâches publiques (propriété d'aliénabilité). Ils sont donc régis par des principes commerciaux.

Figure 1
Groupes de comptes d'un bilan public :
actif –emplois– / et passif –ressources

Bilan	
1 ACTIF	2 PASSIF
Patrimoine financier	Engagements
10 Disponibilités	20 Engagements courants
11 Avoirs	21 Dettes à court terme
12 Placements	22 Dettes à moyen et long terme
13 Actifs transitoires	23 Engagements envers des entités particulières
Patrimoine administratif	24 Provisions
14 Investissements	25 Passifs transitoires
15 Prêts et participations permanentes	Financements spéciaux
16 Subventions d'investissements	28 Engagements envers les financements spéciaux
17 Autres dépenses à amortir	Fortune
Financements spéciaux	29 Fortune nette
18 Avances aux financements spéciaux	
Découvert	
19 Découvert	

Source: CONFERENCE DES DIRECTEURS CANTONAUX DES FINANCES(1982,Tome 2,p.35-47)

- Les **actifs transitoires** (13) comptabilisent les revenus connus concernant l'exercice en cours, mais encaissés lors de l'exercice suivant ; ainsi que les dépenses ayant trait à l'exercice suivant, mais ayant donné lieu à un décaissement lors de l'exercice en cours. Il s'agit d'un compte correctif dont le rôle est de neutraliser les opérations et les éléments qui concernent l'exercice suivant, mais qui pour des raisons de gestion grèvent l'exercice en cours.

A l'actif, on trouve également le **patrimoine administratif**. Cette partie du patrimoine regroupe les composantes de l'infrastructure indispensable à l'accomplissement des tâches publiques. Ces actifs se

rapprochent par leur nature des immobilisations qui figurent au bilan de l'entreprise privée: si la vente d'actifs immobilisés perturbe l'exploitation de l'entreprise privée, la cession des actifs administratifs empêche le canton de remplir ses obligations légales. Les actifs administratifs ne peuvent être vendus sans nuire à l'accomplissement des tâches publiques imposées par la législation: le patrimoine administratif est donc **inaliénable**; il ne peut être vendu pour reconstituer des liquidités ou rembourser des dettes, à moins de modifier la législation cantonale. Le patrimoine administratif regroupe les emplois suivants :

- Les **investissements** (14) répertorient la valeur comptable des composantes de l'infrastructure publique. Initialement chaque investissement est enregistré à sa valeur d'acquisition ou de revient. Cette valeur est diminuée des amortissements à chaque exercice. Il est à relever que l'amortissement est une pratique comptable qui permet de rendre compte de l'obsolescence et de l'usure progressive de ces éléments d'actifs.
- Les **prêts et participations permanentes** (15) correspondent à des prêts accordés et à des participations (actions et parts sociales) détenues par la collectivité. Il s'agit d'opérations effectuées dans le cadre des attributions et de la mission de service public de la collectivité. En effet, ces participations et prêts interviennent essentiellement lorsque la collectivité a délégué l'exécution d'une tâche publique à un tiers ou lorsqu'elle souhaite accorder un soutien financier à caractère d'intérêt public. Ces actifs sont de nature permanente: leurs réalisations précariseraient la situation financière des institutions ou des organismes à qui l'accomplissement d'une tâche publique a été confié. Ces prêts et participations s'inscrivent donc dans une démarche à long terme. Par conséquent, présentant la particularité d'être faiblement recouvrables, ils sont intégrés au patrimoine administratif.
- Les **subventions d'investissements** (16) constituent des subventions accordées par la collectivité à des tiers pour des investissements qu'elle souhaite promouvoir. Elles présentent la caractéristique d'être non remboursables. Il s'agit d'un transfert. Les

subventions s'inscrivent essentiellement dans le contexte de la répartition des tâches entre les différents niveaux institutionnels. Souvent une collectivité dispose de la compétence pour une tâche publique et en confie l'exécution à une entité publique mieux à même de produire et fournir la prestation, moyennant le versement d'une subvention.

- Les **autres dépenses à amortir** (17) correspondent à toutes les autres dépenses effectuées dans le cadre de l'exécution de tâches publiques.
- Les **avances aux financements spéciaux** (18) rendent compte des avances de financement octroyées en supplément de recettes particulières affectées à l'exécution d'une tâche publique sur la base de dispositions légales et réglementaires. Ces avances servent à couvrir l'excédent de charges supporté au cours de l'exercice comptable.
- Le **découvert** (19) est un compte qui enregistre le cumul des excédents de charges antérieurs dans la mesure où aucune fortune nette n'existe. Par conséquent, le découvert s'accroît en cas d'excédent de charges du compte de fonctionnement et se réduit en cas d'excédent de revenus. L'existence d'un découvert au bilan témoigne d'une situation financière malsaine où la collectivité a consommé davantage que sa fortune nette (son capital propre). Dans certains cas, il peut être prévu une disposition légale prévoyant l'amortissement obligatoire du découvert³.

Au passif, les **engagements** regroupent les ressources suivantes :

- Les **engagements courants** (20) rassemblent les engagements de la collectivité exigibles à court terme ou susceptibles de l'être. Ce type d'engagements se distingue des autres par sa temporalité restreinte, mais également par le caractère aisément identifiable de la contrepartie financière ou matérielle directe.

³ Cf. l'art.25 de la Constitution valaisanne approuvé le 22 septembre 2002.

- Les **dettes à court terme** (21) regroupent les dettes d'une durée inférieure à un an obtenues pour pallier une insuffisance temporaire de trésorerie, que ces dettes soient en compte courant ou sous forme d'avances provisoires. Les emprunts à vue ou à court terme contractés auprès d'autres entités sont également intégrés à la dette à court terme. Cette dernière se caractérise non seulement par la courte échéance des éléments qui la composent, mais également par le caractère continu des opérations d'émission et de remboursement effectuées dans le cadre de la gestion courante des flux financiers. A ce titre, la dette à court terme est qualifiée de dette flottante.
- Les **dettes à moyen et long terme** (22) comprennent les emprunts effectués dans le cadre du financement des placements du patrimoine financier et des investissements du patrimoine administratif. Ces engagements présentent une échéance relativement lointaine. L'émission de dettes à moyen et long terme constitue une manne financière importante d'origine externe à caractère temporaire, mais pour laquelle la collectivité doit supporter un coût réel.
- Les **engagements envers des entités particulières** (23) comptabilisent les dettes émises auprès d'entités avec lesquelles la collectivité entretient des liens étroits. Il s'agit des établissements dépendant de la collectivité, mais qui tiennent une comptabilité séparée, des caisses de pension et d'épargne, des fonds et des fondations gérés par la collectivité.
- Les **provisions** (24) témoignent d'engagements existants effectivement, mais dont la valeur n'est pas –encore– connue avec précision. 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. Une telle provision est assimilable à un capital étranger provisionné. En effet, si le risque se réalise, la charge

doit être effectivement payée et la provision se transforme en dette financière. Par conséquent, la provision accroît d'autant les engagements de la collectivité vis-à-vis de l'extérieur. L'appréciation du montant à comptabiliser présente un caractère prévisionnel et donc provisoire. Les provisions permettent de se conformer au principe de la sincérité en tenant compte de toutes les opérations survenues durant l'exercice pour lequel est établi le bilan.

- Les **passifs transitoires** (25) regroupent les charges grevant l'exercice en cours, mais qui donneront lieu à une sortie de fonds au cours du prochain exercice ; ainsi que les recettes encaissées pendant l'exercice, mais qui concernent l'exercice suivant. Il s'agit d'un compte correctif dont le rôle est de neutraliser les opérations et les éléments relatifs à l'exercice suivant mais qui grèvent l'exercice en cours pour des raisons de gestion.

Au passif, on trouve également les ressources suivantes qui ont un caractère de fonds propres :

- Les **engagements envers les financements spéciaux** (28) comprennent les recettes qui, sur la base d'une disposition légale et réglementaire, sont affectées à une tâche particulière, mais qui n'ont pas été encore totalement utilisées. On peut considérer que ces engagements font partie du capital propre de la collectivité dans la mesure où les tâches ou les organes concernés appartiennent à la collectivité.
- La **fortune nette** (29) enregistre l'accumulation des excédents de revenus du compte de fonctionnement dans le cas où le compte de découvert n'est pas activé. Ce compte à l'instar du compte de découvert permet de reporter au bilan le résultat du compte de fonctionnement. La fortune nette est assimilable au capital propre de la collectivité publique.

2.1.2 Evolution des principaux postes du bilan de l'Etat du Valais sur vingt ans

Le Tableau 2 présente l'évolution des principaux postes du bilan de l'Etat du Valais sur une période de vingt ans. Afin de ne pas surcharger la présentation, toutes les années intercalaires ne sont pas mentionnées. Nous commençons avec l'année 1983 qui correspond à l'introduction du modèle de compte harmonisé. Ensuite, l'état au 31 décembre de chaque quatrième année est reporté (1987, 1991, 1995). Plutôt que 1999, nous montrons les éléments pour 2000. En effet, entre 1999 et 2000 est intervenue une importante variation des actifs transitoires. Cette variation est due à un changement de mode de comptabilisation, dès cette année-là des parts à certains impôts fédéraux (cf. ci-après). Finalement, on trouve les informations pour la dernière année connue, soit 2002. Pour chaque année, le Tableau 2 indique le volume de chaque poste en millions de francs et la part en pourcent dans le total du bilan.

Commentaires sur l'actif (emplois)

Les **disponibilités** représentent une part modeste de l'actif. Toutefois cette part varie passablement pour les années considérées. Sa variabilité tient essentiellement au caractère liquide des disponibilités. L'accumulation ou la transformation des disponibilités doit être associée aux nécessités du moment : selon les années, les besoins en *cash* peuvent être plus ou moins marqués.

Sur la période, la part des **avoirs** diminue sensiblement passant de 34,9% à 13,1%. Cette évolution traduit potentiellement un meilleur recouvrement des créances à court terme.

L'évolution de la part des **placements** au sein de l'actif se révèle particulièrement intéressante. On décèle deux périodes distinctes, la seconde marquant un revirement important dans la politique en matière de patrimoine financier. Dès 1983, la part des placements se révèle déjà significative avec 13,6% du total du bilan. Cela représente un peu moins de la moitié de la part des emplois au patrimoine financier. L'évolution de ce poste est croissante durant les douze années suivantes pour atteindre une part maximale en 1995 (31,9%). Passé

1995, la part des placements chute pour se situer en 2000 à 0,9% du total de l'actif. Cette baisse s'explique par le transfert au patrimoine administratif d'éléments du patrimoine financier pour un montant de 742 millions de francs, cela en date du 1^{er} janvier 1998. Ce montant correspond à la quasi-totalité des placements. On retrouve ensuite ces éléments dans le patrimoine administratif sous prêts (595 millions de francs) et les participations permanentes (147 millions) (cf. l'année 2000).

Située à un très faible niveau tout au long de la période considérée, la part des actifs transitoires se révèle conséquente pour les deux dernières années considérées. En effet, en 2000 et 2002, elle représente plus de 20% du total des emplois. Cette élévation de la part des actifs transitoires dès 2000 s'explique par un changement du mode de comptabilisation des parts cantonales à l'impôt fédéral direct et à l'impôt anticipé⁴.

Les **investissements** représentent environ un tiers de l'actif en 1983 (29,2%). Cette part reste stable au cours des années suivantes, puis amorce une baisse progressive dès 1991 pour atteindre 16,2% en 2002. Cela correspond à une diminution quasi de moitié en 15 ans. Les difficultés financières rencontrées à partir des années nonante n'ayant pas épargné l'Etat du Valais, l'effort d'investissement a dû être progressivement revu à la baisse. La même explication vaut pour les **subventions d'investissements** qui passent de 17,8% en 1983 à 12,0% en 2002.

⁴ Avant 2000, les parts cantonales aux impôts fédéraux n'étaient pas enregistrées sur l'exercice concerné (en application du principe de l'échéance), mais sur l'année où elles étaient versées (principe de caisse). Dès 2000, le montant provenant des parts cantonales à l'impôt fédéral direct (134 millions de francs) et à l'impôt anticipé (78 millions de francs) est passé en subventions fédérales à recevoir. Comme il s'agit de revenus concernant l'exercice en cours, mais encaissés lors de l'exercice suivant, ce montant est porté en augmentation des actifs transitoires. Il est à relever que ce montant a permis en contrepartie d'absorber le découvert au bilan du 31.12.1999 et de faire apparaître une fortune nette pour la différence.

Tableau 2
Evolution des principaux postes du bilan de l'Etat du Valais
sur vingt ans : 1988 – 2002

	1983 en mio. de Fr.	en %	1987 en mio. de Fr.	en %
Actif	1068		1114	
Patrimoine financier	564	52.8	578	51.9
10 Disponibilités	42	3.9	2	0.1
11 Avoirs	372	34.9	371	33.3
12 Placements	146	13.6	204	18.3
13 Actifs transitoires	4	0.4	2	0.2
Patrimoine administratif	504	47.2	536	48.1
14 Investissements	312	29.2	334	30.0
15 Prêts et participations permanentes	1	0.1	2	0.1
16 Subventions d'investissements	191	17.8	200	18.0
17 Autres dépenses à amortir	0	0.0	0	0.0
Financements spéciaux	0	0.0	0	0.0
18 Avances aux financements spéciaux	0	0.0	0	0.0
Découvert	0	0.0	0	0.0
19 Découvert	0	0.0	0	0.0
Passif	1068		1114	
Engagements	786	73.6	785	70.4
20 Engagements courants	205	19.2	120	10.8
21 Dettes à court terme	0	0.0	22	1.9
22 Dettes à moyen et long terme	557	52.2	617	55.4
23 Engagements envers des entités particulières	4	0.4	4	0.4
24 Provisions	0	0.0	0	0.0
25 Passifs transitoires	19	1.8	21	1.9
Financements spéciaux	47	4.4	54	4.8
28 Engagements envers financements spéciaux	47	4.4	54	4.8
Fortune	235	22.0	276	24.8
29 Fortune nette	235	22.0	276	24.8

Source : Etat du Valais, propres calculs.

Structure du bilan de l'Etat du Valais

1991		1995		2000		2002	
en mio. de Fr.	en %	en mio. de Fr.	en %	en mio. de Fr.	en %	en mio. de Fr.	en %
1582		2104		2929		2963	
899	56.8	1286	61.1	1113	38.0	1124	37.9
1	0.1	6	0.3	51	1.7	70	2.4
591	37.4	587	27.9	421	14.4	390	13.1
288	18.2	671	31.9	26	0.9	33	1.1
19	1.2	22	1.0	616	21.0	631	21.3
683	43.2	766	36.4	1732	59.1	1754	59.2
408	25.8	439	20.8	452	15.4	481	16.2
2	0.1	2	0.1	915	31.3	916	30.9
274	17.3	326	15.5	364	12.4	357	12.0
0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
0	0.0	1	0.0	84	2.9	86	2.9
0	0.0	1	0.0	84	2.9	86	2.9
0	0.0	52	2.5	0	0.0	0	0.0
0	0.0	52	2.5	0	0.0	0	0.0
1582		2104		2929		2963	
1297	82.0	1984	94.3	2600	88.8	2724	91.9
216	13.7	379	18.0	309	10.6	295	10.0
235	14.8	445	21.2	513	17.5	568	19.2
800	50.5	1102	52.4	1527	52.1	1645	55.5
4	0.3	7	0.3	22	0.7	23	0.8
0	0.0	3	0.2	22	0.8	14	0.5
42	2.7	47	2.2	207	7.1	179	6.0
85	5.3	120	5.7	192	6.5	61	2.1
85	5.3	120	5.7	192	6.5	61	2.1
200	12.7	0	0.0	137	4.7	179	6.0
200	12.7	0	0.0	137	4.7	179	6.0

Nous avons déjà évoqué ci-dessus les raisons pour lesquelles la part des **prêts et participations permanentes** s'accroît fortement dès 2000, passant à plus de 30% des emplois.

Les **avances aux financements spéciaux** sont inexistantes de 1983 à 1995. En 2000, leur part dans le bilan se révèle faible. Cela tend à montrer que l'Etat du Valais est prudent vis-à-vis de ce moyen de couverture.

Parmi les années référencées dans le tableau, seule 1995 présente un **découvert** au bilan. Néanmoins l'importance en reste modeste : le découvert ne représente que 2,5% du total de l'actif. Par ailleurs, les deux dernières années considérées – 2000 et 2002 – présentent un découvert nul. Outre les raisons déjà évoquées liées au changement de comptabilisation de la part aux recettes fédérales, cela peut être interprété comme le signe d'un effort d'assainissement des finances publiques valaisannes.

Commentaires sur le passif (ressources)

Les **engagements courants** représentent une part non négligeable du passif. On constate toutefois d'importantes variations annuelles. Ces variations tiennent au caractère temporaire de ce type d'engagements et principalement à la diversité des échéances de remboursement.

La **dette de court terme** n'apporte que tardivement des ressources à l'Etat du Valais (1987). Puis, sa part dans le passif gagne progressivement de l'importance pour atteindre un niveau significatif en 2002 (1/5 du passif). Les emprunts à court terme sont contractés pour pallier une insuffisance temporaire de trésorerie. Dans cette optique, l'accroissement de la part des dettes de court terme peut donc s'expliquer par des besoins en *cash* plus importants de la part de l'Etat. On peut également supposer que cette augmentation est révélatrice d'une prise de conscience de la nécessité de recourir aux diverses possibilités de financement (court, moyen, et long terme) afin de réduire le coût de la trésorerie.

Tableau 3
Comparaison intercantonale des dettes de court terme (rubrique 21), en pourcentage des charges totales de fonctionnement (3) et du total du bilan (2), pour l'année 2001

Cantons	Dette à court terme		Charges de fonctionnement		Total du bilan		Dette à court terme, en %...	
	en mio. Fr.	en mio. Fr.	en mio. Fr.	en mio. Fr.	en mio. Fr.	en mio. Fr.	.. des charges	.. du total du bilan
Nidwalden (NW)	0.0	244.0	263		0.0		0.0	0.0
Appenzell A.Rh. (AR)	0.0	384.0	183		0.0		0.0	0.0
Fribourg (FR)	0.0	2'049.0	1'465		0.0		0.0	0.0
Tessin (TI)	0.0	2'397.0	1'955		0.0		0.0	0.0
Aarau (AG)	0.0	3'358.0	2'197		0.0		0.0	0.0
Basel-Stadt (BS)	0.2	3'902.0	5'852		0.0		0.0	0.0
Zürich (ZH)	6.1	11'452.0	11'967		0.1		0.1	0.1
Schwyz (SZ)	0.7	702.0	980		0.1		0.1	0.1
Zoug (ZG)	1.4	728.0	714		0.2		0.2	0.2
Neuchâtel (NE)	18.3	1'422.0	1'856		1.3		1.3	1.0
Basel-Landschaft (BL)	30.0	2'211.0	2'977		1.4		1.4	1.0
Uri (UR)	3.9	275.0	262		1.4		1.4	1.5
St. Gallen (SG)	54.6	3'618.0	2'278		1.5		1.5	2.4
Glarus (GL)	5.7	372.0	251		1.5		1.5	2.3
Thurgau (TG)	20.0	1'247.0	1'454		1.6		1.6	1.4
Appenzell I. Rh.(AI)	4.5	103.0	94		4.4		4.4	4.8
Solothurn (SO)	73.0	1'521.0	1'648		4.8		4.8	4.4
Obwalden (OW)	12.8	227.0	228		5.6		5.6	5.6
Graubünden (GR)	150.3	1'995.0	1'191		7.5		7.5	12.6
Schaffhausen (SH)	35.8	464.0	454		7.7		7.7	7.9
Jura (JU)	52.9	604.0	634		8.8		8.8	8.4
Luzern (LU)	244.7	2'699.0	3'314		9.1		9.1	7.4
Genève (GE)	1'227.1	6'243.0	18'909		19.7		19.7	6.5
Bern (BE)	2'074.8	7'471.0	11'289		27.8		27.8	18.4
Valais (VS)	710.5	2'308.0	3'071		30.8		30.8	23.1
Vaud (VD)	1'921.7	5'660.0	8'435		34.0		34.0	22.8

Source : Base de données du Comparatif des finances cantonales de l'IDHEAP, SOGUEL & MARTIN (2002).

A ce titre, le Tableau 3 compare le volume de la dette à court terme des cantons suisses à fin 2001. Notons que généralement l'analyse de la structure du bilan s'effectue en mettant en relation le poste considéré avec le total du bilan. Toutefois, compte tenu des problèmes d'évaluation des postes du bilan (Cf. Section 2.3, page 28), le total du bilan ne constitue pas toujours un indicateur fiable de la surface financière d'un canton. C'est pourquoi nous rapportons également le poste étudié –ici la dette à court terme– au total des charges courantes. C'est d'ailleurs dans l'ordre croissant du rapport entre dette à court terme et total des charges de fonctionnement que sont classés les cantons dans le tableau ci-dessous.

Plusieurs cantons suisses ne sont pas engagés à court terme. A l'opposé, quelques cantons, dont le VS, sont fortement exposés à court terme. Le bilan de l'Etat du Valais, avec ceux de GE, BE et VD, comptabilise une dette à court terme au-delà de 10% des charges de fonctionnement.

Les **dettes à moyen et long terme** représentent la part la plus importante du passif. Leur évolution est stable et correspond en moyenne, sur les années considérées, à plus de la moitié du total du bilan (52,2% en 1983, 55,5 % en 2002). Les emprunts à moyen et long terme constituent le mode de financement principal pour couvrir les besoins en capitaux tiers et, par-devant, les dépenses d'investissement. D'ailleurs plusieurs autres cantons y recourent tout autant, voire davantage que le Valais. C'est ce qu'indique le Tableau 4 ci-dessous. Ce tableau renseigne sur la dette à moyen et long terme dans le total du bilan des différents cantons. De même, il indique le niveau de ce type d'endettement par rapport à la surface financière du canton, représentée en l'occurrence par le total des charges du compte de fonctionnement.

Nous verrons ultérieurement que les cantons qui enregistrent une importante dette à court terme (Tableau 3), ainsi qu'une importante dette à moyen et long terme (Tableau 4) en pourcentage des charges sont évidemment des cantons qui présentent globalement un fort niveau d'endettement. L'Etat du Valais peut être considéré comme appartenant à ce groupe.

Tableau 4
Comparaison intercantonale des dettes de moyen
et long terme (rubrique 22), en pourcentage des charges totales
de fonctionnement (3) et du total du bilan (2), pour l'année 2001

Cantons	Dette à moyen et long terme, en mio. Fr.	Charges de fonctionnement, en mio. Fr.	Total du bilan, en mio. Fr.	Dette à moyen et long terme, en %...	
				.. des charges	.. du total du bilan
Zoug (ZG)	44.0	728.0	714.0	6.1	6.2
Glarus (GL)	60.0	372.0	251.0	16.1	23.9
Appenzell I. Rh.(AI)	26.0	103.0	94.0	25.5	28.2
Graubünden (GR)	555.0	1'995.0	1'191.0	27.8	46.6
Tessin (TI)	673.0	2'397.0	1'955.0	28.1	34.4
Appenzell A.Rh. (AR)	115.0	384.0	183.0	30.0	62.9
Schwyz (SZ)	219.0	702.0	980.0	31.3	22.4
St. Gallen (SG)	1'191.0	3'618.0	2'278.0	32.9	52.3
Fribourg (FR)	707.0	2'049.0	1'465.0	34.5	48.2
Basel-Landschaft (BL)	949.0	2'211.0	2'977.0	42.9	31.9
Aarau (AG)	1'596.0	3'358.0	2'197.0	47.5	72.7
Obwalden (OW)	120.0	227.0	228.0	52.9	52.8
Schaffhausen (SH)	279.0	464.0	454.0	60.2	61.4
Uri (UR)	170.0	275.0	262.0	62.1	65.0
Zürich (ZH)	7'699.0	11'452.0	11'967.0	67.2	64.3
Luzern (LU)	1'853.0	2'699.0	3'314.0	68.7	55.9
Valais (VS)	1'592.0	2'308.0	3'071.0	69.0	51.9
Thurgau (TG)	946.0	1'247.0	1'454.0	75.8	65.1
Solothurn (SO)	1'204.0	1'521.0	1'648.0	79.1	73.0
Vaud (VD)	4'633.0	5'660.0	8'435.0	81.9	54.9
Jura (JU)	505.0	604.0	634.0	83.6	79.7
Nidwalden (NW)	205.0	244.0	263.0	83.8	77.8
Bern (BE)	6'578.0	7'471.0	11'289.0	88.1	58.3
Basel-Stadt (BS)	3'663.0	3'902.0	5'852.0	93.9	62.6
Neuchâtel (NE)	1'573.0	1'422.0	1'856.0	110.6	84.7
Genève (GE)	7'700.0	6'243.0	18'909.0	123.3	40.7

Source : Base de données du Comparatif des finances cantonales de l'IDHEAP, SOGUEL & MARTIN (2002).

Les **engagements envers les entités particulières** représentent une faible part du passif, présentant peu d'évolution pour les années considérées. Les **provisions** entrent également pour une très faible part dans le passif du bilan. Toutefois, en valeur absolue, leur montant s'est accru dès 1995 pour atteindre toutefois un maximum à un niveau de 22 millions de francs en 2002. Ce montant est bien faible comparé à près de 3 milliards de francs que représente le total du bilan. Cela montre également que l'on considère que les risques auxquels est soumis l'Etat du Valais sont faibles et sans grandes conséquences financières s'ils venaient à se réaliser.

Cette impression est corroborée par le Tableau 5 ci-dessous. Ce dernier renseigne sur le volume de provisions (rubrique 24) en pourcentage du total des charges courantes et, alternativement, du total du bilan. Avec des provisions au bilan de fin 2001 équivalant à 1% des charges de fonctionnement de cette année-là, l'Etat du Valais apparaît comme un canton où le niveau de provisionnement est bas. Seuls neuf cantons connaissent un niveau inférieur. Faut-il voir là le signe que l'Etat du Valais est exposé à moins d'engagements existants dont le montant n'est pas encore connu avec précision que les autres cantons? Si d'aventure tel n'était pas le cas et que la réalité corresponde davantage à des risques supérieurs, cela signifierait que les provisions devraient être relevées au-delà des quelques 22 millions figurant au bilan à fin 2001. Si tel était le cas, cela contribuerait à accroître encore le niveau de la dette de l'Etat du Valais.

Les **passifs transitoires** comptent pour une faible part des ressources du bilan. Pour faible qu'elle soit, cette part témoigne du décalage existant entre l'enregistrement comptable de certaines charges et leur paiement. Par ailleurs, les **engagements envers les financements spéciaux** montrent qu'un certain volume de ressources affectées existe (4,8% en moyenne pour les années considérées).

La **fortune nette** constitue un poste important du bilan. Toutefois, sa part aux ressources s'est passablement réduite sur la période 1983-2002. Cette réduction reflète les insuffisances de financement qui se sont succédées au cours de la période considérée.

Finalement, le total du bilan est passé de 1 milliard de francs en 1983 à près de 3 milliards en 2002. Nous aurons l'occasion de revenir sur cette évolution lorsque nous traiterons de la distinction entre la valeur nominale et la valeur réelle de la dette (Section 3.2 page 23).

Tableau 5
Comparaison intercantonale des provisions (rubrique 24),
en pourcentage des charges totales de fonctionnement (3)
et du total du bilan (2), pour l'année 2001

Cantons	Provisions,	Charges de	Total du	Provisions,	
	en mio. Fr.	fonctionnement,	bilan,	en %...	
		en mio. Fr.	en mio. Fr.	.. des	.. du
				charges	total
					du
					bilan
Jura (JU)	0.0	604.0	634.0	0.0	0.0
Schwyz (SZ)	0.0	702.0	980.0	0.0	0.0
Zoug (ZG)	0.0	728.0	714.0	0.0	0.0
Tessin (TI)	6.0	2'397.0	1'955.0	0.2	0.3
Nidwalden (NW)	1.0	244.0	263.0	0.6	0.5
Graubünden (GR)	14.0	1'995.0	1'191.0	0.7	1.2
Uri (UR)	2.0	275.0	262.0	0.7	0.8
Vaud (VD)	43.0	5'660.0	8'435.0	0.8	0.5
Valais (VS)	22.0	2'308.0	3'071.0	1.0	0.7
Obwalden (OW)	2.0	227.0	228.0	1.0	1.0
Schaffhausen (SH)	7.0	464.0	454.0	1.5	1.6
Zürich (ZH)	195.0	11'452.0	11'967.0	1.7	1.6
Luzern (LU)	51.0	2'699.0	3'314.0	1.9	1.5
Neuchâtel (NE)	28.0	1'422.0	1'856.0	2.0	1.5
Aarau (AG)	82.0	3'358.0	2'197.0	2.4	3.7
Fribourg (FR)	51.0	2'049.0	1'465.0	2.5	3.5
Appenzell A.Rh. (AR)	10.0	384.0	183.0	2.6	5.5
Solothurn (SO)	73.0	1'521.0	1'648.0	4.8	4.4
Thurgau (TG)	67.0	1'247.0	1'454.0	5.4	4.6
Basel-Landschaft (BL)	132.0	2'211.0	2'977.0	6.0	4.4
Glarus (GL)	24.0	372.0	251.0	6.4	9.5
Basel-Stadt (BS)	306.0	3'902.0	5'852.0	7.9	5.2
St. Gallen (SG)	380.0	3'618.0	2'278.0	10.5	16.0
Bern (BE)	914.0	7'471.0	11'289.0	12.2	8.1
Appenzell I. Rh. (AI)	15.0	103.0	94.0	14.4	15.0
Genève (GE)	3'477.0	6'243.0	18'909.0	55.7	18.0

Source : Base de données du Comparatif des finances cantonales de l'IDHEAP, SOGUEL & MARTIN (2002).

2.2 Grandes masses du bilan

2.2.1 Présentation des grandes masses du bilan

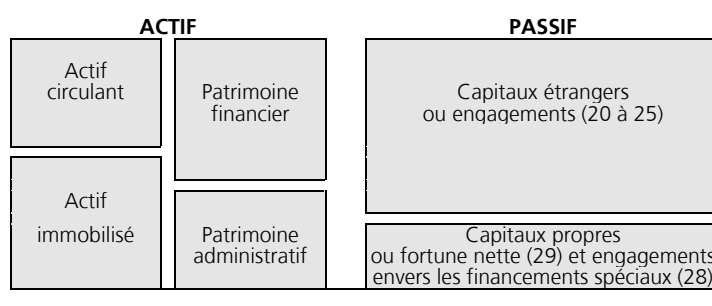
Pour étudier le bilan d'une entreprise ou celui d'un canton, il faut souvent regrouper les différents postes, en masses aussi homogènes que possible. Au passif, les masses sont *mutatis mutandis* identiques dans le secteur public et dans le secteur privé (avec des capitaux étrangers correspondant aux engagements (20 à 25) et des capitaux propres correspondant à la fortune nette (29) additionnés des engagements envers les financements spéciaux (28)). Les masses utilisées pour décrire l'actif diffèrent selon que l'on analyse le bilan d'une collectivité publique ou d'une entreprise. Nous avons déjà vu que l'on distingue le patrimoine financier du patrimoine administratif, le second devant être préservé pour accomplir les tâches légalement prescrites. Dans les entreprises, on distingue entre emplois durables ou temporaires des ressources :

- Les emplois durables concernent les immeubles, le matériel, le mobilier, le fonds de commerce, etc. Ils représentent des biens immobilisés dans l'entreprise parce qu'ils constituent des moyens d'exploitation, l'outil de travail. Les vendre perturberait l'exploitation ou la rendrait impossible. Il faut donc qu'ils restent dans l'entreprise. Ce sont les **actifs immobilisés**.
- Les emplois temporaires ou cycliques concernent des biens qui sont constamment transformés au cours de la vie de l'entreprise: les stocks sont transformés, puis vendus donnant naissance à des créances qui sont finalement encaissées. Ces actifs sont désignés sous le terme d'**actifs circulants** et comprennent les stocks, les créances sur clients et débiteurs, les effets à recevoir, les titres, les avoirs en banque et les espèces.

De par sa nature, le patrimoine administratif devrait donc correspondre aux actifs immobilisés de l'entreprise : ces deux catégories comprennent des emplois indispensables au bon fonctionnement de l'exploitation. La concordance n'est toutefois pas parfaite. En effet, le patrimoine financier d'un canton comprend également des immobilisations, à

savoir les placements (12). Ces derniers peuvent certes être réalisés en tout temps. Toutefois, leur degré de liquidité ne correspond pas à celui des actifs circulants et ils ne se transforment guère au cours de l'exercice (si ce n'est pour des motifs de gestion de trésorerie ; cependant cela concerne davantage les disponibilités (10), les avoirs (11) et éventuellement les prêts faisant partie des placements). Par conséquent, dans une collectivité publique les actifs immobilisés sont plus importants que le patrimoine administratif ; la différence correspondant aux placements. Il en résulte que l'intégralité du patrimoine financier ne peut être disponible rapidement pour faire face aux engagements de la collectivité.

Figure 2
L'actif et le passif se répartissent en grandes masses,
par ordre décroissant de liquidité et d'exigibilité



Le passif du bilan enregistre l'ensemble des ressources dont dispose la collectivité ou l'entreprise. Ces ressources se répartissent entre les capitaux propres et les engagements. La distinction entre ces deux catégories est à la fois juridique et financière : les engagements devront être remboursés (effectivement ou potentiellement), contrairement aux capitaux propres.

- Les **capitaux propres** sont des ressources en permanence à disposition. Pour une entreprise ils sont constitués par les apports

des propriétaires ou des associés –le capital– et par la fraction du bénéfice qui n'est pas redistribuée ou qui est mise en réserve⁵. Pour une collectivité publique, la fortune nette (29) fait partie des capitaux propres. En effet, elle est obtenue par le cumul des excédents de revenus au fil des exercices comptables (c'est-à-dire par l'accumulation de « bénéfices » non redistribués). Quant aux engagements envers les financements spéciaux (28), ils peuvent être assimilés à des réserves.

Notons qu'en présence d'un découvert ou d'avances aux financements spéciaux, l'équivalent de cette masse apparaît à l'actif du bilan.

- Les autres ressources sont fournies par des tiers (fournisseurs, banques, etc.) pour une période plus ou moins longue. Hormis les provisions, on distingue généralement les capitaux empruntés à long terme de ceux empruntés à court terme (exigibles dans moins d'un an). Ces **capitaux étrangers** correspondent pour une collectivité publique à ses engagements (20 à 25).

2.2.2 Comparaison de la structure du bilan des cantons suisses

La Figure 3 rend compte de la structure du bilan des vingt-six cantons suisses en indiquant la part des grandes masses par rapport au total (100%)⁶. Elle permet ainsi de comparer pour chaque canton la part relative des grandes masses dans le total. Les grandes masses considérées sont le patrimoine financier, le patrimoine administratif, les avances aux financements spéciaux et le découvert pour ce qui concerne l'actif. S'agissant du passif, les informations sont rapportées pour les engagements, les engagements envers les financements spéciaux et la fortune nette. L'Etat du Valais se situe tout à gauche, alors que tout à droite on trouve la moyenne intercantonale. Cette moyenne est une

⁵ Les néophytes s'étonnent souvent de voir figurer le capital au passif du bilan. Pour eux, le capital devrait être comme de l'argent en caisse et être ainsi porté à l'actif. En vérité, le compte capital est un compte de tiers qui enregistre la dette de l'entreprise envers ses fondateurs; à la différence que cette dette n'est pas exigible.

⁶ Le détail chiffré des pourcentages figure à l'Annexe 3, page 78

moyenne pondérée au sens où elle tient compte de la taille des bilans respectifs des cantons. Ainsi, la structure du bilan du Canton de Zürich influence davantage la moyenne que celle du Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures. Les éléments de calcul sont ceux des bilans 2001.

Commentaires sur l'actif (emplois)

En 2001, l'Etat du Valais apparaît comme un canton médian s'agissant de l'importance du **patrimoine financier** dans son bilan : treize cantons ont un patrimoine financier qui dépasse les 39% du Valais, tandis que douze cantons enregistrent un pourcentage inférieur⁷. Par contre, si l'on considère l'importance du patrimoine administratif, seul sept cantons se situent au-dessus des 58% constatés en Valais⁸.

Notons que les pourcentages sont influencés à la baisse lorsque les cantons présentent un **découvert** au bilan. Cela se produit dans dix cas qui sont, par ordre décroissant d'importance du découvert : BE, SO, VD, GE, NE, LU, JU, BS, OW, AG.

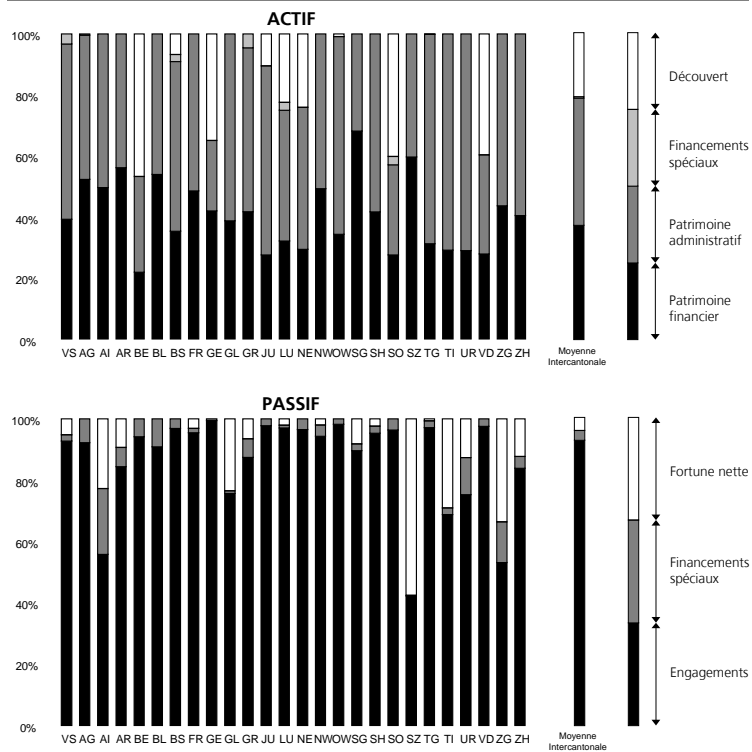
Parmi les cantons qui ne présentent pas de découvert, les douze cantons suivants présentent un patrimoine financier relativement plus important que l'Etat du Valais : FR, AG, AI, AR, BL, GR, NW, SG, SH, SZ, ZG, ZH. Les sept cantons qui présentent un **patrimoine administratif** supérieur à celui de l'Etat du Valais sont JU, GL, OW, SH, TG, TI, UR. On constate ainsi que seuls SH et ZH enregistrent à la fois un patrimoine financier et un patrimoine administratif relativement plus importants que l'Etat du Valais. Cela est dû au fait que ces deux cantons n'ont pas fait d'avances aux financements spéciaux, contrairement au Valais où ces avances représentent 3% du bilan⁹.

⁷ Pour l'Etat du Valais, ces 39% en 2001 représentaient en chiffres absolus 1,2 milliard de francs.

⁸ Ces 58% en 2001 représentaient en chiffres absolus 1,8 milliard de francs.

⁹ Ces 3% en 2001 représentaient en chiffres absolus environ 0,1 milliard de francs.

Figure 3
La structure des bilans des cantons suisses au 31.12.2001
est contrastée



Source : Base de données du Comparatif des finances cantonales de l'IDHEAP, SOGUEL & MARTIN (2002)

Commentaires sur le passif (ressources)

En 2001, quinze cantons autres que le Valais bénéficient d'une **fortune nette** au passif du bilan. Parmi ces 15 cantons, 5 présentent

une fortune nette inférieure en pourcentage à celle du Valais (5%)¹⁰. Il s'agit par ordre décroissant de FR (3%), SH, LU, NW, TG (1%). Rappelons par ailleurs que 10 cantons souffrent d'un découvert (cf. ci-dessus).

Les **engagements envers les financements spéciaux** ne forment généralement qu'une partie marginale des ressources¹¹. Ils ne dépassent en effet 10% du total du bilan que dans 3 cantons : AI, ZG et UR.

Avec 93% d'**engagements**, le Valais se situe avec 4 autres cantons – AG, BE, BL, NW – dans une fourchette allant de 90% à 95%. Au-dessus de cette fourchette se situent VD, NE, JU, GE, FR, BS, LU, OW, SH, SO, TG. Au-dessous, on trouve AG, AI, AR, GL, GR, SG, SZ, TI, UR, ZG et ZH. Parmi ces cantons, seuls AI, ZG et SZ présentent un pourcentage inférieur à 60%.

A ce stade, ces chiffres ne doivent pas encore laisser préjuger de l'état d'endettement des différents cantons. Pour cela, l'analyse doit être approfondie afin de déterminer ce qui entre ou n'entre pas dans la définition de la dette. C'est là l'objet du Chapitre 3 (p. 22).

2.3 Problèmes d'évaluation des postes du bilan public

Rares sont les postes du bilan pour lesquels l'évaluation ne pose pas de problème. C'est la raison pour laquelle il faut être extrêmement prudent dans les constats chiffrés tirés de l'analyse du bilan des collectivités publiques. En fait, les problèmes d'évaluation touchent davantage le bas du bilan que le haut du bilan et plusieurs postes sont particulièrement affectés.

¹⁰Ces 5% en 2001 représentaient en chiffres absolus un peu moins de 0,2 milliard de francs.

¹¹En Valais, les engagements envers les financements spéciaux représentent en 2001 2%, soit 0,06 milliard de francs.

A l'actif, tant le **patrimoine financier** que le **patrimoine administratif** sont concernés. La première source de difficulté provient de la séparation faite entre ces deux grandes masses. En théorie, la distinction apparaît claire. Mais la pratique est plus complexe. Par exemple des réaménagements bilanciaux peuvent intervenir, à l'image de ce qui s'est passé en Valais au 1^{er} janvier 1998¹². Ce type d'opérations a des conséquences importantes sur la dette nette¹³. Du coup, la comparaison dans le temps, mais également entre cantons devient difficile.

Les modalités d'amortissement ont également des conséquences sur la valeur au bilan des éléments des patrimoines administratifs et financiers. Un rythme ou un taux d'amortissement trop élevé par rapport à l'usure et l'obsolescence des avoirs patrimoniaux provoque une baisse plus rapide de la valeur au bilan que la baisse de la valeur réelle des biens (en particulier par rapport à la valeur vénale). S'agissant du patrimoine administratif, le risque de sous-estimation est amplifié lorsque l'on procède à des amortissements extraordinaires. La différence entre la valeur –sous-estimée– au bilan et la valeur réelle représente une **réserve latente**. L'importance de cette réserve est difficile à mettre en évidence.

A titre d'illustration, nous avons tenté d'estimer la réserve latente en matière de bâtiments et de mobilier, machines, véhicules (Tableau 6 ci-dessous). Nous nous sommes basés sur les informations contenues dans les rapports de l'Inspection des finances des années 2000 à 2002. La valeur d'assurance (incendies, événements naturels et dégâts d'eau) est retenue comme une approximation de la valeur réelle des éléments patrimoniaux. Par exemple, cette valeur s'élève à 1137 millions de francs en 2000. Elle est supérieure au quadruple de la valeur au bilan (265 millions de francs). Par conséquent, on peut considérer sur cette

¹²Le 1^{er} janvier 1998, des éléments du patrimoine financier sont transférés au patrimoine administratif pour un montant de 742 millions de francs.

¹³Cf. Section 3.4 (page 55) s'agissant de la définition de la notion de dette nette.

base que la réserve latente représente 872 millions de francs¹⁴. Cette réserve s'accroît ensuite pour atteindre 1120 millions à fin 2002. Cette année-là, la valeur d'assurance représente près du quintuple de la valeur au bilan.

L'évaluation du **découvert** et de la **fortune nette** est également tributaire de la politique d'amortissements. Toutes choses égales par ailleurs, à partir d'une situation d'équilibre du compte de fonctionnement, un amortissement plus rapide ou des amortissements extraordinaires créent un excédent de charges. Cet excédent de charges réduit la fortune nette ou augmente le découvert. Si d'aventure cette pratique en matière d'amortissements ne correspond pas à la réalité économique –usure et obsolescence des biens–, la valeur au bilan de la fortune nette ou du découvert est biaisée.

Tableau 6
La valeur d'assurance représente plus du quadruple de la valeur au bilan des bâtiments, du mobilier, des machines et des véhicules, en millions de francs

	2000	2001	2002
Valeur d'assurance			
Bâtiments	957	1030	1146
Mobilier, machines, véhicules	180	254	265
Total	1137	1284	1411
Valeur au bilan (31 décembre)			
Bâtiments	227	243	251
Mobilier, machines, véhicules	38	38	40
Total	265	281	291
Réserve latente	872	1003	1120

Source : Inspection des finances du Canton du Valais (2000, 2001, 2002) et propres calculs

¹⁴Notons toutefois que cette réserve latente ne peut apparaître que lorsque les avoirs sont réalisés. Or les éléments mentionnés ici appartiennent au patrimoine administratif et sont donc inaliénables en l'absence de modification légale.

Cette valeur peut également être biaisée par la politique en matière de **provisionnement**. Constituer des provisions en excès par rapport aux risques encourus par l'Etat accroît excessivement les charges et diminue excessivement la fortune nette (ou accroît excessivement le découvert). Une insuffisance de provisionnement produit l'effet inverse : la fortune nette est surestimée (ou le découvert sous-estimé).

L'estimation des postes **transitoires** peut également être biaisée si le principe de l'échéance des droits et des obligations financières n'est pas respecté.

Finalement, en postulant l'intégralité et la régularité du bilan, les postes qui ne devraient pas ou peu poser de problèmes d'estimation sont les **comptes de tiers**. Il s'agit là des comptes qui reflètent la position de l'Etat vis-à-vis des créanciers et des débiteurs effectifs (à l'exception des débiteurs douteux). En effet, dans ces cas là, il n'est guère possible de biaiser la valeur. Sont notamment concernés, à l'actif, les avoirs et les disponibilités et, au passif, les engagements courants ou envers des entités particulières, de même que les dettes à court, moyen et long terme.

2.4 Apport des normes IAS en matière d'évaluation des postes du bilan

Les normes IAS –*International Accounting Standards*– constituent un ensemble de directives relatives à l'établissement des comptes. Leur application représente une procédure comptable standardisée qui permet l'enregistrement des opérations financières effectuées dans le cadre de l'exploitation courante d'une entreprise. Elles offrent donc l'avantage de constituer un ensemble cohérent de règles dont le développement est assuré en continu. Ces normes, élaborées par un comité permanent d'experts (*International Accounting Standards Committee*, IASC), sont principalement destinées à l'usage d'entreprises du secteur privé. Le développement des normes IAS s'inscrit dans une démarche visant à promouvoir la qualité et l'utilité de l'information comptable présentée par les états financiers. A terme, l'harmonisation

comptable par le biais de normes standardisées doit permettre d'accroître et d'améliorer le contenu informatif disponible pour les investisseurs. En effet, la définition et la mise en place de normes reconnues au niveau mondial permettent de favoriser la **transparence**, la **fiabilité** et la **comparabilité** des comptes.

Ces normes sont basées essentiellement sur les normes anglo-américaines, mais sont souvent plus flexibles et moins détaillées. Ces caractéristiques leur permettent d'être adaptées, puis appliquées à l'échelle mondiale. En l'état actuel des derniers développements, les normes IAS comptent 34 normes en vigueur. Ces normes s'accompagnent de directives d'interprétation (SIC (33)). L'exigence première pour l'information comptable est d'être établie sur un principe de **fiabilité** (et non de prudence) afin de pouvoir apprécier la capacité d'une entreprise à générer des *cash-flows*. Ces normes sont par ailleurs basées sur des considérations économiques –**true and fair view**– et non sur des aspects juridiques (principe de prééminence du fond sur la forme –**substance over form**).

Initiées avec la fondation de l'IASC dès 1973, les IAS ont suscité de l'engouement auprès de nombreuses entreprises. Son recours s'est progressivement généralisé à travers le monde à tel point qu'en 1995, la commission européenne a décidé d'en rendre l'application obligatoire à partir de 2005 pour les sociétés cotées en bourse.

Suivant le courant préconisant de calquer la gestion publique sur celle du secteur privé, des responsables publics ont proposé d'introduire les normes IAS dans le secteur public. Toutefois, les normes IAS ne peuvent être appliquées telles quelles au secteur public. C'est pourquoi l'*International Federation of Accountants* (IFAC) a entrepris d'établir sur la base des normes IAS un ensemble de normes comptables spécifiques aux administrations et institutions publiques par le biais de son *Public Sector Committee*. Ces travaux ont donné naissance aux normes IPSAS (**International Public Sector Accounting Standards**).

Les divergences entre les normes IAS et IPSAS sont mineures et concernent principalement une adaptation de la terminologie employée et la prise en compte des particularités du secteur public. Ainsi, la terminologie a été adaptée comme en témoigne le Tableau 7. Les

normes IPSAS regroupent 20 normes tirées des normes IAS, ainsi qu'une norme supplémentaire ayant trait spécifiquement à la comptabilité de trésorerie (*Cash basis IPSAS*).

En Suisse, très rares sont encore les collectivités publiques à avoir entrepris de mettre en œuvre les normes IPSAS afin de remédier aux faiblesses des pratiques comptables actuelles. Certains y songent depuis longtemps à l'instar du Canton de Genève : « [...] les différents rapports de l'ICF [Inspection cantonale des finances] sur les comptes de l'Etat montrent bien que la transparence et la fiabilité ne sont pas les qualités premières de la comptabilité publique, notamment en ce qui concerne la comptabilisation des immobilisations, les amortissements et l'évaluation des provisions. Le strict respect des normes IPSAS permettra aux députés et citoyens d'y voir clair. [...] On notera aussi que le passage aux normes IPSAS impose la réalisation d'une inventurisation complète et réévaluation complète des immeubles et des terrains de l'Etat » (REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE 2003).

Tableau 7
Illustration des différences de terminologie entre les normes IAS et IPSAS

Normes IAS	Normes IPSAS
bilan	état de la situation financière
compte de résultat	état de la performance financière
capitaux propres	actif net

Compte tenu de notre intérêt spécifique ici pour les éléments apparaissant au bilan de l'Etat du Valais, nous nous bornerons à aborder les normes IPSAS/IAS y afférant.

La norme IAS 16 correspond à la norme IPSAS 17 pour le secteur public. Elle prescrit le traitement comptable des **immobilisations corporelles** : définition, date de comptabilisation, détermination de la valeur comptable et comptabilisation des dotations aux amortissements correspondantes.

La norme IAS 28 (IPSAS 7) fixe la procédure de comptabilisation par un investisseur¹⁵ de ses **participations dans des entreprises associées** sachant qu'une entreprise associée est une entité dans laquelle l'investisseur a une influence notable et qui n'est ni une filiale, ni une coentreprise de l'investisseur.

La norme IAS 31 (IPSAS 8) s'applique aux informations financières relatives à la comptabilisation des **participations dans des coentreprises**. Par ailleurs, elle fixe les modalités de présentation des actifs et passifs, produits et charges des coentreprises dans les états financiers des coentrepreneurs et des investisseurs, sans considération de la structure ou de la forme adoptée par l'entité associée. Une coentreprise constitue un accord contractuel par lequel deux parties au moins conviennent d'exercer conjointement une activité économique.

La norme IAS 32 (IPSAS 15) traite des informations à fournir au sujet des **instruments financiers** utilisés et de la présentation de ces informations. Elle fournit un cadre de référence pour aider les utilisateurs des états financiers dans leur compréhension des instruments financiers apparaissant au bilan et hors bilan.

La norme IAS 36 s'intéresse aux **dépréciations d'actifs**. Elle prescrit les procédures à appliquer pour s'assurer que les actifs sont comptabilisés pour une valeur qui n'excède pas leur valeur recouvrable. Dès lors que la valeur comptable d'un actif est supérieure à sa valeur recouvrable, c'est-à-dire le montant le plus élevé du « prix de vente net » de l'actif et de sa « valeur d'utilité », l'actif s'est déprécié. Dans un tel cas de figure, il y a obligation de comptabiliser cette perte de valeur.

La norme IAS 37 (IPSAS 9) s'intéresse aux provisions, passifs éventuels et actifs éventuels.

Selon l'IASC, le terme « provision » doit être exclusivement associé aux provisions qui figurent au passif du bilan, les provisions pour dépréciation d'actifs étant traitées spécifiquement par l'IAS 36. L'IAS 37 définit les critères de comptabilisation et les bases d'évaluation appliquées aux provisions. Elle prévoit également la fourniture

¹⁵Ici l'investisseur serait le canton.

d'informations détaillées sur la nature, l'échéance et le montant des provisions, cela sous forme de notes annexes. Ce cadre réglementaire doit permettre de se prémunir contre la constitution éventuelle de réserves latentes. Il conditionne donc strictement la constitution de provisions.

Les actifs et les passifs éventuels sont respectivement un emploi et une obligation (ressource) possible, résultant d'événements passés et dont l'existence sera confirmée par la survenance d'un ou plusieurs événements futurs incertains et qui ne sont pas totalement sous le contrôle de l'entreprise¹⁶. Les actifs et les passifs éventuels ne sont pas comptabilisés, mais sont mentionnés dans l'annexe en fonction de la probabilité de décaissement ou d'encaissement à laquelle ils sont associés.

La norme IAS 40 (IPSAS 16) prescrit le mode de comptabilisation des **immeubles de placement** et les dispositions connexes concernant les informations à fournir.

- L'application de telles normes au secteur public est un projet ambitieux. L'Etat de Genève s'y est déjà essayé en imposant le standard IAS aux établissements autonomes et aux établissements publics ou financés majoritairement par l'Etat. A titre illustratif, il est intéressant de constater que l'application de ces normes a eu pour effet de dissoudre les réserves non autorisées de l'aéroport de Genève. Ces réserves ont été rétrocédées à l'Etat et donnent lieu à une part de bénéfice supplémentaire de 10 millions de francs dans les comptes 2000. De plus, le problème de la mise à disposition par l'Etat d'infrastructures aéroportuaires sans contrepartie équivalente a été soulevé.
- L'application des normes IAS ou IPSAS nécessite également de modifier les règles d'amortissement. Alors que le modèle de compte harmonisé prévoit un amortissement à taux constant sur la valeur résiduelle, il est nécessaire d'en venir à un amortissement linéaire

¹⁶Ici l'entreprise serait le canton.

tenant compte de la durée de vie des biens. On évite ainsi des sous- ou des sur-amortissements.

- Ces normes interdisent aux établissements bénéficiaires de subventions de thésauriser ces transferts. Les sommes excédentaires perçues doivent être rétrocédées ou déduites des subventions à venir. Dans le cas du Canton de Genève, cela a conduit à des économies de quelques millions.
- Finalement la modification des règles d'évaluation des actifs mobiliers du patrimoine financier cotés en bourse a conduit à comptabiliser une plus-value de 23,5 millions de francs. Cette règle consiste à apprécier les actifs en fonction du dernier cours annuel, les plus- ou moins-values devant être passées régulièrement dans le compte de fonctionnement de l'exercice.
- Il est encore trop tôt pour déterminer si l'application des normes IPSAS permettrait de résoudre les problèmes d'évaluation des postes du bilan et par-là même de la dette étatique et publique. Certes, d'un point de vue purement technique, l'adoption d'un système normalisé comme IPSAS permet une meilleure appréciation des engagements de l'Etat. En cela, il apporte une réponse aux faiblesses des recommandations accompagnant le modèle de comptes harmonisés des cantons et communes suisses. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que le résultat dépend comme toujours de la rigueur avec laquelle les normes sont appliquées.

3 Dette : notions et importance

3.1 Dette ou engagements ?

Juridiquement, la dette correspond à une obligation contractée par l'Etat à l'égard d'un tiers, ayant pour contrepartie du point de vue de ce dernier une créance. La dette naît soit d'un acte bilatéral, soit d'une disposition légale. Elle s'éteint par l'exécution complète de l'obligation de remboursement. Par conséquent, une **dette** n'existe en droit que dès lors qu'une obligation existe réellement et effectivement.

Dans une perspective économique et financière, la notion de dette est plus large. Elle s'étend aux obligations potentielles, conditionnelles et futures auxquelles l'Etat peut raisonnablement s'attendre. L'idéal serait donc de souligner cette extension de la notion de dette en utilisant un terme différent. On recourt ainsi volontiers à la notion d'**engagements** pour signifier explicitement ce que l'on considère davantage que les strictes obligations financières effectives de l'Etat.

Toutefois, le langage courant tend à utiliser systématiquement le terme de dette. C'est pourquoi nous l'utiliserons également. Ce faisant, il est important de se souvenir que le terme de dette correspond également ici à celui d'engagements sauf indication contraire et explicite.

3.2 Distinction entre dette en termes nominaux et en termes réels

Les informations chiffrées fournies à un moment donné par le bilan du canton permettent d'évaluer la dette de l'Etat en **termes nominaux**. Si l'on cherche à déterminer l'évolution de la dette à travers le temps, il est plus pertinent de considérer la dette en **termes relatifs**, c'est-à-dire mesurée en rapportant la dette à une grandeur qui elle aussi fluctue à travers le temps (par exemple le revenu cantonal). Une alternative consiste à mesurer la dette en **termes réels**. La dette réelle correspond à

la dette nominale déflatée par un indice qui témoigne de l'évolution du niveau des prix (de l'inflation).

Cela permet d'inclure dans l'analyse le fait qu'un accroissement de la dette nominale peut être uniquement le reflet d'un phénomène monétaire –l'inflation, autrement dit le fait que l'argent perde sa valeur–, sans que la collectivité soit pour autant davantage engagée vis-à-vis de ses créanciers. Par conséquent, déflater la dette et considérer l'évolution de la dette en termes réels permet de connaître la position exacte du canton et de faire abstraction de l'influence monétaire. On évite ainsi le piège du catastrophisme et il devient possible de comparer l'état de la dette à différents instants dans le temps.

Il existe plusieurs déflateurs : indice des prix à la consommation, indice des prix de gros, indice des prix à la production, déflateur du produit intérieur brut, etc. La diversité des déflateurs ne reflète rien d'autre que l'impossibilité de définir un prix « moyen » absolu. En d'autres termes tous les compartiments de l'économie ne sont pas soumis aux mêmes prix. Tenir compte de l'évolution des prix dans l'analyse d'un secteur particulier implique de ne considérer que les prix auxquels le secteur est le plus confronté. En conséquence, le choix du déflateur apparaît comme particulièrement déterminant.

Pour le cas qui nous occupe, il nous faudrait pouvoir disposer d'un déflateur basé sur les prix les plus fréquemment rencontrés dans le secteur public en Valais. Toutefois, il n'existe pas actuellement d'indice explicite qui soit spécifique au secteur public¹⁷. C'est pourquoi nous recourons à l'indice le plus couramment utilisé, soit l'indice des prix à la consommation, pour déflater la dette brute et obtenir ainsi la dette brute réelle. Le Tableau 8 présente les résultats chiffrés, tandis que la

¹⁷L'annuaire statistique suisse fournit des chiffres sur l'évolution de la consommation des administrations publiques en Suisse, au prix de 1990. Il s'agit donc d'une série déflatée par l'intermédiaire d'un indice implicite. Pour des raisons techniques nous renonçons à l'utiliser. En effet, l'indice implicite de la consommation finale des administrations publiques est composé à 60% de salaires; le reste étant de la consommation intermédiaire (énergie, communication, transports), des amortissements et divers. Par ailleurs, les trois niveaux institutionnels sont considérés pour calculer la consommation finale des administrations publiques.

Figure 4 montre graphiquement l'évolution des deux variables – dette nominale et dette réelle – sur la période considérée.

Tableau 8
L'indice des prix à la consommation utilisé comme déflateur des prix dans le secteur public peut être utilisé pour corriger l'évolution de la dette nominale (rubriques 20 à 25) de l'influence de la valeur de l'argent ^a

	Indice des prix à consommation (2002 = 100)	Dettes brutes (en mio. de Fr.)	
		nominale	réelle (déflatée)
1980	58.13	563	968
1981	61.92	623	1'006
1982	65.43	704	1'076
1983	67.37	786	1'166
1984	69.31	777	1'121
1985	71.72	804	1'121
1986	72.27	796	1'102
1987	73.29	785	1'070
1988	74.67	863	1'156
1989	76.98	981	1'275
1990	81.14	1'003	1'236
1991	85.95	1'297	1'509
1992	89.37	1'446	1'618
1993	92.33	1'696	1'837
1994	93.16	1'934	2'076
1995	94.82	1'984	2'092
1996	95.56	2'088	2'185
1997	96.02	2'215	2'307
1998	96.12	2'505	2'606
1999	96.85	2'522	2'604
2000	98.33	2'600	2'645
2001	99.31	2'850	2'870
2002	100.00	2'724	2'724

Source : Office fédéral de la statistique, Etat du Valais et propres calculs.

^a L'année de référence considérée ici est 2002 (i.e. 2002=100).

La Figure 4 montre qu'il est nécessaire de prendre en compte l'évolution des prix pour porter un jugement pertinent sur l'évolution de la dette brute. En effet, si l'on considère la dette brute en termes

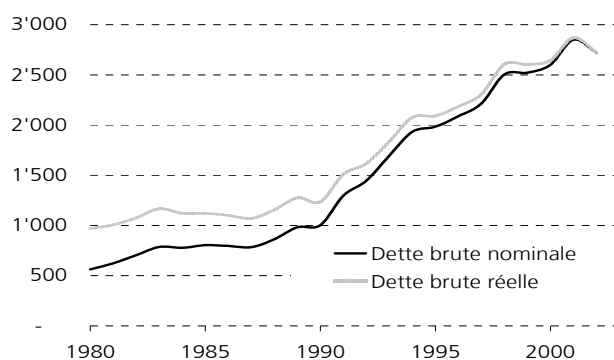
nominaux, on parvient à la conclusion que son montant a quintuplé entre 1980 et 2002. La conclusion est sensiblement différente si l'on cherche à savoir quel était le niveau de la dette en 1980 compte tenu des prix de 2002. Etant entendu que les prix de 2002 sont supérieurs à ceux de 1980, la dette de 1980 exprimée en francs de 2002 est par définition plus importante que lorsqu'elle est mesurée en francs de 1980 : 968 millions de francs de 2002 contre 563 millions de francs de 1980. En conséquence, l'augmentation de la dette brute déflatée, même si elle reste marquée, s'avère moins dramatique que la vision donnée par l'évolution de la dette brute en termes nominaux : la dette a moins que triplé sur la période.

Notons toutefois que quelle que soit la grandeur considérée – nominale ou réelle – on observe un changement de tendance dès la fin des années 1980. Dès ce moment-là, la croissance de la dette brute se révèle plus forte. Il est trop tôt pour prédire que le pic constaté en 2000 pourrait laisser présager un revirement de tendance. Une telle hypothèse pourrait se trouver confirmée si les mesures institutionnelles en matière de frein aux dépenses et à l'endettement sont suivies d'effets.

A ce stade, il est d'ailleurs utile de discuter de l'incidence du **mécanisme du frein aux dépenses et à l'endettement** adopté en votation populaire en 2002. Ce mécanisme est le plus contraignant des solutions mises en œuvre par les cantons suisses. En effet, il prescrit qu'*a priori* le budget présenté par le Conseil d'Etat doit être équilibré, aussi bien au compte de fonctionnement qu'au compte des investissements. Ensuite, il prévoit *a posteriori* qu'en cas de comptes présentant un excédent de charges ou une insuffisance de financement, l'amortissement de ces découverts doit être prévu au budget du 2ème exercice suivant. La contrainte d'autofinancement intégral des investissements est une contrainte particulière au Canton du Valais. Elle implique que la dette brute n'évoluera plus – sauf catastrophes naturelles ou autres événements extraordinaires – sous l'effet d'une

insuffisance de financement¹⁸. Par conséquent, la valeur nominale de la dette serait plafonnée à son niveau actuel. Tel n'est pas le cas de sa valeur réelle. En cas d'inflation, cette valeur réelle aura tendance à s'éroder. Par contre, en cas de déflation, elle tendra à s'accroître. En admettant que le niveau général des prix s'accroisse de 2% par an au cours des 10 prochaines années –comme ce fut en moyenne le cas au cours des 20 dernières années–, la dette réelle ne vaudra plus que 2234 millions de francs en 2011. Par conséquent, en valeur réelle, elle perdrait ainsi 18% de son volume en comparaison de son niveau nominal 2002 de 2725 millions de francs.

Figure 4
Evolution de la dette brute nominale et déflatée entre 1980 et 2002, en millions de francs



¹⁸ Notons que, même si l'autofinancement couvre l'investissement net (équilibre du second degré du compte des investissements), la dette brute peut s'accroître sous l'effet d'un accroissement des actifs financiers ou d'autres réaménagements strictement bilanciaux.

3.3 Distinction entre dette –directe– de l'Etat et dette publique

Opérer la distinction entre dette publique et dette de l'Etat revient à définir l'étendue de l'Etat et de ses composantes. Par conséquent, définir la sphère publique est un enjeu particulièrement important dans un système fortement décentralisé –et/ou autonomisé– où coexistent différents niveaux de décisions et de responsabilité.

En matière de responsabilité financière incombant à l'administration centrale, il serait faux de se limiter aux seuls engagements découlant de la dette étatique tel qu'inscrit au passif du bilan. En effet, l'Etat s'engage financièrement face à ses propres créanciers et face aux créanciers des diverses institutions pour lesquelles il se porte garant.

La distinction entre dette de l'Etat et dette publique prend tout son sens lorsque l'on s'intéresse à l'instance qui porte la responsabilité de gestion, y compris en matière d'accumulation de l'endettement. En effet, elle permet de rendre compte d'un côté des éléments directement imputables à la gestion propre de l'Etat, aux prises de décision de ses institutions, à son fonctionnement (dette de l'Etat) et, d'un autre côté, des éléments qui résultent en totalité ou en partie d'une disposition légale ou d'un lien juridique mais qui ne résultent pas directement de la gestion de l'Etat ou de la compétence de ses organes (dette publique).

3.3.1 Dette –directe– de l'Etat

La dette de l'Etat regroupe l'ensemble des dettes spécifiquement contractées par l'Etat par l'intermédiaire de ses services ou par l'intermédiaire d'instances dotées d'une certaine autonomie financière, mais ne bénéficiant pas d'un statut juridique propre. Elle ne devrait donc inclure que les engagements spécifiquement contractés par l'Etat (rubriques 20 à 25).

Toutefois, cette définition doit être affinée afin d'intégrer dans la problématique le cas des engagements envers les financements spéciaux (rubrique 28). En effet, à certaines occasions, ces engagements sont intégrés dans la dette de l'Etat, tandis qu'à d'autres occasions ils ne le sont pas.

Ces engagements peuvent être assimilés à une dette « interne ». En effet, en qualité d'agent principal, la collectivité peut avoir des engagements envers certains services –ou certaines opérations– dont la gestion financière est partiellement autonomisée. Ces services ou ces opérations font l'objet d'une comptabilité séparée. Le poste des engagements envers les financements spéciaux renseigne sur l'excédent de revenus nets réalisés précédemment par ces services ou ces opérations¹⁹. Pour ces derniers, ces montants représentent des réserves. Les financements spéciaux indiquent ainsi au bilan la position de ces services et de ces opérations vis-à-vis du « centre ». Schématiquement, l'Etat finance ses actifs par des emprunts à lui-même. Il ne s'agit donc pas d'une obligation contractée à l'égard d'un tiers : l'opération ou le service concerné fait juridiquement partie d'une même entité. Par ailleurs, ces engagements ne donnent pas lieu à une rémunération, au paiement d'intérêts passifs. Le fait que les engagements envers les financements spéciaux ne constituent pas un engagement vis-à-vis de tiers et le fait que ces engagements ne portent pas intérêt permettent de justifier de ne pas en tenir compte dans le calcul de l'endettement étatique suivant la définition que l'on souhaite donner à ce dernier.

Toutefois, ces engagements devront à terme être honorés. Concrètement, tôt ou tard, les services ou les opérations concernés vont recourir à leurs réserves. A ce moment-là, l'Etat doit trouver des ressources de substitution afin de garantir le financement de ses actifs. Un moyen d'y parvenir est d'accroître les engagements vis-à-vis de tiers. Cela permet également de justifier d'inclure les engagements envers les financements spéciaux dans le calcul de la dette de l'Etat. C'est en particulier ce que préconise la Conférence des Directeurs cantonaux des finances.

Cela nous amène donc à introduire une distinction supplémentaire à l'intérieur de la dette de l'Etat, entre la dette de l'Etat vis-à-vis de tiers –

¹⁹Le poste des avances aux financements spéciaux renseigne sur l'excédent de charges nettes.

dette « externe »– et la dette de l'Etat vis-à-vis de certaines de ses entités ou de ses opérations –**dette « interne »**.

Nous avons déjà indiqué que la dette « interne » ne donne pas lieu à rémunération²⁰. S'agissant de la dette « externe », la plupart de ses composants génèrent des intérêts. Les engagements courants (20) n'engendrent qu'exceptionnellement une telle charge, tandis que les provisions (24) et les passifs transitoires (25) ne donnent pas lieu à ce type de décaissements.

3.3.2 Dette publique

Dette publique et sphère publique

La dette publique comprend donc la dette –directe– de l'Etat (externe et interne) auxquels s'ajoutent les engagements d'organismes publics au bénéfice d'un statut juridique distinct, engagements envers leurs propres créanciers. Les engagements de ces organismes apparaissent donc au passif de leur bilan respectif, bilan par définition dissocié du bilan de l'Etat. Ces organismes sont souvent des services décentralisés ayant conservé leur nature publique, mais que les événements ont conduit à autonomiser, notamment en leur donnant une personnalité juridique propre.

Suivant cette définition, la dette publique comprend la dette de l'Etat majorée des dettes accumulées par l'ensemble des entités assimilables entièrement ou partiellement à la sphère publique. Dans le cas qui nous occupe, la sphère publique correspond à la **sphère publique cantonale**.

Reste à cerner l'étendue de la sphère publique et plus particulièrement à identifier le niveau de responsabilité propre à l'Etat d'une part et aux entités autonomisées d'autre part. Cette opération est délicate à différents égards. Tout d'abord, la localisation de la frontière entre sphère publique et privée est le résultat d'un processus de

²⁰Elle ne donne en tous cas pas lieu à un paiement d'intérêts passifs sous forme de décaissements. Cela n'exclut pas la possibilité d'une ventilation des intérêts passifs à l'aide d'imputations internes. Toutefois, il s'agit d'opérations purement comptables.

décentralisation opérée sur une longue période tout en étant fonction des nécessités du moment. Par conséquent, cette frontière est mouvante. Ensuite, le degré de responsabilité de l'Etat pour des engagements pris par des entités publiques autonomisées dépend de la forme organisationnelle de ces entités. Or, ces formes organisationnelles sont extrêmement variées et comportent des spécificités découlant de leur loi fondatrice. En effet, et contrairement au droit privé qui dresse une liste exhaustive des catégories de personnes morales, le législateur n'a pas créé de type « public » auquel s'appliqueraient des dispositions légales particulières. Par contre, il a conféré à certaines entités autonomisées leur propre base légale. Ainsi dans de nombreux cas, les entités publiques présentent des caractéristiques communes, mais comportent également des particularités propres. Ces particularités empêchent de les associer à une forme type univoque et donc de conclure à une forme unique de responsabilité de l'Etat.

Procéder à une catégorisation précise des entités formant la sphère publique constitue donc une entreprise complexe. Du coup, il est difficile de recenser l'ensemble des engagements à incorporer à la dette publique. Cette difficulté est accrue compte tenu des spécificités propres à chaque canton. Pour un même type de service décentralisé, la forme organisationnelle peut varier selon les cantons²¹.

Sphère publique et décentralisation²²

Néanmoins, nous allons tenter de mieux appréhender l'étendue de la sphère publique en analysant les formes de décentralisation ayant cours. Rappelons que la décentralisation découle d'une volonté du pouvoir

²¹Le lecteur intéressé pourra comparer les lois organiques de la Banque cantonale vaudoise et de la Banque cantonale du Jura –qui sont similaires– (institutions spéciales, selon GRISEL 1984, p.247) qui diffèrent des lois organiques des banques cantonales existant dans d'autres cantons (établissement de droit public autonome selon MOOR 1987, p.67).

²²Les sciences administratives utilisent le terme de décentralisation (MOOR 1991, p.47 et suivantes) pour qualifier ce que les sciences économiques qualifieraient plutôt d'autonomisation ou de débudgétisation. En économie, on parle de décentralisation pour qualifier le transfert de la compétence de décider d'une prestation publique ou de la responsabilité de fournir cette prestation à un niveau institutionnel inférieur (par exemple transfert du canton aux communes) (SOGUEL 2001).

central d'autonomiser un certain nombre de services pour alléger sa structure organisationnelle. Plus précisément, trois motifs peuvent expliquer la volonté de l'Etat de décentraliser : (a) accorder davantage d'autonomie financière à l'entité (séparer le budget et les comptes de l'entité décentralisée de ceux de l'administration centrale), (b) responsabiliser davantage l'entité pour l'exécution de certaines tâches publiques (axer la gestion du service public sur les principes de la gestion privée) et (c) soustraire l'entité à une influence politique. Selon les cas rencontrés, ces divers motifs peuvent se cumuler.

La décentralisation prend principalement trois formes : décentralisation ordinaire, corporative et coopérative. Elle se concrétise par une base légale, un devoir de surveillance et un principe de spécialité. Ces trois formes apparaissent ici selon un degré décroissant de responsabilité de l'Etat comme l'illustre la Figure 5. C'est par conséquent dans le cadre d'une décentralisation coopérative que l'Etat s'implique le moins au sein des entités ainsi constituées.

La **décentralisation ordinaire** aboutit à la création de fondations et d'établissements publics.

Les **établissements publics** regroupent notamment les hôpitaux publics, les universités, les services industriels. Il ne s'agit cependant pas là d'un groupe homogène dans la mesure où les entités qui le composent présentent de nombreuses particularités. Leur diversité ne permet pas de donner une définition plus précise que de les qualifier de services décentralisés. Néanmoins, compte tenu de notre objectif, il nous faut souligner l'étendue de la responsabilité de l'Etat envers de telles entités et, en particulier, envers l'endettement de ces entités. Ainsi, la responsabilité des **établissements publics cantonaux** est définie par les art. 59 al. 1^{er} CC et 61 CO. Aux termes de ces dispositions et sauf réserve expresse de la loi, la collectivité-mère répond subsidiairement des engagements des établissements personnalisés qu'elle a créés.

Les **fondations publiques** se distinguent des établissements publics du fait qu'elles fournissent des prestations purement pécuniaires. Elles disposent de la personnalité juridique dans le cadre du droit public (MOOR 1987, p.69). Ainsi, dans la mesure où elles constituent un

service décentralisé personnalisé, elles agissent en leur nom et répondent des actes de leurs agents, à titre exclusif ou principal. De plus, sauf prescription contraire, la collectivité-mère est responsable subsidiairement des engagements que le service personnalisé ne peut honorer. Si les administrés font crédit à un tel organe, c'est notamment en raison de son caractère officiel. Aussi leur confiance mérite-t-elle d'être protégée (GRISEL 1981, p.199).

On constate donc que l'Etat reste fortement lié envers les entités publiques nées d'une décentralisation ordinaire. La situation n'est guère différente en cas de **décentralisation corporative** qui donne naissance à des corporations de droit public (sociétés anonymes de droit public et sociétés coopératives). Ces corporations regroupent des sociétés créées par des lois cantonales spéciales, administrées avec le concours des autorités publiques en collaboration avec des sujets de droit indépendants. Il s'agit par exemple d'établissements bancaires, de caisses d'assurance ou d'entreprises électriques. Ces sociétés s'organisent selon des modèles rencontrés dans la sphère privée (essentiellement les sociétés anonymes et les sociétés coopératives). Elles conservent leur spécificité publique dans la mesure où l'intérêt public exige parfois que l'Etat jouisse de plus amples prérogatives que celles prévues par le droit privé fédéral. Le droit privé en indique la possibilité. En matière de responsabilité et en référence de l'article 763 CO, MOOR (1987, p.81) rappelle qu'une responsabilité subsidiaire de l'Etat doit être instituée pour les sociétés anonymes de droit public.

Finalement la **décentralisation coopérative** fonde les sociétés d'économie mixte et les concessions de services publics. Cette forme de décentralisation ouvre la porte à la collaboration entre les sphères publique et privée. Elle regroupe principalement les entités au bénéfice d'une concession ou constituées sous la forme de sociétés d'économie mixte. Toutefois d'autres formes de collaboration existent. C'est ainsi que la collaboration publique-privée suit deux tendances : la délégation et la coopération. Dans le cas d'une délégation, la responsabilité principale du domaine considéré incombe primordialement à l'Etat qui y associe des organisations privées. Dans le cas d'une coopération, l'activité considérée est centrée sur le secteur privé, mais ne bénéficie

pas de ressources propres suffisantes et requiert un support étatique. Relevons que l'intérêt public est fortement présent dans les deux cas.

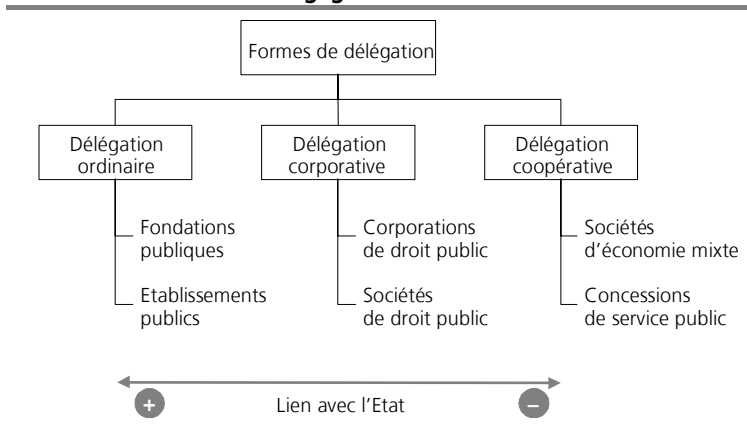
La **concession** de service public est un acte juridique par lequel l'autorité (le concédant) confère à un tiers (le concessionnaire) le droit d'exercer une activité dans un domaine juridiquement réservé à la collectivité publique. Par conséquent, elle consiste à exploiter un service d'intérêt public selon un mode de gestion privée. Le régime de la concession fait sortir la gestion d'un service public de la structure hiérarchique de l'administration et requiert donc une base légale qui en fixe les modalités. Le service public concédé doit être assuré de manière ininterrompue (principe de continuité). Selon MOOR (1987, p.131), il serait contraire au principe de continuité qu'un concessionnaire acculé à une faillite doive cesser son activité. Il faudrait alors revoir le régime financier existant. En dernier lieu, la nature même du service public oblige l'autorité concédante à surveiller l'exécution de la concession. Elle oblige également le concessionnaire à accepter d'être surveillé. Compte tenu de ces éléments, on imagine aisément le rôle que devrait jouer l'Etat dans une situation extrême où le concessionnaire ne pourrait pas honorer les engagements envers ses créanciers.

La **société d'économie mixte** est une société de droit privé dont au moins un des actionnaires ou des associés est une collectivité publique. En général, elle s'organise sous la forme d'une société anonyme. Toutefois, elle peut également emprunter d'autres formes existant en droit privé (excepté société en nom collectif ou société en commandite). La participation de l'Etat dans une telle entité se justifie dès l'instant où l'entreprise présente un intérêt public. Bien que globalement soumises au droit privé, les sociétés d'économie mixte de type sociétés anonymes ou coopératives sont régies respectivement par les articles 762 et 926 CO. Ainsi, la collectivité publique est responsable envers les créanciers d'une société d'économie mixte sous réserve de recours selon le droit applicable de la Confédération ou du canton. Dès lors et le cas échéant, les engagements qu'une telle entité ne pourrait honorer devraient être assumés par l'autorité supérieure compétente. Les Forces motrices valaisannes (FMV) en fournissent une bonne illustration. En effet, selon l'article 88 et 92 de la Loi sur l'utilisation des forces hydrauliques

du 28 mars 1990, le Canton du Valais détient une part de 51 % du capital social de la société d'économie mixte Forces motrices valaisannes S.A. Le Canton du Valais apparaît, notamment compte tenu de la part du capital qu'il détient, comme potentiellement et subsidiairement responsable des engagements que les Forces motrices valaisannes ne pourraient assumer. Par ailleurs, l'article 93 *bis* prévoit la possibilité pour l'Etat de garantir les engagements des FMV envers des tiers si ces mesures s'avèrent nécessaires pour assurer l'équilibre financier de la société. Ces garanties prennent la forme de cautionnements solidaires.

Les éléments développés ici montrent toute l'étendue de la sphère publique. Ils permettent également d'apprécier le degré de responsabilité de l'Etat par rapport aux engagements pris par des entités n'appartenant pas à l'organigramme étatique. On se rend ainsi compte que l'appréciation est bien complexe, et que la frontière de l'Etat est mouvante, comme est mouvant le contenu de la notion de dette.

Figure 5
Le degré de responsabilité de l'Etat par rapport aux entités décentralisées et à leurs engagements varie



3.3.3 Dette publique pour laquelle l'Etat est explicitement responsable

Engagements conditionnels

Les engagements conditionnels de l'Etat prennent essentiellement trois formes : le cautionnement et la garantie sur emprunt et les garanties de déficit. Dans tous les cas, l'Etat assume une responsabilité financière potentielle face aux engagements pris par divers organismes indépendants de nature publique ou privée. En effet, un engagement conditionnel ne prend un caractère libératoire que dès l'instant où la faillite et la cessation de l'activité de l'entité cautionnée ou garantie a été prononcée, respectivement dès que son déficit est connu.

Ces engagements extérieurs de l'Etat sont regroupés sous la rubrique « engagements hors bilan » ou « engagements conditionnels », en marge du bilan²³. Cette rubrique constitue un document annexé au compte.

²³La terminologie varie selon le canton.

Son objectif est de faire état des liens financiers qui unissent l'Etat aux diverses entités pour lesquelles il se porte garant.

Rappelons que selon l'article 492 al.1 CO, le **cautionnement** est un contrat par lequel une personne s'engage envers le créancier à garantir le paiement de la dette contractée par le débiteur. Il s'agit donc d'un acte contractuel légal qui transfère la responsabilité financière du débiteur à un tiers. Par ailleurs, l'article 493 al.1 CO définit la forme que revêt un cautionnement. Ainsi, la validité du cautionnement est subordonnée à la déclaration écrite de la caution et à l'indication numérique, dans l'acte même, du montant total à concurrence duquel la caution est tenue. Il s'agit donc d'un montant connu par toutes les parties engagées, mais non réalisé. En effet, selon l'article 495 al.1 CO, le créancier ne peut exiger le paiement de la caution simple que si le débiteur a été déclaré en faillite après que la caution ait été engagée. Techniquement, l'importance de l'engagement conditionnel de l'Etat du fait des cautionnements ne peut pas être sous-estimée. En effet, le montant total des cautionnements indique le plafond des engagements. Par contre, considérer ces engagements comme équivalents au plafond présente un risque de surestimation. Car il se peut que l'entité cautionnée ait réduit ses engagements de telle manière à ce que ces derniers soient plus que couverts par la caution.

Dans le principe de la subsidiarité, la **garantie** s'apparente au cautionnement. Elle diffère néanmoins de ce dernier de par sa forme. La garantie ne fait pas référence à un montant maximum pour lequel le garant et le débiteur se sont mis d'accord. La responsabilité du garant est donc illimitée. Dans le cadre de l'évaluation de la dette publique, la question se pose donc de connaître le montant de l'engagement conditionnel : potentiellement ce dernier peut s'élever à l'ensemble des dettes accumulées par l'entité bénéficiant de la garantie ou à l'ensemble de son déficit.

Le Tableau 9 synthétise les différents engagements hors bilan recensés dans le rapport des comptes de l'Etat du Valais dans leur état au 31 décembre 2002. On retrouve la liste de ces engagements dans le rapport de l'INSPECTION DES FINANCES DU CANTON DU VALAIS (2003). La vérification de l'intégralité de cette liste dépasse le

cadre de la présente étude. Il nous faut donc nous borner à constater que le total des engagements conditionnels dépasse 2,1 milliards de francs. Cette somme n'inclut pas l'engagement découlant de la garantie donnée à la Banque cantonale du Valais : cette dernière est mentionnée pour mémoire dans le tableau. La presque totalité du montant déclaré concerne les garanties octroyées. Seuls 32 millions concernent des cautionnements. Parmi les garanties, à nouveau la presque totalité est liée à la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (1,5 milliard de francs), ainsi qu'à la Caisse de retraite et de prévoyance du personnel enseignant (0,4 milliard).

Le montant extrêmement élevé du découvert technique cumulé des caisses de pension nécessitera tôt ou tard des mesures correctives. Notons que le Canton de Berne, à l'instar d'autres collectivités publiques, s'y est déjà résolu. C'est ainsi qu'à fin 2001 il a inscrit un montant de 1,5 milliard comme dette additionnelle à son bilan avec comme contrepartie à l'actif une élévation du découvert d'autant²⁴.

Si l'Etat du Valais se résout à couvrir le découvert des caisses de pensions concernées, reste à en connaître les modalités. Trois possibilités typiques peuvent être entrevues. Selon une première possibilité, l'Etat du Valais comptabilise graduellement les charges afférant à la couverture du déficit au compte de fonctionnement et parvient à garantir un équilibre de son compte de fonctionnement. Dans ce cas, le niveau de sa dette n'est pas relevé. Une deuxième possibilité serait de comptabiliser cela en charge mais en acceptant un excédent de charges. Cela réduit l'autofinancement, voire crée un autofinancement négatif. Malgré cela l'équilibre financier (équilibre du second degré du compte des investissements) peut être respecté pour autant que l'investissement net soit faible ou négatif (avec des recettes d'investissement supérieures aux dépenses brut d'investissement). Si cet équilibre n'est pas respecté, alors le niveau de la dette augmente sous l'effet du besoin en capitaux tiers. La troisième solution équivaut à la

²⁴Ce montant correspond aux découverts de la réserve mathématique de la Caisse de pension bernoise et de la Caisse d'assurance du corps enseignant bernois.

solution retenue par le canton de Berne. Elle revient à traiter le cas hors du compte administratif dans le cadre d'une opération de compte de bilan (découvert) à compte de bilan (par exemple emprunt par obligations). Cette opération aura pour conséquence d'élever de quelque 2 milliards de francs –1,949 milliard de francs– l'ensemble des chiffres relatifs à la dette de l'Etat, chiffres figurant dans la suite de ces pages.

Tableau 9
Engagements conditionnels de l'Etat du Valais, état au 31.12.2002,
en mio. de Fr.

Cautionnements, total	32.43
Actions de blocage – financements des vins	0.05
Promotion économique	9.57
Arrêté Bonny – zones de redéploiement	12.55
Encouragements à la construction et à l'accession à la propriété de logements	9.86
Prophylaxie et soins dentaires à la jeunesse	0.40
Garanties, total hors garantie Banque cantonale du Valais	2107.62
Aide en matière d'investissement (LIM)	98.50
Crédits d'investissements forestiers	0.39
Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat	1509.50
Caisse de retraite et de prévoyance du personnel enseignant	439.48
Institution de droit public concernant le régime de pensions des magistrats de l'ordre exécutif, judiciaire et du ministère public	59.75
Banque cantonale du Valais	pour mémoire
Total hors garantie Banque cantonale du Valais	2140.05

Source : INSPECTION DES FINANCES DU CANTON DU VALAIS (2003)

Il n'existe semble-t-il pas de disposition découlant de normes IPSAS qui traite spécifiquement de la question des caisses de pension. Toutefois, il faut rappeler l'exigence première que posent les normes IPSAS (comme les IAS) : offrir une vision sincère et fiable de la situation financière du canton –*true and fair view*–, sous l'angle économique, plutôt que

juridique. De ce point de vue, le fait que certains cantons, à l'instar du Canton de Berne par le passé, aient rémunéré d'un intérêt le découvert des caisses de pension concernées témoigne du fait qu'il existe là un engagement économique. Par conséquent, une application des normes IPSAS aurait pour conséquence que le découvert des caisses de pension du personnel enseignant et du personnel de l'Etat devrait être porté au bilan comme dette. La conséquence serait également que la garantie étatique pourrait être retirée aux caisses concernées.

Dette de l'Etat, engagements conditionnels et dette publique

Compte tenu de ce qui précède, il devient possible de distinguer trois sous-ensembles au sein de la dette publique. Le plus petit de ces sous-ensembles ne comprend que la **dette –directe– de l'Etat**, c'est-à-dire des entités assimilables à la sphère étatique. Son volume est donné par les éléments figurant au bilan de l'Etat tels que définis précédemment (cf. 3.3.1, p.42).

Le deuxième sous-ensemble élargit la notion de dette pour y inclure les engagements d'**entités publiques** bénéficiant d'un cautionnement ou d'une garantie. Nous parlerons ici de **dette publique de niveau 1**. Ce sous-ensemble inclut donc des éléments hors bilan en complément des éléments figurant à l'intérieur du bilan.

Le troisième sous-ensemble intègre les montants cautionnés et garantis accordés auprès d'**entités privées** en plus des éléments mentionnés précédemment. En effet, selon les circonstances et les objectifs visés, la dimension coopérative de l'Etat se traduit par l'octroi de garanties et de cautionnements à des entités privées. Ainsi, l'Etat du Valais, selon la loi sur le logement datée du 30 juin 1980 peut « accorder des cautionnements [...] pour la construction, la rénovation, et l'accession à la propriété de logements » (art. 3). On parle ici de **dette publique de niveau 2**.

Les derniers deux sous-ensembles –dette publique de niveau 1 et de niveau 2– incluent donc les engagements d'entités publiques juridiquement indépendantes (engagements tels qu'inscrits au passif de

leurs bilans) bénéficiant d'un cautionnement ou d'une garantie de l'Etat, ainsi que la part des engagements d'entités privées cautionnée ou garantie (c'est-à-dire le montant pour lequel l'Etat se porte explicitement caution ou garant). Il s'agit là de la partie des engagements des entités sur laquelle l'Etat a une responsabilité juridique explicite, donc marquée ; par opposition à la partie sur laquelle l'Etat a une responsabilité juridique d'ordre général (par exemple à titre subsidiaire). Cette dernière est ici exclue même s'il est important d'avoir à l'esprit la responsabilité « morale » de l'Etat en qualité de délégataire (responsabilité qui peut se traduire *in fine* par une responsabilité financière). C'est la raison pour laquelle ces types d'engagements tout à fait aléatoires se situent en périphérie des autres engagements de l'Etat dans la Figure 6. Ces distinctions nous amènent à aborder la question de la dette consolidée de l'Etat. Cet élément fait l'objet de la Rubrique 3.5 ci-dessous.

3.4 Distinction entre dette brute et dette nette de l'Etat

Jusqu'ici dans notre description de la dette de l'Etat (comme de la dette publique d'ailleurs), nous avons implicitement admis qu'il s'agissait de la dette brute, c'est-à-dire la dette que l'on peut évaluer en considérant exclusivement les engagements figurant au passif du bilan. C'est la manière habituelle de procéder. Utiliser la notion de dette brute pour juger de l'endettement de l'Etat relève toutefois d'une approche alarmiste. En effet, les ressources apportées par ces engagements peuvent trouver une contrepartie à l'actif du bilan sous forme d'éléments disponibles ou réalisables plus ou moins rapidement lorsque ces engagements deviennent remboursables ou se matérialisent. L'exposition nette de l'Etat –sa dette nette– s'obtient donc en soustrayant de sa dette brute les actifs disponibles ou réalisables.

Figure 6
Il faut distinguer différents niveaux d'engagements selon que ces engagements sont exigibles, conditionnels ou autres

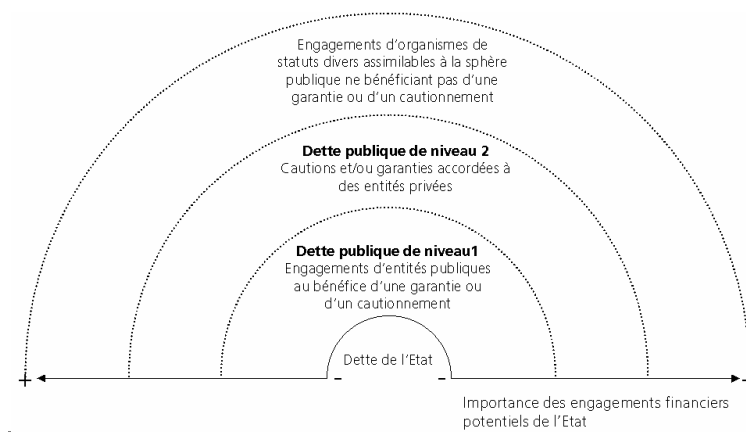


Tableau 10
Il faut faire la différence entre dette de l'Etat et dette publique,
ainsi qu'entre dette brute et dette nette^a

	Dettes –directe– de l'Etat			Dettes publiques	
	externe portant intérêts	externe portant ou non intérêts	Externe + interne	Niveau 1	Niveau 2
Dettes brutes	+21,22,23	+21,22,23 +20,24,25	+21,22,23 +20,24,25 +28	+21,22,23 +20,24,25 +28 +garanties et cautionnement pour des entités publiques	+21,22,23 +20,24,25 +28 +garanties et cautionnement pour des entités publiques et privées
Dettes nettes	-11,12	-11,12 -10,13	-11,12 -10,13 -18	-11,12 -10,13 -18	-11,12 -10,13 -18
Dettes nettes II	-15 ^b	-15 ^b	-15 ^b	-15 ^b	-15 ^b

^a Les numéros indiqués correspondent au numéro des postes du bilan (cf. Figure 1, p. 7).

^b Seule la partie qui concerne les prêts doit être considérée.

3.4.1 Dettes brutes

Nous avons déjà indiqué que la dette –brute– de l'Etat regroupe l'ensemble des engagements contractés à l'égard de tiers quelle que soit la nature de ces engagements : porteurs ou non d'intérêts, conditionnels ou non, durables ou momentanés. Ces engagements apparaissent au passif du bilan sous différents postes. La dette brute correspond donc à l'addition des postes engagements courants (20), dettes à court terme (21), dettes à moyen et long terme (22), engagements envers des entités particulières (23), provisions (24), passifs transitoires (25), de même que les engagements envers les financements spéciaux (28). Les postes 20 à 25 correspondent à la dette brute « externe » ; les postes 21 à 23 à la dette brute « externe » portant à intérêts. A défaut de connaître l'intégralité des engagements des organismes publics au bénéfice d'une garantie ou d'une caution, la dette publique brute de niveau 1 s'obtient en ajoutant les engagements conditionnels envers des entités publiques à la dette brute directe de l'Etat. La dette publique brute de niveau 2

inclut en sus les engagements conditionnels envers des entités privées. Les différentes configurations de la dette brute sont schématisées dans le Tableau 10 en partant de la dette directe de l'Etat (à gauche) pour parvenir à la dette publique de niveau 2 (à droite).

Les instituts de notations et les instituts bancaires ont tendance à se baser sur la dette brute externe portant à intérêts (21, 22 et 23)²⁵. ANGELINI & DALDOSS (2001) utilise la dette brute externe portant ou non à intérêts (20 à 25)²⁶. A peu de chose près DAFFLON (1998, p.162) fait de même pour définir la dette brute²⁷. Le DFF (2003) utilise une définition un peu plus large de la dette brute lorsqu'il calcule le taux d'endettement des collectivités publiques en Suisse puisqu'il inclut les engagements courants (20)²⁸.

3.4.2 Dette nette

Il faut distinguer deux niveaux de dette nette selon que l'on déduit de la dette brute uniquement les éléments du patrimoine financier et les avances aux financements spéciaux (dette nette I) ou que l'on déduit également certains éléments du patrimoine administratif (dette nette II).

La **dette nette I** externe portant intérêts s'obtient à partir de la dette brute externe de l'Etat portant intérêts, de laquelle sont soustraits les avoirs (11) et les placements (12), autrement dit deux postes de l'actif qui rapportent des intérêts. Si l'on souhaite connaître la dette nette I externe portant ou non intérêts, il convient de déduire de la vision brute les postes disponibilités (10) et actifs transitoires (13) en plus des

²⁵Voir notamment SIROU (2001) ou BÜCHLER (2003).

²⁶Notamment pour le calcul du taux du volume de la dette ($\text{dette brute} \times 100 \div \text{recettes totales}$) (ANGELINI & DALDOSS 2001, p.8).

²⁷En effet, plutôt que d'inclure l'intégralité du 21, il se limite à inclure le 210 (comptes courants bancaires et emprunts à court terme), le 211 (emprunts à court terme contractés auprès d'autres collectivités publiques) et le 212 (emprunts à court terme contractés auprès d'entreprises publiques dotées de la personnalité juridique indépendante de la collectivité). Mais il y ajoute le 201 (dépôts à vue exigibles).

²⁸Le taux d'endettement correspond au rapport entre la dette brute et le PIB (DFF 2003, p.13).

postes 11 et 12²⁹. C'est à cette définition de la dette nette que recourt SOGUEL & MARTIN (2002)³⁰. La dette nette I externe et interne est calculée en retranchant les avances aux financements spéciaux (18) en sus des éléments précités de l'actif. Les mêmes éléments sont déduits de la dette brute pour obtenir la dette publique nette de niveau I ou de niveau II.

Les éléments dégrévés constituent le patrimoine financier d'une collectivité publique. De par sa définition, ce dernier est composé d'éléments qui ne sont pas indispensables à l'accomplissement des tâches publiques. Ils se caractérisent par la propriété d'aliénabilité. Leur réalisation (vente) est donc soumise à un principe commercial. Ils peuvent être cédés à tout moment sans porter atteinte à une prescription légale. Ces avoirs présentent cependant un degré de liquidité qui varie. Certains sont disponibles instantanément (disponibilités figurant au poste 10), d'autres sont réalisables assez rapidement (avoirs consignés au poste 11), d'autres ne sont réalisables qu'à plus long terme (placements au poste 12). Le poste des actifs transitoires (13) doit également être déduit en cohérence avec le fait que le poste passifs transitoires (25) est aussi inclus dans la dette brute externe. Il en va de même du poste des avances aux financements spéciaux (18) puisque les engagements envers les financements spéciaux sont inclus dans la dette brute interne et externe. Cette définition est la même que celle utilisée par la COMMISSION DES FINANCES DU GRAND CONSEIL VALAISAN (2003, p.6).

La **dette nette II** s'obtient en déduisant encore un élément : les prêts figurant dans le patrimoine administratif à la rubrique prêts et

²⁹A peu de choses près, c'est à cette notion que se réfère ANGELINI & DALDOSS (2001, p.11) pour le calcul du taux net de couverture en rapportant le patrimoine financier réalisable (10 à 12 dont on retranche 121) à la dette brute externe portant ou non à intérêt (20 à 25).

³⁰Ils utilisent la notion d'engagements plutôt que de dette afin de traduire le fait que les provisions et les passifs transitoires sont inclus. Cette notion est appliquée notamment pour le calcul des engagements nets supplémentaires ($(\text{engagements nets en fin d'exercice} - \text{engagements nets en début d'exercice}) \times 100 \div \text{dépenses courantes de l'exercice}$) (SOGUEL & MARTIN 2002, p.15).

participations permanentes (15)³¹. Pour ce type de créances, il faut être conscient que le risque de ne jamais les voir remboursées est plus élevé que pour les créances appartenant au patrimoine financier. Cette définition est la même que celle utilisée par la COMMISSION DES FINANCES DU GRAND CONSEIL VALAISAN (2003, p.6)³².

3.4.3 Liens entre dette brute et dette nette

Les définitions qui précèdent montrent bien qu'il est généralement erroné de vouloir juger le degré d'endettement d'un canton sur la base de sa seule dette brute. C'est pourtant de cette manière que procèdent les instituts bancaires et de notation. C'est également sur cette seule base que l'on mesure l'étendue de l'endettement dans le cadre des critères dits de Maastricht (cf. Section 3.6 ci-dessous).

Le recours à la notion de dette nette est plus pertinent et moins alarmiste. Il donne en outre un éclairage sur le lien existant entre la gestion de la dette et la gestion des placements, sur la performance dans la gestion de la trésorerie, et finalement sur les politiques d'emprunt mises en œuvre au sein d'une collectivité publique.

Certes, en principe, l'emprunt devrait être utilisé pour financer les investissements utiles et nécessaires à l'exécution de tâches publiques (patrimoine administratif) lorsque la capacité d'autofinancement n'y suffit pas. En réalité, l'emprunt est également utilisé pour optimiser la gestion de trésorerie. Ainsi, même en l'absence de besoins immédiats en

³¹ Cette définition de la dette nette II externe portant à intérêt correspond plus ou moins à celle retenue par DAFFLON (1998, p.163). A son concept de dette brute (201+210+211+212+22+23), il soustrait le 102 (disponibilités en banques), le 111 (comptes courants), le 120 (valeurs à revenu fixe), les 121 (actions et parts sociales), le 122 (prêts) et le 15 (prêts et participations permanentes).

³² Ceci correspond à une définition « par le haut du bilan ». Cela est strictement équivalent à faire le total des investissements (14), des subventions d'investissement (16), des autres dépenses à amortir (17) et de la partie liée aux participations de la rubrique prêts et participations permanentes (15), puis à en déduire la fortune nette (29) ou à y ajouter le découvert (19). Ce second mode de calcul correspond à une définition « par le bas du bilan » qui est, semble-t-il, celle préconisée par la Conférence des directeurs cantonaux des finances (INSPECTION DES FINANCES DU CANTON DU VALAIS 2002, p.46).

capitaux tiers pour financer l'investissement net, il peut valoir la peine de contracter un emprunt pour bénéficier de taux d'intérêt avantageux. La contrepartie de ces ressources à l'actif du bilan se trouvera dès lors dans le patrimoine financier. Dans ces conditions, il est nécessaire de considérer la dette nette pour mieux apprécier l'importance réelle des engagements financiers de la collectivité publique.

En termes de gestion de trésorerie, la dette nette permet d'évaluer si le recours aux marchés financiers et des capitaux est exploité de manière efficiente. L'objectif étant d'obtenir la meilleure combinaison possible de crédits et d'actifs financiers, en termes d'échéance et de taux d'intérêt et de proportion entre les placements et les emprunts à court, moyen et long terme. L'arbitrage entre rendement des placements et taux d'intérêt de la dette devant permettre de minimiser le coût lié au service global de la dette. Par ailleurs, l'échéancier des emprunts, ainsi que le degré de liquidité du patrimoine financier posent une contrainte non négligeable pour l'exploitation des opportunités de marché. Néanmoins si la dette brute est proche de la dette nette –c'est-à-dire si le patrimoine financier est peu important–, on peut conclure que la flexibilité laissée à la collectivité est limitée.

La comparaison entre le taux d'intérêt passif et le rendement des actifs peut justifier le non-remboursement de la dette nette ou au contraire témoigner d'une mauvaise gestion financière de la dette. En effet dans une situation où le rendement des actifs est inférieur au taux d'intérêt qui court sur la dette, le volume du patrimoine financier devrait être limité. *A contrario* si le rendement des actifs est supérieur, la collectivité n'a pas d'intérêt à rembourser ses dettes. Un écart entre le rendement des actifs financiers et les intérêts de la dette peut s'envisager comme un effet de levier positif puisque cela améliore la marge d'autofinancement et permet de limiter l'accroissement de la dette (ou de contribuer à la réduction de la dette).

Finalement, l'analyse de la dette nette dans le temps et dans l'espace fournit des informations sur les efforts déployés et la gestion mise en œuvre en termes de politique d'investissement.

Ne considérer que la dette brute revient à ignorer une partie de la réalité de la gestion financière des collectivités publiques. Les juger et les

sanctionner sur cette seule base pourrait les conduire à réduire leur patrimoine financier pour réduire le niveau de leur dette brute. Une telle issue serait contraire aux principes d'une gestion de trésorerie dynamique. C'est pourquoi il faut promouvoir l'utilisation de la notion de dette nette (externe et interne).

3.4.4 Dette brute et nette de l'Etat du Valais

Le Tableau 11 donne une idée des ordres de grandeur pour les différentes définitions de la dette de l'Etat. Ainsi la dette brute portant intérêts s'élève à 2,2 milliards de francs. Toutefois si on tient compte des actifs financiers qui génèrent des intérêts actifs, la dette nette est abaissée à 1,8 milliard de francs. En élargissant la définition de la dette pour tenir compte également des engagements qui ne donnent pas lieu à intérêt, c'est-à-dire en considérant la dette externe, on parvient à un total de 2,7 milliards en brut et à 1,6 milliard en net (dette nette I), voire 0,8 milliard si l'on déduit les prêts du patrimoine administratif (dette nette II). Tenant compte des financements spéciaux pour aboutir à la dette externe et interne ne change que marginalement les choses.

Tableau 11
Dette brute et nette –directe– de l'Etat du Valais
au 31 décembre 2002 en mio. de Fr.

	Dette externe portant intérêts	Dette externe portant ou non intérêts	Dette externe + interne
Dette brute	2'236	2'724	2'784
Dette nette I	1'813	1'600	1'575
Dette nette II	1'013	780	774

Par contre, on imagine aisément que la nécessité de financer intégralement et instantanément le découvert de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (1,5 milliard de francs), ainsi que celui de la Caisse de retraite et de prévoyance du personnel enseignant (0,4 milliard) par le recours à des capitaux tiers aurait un impact

extrêmement important sur la dette de l'Etat. Cela entraînerait un quasi doublement de la dette externe portant intérêts pour l'amener à un niveau de 4,2 milliards de francs (2,236 milliards + 1,948 milliard). Cet accroissement de près de 2 milliards de francs se répercuterait sur toutes les autres définitions de la dette. A cela il faudrait éventuellement ajouter, dans le cadre de la dette externe portant ou non intérêts et de la dette interne et externe, un montant à définir dans l'hypothèse où les provisions sont sous-estimées (cf. Section 2.1.2, page 16).

Face à cette hausse de la dette pour faire face au financement des découverts des caisses de pension concernées, la nécessité de donner suite par l'endettement aux autres garanties et autres cautionnements aurait des conséquences beaucoup plus limitées. En effet, au total ces autres éléments s'élèvent à 0,2 milliard (cf. Tableau 9, page 53). Emettons toutefois la réserve majeure que ce constat ne tient pas compte de la garantie donnée à la Banque cantonale du Valais, garantie dont on ignore quelles seraient les conséquences financières pour l'Etat au cas où elle serait actionnée.

La base de données en notre possession nous permet d'établir la comparaison intercantonale présentée dans le Tableau 12. Cette comparaison est basée sur la dette au 31 décembre 2001 exprimée en francs par habitant. On y retrouve les trois notions de dette utilisées précédemment : la notion de dette externe brute portant intérêts souvent utilisée par les instituts bancaires et de notation ; la notion de dette externe portant ou non intérêts, notion utilisée dans le comparatif des finances cantonales par SOGUEL & MARTIN (2002) dans sa vision nette I (c'est d'ailleurs selon l'ordre donné par cette définition que sont présentés les résultats dans ce tableau) ; et finalement la notion de dette externe et interne.

En tablant sur la notion de dette externe brute portant intérêts, le Canton du Valais se situe avec 8418 francs au 21^{ème} rang des cantons les plus lourdement endettés par habitant dépassé par GE (le plus endetté), BS, VD, NE et BE. La vision nette change légèrement le classement : le

Valais se situe alors au 20^{ème} rang avec 6733 francs par habitant dépassé par le Canton du Jura³³.

En utilisant la notion de dette brute externe portant ou non intérêts, le Valais se trouve à nouveau au 20^{ème} rang avec 10320 francs par habitant. Dans ce classement, les mêmes cantons surpassent le Valais, sauf que BL remplace JU. En net, avec 5958 francs par habitant, VS occupe le 19^{ème} rang après GE, BS, VD, BE, NE, JU et LU.

Considérer la dette externe et interne ne change pas le classement établi sur la base de la notion de dette externe portant ou non intérêts. En brut l'Etat du Valais se retrouve avec 10544 francs par habitant au 20^{ème} rang précédé par les mêmes cantons. En net, il est 19^{ème} avec 5820 francs surpassé par les mêmes cantons.

On le constate, quelle que soit la définition utilisée pour caractériser le niveau de la dette de l'Etat du Valais, ce dernier se situe toujours au même rang dans le classement des cantons suisses. Autrement dit, le choix de mesurer l'endettement à l'aide d'une définition ou d'une autre ne change guère l'appréciation comparative que l'on peut porter sur l'engagement de l'Etat vis-à-vis de tiers.

Notons également que l'impact du financement du découvert des caisses de pension et éventuellement l'accroissement des provisions sur cette situation serait important. Cela amènerait le Valais à des niveaux d'endettement par habitant supérieurs à ceux de VD avec quelque 15'000 francs de dette brute externe portant intérêts (14'000 francs en net I), ou 18'000 francs de dette brute externe portant ou non intérêts, respectivement externe et interne (13'000 francs en net I). Ces chiffres sont alarmants car, plus encore que les chiffres figurant actuellement au bilan de l'Etat, ils situeraient le Canton du Valais parmi les trois cantons suisses les plus endettés. Cela étant, il ne faut pas perdre de vue que le Valais n'est pas le seul canton à ne pas avoir encore fait son

³³Notons –pour l'anecdote ou presque– que la dette nette externe portant à intérêt de trois cantons est négative (AI, ZG, SG et SZ). Cela signifie que les dettes à court, moyen et long terme sont intégralement couvertes par leurs avoirs et leurs placements. Toutefois en considérant la dette nette interne et externe, seul SZ présente un endettement négatif.

aggiornamento en matière de caisses de pension du personnel de l'Etat et des enseignants. En fait, hormis Berne, très peu de cantons s'y sont attelés.

3.5 Dette publique consolidée

Nous avons déjà fait mention de faire l'amalgame entre dette publique et dette de l'Etat. Passé le stade de la clarification, la dette publique telle qu'usuellement définie présente un risque de surévaluation. En effet, la dette publique regroupe la dette de l'Etat et les engagements d'entités juridiquement autonomes au bénéfice d'une garantie ou d'un cautionnement de l'Etat (dette publique de niveau 1 et éventuellement 2). Or, la dette de l'Etat comprend elle-même les engagements de l'Etat envers ces entités décentralisées, engagements qui apparaissent comme autant de créances aux bilans de ces entités. Dès lors, le calcul de la dette publique apparaît biaisé vers le haut. Afin d'obtenir une évaluation adéquate de la dette publique, il convient de dégrever l'ensemble des dettes de l'Etat contractées auprès des établissements bénéficiant d'un statut juridique propre, mais appartenant à la sphère publique. En d'autres termes, la dette publique consolidée doit se limiter à l'ensemble des dettes de l'Etat et des entités juridiquement autonomes, contractées auprès de bailleurs de fonds hors sphère publique.

Tableau 12
Comparaison des dettes brute et nette –directe– des cantons suisses
au 31 décembre 2001 en francs par habitant^a

	Dettes externes portant intérêts		Dettes externes portant ou non intérêts		Dettes externes + internes	
	brute	nette I	brute	nette I	brute	nette I
Schwyz (SZ)	1'744	-2'646	3176	-1320	3198	-1297
Appenzell I. Rh. (AI)	2058	-992	3481	386	4819	1724
Zoug (ZG)	461	-2'413	3819	682	4772	1635
Appenzell A. Rh (AR)	2'283	640	2882	964	3097	1178
St. Gallen (SG)	2'799	-413	4545	1088	4656	1199
Aargau (AG)	3'032	1'137	3724	1612	4036	1923
Glarus (GL)	2'612	1'523	4923	2403	4984	2464
Tessin (TI)	3'064	1'253	4334	2497	4473	2635
Fribourg (FR)	4657	1'895	5922	2911	6008	2997
Graubünden (GR)	3'883	1'495	5582	2921	5965	3017
Nidwalden (NW)	5'386	2'356	6536	3122	6788	3374
Schaffhausen (SH)	4'621	2'808	5909	3328	6051	3471
Uri (UR)	4'986	3'449	5607	3448	6507	4348
Thurgau (TG)	4987	3'145	6215	4219	6352	4349
Basel-Landschaft (BL)	3'768	1'362	10402	4220	11447	5265
Zürich (ZH)	6'730	3'023	8291	4294	8664	4667
Obwalden (OW)	5'324	2'971	6904	4495	7027	4618
Solothurn (SO)	5401	4'199	6508	4649	6753	4711
Valais (VS)	8'418	6'733	10320	5958	10544	5820
Luzern (LU)	8195	5'318	9260	6193	9349	6034
Jura (JU)	8135	6'870	9003	6461	9210	6668
Neuchâtel (NE)	9784	6925	10815	7518	11201	7904
Bern (BE)	9'169	6'815	11269	8645	11962	9338
Vaud (VD)	10567	7'909	13274	9482	13599	9808
Basel-Stadt (BS)	22156	12'918	30217	19201	31182	19435
Genève (GE)	22917	12'383	46028	26608	46254	26833

Source : Base de données du Comparatif des finances cantonales de l'IDHEAP, SOGUEL & MARTIN (2002), Office fédéral de la statistique.

^a Population résidente permanente à la fin de chaque année selon l'Office fédéral de la Statistique.

L'exigence posée par les normes IPSAS d'offrir une vision sincère et fiable de la situation financière du canton –*true and fair view*–, sous l'angle économique, plutôt que juridique milite en faveur d'une consolidation des comptes de l'Etat, des établissements autonomes, des établissements et des fondations dans lesquels l'Etat participe. Concrètement, la norme IPSAS 7 indique la procédure à suivre. Le

Le résultat serait un bilan consolidé contenant l'ensemble des actifs et l'ensemble des passifs que ces différentes entités possèdent envers des entités qui leur sont tierces. Il existe différentes méthodes pour y parvenir, méthodes sur le détail desquelles nous ne nous attarderons pas ici. Quoiqu'il en soit, le préalable à toute consolidation consiste évidemment à identifier l'ensemble des établissements autonomes, ainsi que des établissements et des fondations auxquels l'Etat participe.

Le résultat d'une telle opération de consolidation pour le Valais n'est pas connu. Notons d'ailleurs qu'à notre connaissance aucun canton ne s'y est encore attelé. Toutefois, on peut objectivement s'attendre à ce qu'une consolidation conduite à une dette publique plus importante que la dette -directe- de l'Etat (quelle que soit la définition -brute ou nette- utilisée).

La notion de dette consolidée exprimée ci-dessus découle de l'idée de consolidation des bilans. Elle va au-delà de la « simple » notion de **vue consolidée** des engagements de l'Etat. Cette dernière est un concept selon lequel les **comptes annuels d'Etat** doivent inclure l'ensemble des engagements pris par le canton à la date de clôture. Ce concept découle de l'approche risque. Pour le réaliser, il faut procéder à une évaluation annuelle de toutes les participations et prêts de l'Etat à des institutions chargées de l'accomplissement de tâches publiques et constituer des provisions lorsque des engagements ou garanties données sont jugées risquées. Le concept de la vue consolidée a été mis en oeuvre au début des années 1990 dans le Canton de Berne, puis de diverse manière, depuis 1995 dans le Canton de Genève et depuis 1997 dans le Canton de Vaud (PINGEON 2003). On le constate, la notion de vue consolidée nécessite un aménagement des méthodes de provisionnement afin d'avoir une meilleure idée de la dette directe de l'Etat. Mais elle ne requiert pas la consolidation des bilans nécessaire à connaître le niveau de la dette publique.

3.6 Dette publique au sens du Traité de Maastricht

Dès 1993, les pays membres de l'Union Européenne ont mis en place plusieurs critères de convergence dans la perspective de créer une union économique et monétaire. L'un de ces critères vise précisément à mesurer le niveau d'endettement des pays candidats à la zone euro. Ce critère prévoit que la dette publique ne doit pas dépasser 60% du produit intérieur brut (PIB). Toutefois, les membres de l'Union Européenne se caractérisent par un système institutionnel hétérogène. Par conséquent, un problème d'évaluation de la dette, et au-delà d'application d'un tel critère de convergence, au sein de l'Union se pose. La définition de la dette publique au sens de Maastricht fait référence à une mesure précise et pertinente à l'échelle européenne. Selon cette définition, la dette publique regroupe l'ensemble des engagements financiers bruts des administrations publiques (APU). Il s'agit par conséquent d'une dette brute consolidée exprimée en valeur nominale. Cette définition engendre plusieurs conséquences : (a) les avoirs financiers détenus ne viennent pas en déduction de la dette brute³⁴, (b) les dettes contractées entre administrations sont exclues et (c) c'est la valeur faciale des titres et non leur valeur de marché qui est ici considérée. Même cette définition, *a priori* précise, nécessite encore de fixer l'étendue des APU. Pour l'occasion, les APU englobent les assurances sociales.

Pour illustration et sans considérer d'autres APU que l'Etat du Valais, le Tableau 13 montre que le poids de la dette (dette brute externe portant ou non intérêts) avoisine 29% du revenu cantonal.

Rappelons que le revenu cantonal est l'indicateur macroéconomique le plus proche du produit intérieur brut dont nous disposons à l'échelle

³⁴Notons que c'est sans doute la difficulté d'évaluation du patrimoine des APU, et notamment leur patrimoine financier, qui a conduit à se limiter à la notion d'engagements bruts, même si le concept de dette nette des actifs apparaît plus pertinent.

cantonale³⁵. Nous sommes donc bien en deçà de la limite de 60%. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que la limite fixée par le critère de Maastricht s'applique à la dette de l'ensemble des niveaux institutionnels (toutes APU confondues). Pour la Suisse, cela correspond à la Confédération, aux cantons, aux communes et aux assurances sociales. Or en 2001, les dépenses des cantons suisses comptent pour environ 33,0% des dépenses totales de collectivités publiques suisses³⁶. Par conséquent et pour les cantons suisses, la limite pour ce critère devrait plutôt être fixée à 19,8% (soit 33,0% de 60,0%). La dette de l'Etat du Valais se situe donc largement au-delà de cette limite. Seuls BS et GE enregistrent un résultat encore plus important. Six autres cantons, sans qu'ils atteignent la valeur valaisanne, se trouvent au-dessus de 20%. Il s'agit de OW, LU, NE, VD, JU et BE. Au vu de ce critère, six cantons apparaissent peu endettés avec une valeur au-dessous de 10% (ZG, SZ, AR, AG, AI, GL).

Le **mécanisme du frein aux dépenses et à l'endettement** pourrait avoir une incidence importante puisqu'il implique que la dette brute n'évoluera plus sauf exception. Par conséquent, la valeur future du ratio de Maastricht sera fonction de l'évolution de l'économie valaisanne. En cas de croissance nominale, la valeur se réduira. En cas de récession, la valeur augmentera. Ainsi, en admettant que les investissements soient exactement autofinancés au cours des 10 années qui suivent 2001 (soit jusqu'en 2011), il faudrait que la croissance nominale s'établisse à 4% par an pour ramener la dette à 19,8% du revenu cantonal en 2011.

³⁵Cet indicateur résulte de la répartition régionale du produit intérieur brut. Par conséquent, il n'offre pas le même degré de fiabilité qu'un indicateur qui serait construit à l'aide de données primaires.

³⁶La Confédération 26,4%, les communes 22,0%, les assurances sociales 18,6% (propres calculs d'après AFF 2001a et 2001b).

Tableau 13
Comparaison intercantonale de la dette brute externe portant
ou non intérêts à fin décembre 2001, en pourcentage du revenu
cantonal^a

Cantons	Dette brute externe portant ou non intérêts, en mio. Fr.	Revenu cantonal, en mio. Fr.	Dette brute en % du revenu cantonal
Zoug (ZG)	380	8'188	4,6
Schwyz (SZ)	414	6'349	6,5
Appenzell A.Rh. (AR)	154	2'297	6,7
Aarau (AG)	2'027	26'366	7,7
Appenzell I. Rh.(AI)	52	672	7,8
Glarus (GL)	190	2'295	8,3
Nidwalden (NW)	248	2'352	10,6
St. Gallen (SG)	2'043	19'076	10,7
Tessin (TI)	1'344	12'123	11,1
Schaffhausen (SH)	433	3'739	11,6
Zürich (ZH)	10'046	81'811	12,3
Graubünden (GR)	1'042	8'145	12,8
Uri (UR)	198	1'497	13,2
Thurgau (TG)	1'413	9'510	14,9
Fribourg (FR)	1'400	9'111	15,4
Solothurn (SO)	1'588	10'267	15,5
Basel-Landschaft (BL)	2'705	13'803	19,6
Obwalden (OW)	224	1'099	20,4
Luzern (LU)	3'215	14'092	22,8
Neuchâtel (NE)	1'792	7'470	24,0
Vaud (VD)	8'234	32'389	25,4
Jura (JU)	619	2'386	26,0
Bern (BE)	10'634	38'883	27,4
Valais (VS)	2'850	9'696	29,4
Basel-Stadt (BS)	5'671	17'536	32,3
Genève (GE)	18'817	24'941	75,5

Source : Base de données du Comparatif des finances cantonales de l'IDHEAP, SOGUEL & MARTIN (2002), Office fédéral de la statistique.

^a Le revenu cantonal pour 2001 est un revenu cantonal estimé prévisionnel. Il est basé sur l'ancienne série de chiffres disponibles jusqu'en 1995.

Mentionnons que l'impact du financement par la dette du découvert des caisses de pension et éventuellement de l'accroissement des provisions serait important. Cela amènerait le Valais à un niveau d'endettement équivalant à près de 50% de son revenu cantonal. Ici aussi, il ne faut pas perdre de vue que d'autres cantons que le Valais sont aussi concernés par ce problème.

4 Dette soutenable et endettement excessif

4.1 Jugement des marchés financiers

La question du niveau optimal d'endettement pour une collectivité est souvent posée, comme est souvent posée la question du niveau d'endettement à partir duquel il faut considérer qu'une collectivité est excessivement endettée. Force est de constater que ni la théorie, ni l'histoire n'offrent de règle satisfaisante.

La théorie des marchés financiers prévoit que les marchés financiers offrent une réponse pragmatique à ces questions. Selon elle, et aussi longtemps que des bailleurs de fonds acceptent de prêter davantage aux taux en vigueur, l'accroissement de la dette reste soutenable. Par contre, si les bailleurs de fonds exigent des taux supérieurs –sous la forme d'une prime de risque, d'un *spread*–, l'endettement n'est pas soutenable³⁷.

Toutefois les recherches empiriques peinent à mettre en évidence un lien entre le niveau d'endettement et une éventuelle prime de risque. Selon une étude récente pour la Suisse, (KUGLER & KÜTTEL 2002), aucun lien significatif n'est constaté entre l'importance du *spread* de chaque canton et son niveau d'endettement, ses soldes budgétaires ou sa charge fiscale. Par contre, des dispositions institutionnelles comme le

³⁷De manière générale, la notion de *spread* est un terme anglo-saxon signifiant écart. Dans le cas qui nous occupe, il est utilisé pour indiquer l'écart qui existe entre le taux accordé à un emprunteur de référence –par exemple la Confédération suisse– et l'emprunteur dont on cherche à connaître la bonité. En théorie, pour un emprunteur donné, ce type de *spread* reflète le risque de crédit perçu par le marché et l'horizon d'un prêt : si l'emprunteur se présente sur le marché à court terme (moins de 12 mois), alors le *spread* sera inférieur à celui sur le marché à long terme (5 ans et plus).

Notons que l'emprunteur qui sait comment se présenter sur le marché sous son meilleur jour et qui dispose d'une stratégie financière bénéficiera d'un *spread* inférieur. De plus, pour son *spread*, un emprunteur est tributaire des emprunteurs appartenant à la même catégorie que lui et se présentant sur le marché au même moment que lui. Par conséquent, le *spread* des cantons suisses faiblement endettés dépend également en partie des cantons suisses davantage endettés qu'eux.

référendum financier ont tendance à réduire le *spread*. A l'opposé, il semble que les cantons latins ou ceux abritant de grandes villes soient crédités d'un *spread* plus élevé. Par conséquent l'idée, selon laquelle les marchés financiers fonctionnent comme des signaux d'alarme en cas de surendettement à travers les *spreads* attribués aux cantons, semble ne pas se vérifier en pratique. Il peut y avoir plusieurs raisons à cela.

D'abord l'analyse de ces auteurs couvre une période –1980 à 1998– où le problème de l'endettement des cantons –ou à tout le moins de certains cantons– était moins lancinant et moins médiatisé. Une analyse menée avec des données plus récentes pourrait parvenir à une conclusion différente.

Ensuite, le niveau d'un *spread* dépend de la réputation de l'émetteur d'obligation en matière de capacité à honorer le service de sa dette et à rembourser le principal à échéance. Or, les cantons suisses n'ont pas connu de défaut de paiement si ce n'est les problèmes rencontrés par Genève dans les années 1930 (problèmes résolus avec le soutien de Neuchâtel). De plus, les investisseurs s'imaginent toujours que la Confédération interviendra comme débiteur de dernier recours en cas de difficultés passagères.

Tableau 14
Spread moyen en pourcent pour les emprunts obligataires émis
au cours de la période 1990 to 1998

Canton ^a	Spread
AG	0.043
BE	0.079
BL	-0.016
BS	0.138
GE	0.264
GR	-0.139
JU	0.166
LU	0.128
NE	0.037
SG	-0.080
SO	0.069
TG	0.134
TI	0.855
VD	0.147
ZH	0.007

Source : KUGLER & KÜTTEL (2002).

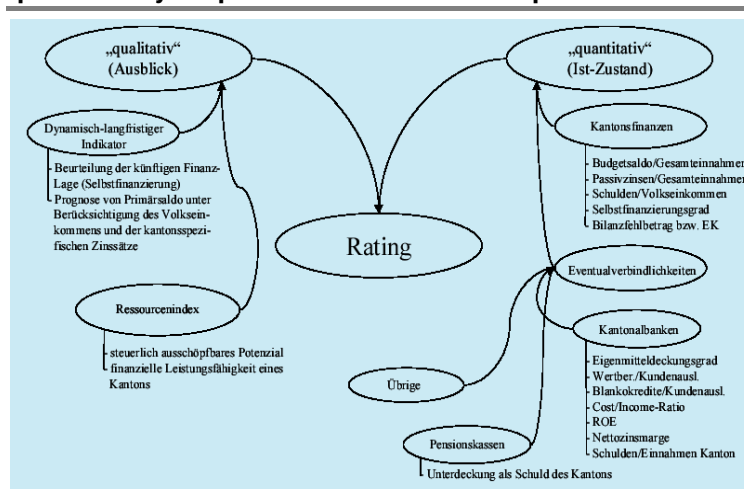
^a Plusieurs cantons, dont le Valais, n'apparaissent pas dans le tableau. La raison en est qu'on ne dispose pas de suffisamment d'observations (emprunts obligataires) pour eux.

Enfin, les marchés financiers et des capitaux, par méconnaissance des cantons suisses, utilisent des informations provenant d'instituts de notations ou d'instituts bancaires, en particulier sous la forme de ratings. Or, la dette cantonale n'est qu'une dimension parmi les nombreux aspects entrant en ligne de compte dans la fixation de la notation. La Figure 7 donne un aperçu des facteurs considérés par BÜCHLER (2003) dans son modèle de rating. On distingue clairement deux grandes catégories de facteurs : les facteurs quantitatifs doivent refléter la situation actuelle du canton, tandis que les facteurs qualitatifs doivent renseigner sur le développement à moyen et long terme du canton. Dans la partie quantitative, trois indicateurs ayant trait à la dette interviennent pour qualifier la situation financière du canton³⁸. Leur poids cumulé dans la qualification de cette situation est

³⁸ Intérêts passifs rapportés aux recettes, dette brute par rapport au revenu cantonal, dette brute incluant l'insuffisance de couverture des caisses de pension rapportée au revenu cantonal.

de 50%. Par ailleurs, le poids de la situation financière du canton dans la notation finale est de 40%³⁹. Par conséquent, la thématique de la dette n'entre que pour 20% dans la notation d'un canton (BÜCHLER 2003, pp.10-17).

Figure 7
Le modèle de rating de BÜCHLER (2003) distingue entre les facteurs quantitatifs –y compris la dette– et les facteurs qualitatifs



4.2 Effet boule-de-neige

Si les marchés financiers sont peu sensibles à l'endettement des collectivités publiques, pourquoi ces dernières devraient-elles s'inquiéter? La raison en est que la notion de soutenabilité n'est pas seulement liée à l'image qu'un canton donne de lui sur les marchés

³⁹50% pour SO et AR.

financiers. Ainsi, pour les économistes, la soutenabilité dépend de l'importance relative de la dette cantonale par rapport aux capacités de l'économie cantonale et de l'impact des nouveaux emprunts. Si la dette s'établit à un niveau communément admis et si sa croissance se ralentit en comparaison des capacités de l'économie, alors le montant des nouveaux emprunts est 'soutenable'. Par contre, si le volume de la dette croît plus rapidement que les capacités de l'économie, le taux de croissance de l'endettement ne peut être maintenu à terme: la politique budgétaire d'endettement n'est pas soutenable (SOGUEL 1996).

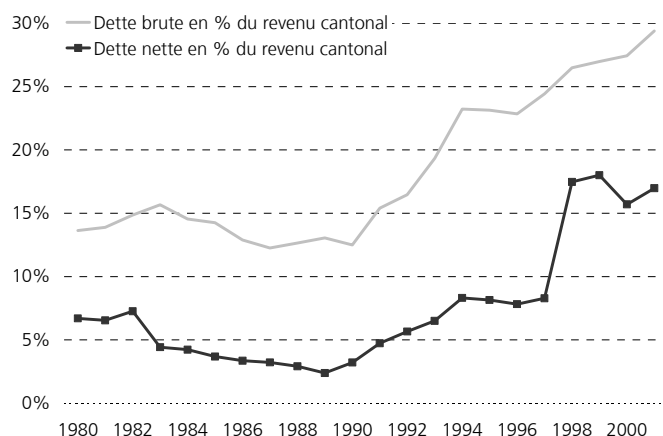
Nous avons évoqué plus haut (Section 3.6, page 68) la référence instituée par le Traité de Maastricht. Ce dernier exige des pays souhaitant adhérer à l'Union monétaire que le stock de leur dette publique ne dépasse pas 60% de leur produit intérieur brut (PIB). Ce critère de convergence illustre clairement l'analogie avec la politique de crédit des instituts bancaires: la limite d'endettement est fonction de la capacité des débiteurs à générer un revenu, à générer une richesse.

L'analyse pour le Canton du Valais montre que le poids de la dette brute de l'Etat portant ou non intérêts avoisine 29%. Nous sommes certes en deçà de la limite de 60% du produit intérieur brut. Mais nous sommes au-delà si l'on applique une limite fixée à 19,8% du revenu cantonal. Or cette limite est davantage pertinente que celle de 60% puisqu'elle tient compte du fait que les cantons représentent seulement le tiers des dépenses de toutes les collectivités publiques en Suisse. Le Canton du Valais a donc atteint et dépassé ce seuil critique, et cela depuis plusieurs années. Jugeons en plutôt au travers de la Figure 8⁴⁰. Que l'on considère l'évolution de la dette brute ou de la dette nette de l'Etat exprimée en pourcentage du revenu cantonal entre 1980 et 2001, on constate effectivement un alourdissement de l'endettement dès le début des années 90. L'Etat du Valais est entré dans un cercle vicieux de l'endettement. Chaque année son déficit nécessite des emprunts dont la charge d'intérêts ne peut être financée par le budget courant; il lui faut donc emprunter pour payer ses intérêts débiteurs. C'est la

⁴⁰Les éléments chiffrés relatifs à cette figure sont donnés à l'Annexe 4, page 78.

manifestation de l'effet boule-de-neige par lequel l'endettement s'auto-alimente.

Figure 8
Le poids relatif de la dette brute ou nette l portant ou non intérêts
de l'Etat du Valais s'accroît significativement dès 1991



Plusieurs conditions ont dû être réunies pour en arriver là. Il a fallu que (a) le taux de croissance économique soit inférieur au taux d'intérêt débiteur (effet de levier négatif des taux) et que (b) l'Etat du Valais enregistre des déficits primaires, c'est-à-dire que ses recettes totales – courantes et d'investissement – soient inférieures aux dépenses totales avant paiement des intérêts passifs. Autrement dit, pour garder un rapport constant entre la dette et le revenu cantonal, il faut que l'effet de levier des taux, appliqué à la dette en début d'année, soit égal au solde primaire. Si l'effet de levier des taux est positif, le canton peut se permettre un déficit primaire. Si l'effet de levier est négatif, le solde primaire doit être positif, sinon le poids de la dette en comparaison du revenu cantonal augmente. L'Annexe 5 (page 95) donne une interprétation analytique de cette relation.

Cela montre en définitive que tout recours à l'emprunt doit, dans le futur, avoir pour contrepartie des excédents primaires si on entend garder un ratio endettement/revenu cantonal constant à terme⁴¹. Si l'on emprunte aujourd'hui il faudra que, tôt ou tard, les recettes soient supérieures aux dépenses (nettes de la charge d'intérêt).

⁴¹ Sauf si le taux de croissance économique est indéfiniment supérieur au taux d'intérêt; ce qui n'est plus le cas dans les pays de l'OCDE depuis le début des années 80.

Tableau 15
L'Etat du Valais est régulièrement victime de l'effet boule-de-neige depuis 1990

	Variation nominale du revenu cantonal	Intérêt moyen de la dette ^b	Dettes ^a en fin d'année précédente	Solde primaire de l'année	$E=(r-i)D_{t-1}+S_t$	Effet boule de neige
	en %	en %	en mio. Fr.	en mio. Fr.	en mio. Fr.	si $E \geq 0$: non si $E < 0$: oui
	r	i	D_{t-1}	S_t		
1981	8,7	5,4%	425	3	17	non
1982	5,6	5,8%	445	-19	-20	oui
1983	5,8	5,9%	507	32	32	non
1984	6,5	4,8%	561	23	33	non
1985	5,7	4,8%	568	43	48	non
1986	9,4	4,8%	604	28	56	non
1987	3,7	4,6%	595	25	20	non
1988	6,5	4,5%	643	32	45	non
1989	10,3	4,9%	651	45	80	non
1990	6,7	5,3%	714	-50	-40	oui
1991	4,9	5,8%	767	-107	-114	oui
1992	4,3	5,4%	1'039	-50	-62	oui
1993	-0,1	5,3%	1'061	-23	-81	oui
1994	-5,1	5,1%	1'238	-67	-193	oui
1995	3,0	4,1%	1'563	45	28	non
1996	6,5	4,0%	1'555	39	78	non
1997	-0,8	3,8%	1'667	8	-68	oui
1998	4,3	3,4%	1'818	5	20	non
1999	-1,1	2,9%	2'035	106	25	non
2000	1,4	3,0%	2'016	28	-6	oui
2001	2,3	3,1%	2'062	52	36	non

Source : Office fédéral de la statistique pour le revenu cantonal, propre calcul.

^a Dette brute externe portant intérêts (21, 22, 23).

^b Le taux d'intérêt de la dette correspond au taux moyen obtenu en rapportant les intérêts passifs des rubriques 321, 322 et 323 à la dette brute externe portant intérêts. On ne dispose pas d'une décomposition pour 1981 et 1982. Par conséquent, pour ces deux années-là le montant indiqué correspond au total de la rubrique 32.

Le Tableau 15 montre sur la base des données disponibles que, dans les années 1990, l'Etat du Valais a été victime de l'effet boule-de-neige plus systématiquement qu'auparavant. En effet, depuis 1980, seule l'année 1982 avait été une année « boule-de-neige ». On le constate directement dans la colonne de droite qui indique si oui ou non la dette s'auto-alimente au cours de l'année considérée. Si l'on compare ces

éléments avec l'évolution du poids de la dette brute –ou de la dette nette– en proportion du revenu cantonal, on constate effectivement un alourdissement de l'endettement dès le début des années 90 (Figure 8). Ce phénomène apparaît ponctuellement en 1982. La situation se détériore fortement dès 1990 et encore davantage dès 1991, année où l'effet de levier des taux devient négatif. Cet effet de levier redevient ponctuellement positif en 1996 et 1998. Entre 1990 et 1994, la situation est aggravée par le fait que le solde primaire est négatif. Notons qu'en 1983, 1987, 1995, 1999 et 2001, l'effet de levier des taux est également négatif. Toutefois, il est contrebalancé par un solde primaire positif. Cela permet d'éviter l'effet boule-de-neige et de réduire le poids de la dette par rapport au revenu cantonal.

Le dispositif de frein aux dépenses et à l'endettement, puisqu'il oblige à un équilibre financier, garantit un solde primaire positif. Même si le dispositif est respecté, cela ne garantit pas pour autant l'absence d'un effet boule-de-neige dans le futur. En effet, un important effet de levier négatif, notamment lié à une conjoncture atone pourrait contrebalancer le solde primaire. Il faudrait pour cela que la multiplication de la dette accumulée par le différentiel de taux donne un résultat plus élevé que le solde primaire. D'ailleurs, le Valais a déjà connu ce type de situation en 1997 et 2000.

4.3 Poids des intérêts

Un endettement exagéré entrave la politique budgétaire de l'Etat. Cette entrave s'exerce à la fois en matière de gestion des dépenses et en matière de gestion des recettes (politique fiscale notamment).

Plus le poids des intérêts passifs s'accroît dans le budget, plus la marge de manoeuvre se réduit. En effet, le service de la dette est une nécessité à laquelle il n'est pas possible d'échapper; il mobilise des ressources qui ne peuvent plus être affectées à d'autres fins. Ainsi, l'enveloppe à disposition pour financer les tâches de l'Etat se trouve amputée avant même le début de l'exercice de budgétisation d'un montant d'autant plus important que la dette est élevée. Le Tableau 16 compare le poids

des intérêts nets par rapport aux recettes fiscales des cantons suisses en 2001⁴². Les recettes fiscales proviennent ici de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques et de l'impôt sur le bénéfice et le capital des sociétés. Elles constituent la part la plus importante et la plus constante des recettes cantonales. Dans certains cantons, dont le Valais, d'autres recettes importantes viennent également alimenter le budget de l'Etat notamment sous la forme de recettes de transferts. C'est pourquoi nous avons inclus dans le tableau un second indicateur : le poids des intérêts nets en pourcentage des revenus de fonctionnement (sans les imputations internes, les subventions à redistribuer et les prélèvements sur financements spéciaux). Les intérêts nets s'obtiennent en déduisant des intérêts passifs (32) les intérêts actifs (420 à 422) et les loyers (423) du patrimoine financier.

On voit ainsi que le paiement des intérêts nets absorbe près de 9 francs sur 100 francs d'impôts directs encaissés par l'Etat du Valais. Cela représente une hypothèque relativement élevée. D'ailleurs, seuls cinq cantons –NE, OW, BE, JU et VD– doivent consacrer davantage que le Valais au service de la dette. VD est le canton où l'hypothèque est la plus lourde avec près de 11 francs, soit 18% de plus que VS.

Pour les raisons mentionnées précédemment en matière de revenus de transfert, cette vision est légèrement relativisée puisque 3 francs sur 100 de revenus du compte de fonctionnement doivent être consacrés à rémunérer les prêts. Ici huit cantons supportent un poids plus élevé. Mais VD qui supporte le poids le plus élevé doit consacrer près du double du Valais, soit 6 francs.

Quoiqu'il en soit, le service de la dette ampute de manière significative les recettes totales disponibles pour assumer d'autres tâches. Cette entrave doit être considérée comme significative compte tenu de l'inertie de la dette face aux efforts d'austérité budgétaire. Elle est renforcée lorsque l'on est confronté à un effet boule-de-neige dû à un effet de levier négatif des taux. En effet, pour endiguer l'accroissement

⁴²Par conséquent, ce ratio mesure l'entrave budgétaire de la dette nette I externe portant intérêts. Il est utilisé dans le Comparatif des finances cantonales de l'IDHEAP (SOGUEL & MARTIN 2002).

de la dette, il devient alors nécessaire de réaliser un excédent primaire. En d'autres termes, l'Etat ne doit pas dépenser l'intégralité d'une enveloppe de laquelle on a déjà déduit les intérêts passifs. Sa marge de manoeuvre s'en trouve ainsi doublement réduite : d'abord par le poids du service de la dette, ensuite par la nécessité de dégager un excédent primaire.

Tableau 16
Poids des intérêts nets en pourcentage des recettes fiscales
et en pourcentage des revenus de fonctionnement en 2001,
par ordre croissant^a

Cantons	Intérêts nets en % des recettes fiscales	Cantons	Intérêts nets en % des revenus de fonctionnement
Appenzell I.Rh. (AI)	-2,41	Appenzell I.Rh. (AI)	-0,79
Schwyz (SZ)	-1,46	Schwyz (SZ)	-0,63
Glarus (GL)	-1,18	Glarus (GL)	-0,56
Zug (ZG)	-0,95	Zug (ZG)	-0,50
St. Gallen (SG)	-0,25	St. Gallen (SG)	-0,11
Graubünden (GR)	1,75	Graubünden (GR)	0,64
Tessin (TI)	1,95	Appenzell A.Rh. (AR)	0,89
Appenzell A.Rh. (AR)	2,53	Tessin (TI)	0,97
Basel-Landschaft (BL)	3,08	Basel-Landschaft (BL)	1,58
Aargau (AG)	3,63	Fribourg (FR)	1,74
Basel-Stadt (BS)	4,28	Aargau (AG)	1,80
Fribourg (FR)	4,95	Uri (UR)	2,05
Zürich (ZH)	4,97	Basel-Stadt (BS)	2,27
Uri (UR)	5,29	Zürich (ZH)	2,39
Nidwalden (NW)	5,48	Nidwalden (NW)	2,56
Schaffhausen (SH)	5,57	Obwalden (OW)	2,90
Thurgau (TG)	7,02	Schaffhausen (SH)	2,96
Solothurn (SO)	7,43	Valais (VS)	2,99
Genève (GE)	7,44	Luzern (LU)	3,16
Luzern (LU)	7,59	Jura (JU)	3,63
Valais (VS)	8,88	Solothurn (SO)	3,64
Neuchâtel (NE)	9,51	Thurgau (TG)	3,82
Obwalden (OW)	10,09	Bern (BE)	4,21
Bern (BE)	10,28	Neuchâtel (NE)	4,36
Jura (JU)	10,44	Genève (GE)	5,33
Vaud (VD)	10,79	Vaud (VD)	5,64

Source : Base de données du Comparatif des finances cantonales de l'IDHEAP, SOGUEL & MARTIN (2002).

^a Revenus de fonctionnement sans les subventions à redistribuer, les prélèvements sur financements spéciaux et les imputations internes.

5 Conclusion

Il n'existe pas de définition unique de la dette de l'Etat. Partant de ce constat un certain nombre de distinctions peuvent être faites. Pour ce qui a trait aux engagements effectifs de l'Etat, on parle tantôt de dette brute, tantôt de dette nette. Dans les deux cas, on différencie la dette portant intérêts de la dette portant ou non intérêts ; cette dernière intégrant également parfois des engagements à l'interne (financements spéciaux).

Suivant le but recherché, on recourt plutôt à une définition qu'à une autre. Voulant rester simple, on tablera sur la dette brute portant intérêts. C'est ce que font les instituts bancaires et les instituts de notation. Cette définition omet toutefois de considérer que la dette figurant au passif du bilan finance des actifs réunis dans le patrimoine financier; des actifs souvent rapidement réalisables; des actifs qui existent potentiellement pour optimiser la gestion de trésorerie. Pour tenir compte de cela, il s'agit de porter le patrimoine financier en déduction de la dette portant intérêts. Du coup, les chiffres et les perspectives deviennent moins alarmistes.

Cela étant, ne considérer que la dette portant intérêts est réducteur. En effet, pour être complet, il s'agit d'inclure dans les engagements de l'Etat les engagements courants, les provisions, les passifs transitoires et, éventuellement, les engagements envers les financements spéciaux pour disposer d'une idée plus complète du degré d'exposition de l'Etat à travers les éléments figurant à son bilan. En termes bruts c'est la définition adoptée pour le critère de soutenabilité de la dette publique par le traité de Maastricht. En termes nets, c'est la définition adoptée par la Commission financière du Grand Conseil et par l'Inspection des finances du Canton du Valais. C'est aussi la définition que nous favorisons.

Concernant les provisions, rappelons qu'il s'agit là d'engagements existants effectivement, mais dont la valeur n'est pas –encore– connue avec précision. L'analyse de l'importance matérielle des engagements à

provisionner dépassait le cadre de ce travail. Toutefois ce dernier montre que les provisions au bilan de l'Etat du Valais représentent 1% des charges de fonctionnement. Ce montant est relativement faible en comparaison intercantonale. Si d'aventure il fallait procéder à un relèvement des provisions et que ce relèvement était considéré comme un événement extraordinaire échappant au frein aux dépenses et à l'endettement, cela pourrait signifier un accroissement d'autant de la dette cantonale.

Cela étant, le bilan d'une collectivité publique ne renseigne qu'incomplètement sur l'exposition financière de l'Etat. Il y a plusieurs raisons à cela. D'abord parce que les montants figurant dans les états financiers sont parfois sujets à caution. Ensuite parce que la sphère de responsabilité financière de l'Etat dépasse son seul périmètre comptable. Les divers engagements hors bilan sous forme de garanties et de cautionnements en témoignent. Il faut d'ailleurs toujours s'interroger sur l'intégralité de la liste des engagements mentionnés en pied de bilan. Les constructions juridiques sont parfois complexes ou anodines au point que l'on en oublie que l'Etat peut conditionnellement être exposé à un risque financier. La majorité des engagements de l'Etat du Valais recensés hors bilan est constituée par des garanties aux caisses de pension des employés de l'Etat et des enseignants. Cela représente des garanties pour un montant de quelque 1950 millions de francs. Or l'analyse montre que ces garanties constituent économiquement des dettes de l'Etat vis-à-vis des caisses de pension concernées. Du coup, ces montants devraient être intégrés dans le bilan de l'Etat. A nouveau dans l'hypothèse où cette intégration serait considérée comme un événement extraordinaire et échapperait au frein aux dépenses et à l'endettement, cela pourrait provoquer une hausse équivalente de la dette cantonale.

Or les comparaisons intercantionales montrent que l'Etat du Valais est déjà relativement endetté. Et ce constat ne dépend pas de la définition donnée à la notion de dette : quelle que soit la définition utilisée, l'Etat du Valais se situe autour du 20^{ème} rang des cantons les plus lourdement endettés par habitant. Si la dette devait être relevée pour faire face aux éléments mentionnés ci-dessus, cela situerait le Canton du Valais parmi

les trois cantons suisses les plus endettés. Cela étant, il ne faut pas perdre de vue que le Valais n'est pas le seul canton à ne pas avoir encore fait son *aggiornamento* en matière de caisses de pension du personnel de l'Etat et des enseignants.

Notons que dans les deux cas –réévaluation des provisions et couverture du découvert des caisses de pension concernées–, l'adoption des normes IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*) – l'équivalent pour le secteur public des normes IAS (*International Accounting Standards*)– provoquerait un mouvement dans la direction mentionnée ci-dessus (hausse de l'endettement). En effet, ces normes exigent que les états financiers offrent une vision sincère et fiable de la situation financière du canton –*true and fair view*–, sous l'angle économique, plutôt que juridique. Or, considérés sous l'angle économique, les découverts des caisses de pension constituent un engagement effectif de l'Etat du Valais. Par conséquent, cette source de fonds devrait apparaître dans les engagements figurant au bilan.

L'exigence posée par les normes IPSAS d'offrir une vision sincère et fiable milite également en faveur d'une consolidation des comptes de l'Etat avec ceux des établissements autonomes, ainsi que des établissements et des fondations dans lesquels l'Etat participe. Le résultat serait un bilan consolidé contenant l'ensemble des actifs et l'ensemble des passifs que ces différentes entités possèdent. Quoiqu'il en soit le préalable à toute consolidation consiste évidemment à identifier l'ensemble des établissements autonomes, ainsi que des établissements et des fondations auxquels l'Etat participe. Le résultat d'une telle opération de consolidation pour le Valais n'est pas connu. Notons d'ailleurs qu'à notre connaissance aucun canton ne s'y est encore attelé. Toutefois, une consolidation aboutirait assurément à une dette publique plus importante que la dette de l'Etat (quelle que soit la définition –brute ou nette– utilisée).

L'Etat du Valais s'est doté, avec le frein aux dépenses et à l'endettement, d'un dispositif institutionnel très contraignant. Ce dispositif devrait lui permettre d'éviter toute érosion de sa fortune nette et tout accroissement de son endettement (brut ou net) découlant de ses opérations ordinaires. Toutefois ce dispositif ne le met pas à l'abri

d'une baisse de sa fortune nette ou d'une hausse de son endettement suite à des événements extraordinaires. Au premier rang de ces événements figurent les difficultés éventuelles des entités auxquelles le Canton accorde une garantie ou un cautionnement. Une solution pour réduire ce risque consiste à réduire le nombre d'engagements conditionnels et à ne plus octroyer de nouvelles garanties ou de nouveaux cautionnements.

S'agissant des autres entités que celles auxquelles l'Etat a accordé une garantie ou un cautionnement, c'est-à-dire des entités pour lesquelles l'Etat est institutionnellement ou moralement responsable, il ne faut pas perdre de vue qu'elles peuvent également rencontrer des difficultés financières (établissements autonomes, établissements et fondations auxquels l'Etat participe). Il existe donc ici aussi un risque financier dont les conséquences sont identiques, si ce n'est par leur ampleur, du moins par leur nature, à celles mentionnées ci-dessus. La solution pour réduire le risque consiste par conséquent à opérer une surveillance accrue sur la gestion de ces entités.

Bibliographie

- DFF–DEPARTEMENT FEDERAL DES FINANCES (2003), *Les Finances publiques 2003 : Confédération, cantons, communes*, Berne.
- ANGELINI T. & DALDOSS M. (2001), *Elaboration d'un système de ratios servant à l'évaluation de la situation financière des communes municipales du canton du Valais*, Expertise sur mandat du département des finances, de l'agriculture et des affaires extérieures du Canton du Valais, Institut d'économie financière et de droit financier, St-Gall.
- BÜCHLER M. (2003), *Kredithandbuch Schweizer Kantone*, Crédit Suisse First Boston, Zürich.
- COMMISSION DES FINANCES DU GRAND CONSEIL VALAISAN (2003), *Rapport sur les comptes de l'Etat du Valais pour l'année 2002*, Zermatt.
- CONFERENCE DES DIRECTEURS CANTONAUX DES FINANCES (1982), *Manuel de comptabilité publique*, P. Haupt, Berne
- DAFFLON B. (1998), *La gestion des finances publiques locales*, Economica (2nd éd.), Paris.
- DUCROS C. (1993), « Les changements de contenu du budget de l'État : budgétisation et débudgétisation », *Revue française de finances publiques*, n°44, 101-124.
- GRISEL A. (1984), *Traité de droit administratif*, Ides et Calendes (ed.), Neuchâtel.
- INSPECTION DES FINANCES DU CANTON DU VALAIS (2001), *Rapport du 18 avril 2001 concernant le Bilan de l'Etat du Valais au 31.12.2000*, Rapports 2000/N° 211, Sion.

- INSPECTION DES FINANCES DU CANTON DU VALAIS (2002), *Rapport du 11 avril 2002 concernant le Bilan de l'Etat du Valais au 31.12.2001*, Rapports 2001/N° 211, Sion.
- INSPECTION DES FINANCES DU CANTON DU VALAIS (2003), *Rapport du 3 avril 2003 concernant le Bilan de l'Etat du Valais au 31.12.2002*, Rapports 2002/N° 204, Sion.
- MOOR P. (1988), *Droit administratif*, Staempfli & Cie, Berne.
- PINGEON P.H. (2004), *Analyse comparative de l'évolution des pratiques des Inspections cantonales des finances en Suisse romande*, Working Paper 1/2004, IDHEAP, Chavannes-Lausanne.
- SIROU C. (2001), *La notation des collectivités locales*, Standard & Poor's, Paris.
- SOGUEL N. (1996), « Faut-il s'inquiéter de l'augmentation de la dette de la Confédération ? », *Cahiers de questions conjoncturelles*, Office fédéral des questions conjoncturelles, 2/96, pp. 3-8.
- SOGUEL N. (2001), « Collaboration ou fusion de communes : conditions économiques », in *L'espace local en mutation*, K. Horber (ed.), Presses polytechniques romandes, Lausanne.
- SOGUEL N. & MARTIN M.J. (2002), *Comparatif des finances cantonales et communales*, Rapport FP-28-2002, IDHEAP, Chavannes-Lausanne.
- REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE (2003), *Projet de loi du 20 février 2003 modifiant la loi sur la gestion administrative de l'Etat de Genève*, PL 8932, Genève.

Annexes

Annexe 1

Développement du postulat

du député Yves Bagnoud

Quelle est la dette de l'Etat du Valais ? De quelle dette parle-t-on : de la dette brute, de la dette nette, de la dette consolidée ?

Voilà quelques questions que bon nombre de députés se sont certainement posés ou des questions qui ont été soulevées soit au sein de travaux de groupes, soit au plenum.

Ces élus ont-ils obtenu des réponses précises et exhaustives? Nous nous permettons d'en douter.

A tout le moins, nous constatons que les montants qui sont livrés soit au Grand Conseil, soit publiés dans les médias à la suite de conférences de presse sont très souvent différents.

Tous les engagements conditionnels du Valais sont-ils ou devraient-ils être inclus dans le bilan? Pourquoi, par exemple, l'engagement conditionnel de la Caisse de retraite des enseignants ne figure pas en annexe au bilan 2001? Il s'agit tout de même d'un montant de l'ordre de 480 millions. Enfin, qu'en est-il de la garantie accordée à la BCV? Faudrait-il en tenir compte dans le bilan, dans les dettes ou dans les engagements, ou non? Ne conviendrait-il pas de constituer des provisions pour les risques éventuels pouvant découler des engagements conditionnels.

Nous admettons volontiers que des efforts ont été faits ces dernières années pour améliorer la transparence, la réalité du bilan et de la dette de l'Etat. En effet, je relève que, en 1998, le Grand Conseil, sur proposition de l'Inspection cantonale des finances, appuyée par la commission des finances, a transféré 852 millions du patrimoine financier dans le patrimoine administratif, augmentant d'autant la dette nette de l'Etat. Donc, le problème se posait et il a été partiellement résolu. C'est bien, mais nous pensons que le moment est venu de reconsidérer toute cette question.

Un autre point qui nous paraît important est le suivant: Quelle est la fiabilité des comparaisons avec les autres cantons? On

constate, en effet, des différences importantes et significatives dans l'application des principes comptables entre les cantons. Certains de ceux-ci ont créé des provisions ou réserves très importantes au cours des dernières années alors que le canton du Valais ne le faisait pas. Depuis quelques années, les grandes entreprises du secteur privé appliquent des normes comptables internationales IAS. Ce référentiel est reconnu sur le plan européen. Nous pensons que bien qu'il ait été élaboré pour le secteur privé, il pourrait également être appliqué, du moins partiellement, au secteur public. Ce dernier pourrait ainsi tirer profit des évolutions les plus récentes de la comptabilité privée. La mise en œuvre de ces normes reconnues apporterait une meilleure vision de la situation financière, du patrimoine et des résultats. Nous savons, en l'occurrence, qu'un canton romand a décidé d'introduire les normes IAS dans sa comptabilité et il nous paraît judicieux que le Valais suive cette voie et collabore avec ce canton - ce qui, à mon sens, équivaldrait à un audit externe; on aurait un échange avec un canton qui s'intéresse à cela.

Peut-être également le chef du département pourrait-il proposer, initier cette démarche, cette manière de procéder, les normes IAS au sein de la Conférence des directeurs des finances cantonales.

Pour terminer, nous tenons à préciser que cette démarche ne vise pas à critiquer le travail de l'Administration des finances, de la commission des finances et du département, mais simplement essaie d'introduire plus de transparence et une meilleure capacité de réception et d'appréciation des députés.

Merci de votre attention.

Annexe 2
Version allemande du postulat
du député Yves Bagnoud

Postulat der radikalen Gruppe, durch Hrn. Grossrat Yves Bagnoud, betreffend Transparenz in Sachen Verpflichtungen des Staates: Beantragung eines Audits über die Gesamtverschuldung des Staates (22.05.2002) 1.382

Der Voranschlag des Staates Wallis weist eine Verschuldung des Staatshaushalts aus.

Diese Verschuldung wird dem Grossen Rat manchmal mit unterschiedlichen Zahlen unterbreitet.

Der Staat hat jedoch auch noch andere Verpflichtungen gegenüber den Spitälern, gegenüber den Pensionskassen, aufgrund der zahlreichen Subventionierungsdekrete, die nicht direkt in der öffentlichen Rechnung erscheinen.

Mit Hilfe von buchhalterischen oder rechtlichen Kunstgriffen werden die Verpflichtungen des Staates meist nur unvollständig wiedergegeben.

Da es sich beim Staat um eine juristische Person im Sinne des schweizerischen Rechts handelt, müssen alle seine Verpflichtungen offen dargelegt werden. Nur so kann eine optimale Verwaltung der öffentlichen Finanzen und der Politik des Kantons gewährleistet werden.

Wir fordern deshalb einen externen Audit über die Gesamtverschuldung des Kantons.

Annexe 3
Structure des bilans des cantons suisses
au 31 décembre 2001, en % du total du bilan,
par ordre alphabétique

	ACTIF				PASSIF		
	Patrimoine financier	Patrimoine administratif	Financement spéciaux	Découvert	Engagements	Financement spéciaux	Fortune nette
AG	52	47	0	0	92	8	0
AI	50	50	0	0	56	21	23
AR	56	44	0	0	84	6	9
BE	22	31	0	47	94	6	0
BL	54	46	0	0	91	9	0
BS	35	56	2	7	97	3	0
FR	49	51	0	0	96	1	3
GE	42	23	0	35	100	0	0
GL	39	61	0	0	76	1	23
GR	42	54	5	0	88	6	6
JU	28	62	0	10	98	2	0
LU	32	43	3	22	97	1	2
NE	29	47	0	24	97	3	0
NW	49	51	0	0	94	4	2
OW	34	65	0	1	98	2	0
SG	68	32	0	0	90	2	8
SH	42	58	0	0	95	2	2
SO	28	30	3	40	96	4	0
SZ	60	40	0	0	42	0	58
TG	31	69	0	0	97	2	1
TI	29	71	0	0	69	2	29
UR	29	71	0	0	75	12	13
VD	28	32	0	40	98	2	0
VS	39	58	3	0	93	2	5
ZG	44	56	0	0	53	13	34
ZH	40	60	0	0	84	4	12
Moyenne	37	41	1	21	93	3	4

Source : Base de données du Comparatif des finances cantonales de l'IDHEAP, SOGUEL & MARTIN (2002).

Annexe 4
Evolution de la dette brute et nette I
externe portant ou non intérêts
de l'Etat du Valais
en pourcentage du revenu cantonal

	Dette externe portant ou non intérêts en mio. Fr.		Revenu cantonal en mio. Fr.	Dette externe portant ou non intérêts en % du revenu cantonal	
	Dette brute	Dette nette		Dette brute	Dette nette
1980	563	277	4129	13,6	6,7
1981	623	294	4489	13,9	6,5
1982	704	344	4741	14,9	7,3
1983	786	222	5015	15,7	4,4
1984	777	226	5343	14,5	4,2
1985	804	208	5645	14,2	3,7
1986	796	207	6175	12,9	3,4
1987	785	206	6405	12,2	3,2
1988	863	198	6820	12,7	2,9
1989	981	179	7523	13,0	2,4
1990	1003	258	8028	12,5	3,2
1991	1297	398	8421	15,4	4,7
1992	1446	497	8782	16,5	5,7
1993	1696	570	8772	19,3	6,5
1994	1934	692	8325	23,2	8,3
1995	1984	698	8575	23,1	8,1
1996	2088	714	9136	22,9	7,8
1997	2215	751	9067	24,4	8,3
1998	2505	1652	9456	26,5	17,5
1999	2522	1683	9350	27,0	18,0
2000	2600	1487	9477	27,4	15,7
2001	2850	1645	9696	29,4	17,0

Annexe 5

Interprétation analytique de l'effet boule-de-neige

L'effet boule-de-neige peut être abordé d'un point de vue analytique. Posons

$$R_t - (G_t^* + iD_{t-1}) = D_{t-1} - D_t \quad (1)$$

où R_t sont les recettes de l'année t , G_t^* les dépenses de l'année t hors intérêts passifs, i le taux d'intérêt, D_{t-1} la dette à l'issue de l'exercice précédent ($t-1$), D_t la dette à l'issue de l'exercice courant (t) et iD_{t-1} les intérêts passifs payés au cours de l'exercice sur la base de la dette de l'année précédente. La dette se réduit ($D_{t-1} > D_t$) si $R_t > G_t^* + iD_{t-1}$ et s'accroît ($D_{t-1} < D_t$) dans le cas contraire ($R_t < G_t^* + iD_{t-1}$). Si le solde primaire de l'exercice S_t correspond au solde avant la prise en compte des charges d'intérêt :

$$S_t = R_t - G_t^* \quad (2)$$

la relation (1) peut alors s'écrire :

$$D_t = D_{t-1} + iD_{t-1} - S_t = (1+i)D_{t-1} - S_t \quad (3)$$

Si $S_t > 0$, on est en face d'un excédent primaire qui contribue à réduire la dette (ou sa progression). Un déficit primaire ($S_t < 0$) accélère l'accroissement de la dette. Avec $S_t = 0$, soit un équilibre primaire, la dette s'accroît sous la seule influence des intérêts passifs.

Le poids de la dette mesuré en termes relatifs par rapport au revenu cantonal, ici Y , reste constant d'une année à l'autre si :

$$\frac{D_t}{Y_t} = \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} \quad (4)$$

Si le revenu cantonal passe par exemple de 10,0 milliards de francs à 10,5 milliards, la dette pourra passer de 3,00 milliards à 3,15 milliards sans que son poids augmente puisque la dette représente toujours 30 % du revenu cantonal. Il faut pour cela que ces deux éléments croissent au même rythme (ici 5 %).

Ceci se produit si le taux d'intérêt, i , est équivalent au taux de croissance économique, r , et si le solde primaire est nul. On le comprend en développant (4) à l'aide de (3) et en exprimant le revenu cantonal à l'année t en fonction de sa valeur à l'année $t-1$ et de son taux d'accroissement r :

$$\frac{(1+i)D_{t-1} - S_t}{(1+r)Y_{t-1}} = \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} \quad (5)$$

puis en simplifiant et en permutant afin d'obtenir l'égalité :

$$-S_t = (r-i)D_{t-1} \quad (6)$$

Cette relation montre que dans l'hypothèse d'un effet de levier négatif des taux, c'est-à-dire d'un taux d'intérêt supérieur au taux de croissance ($i > r$), il faut réaliser un excédent primaire. Si ce n'est pas le cas, l'égalité (6) n'est plus respectée et le poids de la dette par rapport au revenu cantonal s'accroît, rompant l'équilibre (4). Inversement, lorsque $i < r$ (effet de levier positif) on peut enregistrer un déficit primaire tout en n'accroissant pas le fardeau de la dette.

Dans la même collection

N°	Auteurs, titres, date
212	HAUSERMANN Silja, SPAGNOLO Antonello Le rôle des énoncés évaluatifs dans la politique de lutte contre le chômage, août 2004
213	MARIÉTHOZ Marc, SAVARY Jérôme Des droits sur l'air? Une analyse de la gestion de l'air en Suisse sous l'angle de l'approche des régimes institutionnels de ressources naturelles, août 2004
214	BATORI Frédéric EVM et l'institutionnalisation du partenariat entre l'école et les parents: quelles conséquences sur l'orientation des élèves? Août 2004
215	GERBÉR Jean-David La nouvelle gouvernance comme moyen d'arbitrage entre les intérêts de développement et de protection du paysage. Le cas du parc naturel régional de Chartreuse, août 2004
216	HONEGGER Edith Die Gemischten Ausschüsse in den Sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG, août 2004
217	SOGUEL Nils, IOGNA-PRAT Simon, BEUTLER Toni Comparatif 2003 des finances cantonales et communales, septembre 2004
218	en attente
219	AUBIN David, NAHRATH Stéphane, VARONE Frédéric Paysage et propriété: patrimonialisation, communautarisation ou pluri-domanialisation, octobre 2004
220	SCHWARZMANN Ueli Spitex: Ein taugliches Instrument in der Gesundheitspolitik?, novembre 2004
221	KELLENBERGER Stephan Les instruments volontaires dans la politique climatique et énergétique suisse: motif de leur introduction et chances de leur application, mars 2005

L'IDHEAP EN BREF

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

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

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

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

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

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

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

