

Données sur les comptes de l'Etat et les communes vaudoises : Définitions associées aux tableaux diffusés sur le site de StatVD

Les définitions présentées dans ce document se fondent sur le modèle comptable harmonisé MCH1. Elles concernent donc non seulement les communes, mais aussi l'Etat de Vaud jusqu'en 2014 (année d'introduction du modèle comptable harmonisé MCH2 sur le plan cantonal).

Introduction

Les tableaux présentés font état de données relatives aux comptes de l'Etat et des communes¹. Ils ambitionnent de fournir aux publics intéressés toutes les informations factuelles utiles pour évaluer, de manière objective, l'évolution de la situation financière des collectivités publiques vaudoises. À ce propos, il convient néanmoins de signaler que les tableaux présentés ne suffisent pas, à eux seuls, pour juger de l'efficacité et de l'efficience de l'action de ces collectivités publiques. En effet, ils n'apportent pas d'indications sur la qualité, ni même sur la quantité, des prestations que celles-ci fournissent.

Les tableaux présentés proposent aussi plusieurs mesures et ratios calculés à partir de données issues du compte de fonctionnement, du compte d'investissement et du bilan de l'Etat et des communes. Les définitions de ces mesures et ratios sont fournies dans la suite de ce document. Afin de rendre leur calcul reproductible, les numéros de rubriques selon le modèle de compte MCH1 sont à chaque fois donnés entre parenthèses après la mention des libellés des données utilisées. Un commentaire particulier est apporté à chaque fois qu'une différence (de libellé, de numérotation ou de pratique) apparaît pour les communes ou pour le canton par rapport à ce modèle de compte.

Les mesures et ratios retenus sont ceux recommandés par le manuel du modèle comptable harmonisé MCH1, avec l'ajout de quelques ratios inspirés du Comparatif des finances cantonales réalisé chaque année par l'IDHEAP ou liés à des spécificités vaudoises, comme le plafond d'endettement pour les communes. Ces ratios doivent avant tout servir d'instrument de suivi d'une même collectivité dans le temps. En revanche, il convient de faire preuve de prudence lors de la comparaison de collectivités de niveaux institutionnels différents ou de collectivités du même niveau qui se distinguent nettement du fait de leurs obligations et/ou leurs structures socio-démographiques ou même topographiques.

Nous signalons enfin que la comparaison dans le temps de valeurs monétaires devrait idéalement se faire en termes réels. Toutefois, la volonté de mettre à disposition les données de base explique pourquoi les valeurs présentées dans les tableaux sont exprimées en termes nominaux ou courants.

1. Mesures tirées du compte de fonctionnement

Le compte de fonctionnement enregistre les opérations relatives au fonctionnement d'une collectivité. Parmi les opérations comptabilisées dans ce compte, les imputations internes (39 et 49), les amortissements du patrimoine administratif (331 + 332) et les éventuels amortissements du découvert (333) sont de nature comptable et n'engendrent ni encaissements, ni décaissements. Les imputations internes se compensent, car elles figurent à la fois du côté des charges et du côté des revenus. En revanche, du côté des revenus, il n'existe pas de contrepartie aux amortissements du patrimoine administratif. Dès lors, en équilibrant leur compte de fonctionnement, les collectivités publiques dégagent une marge d'autofinancement à la hauteur des amortissements du patrimoine administratif. Elles s'assurent ainsi la possibilité de financer en partie ou en totalité leurs investissements et/ou de rembourser leur dette. C'est d'ailleurs pour cette raison que la marge d'autofinancement, qui

¹ Les données cantonales proviennent directement de la brochure des comptes publiée par l'Etat de Vaud, alors que les données communales sont tirées des « Résumés des comptes » transmis chaque année par les communes aux préfectures.

s'apparente à la notion de cash-flow dans l'économie privée (bénéfice avant amortissement), constitue un indicateur important dans l'évaluation de la capacité d'investissement d'une collectivité publique. Deux approches permettent de calculer la marge d'autofinancement. La première approche passe par l'ajustement du solde de fonctionnement, c'est-à-dire la différence entre les revenus (4) et les charges (3) du compte de fonctionnement, des opérations comptables qui ne se compensent pas. La deuxième approche consiste à d'abord isoler les recettes et les dépenses courantes et d'en calculer ensuite la différence. Une présentation détaillée de ces deux définitions est proposée ci-dessous. Avant de les présenter relevons que la deuxième a pour avantage de permettre l'étude de l'évolution de l'activité courante d'une collectivité publique de façon indépendante des opérations purement comptables puisqu'elle passe par le calcul des **recettes courantes (RC)** et des **dépenses courantes (DC)**.

Marge d'autofinancement (MA) Revenus (4) – Charges (3) + Amortissements du patrimoine administratif (331 + 332) + Amortissements du découvert (333) + Attributions aux fonds (38, *que pour les communes*) – Prélèvements sur les fonds (48, *que pour les communes*)

Marge d'autofinancement (MA) Revenus courants (RC) – Dépenses courantes (DC), avec :

Revenus courants (RC) = Impôts (40) + Patentes et concessions (41) + Revenus du patrimoine (42) + Taxes, émoluments, produits de ventes (43) + Parts à des recettes fédérales ou cantonales (44) + Participations et remboursements (45) + Autres participations et subventions (46) + Prélèvements sur les fonds (48, *que pour l'Etat*).

Dépenses courantes (DC) = Autorités et personnel (30) + Biens, services, marchandises (31) + Intérêts passifs (32) + Amortissements du patrimoine financier (330) + Contributions avec ou sans affectation (34) + Remboursements, participations et subventions (35) + Aides et subventions (36) + Attributions aux fonds (38, *que pour l'Etat*).

Particularités : les rubriques 34, 37 et 47 n'existent pas dans le plan comptable des communes. Les mouvements relatifs aux financements spéciaux (38 et 48) sont considérés comme des revenus et des dépenses réelles pour l'Etat, alors qu'il s'agit d'opérations liées à l'autofinancement pour les communes. En effet, les financements spéciaux de l'Etat s'apparentent à des subventions alors que ces fonds sont alimentés par les communes afin de financer plus tard des investissements relatifs, par exemple, à l'épuration des eaux ou aux services industriels. Les montants ainsi accumulés peuvent donc être considérés comme de l'autofinancement anticipé. C'est pourquoi ces montants ne sont pas compris dans les dépenses courantes des communes. Suivant cette même logique, les revenus courants des communes ne comprennent pas les prélèvements sur ces mêmes fonds (48).

A la différence des dépenses courantes, les charges courantes incluent tous les amortissements (33) à l'exclusion de ceux n'ayant pas une nature obligatoire (332). Elles correspondent donc aux revenus nécessaires pour assurer à la fois le financement des dépenses courantes et le remboursement de la dette (ou la reconstitution du capital) ayant servi au financement des investissements du passé. Un excédent de charges courantes signifie que la commune n'est plus en mesure de rembourser ses dettes (ou reconstituer son capital) au cours de la durée de vie des investissements financés par ces dettes (ou ce capital). Concrètement, l'excédent de charges courantes se calcule de la manière suivante :

Excédent de charges courantes (EC) Charges courantes (CHC) – Revenus courants (RC), avec :

Charges courantes (CHC) = Dépenses courantes (DC) + Amortissements obligatoires du patrimoine administratif (331) et du découvert (333).

Les impôts, les patentes, les concessions, les émoluments et les revenus du patrimoine administratif représentent une partie significative des revenus des collectivités publiques. L'attention particulière portée sur ces revenus s'explique par le fait que les collectivités publiques sont libres d'en disposer comme bon leur semble, ce qui n'est pas le cas des revenus liés à des dépenses particulières comme le sont les taxes ou les subventions. La mesure réunissant ces revenus se définit comme suit :

Revenus fiscaux et réguliers non affectés (RF) Impôts (40) + patentes, concessions (41) + Revenus des prêts et participations du patrimoine administratif (425) + Revenus des immeubles du patrimoine administratif (427) + Emoluments (431).

Le compte de fonctionnement permet aussi d'identifier les intérêts passifs liés aux dettes. Cette charge d'intérêt nécessite une attention particulière pour plusieurs raisons. D'abord, elle constitue une dépense dont les collectivités ne peuvent pas se soustraire. En cas d'endettement excessif, une collectivité peut entrer dans une spirale de l'endettement, soit dans l'obligation d'emprunter pour payer les intérêts de sa dette. Les intérêts passifs liés aux dettes sont définis de la manière suivante :

Intérêts passifs liés aux dettes (IPD) Intérêts des dettes à court terme (321) + Intérêts des dettes à moyen et long terme (322).

Comme le patrimoine financier acquis en contrepartie d'une dette génère des revenus qui couvrent en totalité ou en partie les intérêts passifs qu'ils engendrent, il convient de considérer les intérêts nets :

Intérêts nets (IN) Intérêts passifs (32) – Revenus des créances (421, *uniquement pour l'Etat*) – Revenus des capitaux (422).

Enfin, la charge financière est une mesure utile pour quantifier les ressources absorbées par le service de la dette, c'est-à-dire par le paiement des intérêts et les amortissements ordinaires du patrimoine administratif. Une charge financière trop importante complique grandement la recherche d'un équilibre durable entre charges courantes et revenus courants. La charge financière se définit comme suit :

Chargé financière (CF) Intérêts passifs (32) + Amortissements ordinaires du patrimoine administratif (331).

2. Mesures tirées du compte des investissements

Comme le compte d'investissement n'enregistre pas de dépenses purement comptables, les dépenses d'investissement des collectivités vaudoises comprennent l'ensemble de ses rubriques, soit :

Dépenses d'investissement (DI) Investissements (50) + Prêts et participations permanentes (52) + Subventions d'investissement (56) + Subventions à redistribuer (57, *que pour l'Etat*) + Autres investissements (58).

Les recettes d'investissement de l'Etat comprennent également l'ensemble des rubriques du compte d'investissement. En revanche, pour les communes, il ne faut pas tenir compte des amortissements et des dissolutions des réserves qui, à la différence de ce qui se passe dans les comptes de l'Etat, sont reportés à la fois dans le compte de fonctionnement et dans le tableau des investissements.

Recettes d'investissement (RI) Transferts au patrimoine financier (60) + Participations de tiers (61) + Remboursements de prêts et de participations (62) + Subventions acquises (66) + Subventions à redistribuer (67, *que pour l'Etat*).

Dans le compte des investissements, il est rare que les recettes excèdent les dépenses, c'est pourquoi on exprime le solde d'investissement par rapport aux dépenses d'investissement. Ce faisant, on définit les dépenses nettes d'investissement, soit les dépenses restant à la charge des collectivités publiques :

$$\text{Dépenses nettes d'investissement (DNI)} = \text{DI} - \text{RI}$$

Concrètement, les dépenses d'investissement correspondent à l'ensemble des montants injectés dans l'économie par une collectivité publique, alors que les dépenses nettes d'investissement ne correspondent qu'à la part de ces investissements financée directement par la collectivité.

3. Mesures tirées des comptes de fonctionnement et d'investissement

L'examen des recettes et des dépenses totales (courantes et d'investissement) permet d'analyser l'évolution de l'activité d'une collectivité publique de façon indépendante des opérations purement comptables. Les séries des recettes et des dépenses totales sont construites par addition des recettes et des dépenses identifiées dans les comptes de fonctionnement et d'investissement, soit :

$$\text{Recettes totales (RT)} = \text{RC} + \text{RI} \qquad \text{Dépenses totales (DT)} = \text{DC} + \text{DI}$$

La différence entre les recettes totales et les dépenses totales donne l'excédent ou l'insuffisance de financement d'une collectivité. Comme son nom l'indique, cette mesure correspond au montant net emprunté (insuffisance) ou remboursé (excédent) pendant un exercice. Dès lors, son examen permet de suivre l'évolution des engagements nets d'une collectivité. On peut également définir cette mesure à partir des dépenses nettes d'investissement et de la marge d'autofinancement de la collectivité :

$$\text{Insuffisance de financement (IF)} = \text{DNI} - \text{MA.}$$

4. Mesures tirées du bilan

Les engagements (souvent aussi appelés « dette brute ») englobent l'ensemble des engagements financiers dus par une collectivité à des tiers qui lui sont juridiquement distincts (en général des institutions de prêt et des établissements bancaires). Plus systématiquement, on a :

$$\text{Engagements (E)} \qquad \text{Engagements courants (20) + Dettes à court terme (21) + Dettes à moyen et long terme (22) + Engagements envers des entités particulières (23) + Provisions (24, que pour l'Etat) + Passifs transitoires (25).}$$

Etant donné que les engagements courants, les provisions et les passifs transitoires n'engendrent que rarement des charges d'intérêt, dans le débat, il est souvent aussi fait référence aux **dettes à court, moyen et long terme**. Il s'agit, comme son nom le dit, de la somme entre les dettes à court terme (21) et les dettes à moyen et long terme (22). Dans le cadre des indicateurs MCH1, les engagements envers des entités particulières (23) sont également additionnés pour obtenir la **dette selon MCH1**.

Comme indiqué précédemment, le patrimoine financier génère souvent des recettes pouvant couvrir en totalité ou en partie les intérêts passifs qu'engendrent les engagements de la collectivité. Les actifs du patrimoine financier, à différence des actifs du patrimoine administratif, ont aussi l'avantage de pouvoir être réalisés sans mettre en péril des prestations publiques. Dès lors et à engagements égaux, une collectivité détenant un patrimoine financier se trouve dans une meilleure situation financière que si elle n'en détenait pas, puisqu'elle a toujours l'option de réaliser ses actifs pour rembourser tout ou partie de ses engagements. Les engagements nets tiennent compte de cela. Ils sont définis comme suit :

Engagements nets (EN) Engagements (E) – Patrimoine financier (PF), avec :

Patrimoine financier (PF) = Disponibilités (10) + Avoirs (11) + Placements (12) + Actifs transitoires (13).

5. Ratios de mesures

Le tableau de bord construit sur la base des mesures présentées ci-dessus comprend aussi plusieurs ratios. Le recours à une batterie d'indicateurs s'explique par l'impossibilité pour un seul ratio de rendre compte de la situation financière d'une collectivité. Notons d'ailleurs que les ratios présentés peuvent parfois donner des indications contradictoires, alors même qu'ils sont loin d'être complètement indépendants. L'utilité et les principales limites de chacun de ces ratios sont brièvement explicitées ci-dessous. Relevons que ces ratios ne sont pas tous des parts ou des proportions dont les valeurs sont comprises en 0 et 1, mais plutôt des quotients exprimant une mesure par rapport à une autre. L'analyse de ces ratios devrait d'ailleurs toujours passer, de ce fait, par l'examen des éléments qui les composent. Ajoutons finalement qu'utiliser des moyennes sur cinq ou dix ans permettent d'éviter que les éventuelles comparaisons soient « faussées » par de fortes variations ponctuelles. Avant de présenter les ratios retenus, rappelons que leur comparaison est plus pertinente pour des échelons institutionnels de même niveau, ainsi que pour des collectivités dont les tâches et les structures socio-démographiques ou topographiques sont similaires. Il faut aussi tenir compte du fait que les communes délèguent certaines de leurs tâches à des associations intercommunales, et que les engagements pris par le biais de ces associations ne figurent pas dans les bilans des communes associées. Dès lors et tout chose égale par ailleurs, les collectivités publiques qui financent directement ce type d'infrastructure affichent des dettes, des engagements et donc des intérêts passifs plus élevés que les autres collectivités.

Le tableau de bord communal publié par la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC) s'aventure dans cet exercice en ce qui concerne les communes. Le tableau de bord de la DGAIC peut être consulté à cette adresse : <https://www.vd.ch/finances-communales-tableau>.

Degré d'autofinancement (MA/DNI)

Ce ratio renseigne sur la part des dépenses nettes d'investissement financée par les ressources propres de la collectivité publique (marge d'autofinancement), c'est-à-dire sans avoir recours à l'emprunt ou à la réalisation d'une partie de son patrimoine financier. Il est exprimé en pour cent des investissements nets.² Plus cette part est importante, meilleure est l'autonomie financière d'une collectivité. Si cet indicateur est inférieur à 100 pour cent, les ressources propres de la collectivité ne suffisent pas à autofinancer l'intégralité de ses investissements. Afin de circonscrire la dette dans un cadre supportable, les concepteurs du modèle de compte recommandent aux collectivités de maintenir un autofinancement

² Il arrive que la marge d'autofinancement ou même que les dépenses nettes d'investissements soient négatives et que l'on ne puisse donc plus parler de part. Dès lors, une valeur négative expliquée par des dépenses nettes d'investissements négatives ne devrait pas être considérée comme le révélateur d'une mauvaise situation financière. Par conséquent, pour les communes ayant des dépenses nettes d'investissements égales ou inférieures à 0, le degré d'autofinancement est fixé à 100 pour cent à condition que la marge d'autofinancement soit positive. Dans le cas d'une marge d'autofinancement négative, il est indiqué MA-/0 si les dépenses nettes d'investissement sont égales à 0 et MA-/DNI- si les dépenses nettes d'investissement sont négatives.

autour des 60 à 70%. Un investissement important se traduisant généralement par une forte dégradation de ce ratio dans l'année concernée, il convient d'apprécier ses valeurs sur plusieurs années.

Capacité d'autofinancement (MA/RC)

Ce ratio mesure l'ampleur de la marge financière dont une collectivité dispose pour financer ses investissements ou réduire sa dette. Elle consiste dans l'autofinancement exprimé en pour cent du revenu courant de la collectivité. Plus ce ratio est élevé, plus cette dernière dispose d'une large marge de manœuvre financière. Une valeur positive indique que la collectivité dispose d'une part de ses recettes courantes pour financer ses investissements ou pour rembourser ses engagements. En revanche, une valeur négative signale que la collectivité s'endette déjà pour financer ses dépenses courantes, soit qu'elle consomme à crédit. Une telle situation risque, dans la durée, d'entraîner la collectivité dans la spirale de l'endettement et de lui faire perdre sa marge de manœuvre budgétaire.

Quotité d'investissement (DI/DT)

Ce ratio exprime les investissements bruts en pour cent des dépenses totales. Il s'agit d'un indicateur permettant d'apprécier l'intensité relative de l'activité d'investissement d'une collectivité. Plus ce ratio est élevé, plus la collectivité consacre une partie importante de ses dépenses (et donc de ses revenus) à des investissements. Il importe d'apprécier ce ratio en tenant compte simultanément de la capacité d'autofinancement. Des intenses activités d'investissement peuvent en effet être justifiées pour des collectivités avec une grande capacité d'autofinancement (surtout si dans le passé elles ont très peu investi) tout en étant source d'inquiétude pour des collectivités avec une capacité plus limitée.

Dette brute sur revenus courants (D/RC)

Ce ratio permet de déterminer si la situation d'endettement des communes est proportionnée à leurs revenus courants en rapportant la dette brute à ces derniers. Plus ce ratio est élevé, plus est élevée la part des revenus courants qui serait nécessaire pour amortir d'un seul coup la dette brute. Pour les communes, ce ratio est utile dans la cadre de la fixation de leur plafond de l'endettement brut.

Engagements nets sur revenus fiscaux (EN/RF)

Ce ratio permet de déterminer si l'endettement net de la collectivité est proportionné à ses revenus fiscaux, mais aussi ses autres revenus réguliers non affectés. Plus ce ratio est élevé, plus est élevée la part des revenus fiscaux et non affectés qui serait nécessaire pour réduire à zéro les engagements nets de la collectivité. Ce ratio ne fait pas partie des indicateurs recommandés par les manuels MCH1. Toutefois, il est utile aux communes dans le cadre de la fixation leur plafond de l'endettement net.

Quotité des intérêts nets (IN/RC)

Ce ratio mesure la part des revenus courants qui doit être consacrée au paiement des intérêts de la dette, déduction faite des intérêts perçus grâce aux placements du patrimoine financier. En règle générale, plus la quotité des intérêts est élevée plus l'endettement est important et pèse sur la situation financière de la collectivité. Cet indicateur peut prendre une valeur inférieure à zéro dans les communes dont les revenus du patrimoine financiers sont supérieurs aux intérêts de leurs dettes.

Quotité de la charge financière (CF/RC)

Ce ratio exprime la charge financière en pour cent des revenus courants. Elle révèle la part de ces revenus qui est absorbée chaque année par l'ensemble du service de la dette, c'est-à-dire par le paiement des intérêts et par les amortissements. Il s'agit donc d'une mesure de la contrainte exercée par la dette et les investissements du passé sur la marge de manœuvre financière d'une commune.

Degré de couverture des charges (RC/CHC)

Le degré de couverture des charges est le rapport entre les revenus courants et les charges courantes. Selon le principe qui prévaut en matière de gestion financière, le compte de fonctionnement devrait être équilibré à moyen terme. Un degré de couverture des charges inférieur à 100 pour cent signifie un excédent de charges, c'est-à-dire une perte. Ces pertes amenuisent la marge d'autofinancement des collectivités. Un taux de couverture insuffisant qui se maintient dans le temps doit être corrigé en augmentant les revenus ou en réduisant les charges. Dans le cas contraire, la collectivité aura de plus en plus de difficultés à dégager les moyens nécessaires à ses investissements. Un résultat constamment supérieur à 100 pour cent traduit un excédent structurel de revenu par rapport aux charges.

Coût moyen des dettes (IPD/D)

Ce ratio met en relation les dettes avec la charge d'intérêt qu'elles occasionnent. Il reflète donc le coût moyen des dettes contractées par une collectivité.³ La mise au regard de ses valeurs avec le montant des dettes sert d'appui pour évaluer l'impact sur les dépenses de l'évolution attendue du marché des capitaux. Par ailleurs, de faibles valeurs indiquent que la collectivité a su ou pu échelonner ses emprunts (ou leurs renouvellements) afin d'en minimiser le coût. L'appréciation de ce ratio doit aussi tenir compte de la richesse intrinsèque de chaque collectivité. En effet, un débiteur à fort potentiel économique obtient de meilleures conditions de prêt qu'un débiteur dont le potentiel économique est moindre.

³ Les intérêts passifs sont payés tout au long de l'année selon les variations de taux et surtout de l'endettement d'une collectivité. Or, les montants inscrits au bilan ne correspondent qu'à l'état de la situation au 31 décembre de l'exercice écoulé. Dès lors, il suffit que des remboursements aient eu lieu en cours d'années pour que l'indicateur commenté surestime le coût moyen des dettes. De même, il suffit que de nouveaux emprunts aient été contractés en fin d'année pour que l'indicateur sous-estime ce coût. Afin d'atténuer ces effets, notre indicateur utilise la moyenne entre la dette en début et en fin d'exercice.

Ces remarques expliquent aussi pourquoi le symbole 0/D remplace la valeur nulle lorsque $IPD=0$ et $D>0$, que $IPD/0$ est introduit lorsque $IPD>0$ et $D=0$ et la valeur 0 est utilisée lorsque IPD et D sont nulles. Ces remarques combinées à l'observation historique des taux d'intérêts expliquent aussi pourquoi les valeurs supérieures à 10% ne sont pas reportées, mais remplacées par l'indication >10%. A la vue des taux ayant été pratiqués, il semble en effet que des valeurs du coût moyen des dettes supérieures à 10% ne peuvent découler que d'une « surestimation » causée par un remboursement d'emprunt en cours d'exercice.