

ÉVALUATION DE LA GESTION FINANCIÈRE DU CANTON DU VALAIS

Étude commandée par la présidence du Conseil d'État
du canton du Valais

Executive Summary
du rapport plausibilisé

Janvier 2015



Éditeur

BAK Basel Economics AG

Chef de projet

Michael Grass, T +41 61 279 97 23
michael.grass@bakbasel.com

Chargés de projet

Andreas Eberli
Simon Fry
Michael Grass
Max Künnemann
Samuel Mösle

Adresse

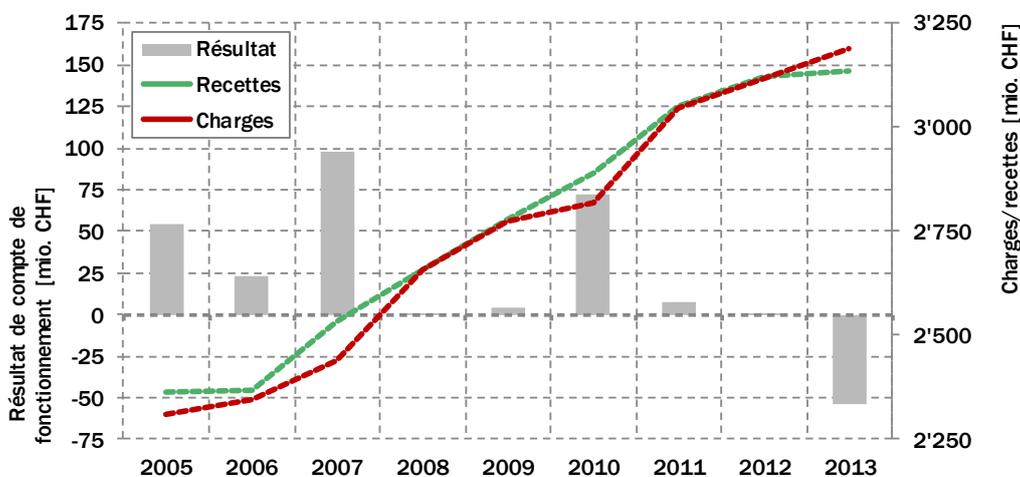
BAK Basel Economics AG
Güterstrasse 82
CH-4053 Basel
T +41 61 279 97 00
F +41 61 279 97 28
info@bakbasel.com
<http://www.bakbasel.com>

© 2014/2015 by BAK Basel Economics AG

L'utilisation et la reproduction d'informations issues du présent produit est autorisée à condition que la source soit citée comme suit: «Source: BAKBASEL».

Situation initiale

Au cours de la dernière décennie, la situation financière du canton du Valais était globalement très favorable. Ces dernières années cependant, on a assisté à un affaiblissement de la dynamique bénéficiaire, accompagné par une nette hausse des dépenses, en particulier pour la santé, les affaires sociales, la formation et le personnel (augmentation du capital de la caisse de pensions de l'État). En 2013, le compte de fonctionnement s'est soldé par un déficit, pour la première fois depuis l'introduction du frein aux dépenses et à l'endettement en 2005. Le compte d'État de 2013 présente un excédent de dépenses de 53,5 millions de francs et une insuffisance de financement de 82,6 millions.



Source: Canton du Valais, BAKBASEL

Conséquence de cette évolution défavorable, la marge d'autofinancement a plongé à 60 % en 2013. Les problèmes actuels sont majoritairement structurels et auront tendance à s'aggraver à l'avenir (changement démographique). Pour cette raison, le canton du Valais a décidé de passer au crible ses dépenses et ses structures afin de pouvoir conduire une politique financière viable.

La présente étude entend soutenir le monde politique et l'administration dans cette démarche. Dans un premier temps, diverses analyses sont conduites en amont pour évaluer le déficit structurel des finances publiques en se fondant sur des méthodes statistiques et des prévisions économiques. L'analyse se concentre ainsi sur une étude comparative des dépenses nettes générées par tous les champs d'analyse cantonaux.

L'identification des champs d'analyse présentant des coûts supérieurs à la moyenne, la différenciation opérée entre les coûts par cas et les coûts structurels, le calcul de différences de coûts financiers et la déduction de champs d'action potentiels fournissent au canton des informations importantes pour évaluer les mesures possibles en vue d'alléger ses finances.

Besoins de consolidation

Les déficits structurels de la gestion financière sont évalués sous deux angles d'analyse, «rétrospective» et «perspectives». Dans la rétrospective, il s'agit de procéder à une analyse ex-post de la gestion financière, sur la base de méthodes statistiques.

Analyse du déficit structurel dans le compte de fonctionnement

Comme le montre la rétrospective, si des effets conjoncturels ont conduit à une certaine détérioration des résultats au cours de l'exercice comptable de 2013, la majeure partie du déficit est bien de nature structurelle. Compte tenu en particulier de l'incertitude qui règne quant à la distribution des bénéfices de la BNS à l'avenir, il faut partir du principe que le résultat défavorable de 2013 n'est pas un déficit transitoire qui devrait se rééquilibrer avec le retour d'une meilleure conjoncture. En conséquence, le calcul du déficit structurel s'établit à 66 millions de CHF pour l'année 2013.

Projection de l'évolution pour la période budgétaire et le plan financier

Dans le cadre des perspectives, les valeurs retenues dans le plan financier sont plausibilisées à partir de l'analyse de l'évolution passée et attendue des principaux facteurs d'influence. Quelles sont les estimations pour les postes budgétaires sensibles à la conjoncture dans le plan financier qui découlent des prévisions économiques actuelles de BAKBASEL, telle est la question au cœur de l'analyse.

Les perspectives concluent que le plan financier présente globalement un risque prévisionnel clairement négatif jusqu'à 2017, surtout pour 2014 et 2015. Si l'on se base sur les résultats de la projection de base, on note qu'il n'y a aucun besoin d'allègement immédiat à première vue à la fin de la période de la projection (2017).

Toutefois, les données montrent que le plan financier, compte tenu de l'évolution supposée des contributions de transfert et des charges de transfert, comporte encore certains risques structurels. Si l'on ne parvient pas à consolider sensiblement l'évolution actuelle du budget de transfert conformément à l'hypothèse avancée par le plan financier, on aboutit alors à un résultat nettement plus dégradé. En s'appuyant sur la projection de base, et à supposer que les postes du budget de transfert connaissent une évolution identique à celle des 5 années passées, on obtient un déficit structurel de 51 millions de CHF pour l'année 2017. Si l'on retient le scénario pessimiste en ce qui concerne l'élasticité des recettes fiscales, il en résulte un déficit structurel de 77 millions de CHF en 2017.

Dans certains domaines fonctionnels, il se pourrait bien, compte tenu de l'évolution démographique, que la charge pesant sur le budget de transfert augmente encore durablement, intensifiant ainsi encore davantage la dynamique observée au cours des années passées.

Il est recommandé d'élaborer la définition du déficit structurel à l'aide des valeurs indiquées ici pour le déficit structurel actuel (2013), des projections présentées pour la période 2014-2017 et d'un examen critique complémentaire du budget de transfert dans le cadre du budget et du plan financier.

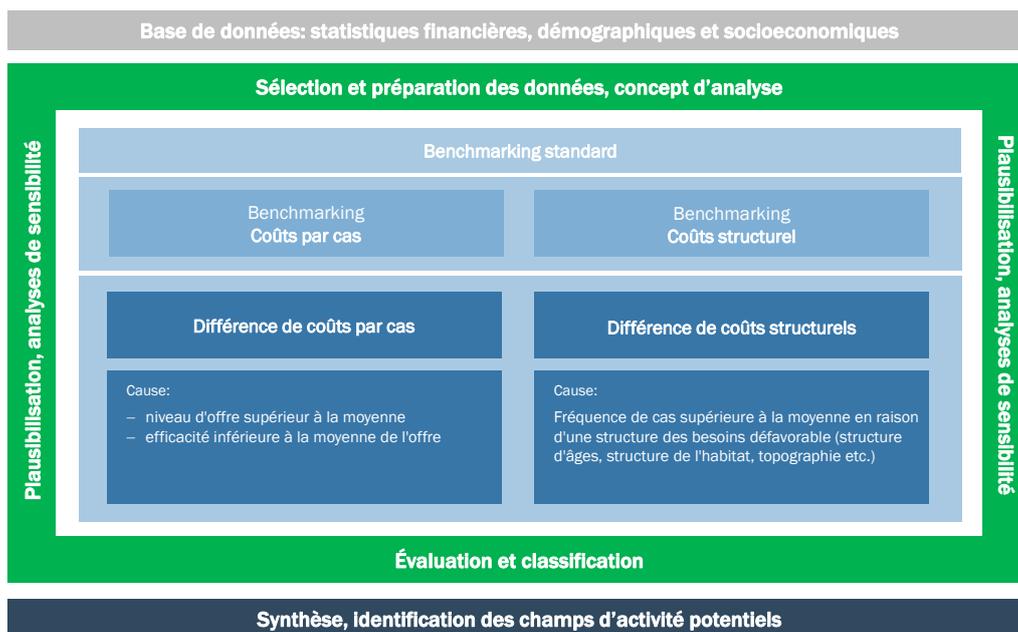
Approche méthodique du benchmarking intercantonal

L'évaluation de la gestion financière est une étude de benchmarking à plusieurs niveaux. Le résultat principal consiste à identifier et classer les dépenses nettes supérieures à la moyenne dans le cadre d'une comparaison avec d'autres cantons, pour un groupe de plus de 40 services publics prédéfinis (champs d'analyse).

L'étude de benchmarking comprend à cet égard un système d'analyses complémentaires censées permettre de fournir des indications fiables sur les postes de coûts du canton. En font partie p.ex. la préparation et la sélection de données ou la définition des champs d'analyse, ainsi que les analyses de plausibilisation (données secondaires, résultats de la littérature, etc.) et les analyses de sensibilité tout au long du processus de benchmarking.

Finalement sont identifiés les champs d'action qui sur la base de l'analyse benchmarking et des analyses complémentaires relatives à l'élaboration de mesures offrent le plus grand potentiel de baisse des coûts.

Conception du benchmarking intercantonal



Source: BAKBASEL

Benchmarking technique

Benchmarking standard

Le benchmarking standard, qui représente la première étape de l'analyse et aussi la plus simple, consiste à comparer les dépenses nettes par habitant (coûts standard) pour chaque champ d'analyse.

Globalement, les dépenses nettes par habitant sont supérieures à la moyenne du Peer Group et de la Suisse dans 15 champs d'analyse. Ces champs d'analyse proviennent de différents domaines politiques et départements, comme par exemple le domaine social (allocations familiales), le domaine économique (agriculture, industrie, artisanat, commerce) ainsi que du parlement (exécutif).

L'indice des coûts standard peut être également déterminé pour l'agrégat des 42 champs d'analyse examinés. Pour le Valais, celui-ci est de 102 resp. 100 par rapport au Peer Group initial et à l'ensemble de la Suisse. Le canton du Valais présente ainsi un niveau de dépenses nettes par habitant supérieur de deux pour cent à celui du Peer Group. Par rapport à la moyenne suisse pondérée, le canton du Valais et ses communes présentent des dépenses nettes qui sont situées très exactement dans cette moyenne.

Benchmarking des coûts par cas et des coûts structurels

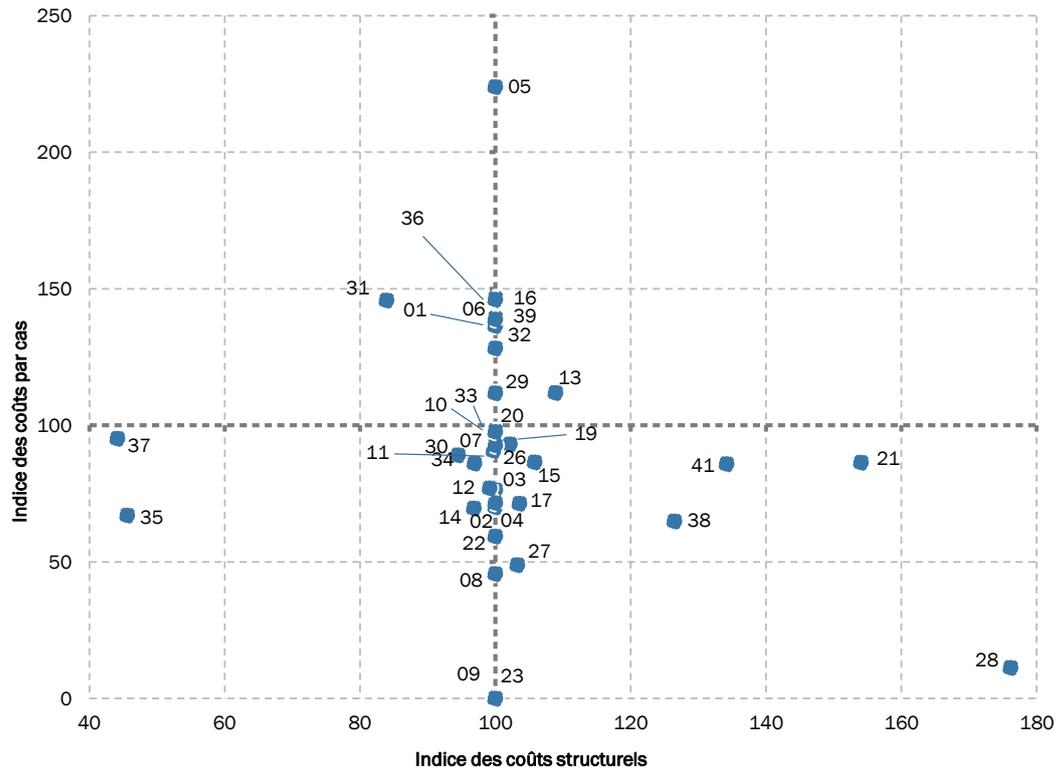
Pour déduire les champs d'action, il est important de se faire une idée des différents générateurs de coûts. Ce n'est qu'ainsi qu'on peut tirer des conclusions pertinentes et cerner clairement la situation des coûts totaux.

Ainsi, par exemple, le besoin de la population du canton du Valais dans le champ d'analyse des écoles de formation générale n'est pas ou insuffisamment précisé par la population résidente. Le nombre d'écoliers qui suivent cette formation joue un rôle relativement plus important et précise la quantification des dépenses nettes dans le champ d'analyse spécifique.

Cela motive le benchmarking affiné des coûts par cas et des coûts structurels, pour lequel les indices des coûts par cas et des coûts structurels dans les champs d'analyse significatifs (comme les écoles de formation générale) sont calculés à l'aide d'un indicateur des besoins. Ainsi, les coûts par cas sont le résultat de la comparaison intercantonale des dépenses nettes par unité de besoin et les coûts structurels sont le résultat de la comparaison intercantonale du nombre d'unités de besoin en relation à la population résidente.

La figure ci-après présente les indices des coûts par cas sur l'ordonnée et les indices structurels sur l'abscisse. La croix des coordonnées, tirées sur les indices respectifs de 100, présente quatre quadrants. La position des points dans un quadrant informe s'il existe des coûts par cas et/ou coûts structurels supérieurs à la moyenne ou qu'il n'y a pas de coûts supérieurs à la moyenne dans un champ d'analyse.

Indices des coûts par cas et structurels comparés au Peer Group



Indices des coûts structurels			
01 Exécutif	12 Formation professionnelle	23 Traitement des eaux usées	34 Invalidité
02 Législatif	13 Écoles de formation générale	24 Corrections de cours d'eau	35 Prestations complémentaires AVS
03 Justice	14 Hautes écoles universitaires et recherche	25 Ouvrages paravalanches	36 Allocations familiales
04 Administration générale	15 Hautes écoles pédagogiques et hautes écoles spécialisées	26 Protection des ressources	37 Aide sociale
05 Églises et affaires religieuses	16 Sports et loisirs	27 Sylviculture	38 Chômage
06 Prestations aux retraités	17 Protection de la jeunesse	28 Chasse et pêche	39 Aménagement du territoire
07 Police et sécurité routière	18 Politique en matière d'asile et de réfugiés	29 Culture	40 Agriculture
08 Exécution des peines	19 Prestations aux familles	30 Hôpitaux et cliniques psychiatriques	41 Tourisme
09 Questions juridiques	20 Cons. des monum. hist. et prot. du paysage	31 Homes et soins ambulatoires	42 Industrie, artisanat et commerce
10 Service du feu et défense	21 Circulation routière	32 Prévention de la santé	
11 Scolarité obligatoire et écoles spéciales	22 Transports publics	33 Maladie et accident	

Remarque: Peer Group (BE, FR, GR, JU, TI); pour des raisons de clarté, les indices des champs d'analyse 18 (c.s.: 101; c.c.: 494), 24 (c.s.: 332; c.c.: 99), 25 (c.s.: 388; c.c.: 371), 40 (c.s.: 194; c.c.: 111) et 42 (c.s.: 100; c.c.: 324) ne sont pas représentés.

Source: BAKBASEL

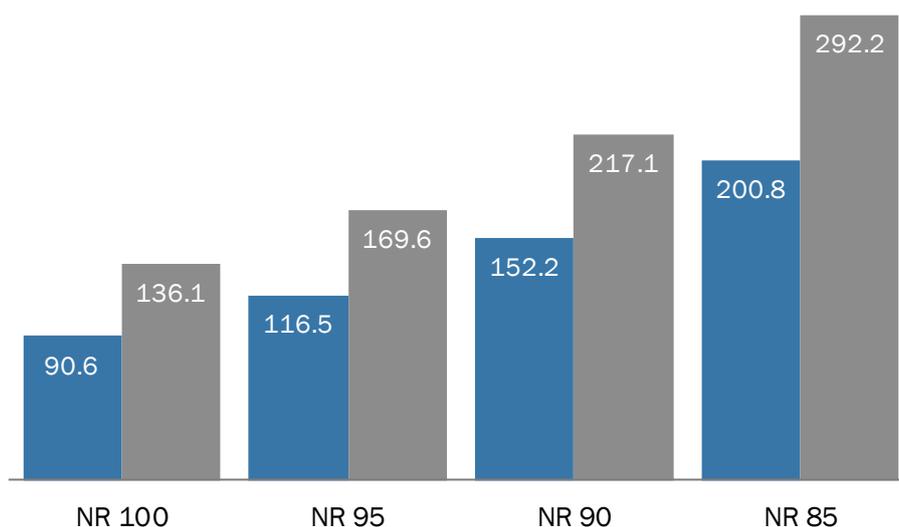
Déduction des champs d'action

Analyses de plausibilisation et quantification des différences de coûts

En ce qui concerne l'identification des champs d'action possibles, l'accent est mis sur l'étude des champs d'analyse présentant des coûts par cas supérieurs à la moyenne. Dans ces champs d'analyse, le canton du Valais a une possibilité directe d'influencer le niveau des dépenses nettes. La décomposition effectuée plus haut des coûts standard en coûts par cas et structurels, ne représente pas encore une évaluation définitive des résultats. Pour la plausibilisation des résultats, d'autres groupes de comparaison sont formés selon le champ d'analyse, qui doivent tenir compte des similitudes structurelles des cantons afin de pouvoir identifier des coûts par cas aussi explicites que possible.

Les clarifications complémentaires et les enseignements fournis par les analyses de plausibilisation servent de base à l'évaluation et à la classification des résultats du benchmarking technique. Lors d'une autre étape, les indices des coûts par cas propres à chaque champ d'analyse sont transposés en valeur monétaire, laquelle exprime le montant de la différence de coûts par rapport au groupe de comparaison retenu (Peer Group, Suisse, groupe de comparaison alternatif) pour un niveau de référence donné des indices (cas standard 100, cas divergents de 95, 90 et 80). Le graphique suivant illustre l'agrégation des différences de coûts par cas évaluées sur l'ensemble des champs d'analyse pour les différents niveaux de référence.

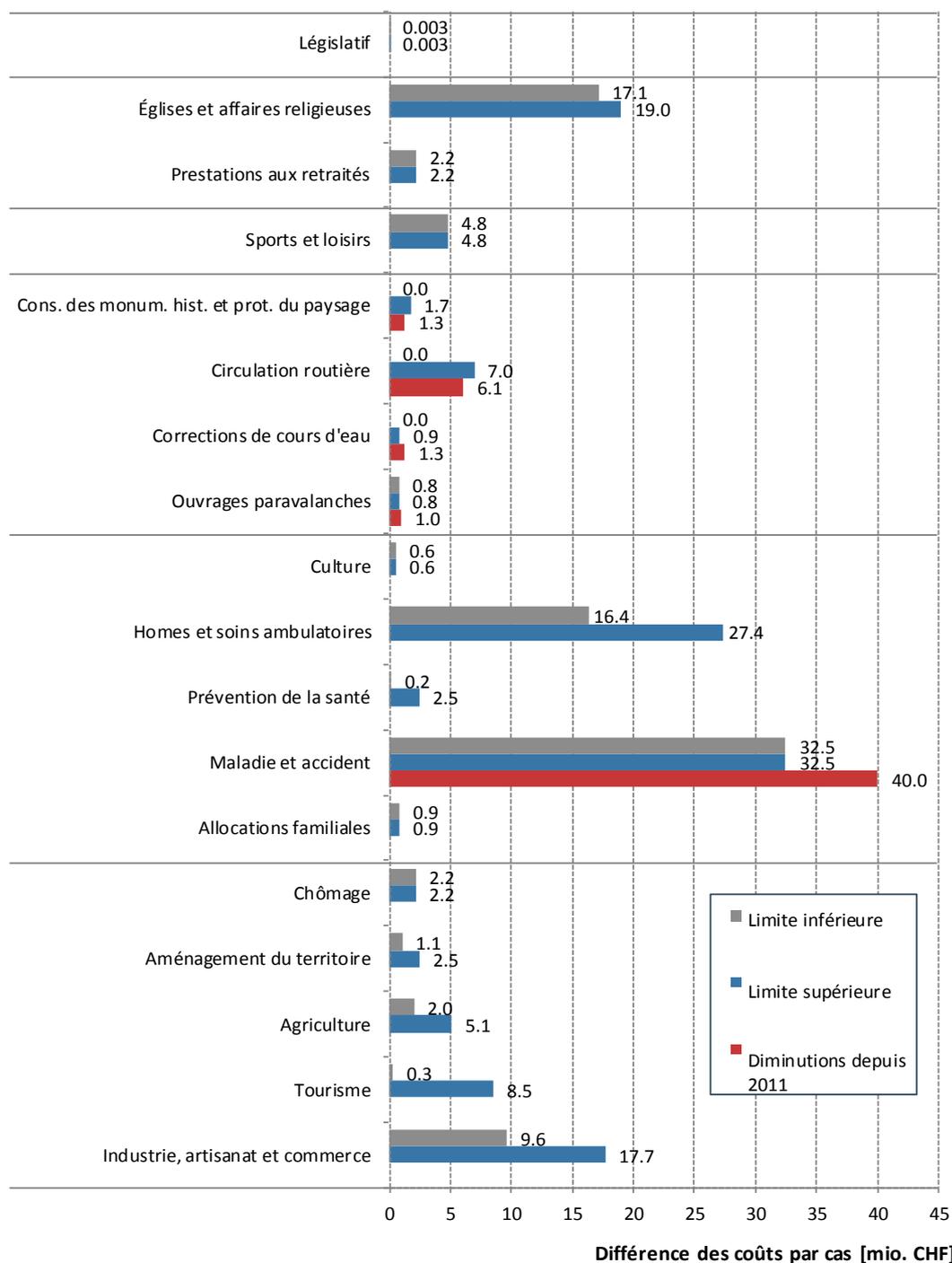
Différences des coûts par cas évaluées globalement pour le canton du Valais et ses communes par niveau de référence



Remarque: En millions CHF; NR = niveau de référence; Les bâtons bleus représentent la limite inférieure, les gris la limite supérieure de la fourchette de chaque différence de coûts par cas.
Source: BAKBASEL

La figure suivante énumère encore une fois tous les champs d'analyse qui présentent une différence de coûts par cas positive pour un niveau de référence de 100 pour cent par rapport aux groupes de comparaison selon les analyses de plausibilisation. Les valeurs présentent de nouveau la différence des coûts par cas pour le canton du Valais et ses communes.

Différences des coûts par cas évaluées en millions CHF selon champs d'action



Remarque: En millions CHF; les différences de coûts par cas évaluées se réfèrent à la comparaison du canton du Valais et ses communes avec le groupe de comparaison le plus adapté selon les analyses de plausibilisation du champ d'analyse respectif et pour un niveau de référence de 100 pour cent.

Source: BAKBASEL

Champs d'action

Il faut noter que le benchmarking et les différences de coûts par cas ci-dessus se réfèrent à un compte financier consolidé du canton du Valais y compris ses communes et qu'il n'est pas possible de donner un indice sur l'importance des causes des différences des coûts par cas. Pour obtenir une classification approximative de l'ordre de grandeur des différences de coûts par cas pour les cantons à l'exclusion des communes, celles-ci peuvent être multipliées avec les parts cantonales correspondantes aux dépenses nettes. On obtient ainsi, pour un niveau de référence de 100, encore une différence de coûts située entre 69 et 98 millions de CHF. Pour un niveau de référence de 95, la différence de coûts par cas évaluée oscille entre 84 et 116 millions de CHF.

La synthèse des résultats du benchmarking intercantonal selon l'approche de cette étude et les enseignements des analyses de plausibilisation et spéciales, permet de déduire les champs d'action ci-après. Les critères les plus importants pour l'identification des champs d'action sont les différences de coûts par cas estimées dans les analyses de plausibilité - où d'autres enseignements des analyses de sensibilité et spéciales sont intégrés dans la déduction des champs d'action - ainsi qu'une part cantonale élevée dans les dépenses nettes du champ d'analyse respectif.

Il est conseillé de procéder à un examen approfondi des structures de coûts et de prestations dans les champs d'analyse suivants:

- Prestations aux retraités
- Formation professionnelle
- Hautes écoles pédagogiques et hautes écoles spécialisées
- Homes et soins ambulatoires
- Maladie et accident (diminution depuis 2011 de 40 mio. CHF)
- Prévention de la santé
- Agriculture
- Industrie, artisanat, commerce

La liberté d'action regardant les mesures dans les champs d'action identifiés peut être limitée par des conditions cadres institutionnelles. Il faut, par exemple, tenir compte que le présent benchmarking reflète l'état en 2011. Si depuis 2011 des mesures d'économie ont été introduites (plus importantes que dans d'autres cantons), la différence de coûts identifiée dans le champ d'analyse respectif doit par conséquent être estimée inférieure.

Utilisation des résultats de l'étude et suite du projet

Le benchmarking intercantonal de BAKBASEL représente une base factuelle objective et reconnue. L'orientation cohérente par fonction permet d'établir des liens compréhensibles entre les dépenses et les tâches du canton. Pour autant, les résultats et conclusions livrés ici ne sont que l'un des instruments au service du projet global. **Aucun potentiel d'économies** n'est explicitement défini, aucune mesure concrète n'est déduite. Le benchmarking doit être un outil et un guide, pour soutenir les décideurs politiques dans l'élaboration de mesures d'économies concrètes. Dans la suite du projet, il s'agira d'approfondir les enseignements tirés de l'analyse à l'aide d'entretiens avec les détenteurs de connaissances et les décideurs (dans chaque sujet), d'examiner les mesures politiques possibles et d'en discuter (dialogue). L'objectif est d'élaborer conjointement un ensemble de solutions reposant sur un large consensus, et tenant compte de toutes les parties prenantes et de tous les décideurs.

Depuis plus de 30 ans, [BAKBASEL](#), l'institut de recherche économique indépendant, allie l'analyse empirique scientifiquement fondée et sa mise en œuvre pratique.

www.bakbasel.com