

COMPARAISON FINANCIÈRE DU CANTON ET DES COMMUNES

- a. **En proportion, les communes doivent soutenir une dette 9.9 fois plus élevée que celle du canton, avec la même marge d'autofinancement. Sans tenir compte des proportions, la dette des communes reste 6.6 fois plus conséquente que celle du canton.**
- b. **En proportion, les communes doivent faire face à des investissements 3.5 fois plus élevés que ceux du canton, avec la même marge d'autofinancement. Sans tenir compte des proportions, les investissements des communes sont 2.3 fois plus élevés que ceux du canton.**
- c. **Les dépenses nettes d'investissement sont plus importantes que la marge d'autofinancement dans les communes, ce qui implique le recours à la dette. Ce n'est pas le cas au niveau cantonal.**

Comparer la situation financière du canton et celle des communes, prises dans leur ensemble, peut être hasardeux si l'on ne tient pas compte des bons éléments de comparaison et de la mise en perspective appropriée. Nous vous proposons ici d'aborder cette question à l'aide d'un modèle simple : le triangle des agrégats financiers. Cet article est mis-à-jour une fois par année, avec les données les plus récentes.

L'analyse présentée dans cet article vulgarise l'approche comparative des situations financières du canton de Vaud et des communes vaudoises. Pas de retraitement du bilan difficilement explicable, pas de modification des résultats sous couvert de réserves, préfinancements ou provisions : des chiffres comparables entre les échelons cantonal et communal. Si cette mise en perspective prend du recul sur les particularités des situations

communales, elle a le mérite de proposer une vision globale de la situation actuelle, sur la base des derniers chiffres publiés par Statistique Vaud, ayant comme année de référence 2019. Les évolutions financières du canton et des communes vaudoises ont déjà été traitées dans un article¹ sur le sujet. Ici, c'est avant tout la comparaison des situations financières qui priment.

Trois agrégats de finances publiques à prendre en compte

Le triangle des agrégats financiers est composé de trois éléments : la marge d'autofinancement (MA), la dette (D) et les dépenses nettes d'investissement (DNI). La figure ci-dessous représente ces trois agrégats que nous allons vous expliquer, à l'aide d'un parallèle avec le domaine privé.

Une marge pour s'autofinancer – Imaginons que vous souhaitiez contracter un emprunt hypothécaire pour acheter une maison. Le banquier va, en premier lieu, vous demander votre salaire et vos charges annuels. En d'autres termes, il cherche à déterminer quelle part de votre salaire est encore disponible

pour rembourser la dette et/ou payer les intérêts passifs y relatifs. Selon la même logique, si vous souhaitez financer par vos propres moyens une maison, vous devrez probablement épargner pour investir. Dans les deux cas, un « solde disponible » doit être dégagé par la différence entre votre salaire et vos charges annuels.

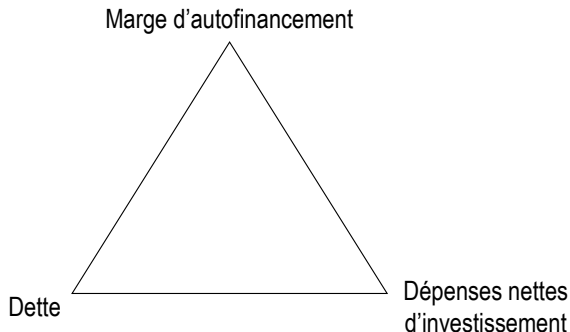
Ce montant vous permettra de soutenir la dette ou investir (épargner pour investir). En finances publiques, ce solde s'appelle la **marge d'autofinancement** : il s'agit de la différence entre les revenus courants et les charges courantes². Elle

¹« Les évolutions financières du canton et des communes vaudoises depuis 1993 », UCV, *maj* février 2021, disponible sur www.ucv.ch.

² « L'adjectif « courante » fait référence à des éléments qui sont utiles au cours d'une seule année, contrairement aux investissements qui sont utiles sur plusieurs années. Les notions de recettes et dépenses font référence à des éléments qui ont

peut donc servir à rembourser la dette, mais également à financer de nouveaux investissements.

Figure 1 : Triangle des agrégats financiers



Une dette à soutenir – Reprenons notre exemple de l'emprunt hypothécaire. Afin de déterminer quel pourrait être le montant maximum de l'emprunt, le banquier devra tenir compte de votre solde disponible. Il veut s'assurer que vous êtes en mesure d'honorer votre emprunt, à savoir vous acquitter du service de la dette (intérêts et remboursements). Plus la différence entre votre salaire et vos charges annuels est élevée, plus les moyens disponibles pour le service de la dette sont importants, donc plus le montant de l'emprunt peut être conséquent.

En finances publiques, c'est le même principe : la **dette**³ est en relation directe avec la marge

d'autofinancement. Plus cette dernière est élevée, plus la collectivité publique est en mesure de soutenir une dette importante. Il est donc possible d'évaluer la situation financière en tenant compte du rapport entre la dette et la marge d'autofinancement.

Des investissements pour dépenser – Comme nous l'avons mentionné, afin de financer un investissement, comme par exemple une formation continue ou une voiture, vous avez la possibilité d'utiliser votre solde disponible (qui aura peut-être été constitué en épargne) ou emprunter. Plus vos dépenses d'investissement sont importantes, plus votre dette et/ou votre solde disponible sont élevés. À contrario, une faible différence entre votre salaire et vos charges annuels vous contraindra à investir et/ou emprunter avec parcimonie.

En finances publiques, les collectivités investissent dans des infrastructures qu'elles financent en partie grâce à leur marge d'autofinancement, mais surtout en empruntant. Les **dépenses nettes d'investissement** (DNI) (dépenses d'investissement moins les recettes d'investissement) sont donc directement corrélées avec le niveau d'endettement et la marge d'autofinancement.

Comparer à l'aide du triangle des agrégats financiers

Comme nous l'avons mentionné en introduction, nous allons comparer les trois agrégats présentés pour le canton et les communes, en 2019.

En proportion – L'État et les communes, prises dans leur ensemble, n'ont pas la même surface financière. En d'autres termes, l'État a des dépenses et des recettes courantes plus conséquentes que l'ensemble des communes réunies. Il est donc nécessaire d'adapter les valeurs en proportion, nous avons choisi **comme référence le niveau communal**. Pour ce faire, nous allons utiliser les recettes courantes comme étalon : la proportion des

recettes courantes entre le canton et les communes est de 1.5 sur les 25 dernières années. Ceci signifie que pour CHF 1.- de recettes communales, l'État en compte CHF 1.5. Nous allons ainsi ramener la situation du canton à l'échelle communale, en divisant les valeurs cantonales par 1.5.

La comparaison du triangle – Dans une perspective comparative, les valeurs relatives de la marge d'autofinancement, de la dette et des dépenses nettes d'investissement sont présentées dans le

une incidence sur la trésorerie (encaissement ou décaissements). Par conséquent, elles ne comprennent pas les opérations purement comptables, qui sont incluses dans les charges et les revenus (comme les amortissements du patrimoine administratif

et les imputations internes). », *Annuaire Statistique Vaud 2018*, p. 361.

³ Il s'agit des dettes à court, moyen et long termes.

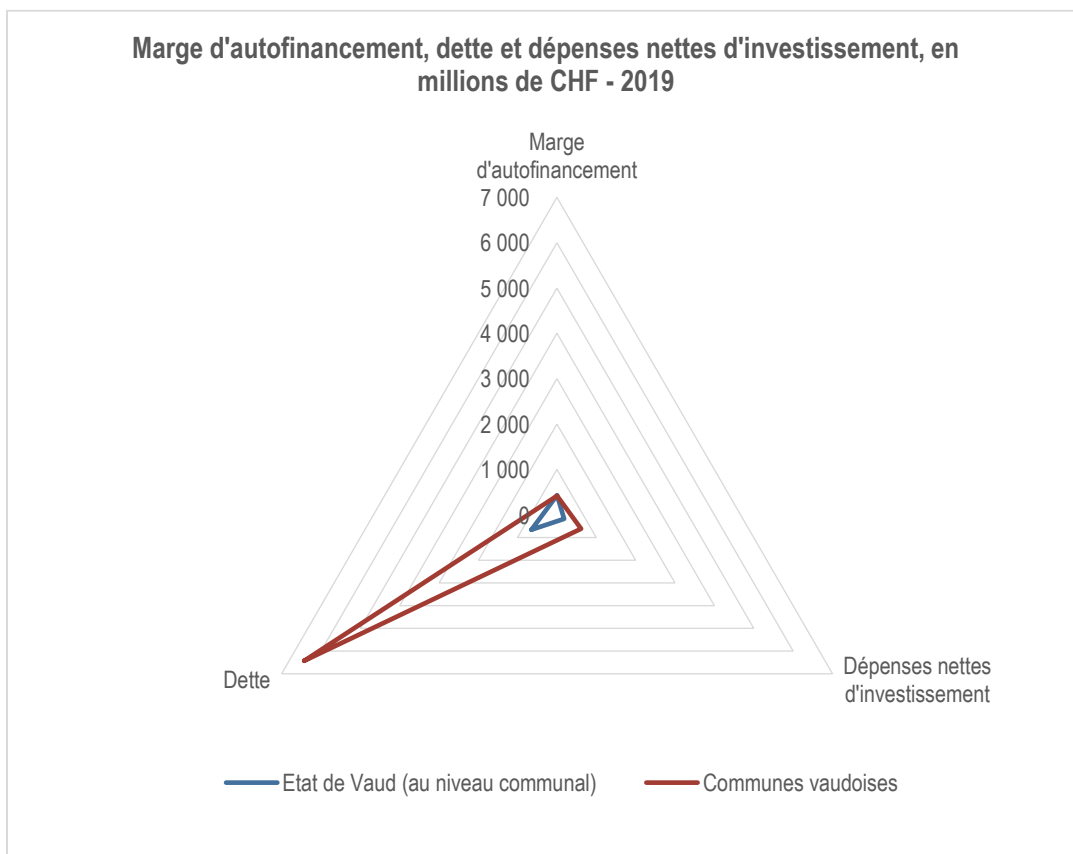
graphique ci-dessous, dont les valeurs sont reprises dans le tableau.

En proportion, la marge d'autofinancement du canton est sensiblement plus élevée que celle des communes. Les moyens financiers à disposition pour soutenir la dette et investir, une fois les dépenses courantes payées, sont donc un peu meilleurs pour l'État que les communes, en 2019.

En proportion toujours, la dette des communes est 9.9 fois supérieure à celle du canton (7.2 en 2018), sans tenir compte des dettes intercommunales contractées dans les associations de communes pour financer principalement les infrastructures scolaires et d'épuration des eaux. Sans tenir compte des proportions, la dette des communes reste encore 6.6 fois plus élevée que celle du canton. Le rapport entre les moyens à disposition pour soutenir la dette (la

marge d'autofinancement) et la dette est de 1.5 (1.9 en 2018) pour le canton et 15.3 (13.3 en 2018) pour les communes. En d'autres termes, si l'État consacrait la totalité de sa marge d'autofinancement au remboursement de sa dette, il mettrait 1.5 an. Les communes, elles, mettraient 15.3 ans. Cet indicateur s'appelle le renouvellement de la dette.

Les dépenses nettes d'investissement des communes sont plus importantes que celles du canton. En proportion, les communes investissent 3.5 (3.5 également en 2018) fois plus que le canton, avec les mêmes moyens financiers (marge d'autofinancement). Sans tenir compte des proportions, les investissements des communes restent encore 2.3 fois plus élevés que ceux du canton.



En millions de CHF	Communes	Rapport	Canton en proportion	Canton
Marge d'autofinancement (MA)	420	1.0	438	657
Dette (D)	6'424	9.9	650	975
Dépenses nettes d'investissement (DNI)	615	3.5	176	264

Conclusion

Si de nombreuses raisons expliquent cette situation, elle fait abstraction de la dimension intercommunale, mais également des besoins réels et futurs. En effet, les dépenses nettes d'investissement n'apportent pas suffisamment d'information pour déterminer si les politiques d'investissement de l'État et des communes sont appropriées aux politiques publiques, suffisantes par rapport aux prestations proposées, adaptées au renouvellement des infrastructures, etc. De plus, dans le cas des communes, la vue d'ensemble masque les différences de situations financières entre elles.

Nous pouvons cependant relever que la situation des communes est difficile, ce qui a tendance à créer des tensions dans les budgets communaux. **L'augmentation plus conséquente de la dette (+12% entre 2016 et 2019) par rapport aux moyens financiers pour la soutenir (marge d'autofinancement, -6% entre 2016 et 2019) contraint les communes dans leurs marges de manœuvre politique et financière, ainsi que leurs politiques d'investissement.** Le récent accord⁴ entre l'État et l'UCV sur le financement de la participation à la cohésion sociale (ex-facture sociale) constitue une partie de la solution pour améliorer la situation des communes. Toutefois, ses pleins effets n'interviendront qu'en 2028. D'ici là, les événements liés à la crise du Covid-19 engendrent une situation nouvelle, marquée par des baisses de recettes fiscales. Cette nouvelle donne n'est pas prise en compte dans cet accord. Le canton et les communes n'ont pas les mêmes prédispositions financières pour affronter les difficultés à venir.

Informations

M. Gianni Saitta | Directeur

021 557 81 30 | gianni.saitta@ucv.ch

Lire aussi :

- « Les évolutions financières du canton et des communes vaudoises depuis 1993 », UCV, *màj* février 2021, disponible sur : www.ucv.ch

⁴ Explication disponibles sur le site ucv.ch/perequation