

Finances publiques

Comment l'autonomie des communes s'est évaporée

La rengaine revient souvent dans la bouche des autorités communales: elles n'ont plus de marge de manœuvre d'un point de vue financier. Explications.

Raphaël Ebinger

«Nos poches sont vides.» Les Municipalités vaudoises s'en plaignent depuis plusieurs années. La rengaine est même devenue un leitmotiv dans la campagne de récolte de signatures pour l'initiative SOS Communes qui demande la reprise totale de la lourde facture sociale par le Canton. Depuis le début du siècle, la marge de manœuvre s'est réduite. «La situation est sérieuse», dit Gianni Saitta, directeur de l'Union des communes vaudoises.

L'ensemble des communes du canton est touché, même si l'impact diffère grandement entre elles. «Cela dépend de l'histoire, de la gestion des finances et des prestations offertes à la population», explique Gianni Saitta.

Quelques indicateurs donnent l'ampleur du problème. En 2019, les Communes n'ont pu financer que 68% de leurs investissements sans avoir recours à l'emprunt. Ce qui correspond à une insuffisance de financement de 195 millions de francs, selon un communiqué du Canton datant du 5 février. Leurs dettes cumulées sont ainsi en augmentation depuis plusieurs années.

Au-delà de l'aspect purement financier, l'enjeu touche surtout à l'autonomie communale, l'un des piliers de notre organisation politique. En manquant de moyens, les communes ont moins de marge de manœuvre pour mettre en place des politiques publiques au service de leur population. «Certaines d'entre elles ne peuvent être proposées par une autre entité que les communes», souligne Gianni Saitta. C'est pour cela que le système doit rester très attentif à conserver l'autonomie des communes.

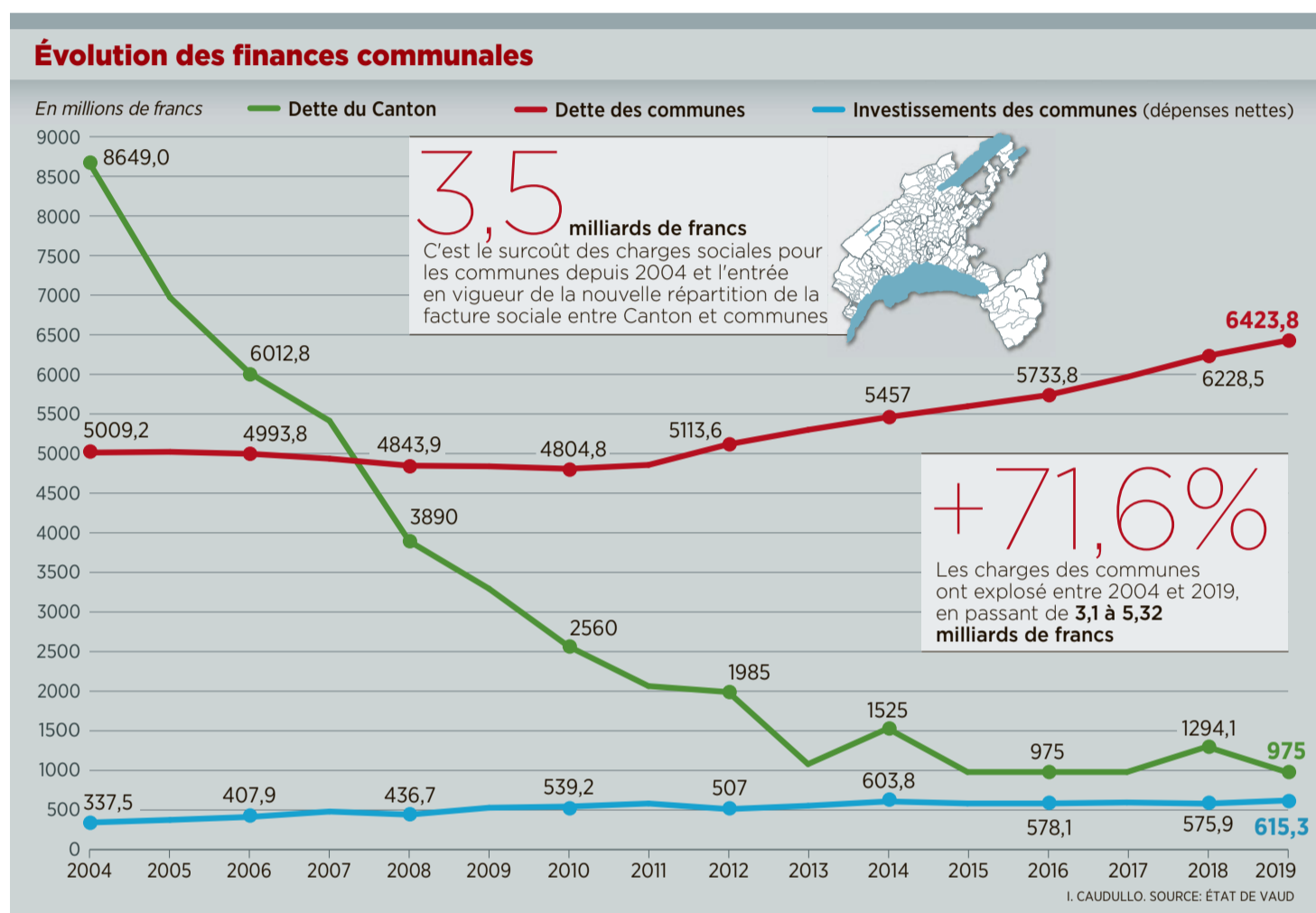
Pour comprendre la situation actuelle dont les budgets sont désormais sous tension, il est impératif de remonter dans le passé.

Au tournant du millénaire, le Canton a mal à ses finances, contrairement aux communes, qui arrivent à mettre de côté pour les années plus difficiles. Entre 1995 et 2002, l'État de Vaud n'arrive pas à dégager des revenus suffisants pour rembourser sa dette, qui augmente dangereusement. Il y a urgence et un plan de désendettement est mis en œuvre pour éviter la catastrophe.

La réforme Etacom en fait partie et entre pleinement en vigueur en 2004. Elle consiste en une nouvelle répartition des tâches entre le Canton et les communes. Le premier reprend notamment les salaires des enseignants. Une bascule d'impôts de 22,5 points en sa faveur lui donne les moyens de financer ces prérogatives supplémentaires. Un nouvel équilibre est né entre les deux niveaux institutionnels.

Hausse des charges

Dans la réforme, les communes ont aussi accepté de prendre à leur charge non plus le tiers mais la moitié des dépenses sociales. Une reprise partielle qui ne s'ac-



compagne pas d'un transfert d'impôts. La facture sociale deviendra le cauchemar des autorités locales. «Cette charge dynamique a évolué rapidement, constate Gianni Saitta. Elle finira par peser lourd dans les comptes.» Depuis 2004, le surcoût pour les communes se monte à 3,5 milliards de francs.

Les communes ont d'autres compétences qui coûtent de plus en plus cher. «Elles ont la responsabilité de politiques publiques qui demandent beaucoup d'infrastructures comme les écoles, l'accueil de

la petite enfance, l'épuration des eaux ou encore le traitement des déchets», précise Gianni Saitta. Les normes plus exigeantes, dans les constructions des bâtiments scolaires par exemple, assècheront encore leur capacité financière.

En 2004, les dépenses courantes se montaient à 3,1 milliards de francs. Elles atteignent 5,32 milliards en 2019. Ce qui représente une hausse de 71%. À noter que les revenus (+61,2%) n'augmentent pas dans les mêmes proportions. Ce qui réduit la marge d'autofinancement (différence

entre les revenus courants et les dépenses courantes) utile à rembourser la dette.

La dette prend l'ascenseur

Jusqu'en 2010, les communes font face aux nouvelles charges. Mais les réserves qu'elles avaient mises de côté pour affronter des temps plus durs commencent à manquer. En 2011 et 2012, de nouvelles réformes sur les dépenses sociales et la police coordonnée conduisent à un transfert de charges net au Canton ainsi qu'à une bascule en sa faveur de 4 points d'impôt.

La dette cumulée des communes, relativement stable jusque-là, prend l'ascenseur dès 2011, alors que celle du Canton a plongé à partir de 2004. En 2010, l'endettement est de 4,8 milliards pour monter à 6,4 milliards en 2019. Sur les trois dernières années, il augmente rapidement (+12%) alors que la marge d'autofinancement pour le rembourser diminue (-6%). Ce qui contraint les communes dans leur marge de manœuvre politique et financière. Les investissements ralen-

tissent aussi car les autorités locales ont moins de moyens. À titre de comparaison et en proportion, les communes ont investi 3,5 fois plus que le Canton en 2019, avec une marge d'autofinancement similaire.

Le coût de la dette est par contre atténué par les conditions d'emprunt extrêmement favorables. Les communes ne paient «que» 92 millions d'intérêt passif en 2019 contre 174 millions en 2004, avec 1,5 milliard de plus à rembourser.

La dette des communes pour l'heure n'est pas inquiétante. Un indicateur pour la juger est le temps qu'il faudrait pour la rembourser en y consacrant la totalité de la marge d'autofinancement. L'endettement est maîtrisé si ce temps ne dépasse pas trente ans. Aujourd'hui, le taux de renouvellement est de 15,3 ans. À titre de comparaison, celui du Canton est de 1,5 an.

La situation de l'endettement est cependant trompeuse. En effet, elle ne tient pas compte de la dette des associations intercommunales, qui dépensent largement pour la construction d'infrastructures comme les écoles. Or, l'emprunt est payé par les communes.

Le rééquilibrage de la facture sociale, avec une reprise partielle par le Canton qui atteindra 150 millions en 2028, soulagera légèrement les communes. Ses effets débiteront cette année, mais on s'attend à ce que l'augmentation de la participation à la facture sociale soit plus forte que la compensation du Canton. Les conséquences du Covid, avec une baisse des impôts encaissés, sont encore floues.

Dans ces conditions, sans une hausse des impôts difficile à faire passer, la préservation de l'autonomie communale s'annonce difficile.

«Quand j'ai débuté, on décidait encore de beaucoup de choses»

● Syndic de Saint-Barthélemy depuis 1998 et vice-président de l'Union des communes vaudoises, Dominique Dafflon n'est pas le moins gueurand des édiles du Canton. À bientôt 61 ans, ce Genevois d'origine au costard impeccable pose les plaques cette année et le dit sans ambages: la marge de manœuvre de l'Exécutif s'est considérablement rétrécie en deux décennies. Son village de 800 habitants, sans gros contribuables, au cœur du Gros-de-Vaud, en est un bel exemple. «Quand j'ai commencé, on décidait encore de beaucoup de choses. Prenez les écoles. On formait un groupement scolaire, on pouvait décider d'ouvrir ou fermer une classe.» Puis est venue la loi sur l'enseignement obligatoire et, avec, la création d'associations scolaires intercommunales - l'ASIRE, pour la région d'Échallens - imposant dans les



Syndic de Saint-Barthélemy depuis 1998, Dominique Dafflon a vu la marge de manœuvre de l'Exécutif communal rétrécir.

FLORIAN CELLA

faits de construire de nouveaux collèges pour répondre aux normes cantonales, «au mépris de l'adage «qui commande paie», déplore-t-il. «Il y a sept ans encore, le scolaire nous coûtait 258'000 francs par an et on avait deux classes dans le village. Aujourd'hui, elles ont fermé et on paie 486'000 francs à l'ASIRE.» Parascolaire, pompiers, Protection civile, épura-

tion, réseau d'eau: tout se passe désormais au sein d'associations intercommunales, en vertu des lois adoptées par le Grand Conseil, énumère le syndic. Ce sont certes toujours les Communes qui les administrent, «mais il y a une dilution évidente des responsabilités». Sans parler de la perte de contrôle démocratique. Le citoyen, lui, bénéficie-t-il au moins d'un meilleur

service? «Cela dépend. Pour le parascolaire oui, il y avait un manque évident. On gérait nous-mêmes le réseau de mamans de jour par le passé, mais les places en garderie manquaient», admet-il. L'adoption de la loi sur l'aménagement du territoire a aussi porté un coup à l'autonomie des communes: «On a voulu réaffecter notre collège en appartements, puisqu'il n'y avait plus de classes, mais le Canton nous a dit que c'était impossible, car le bâtiment était en zone d'utilité publique.» L'administration y déménagera, et c'est l'Hôtel de Ville qui sera réaménagé en logements. Niveau finances, rien de mirobolant. La boursière Dominique Depping sort les classeurs de 2000 et 2003, soit les premiers comptes post-Etacom. La facture sociale a décuplé en dix-sept ans, passant de 42'000 francs à 420'000 francs.

La marge d'autofinancement, plutôt volatile d'une année à l'autre, est passée de 113'000 en 2000 à 43'000 francs en moyenne ces dix dernières années. «Insuffisant» au regard de l'endettement net de Saint-Barthélemy: 1,2 million de francs. Dette qui a pourtant fondu en vingt ans, puisqu'elle culminait à 5,5 millions auparavant. «C'est bien simple, on n'a fait aucun investissement toutes ces années, à part un trottoir, une boucle d'épuration et la rénovation d'un bâtiment. On n'a fait que rembourser les emprunts.» Le syndic ne le cache pas: l'une des solutions serait de fusionner pour atteindre une masse critique. «Dans les années 90, les communes avaient peut-être trop de pouvoir, maintenant plus assez: il y aurait un juste milieu, mais personne ne le trouve...»

Vincent Maendly