

LES ÉVOLUTIONS FINANCIÈRES DU CANTON ET DES COMMUNES VAUDOISES DEPUIS 1993

Après 10 ans dans les chiffres rouges et une dette en constante augmentation, les transferts de charges et de points d'impôts des communes vers le canton contribuent à l'amélioration de ses finances. La participation indirecte à la politique de désendettement cantonale et l'évolution des politiques publiques contribuent au développement d'une dynamique financière difficile à soutenir à long terme pour les communes : la dette communale prend l'ascenseur.

Avec la nouvelle législature 2016-2021, les communes vaudoises ont dû mettre à jour leur plafond d'endettement¹, en analysant et planifiant leurs dettes communales et leurs quotes-parts aux dettes des associations de communes desquelles elles font partie. Beaucoup d'entre-elles ont constaté que le poids de la dette publique devenait de plus en plus préoccupant, notamment en regard de leur situation financière planifiée. Pourtant, l'année passée, l'Etat annonçait² que tout allait bien pour les communes vaudoises en se basant essentiellement sur trois paramètres :

- un équilibre financier respecté entre le canton et les communes (quelle référence permet de mesurer l'équilibre financier entre le canton et les communes, afin d'affirmer qu'il est respecté ?) ;
- une marge d'autofinancement en augmentation entre 2011 et 2014 ;
- un niveau d'endettement faible (en sortant la plus grande ville du canton des indicateurs retenus).

Cette « photographie comptable » n'est cependant pas suffisante pour comprendre la réalité des communes vaudoises : il est nécessaire de la recontextualiser en l'inscrivant dans une approche économique à l'évolution temporelle plus longue. C'est l'objectif de cet article.

Présentation de l'analyse

La dynamique présentée ici s'étend de 1993 à 2017 et s'intéresse aux dépenses et recettes courantes³ des communes et du Canton de Vaud, ainsi qu'à leur dette⁴ respective. Cette approche met véritablement en lumière les situations financières de ces deux niveaux institutionnels, notamment en lien avec les dettes publiques correspondantes. L'échelon communal est comparé avec le canton même si, prises individuellement, les communes connaissent des variations très différentes sur les agrégats étudiés. S'il est ainsi possible d'observer les évolutions financières cantonale et communale dans leur ensemble, il est impossible d'affirmer que les communes se portent bien : il n'y a pas de « compensation » entre communes afin d'atteindre un résultat global positif, contrairement au canton qui constitue véritablement une seule entité financière. C'est donc bel et bien les évolutions d'agrégats financiers qu'il s'agit d'observer. Enfin, nous partons du principe qu'il n'est pas imaginable de supprimer les services publics offerts directement à quelque 140'000 personnes dans notre canton afin d'améliorer les résultats présentés. Par conséquent, nous conservons la ville de Lausanne dans les données présentées : ses infrastructures sportives et culturelles, ses transports publics et son rôle de capitale cantonale profitant à une population dépassant les frontières communales.

¹ Le plafond d'endettement est déterminé en CHF et représente la limite maximale d'endettement global de la collectivité au-delà de laquelle cette dernière ne peut s'engager sans demander une autorisation au canton. C'est la commune qui évalue ce plafond, validé par le conseil communal (ou général) au début de chaque législature (art. 143 de la Loi du 28 février 1956 sur les communes).

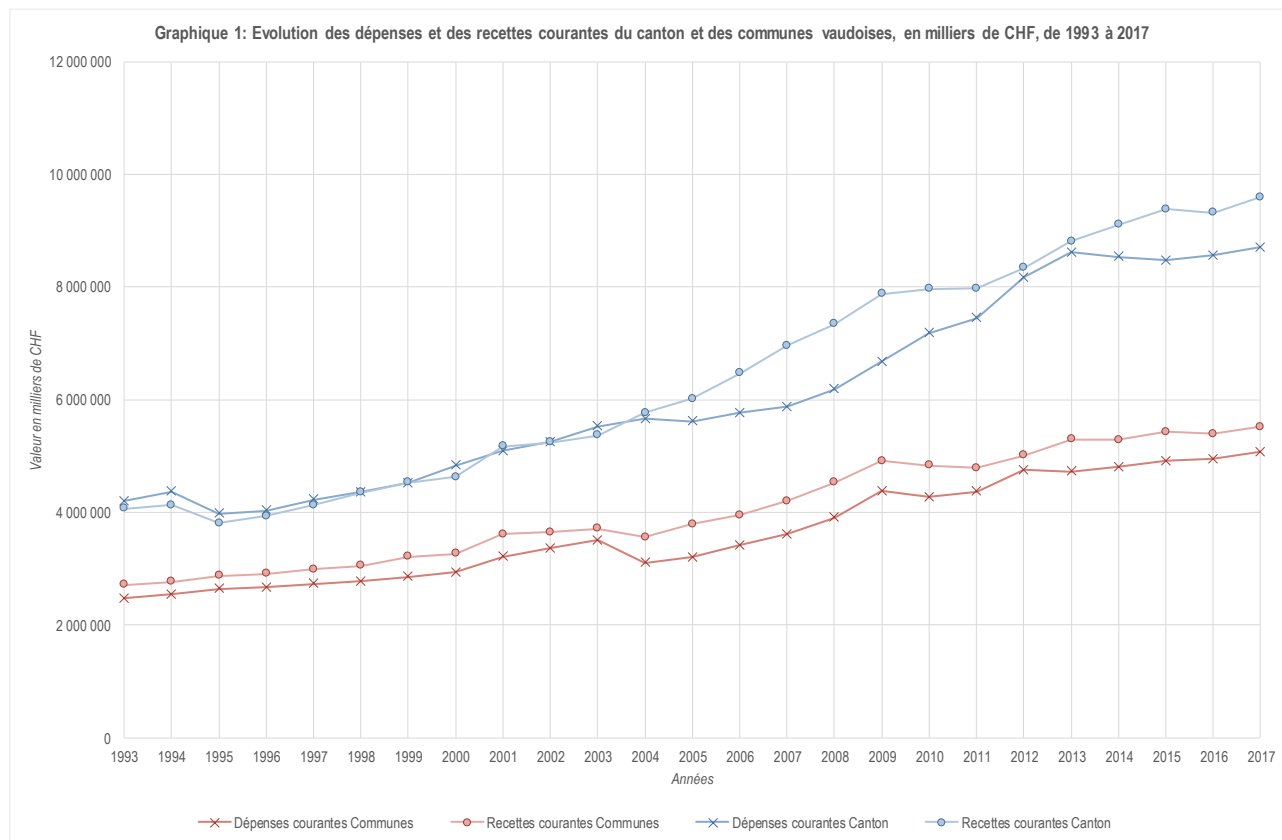
² *Rapport sur la situation financière 2013 et 2014 des communes vaudoises en comparaison avec celle du Canton de Vaud*, 2 mars 2016, KPMG.

³ « 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 une incidence sur la trésorerie (encaissements ou décaissements). Par conséquent, elles ne comprennent pas les opérations purement comptables, qui sont incluses dans les charges et les revenus », *Annuaire Statistique Vaud 2017*, p. 357.

⁴ Il s'agit des dettes à court, moyen et long termes.

Afin de montrer le chemin financier parcouru par les communes vaudoises et le canton, et de proposer quelques facteurs explicatifs, quatre graphiques permettent d'identifier les agrégats retenus : les graphiques 1 et 2 présentent l'évolution des dépenses et des recettes courantes, respectivement

en CHF et en base 100⁵. Cette seconde présentation facilite la comparaison de l'évolution de données dont les valeurs en CHF sont différentes. Les graphiques 3 et 4 suivent la même logique concernant les dettes.



De 1993 à 2003 : évolutions semblables pour le canton et les communes

Durant cette période, les évolutions des dépenses (de 100 à 142 pts) et des recettes courantes (de 100 à 136 pts) des communes (en rouge sur les graphiques 1 et 2) sont assez semblables. Ce n'est qu'à partir de 2002 que l'augmentation des dépenses devient plus importante, accompagnée d'une certaine stagnation des recettes. Ce phénomène, expliqué en partie par le ralentissement de la conjoncture économique, réduit la marge d'autofinancement⁶, constante jusque-là, tout en

restant positive et proportionnée à la dette de l'ensemble des communes. Cette dernière augmente également dans les mêmes proportions (de 100 à 136 pts) pour atteindre son niveau le plus haut sur cette période, CHF 5.07 mrd.

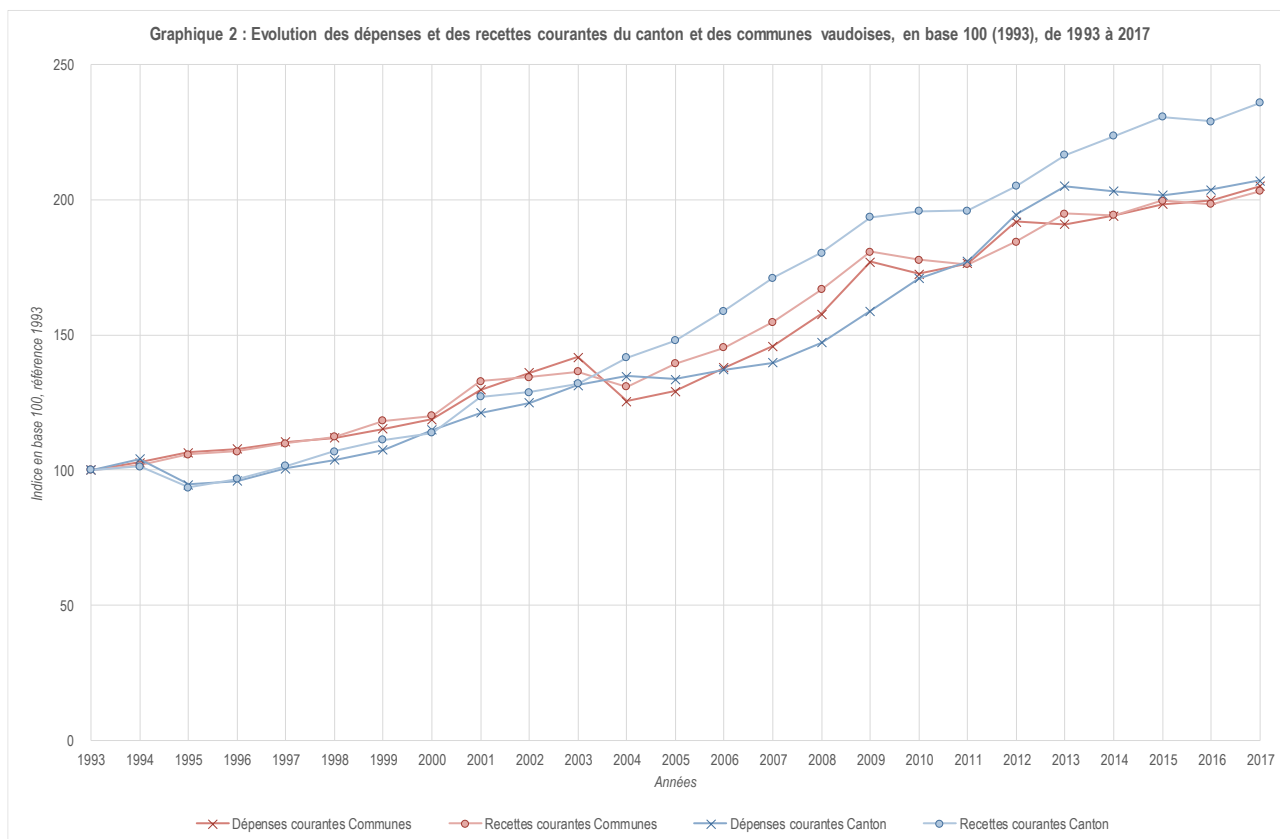
En ce qui concerne le canton, les évolutions des dépenses (de 100 à 131 pts) et des recettes (de 100 à 132 pts) sont semblables, mais moins fortes que dans les communes. Après une baisse en 1995, l'augmentation de ces deux agrégats, dans une proportion similaire, ne permet pas à l'Etat de dégager une marge d'autofinancement positive sur

⁵ Pour chaque agrégat considéré, la valeur en CHF de 1993 est ramenée à 100 pts. Les valeurs suivantes sont comparées à cette base 100. Par exemple, si la valeur en pts de 2003 est de 200 concernant les dépenses courantes des communes, alors cet agrégat a doublé en 10 ans.

⁶ « [...] la marge d'autofinancement représente le montant que la collectivité peut consacrer au financement de ses investissements, à l'achat d'actifs financiers ou au remboursement de ses dettes », *Annuaire Statistique Vaud 2017*, p. 357.

cette période : CHF –1.02 mrd au total. Faute de moyens financiers suffisants pour rembourser la

dette cantonale, celle-ci connaît une forte augmentation.



De 2004 à 2007 : mise en place d'EtaCom

L'année 2004 est marquée par l'aboutissement du projet EtaCom qui définit une nouvelle répartition des tâches et des charges entre le canton et les communes. L'Etat reprend certaines dépenses communales, comme l'enseignement, et accompagne ce transfert d'une bascule d'impôts en sa faveur de 22.5 pts. Cette nouvelle répartition, réalisée à l'avantage de l'Etat, va profondément influencer l'évolution des tendances entre les deux niveaux institutionnels.

A partir de 2004, la situation financière des communes vaudoises est ainsi corrigée : l'écart positif entre les dépenses et les recettes courantes est amélioré et reste constant durant la période. La dette diminue sensiblement, jusqu'en 2010.

C'est du côté de l'Etat que les impacts sont les plus importants, puisqu'il connaît en 2004 le dernier « effet ciseau » positif concernant ses dépenses et recettes courantes sur l'ensemble de la période 1993-2015 (Graphique 2). En effet, les recettes courantes ne seront plus inférieures aux dépenses courantes (ni en termes d'évolution, ni en CHF). L'écart se creuse créant ainsi une marge d'autofinancement positive et très conséquente, permettant à l'Etat d'entamer une diminution drastique de sa dette. Elle passe de CHF 8.65 mrd en 2004 à CHF 5.41 mrd en 2007. Si le projet EtaCom a notablement participé à ce changement, d'autres facteurs y ont contribué, comme une situation économique favorable et un habile pilotage stratégique du ministre cantonal des finances.

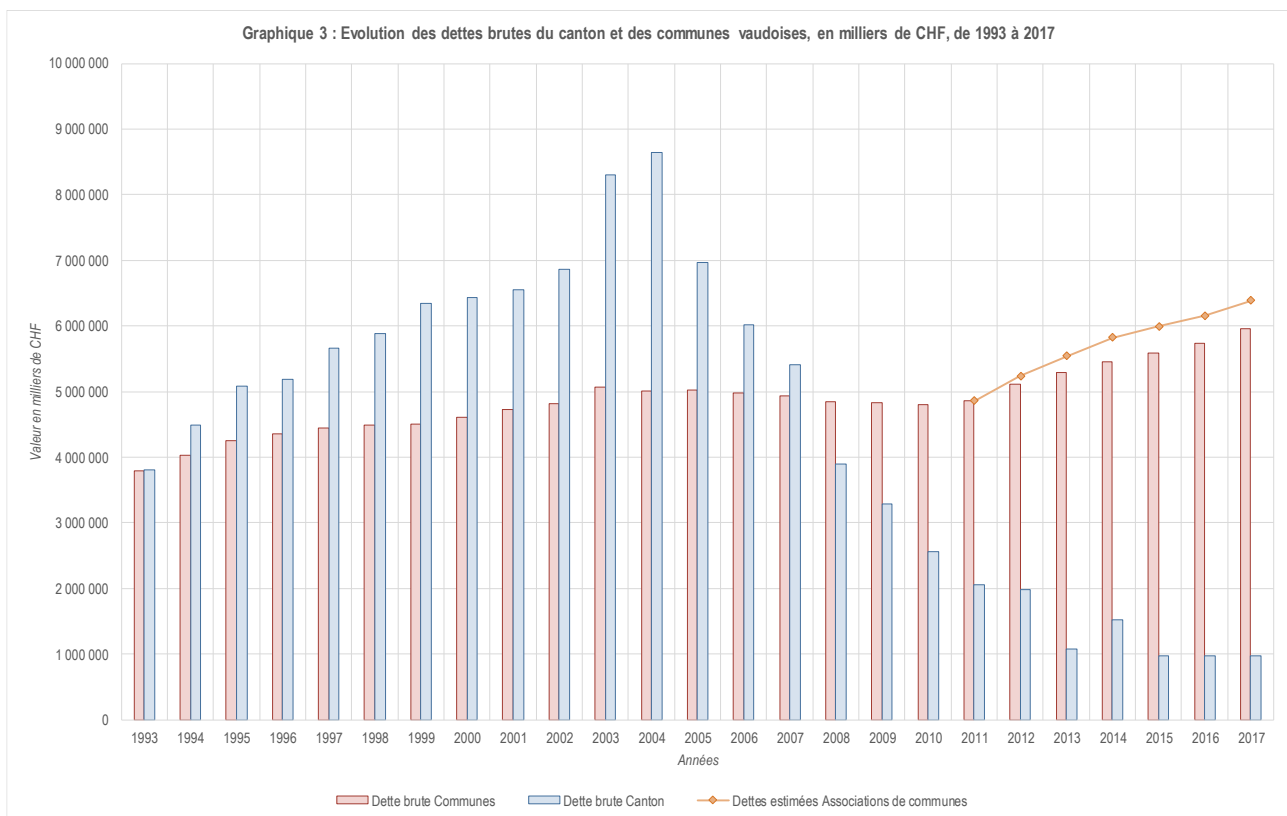
De 2008 à 2012 : de nouvelles réformes

Cette période est marquée par deux transferts de tâches et de charges entre le canton et les

communes, ainsi qu'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) accompagnée d'une réforme de la péréquation intercantonale. En 2008, la RPT produit un report de charges sur le Canton de Vaud et une diminution sensible de ses recettes. Ce phénomène et un ralentissement économique péjorent la situation financière cantonale : la marge d'autofinancement s'amenuise et, par répercussion, les remboursements de la dette diminuent (en particulier en 2011 et 2012).

En 2011 et 2012 ont lieu les deux transferts concernant respectivement la reprise par le canton

de certaines dépenses sociales communales comprises dans la facture sociale et la nouvelle organisation policière vaudoise. Tous deux sont accompagnés d'une bascule de points d'impôts : 6 pts des communes vers le canton pour la facture sociale et 2 pts du canton vers les communes concernant l'organisation policière. Les communes connaissent une relative volatilité de leurs dépenses et recettes courantes sur cette période, même si au final, l'augmentation des deux agrégats est relativement faible. La dette de l'ensemble des communes reprend le chemin ascendant à partir de 2011.



De 2013 à 2017 : changement des équilibres

Les conséquences des bascules de 2011 et de 2012 se font sentir dans les finances cantonales, les dépenses courantes diminuent alors que les recettes continuent d'augmenter de manière conséquente. Sur l'ensemble de la période 1993-2017, les dépenses courantes sont passées de 100 à 207 pts, alors que les recettes courantes ont évolué de 100 à 236 pts. Partant d'une marge d'autofinancement

négative en 1993, celle-ci est fortement positive en 2017. La dette cantonale continue de diminuer de 2013 à 2015, même si elle connaît une augmentation en 2014. Sur la totalité de la période analysée, elle passe de 100 à 26 pts en 2017, avec un maximum à 227 pts en 2004.

En ce qui concerne les communes, la période 2013-2017 est une période de croissance constante. La dette de l'ensemble des communes continue

d'augmenter, de manière relativement conséquente par rapport aux variations passées, à laquelle s'ajoute la dette intercommunale provenant des associations de communes. Ces dernières connaissent un fort développement puisqu'elles répondent à la mise en œuvre de certaines politiques publiques communales qui nécessitent une organisation adaptée par la mise en commun de ressources. L'augmentation des dettes communales et intercommunales s'explique par le développement, ou la réforme, de certaines prestations publiques à charge des communes très

gourmandes en infrastructures : l'école obligatoire, l'accueil de jour des enfants, la gestion des déchets ou encore l'épuration des eaux. Sur la base des données de 2014⁷, la projection montre que l'augmentation des dettes de l'ensemble des communes et intercommunales est très conséquente (courbe orange). Ceci se confirme par des investissements nets en 2013 et 2014 deux fois plus importants pour les communes que pour le canton. Sur l'ensemble de la période 1993-2017, ces dettes augmentent de 100 à 168 pts (157 pts sans les associations de communes).

Graphique 4 : Evolution des dettes brutes du canton et des communes vaudoises, en base 100 (1993), de 1993 à 2017



Des équilibres financiers relatifs

Affirmer qu'un équilibre est « respecté », que les finances communales s'améliorent entre 2011 et 2014 ou encore que « l'équilibre financier entre le canton et les communes sera modifié de manière significative en faveur des communes »⁸ paraît être une douce réduction de la réalité communale au

regard de l'évolution financière présentée ici. Si l'équilibre financier est respecté, questionnons-nous pour savoir sur quelle base. En effet, comme nous l'avons montré, les évolutions des dépenses et des recettes courantes entre le canton et les communes sont différentes : 236 pts pour les recettes

⁷ Sur la base de la situation 2014, la dette intercommunale est projetée depuis 2011 à tendance constante.

⁸ *Rapport sur la situation financière 2013 et 2014 des communes vaudoises en comparaison avec celle du Canton de Vaud*, 2 mars 2016, KPMG, p. 7.

cantoniales, contre 203 pts pour les recettes communales. L'écart d'évolution entre les dépenses cantonales et communales est en revanche beaucoup plus faible, respectivement 207 pts contre 205 pts (Graphique 2, année 2017). De plus, la dette publique varie d'un rapport 1/1 canton-communes en 1993 à quasi 0/1 en 2017. La dette de l'ensemble des communes est 6.1 fois plus élevée que celle du canton, alors qu'elle était identique en 1993. Les concessions réalisées par les communes pour soutenir le canton dans sa politique de désendettement, notamment par un transfert du financement de la facture sociale sur les communes en 2002, ont eu des impacts notoires. Le transfert du financement de la part communale à la facture sociale passant de 33.3% à 50% depuis 2004 a ainsi fait économiser au canton quelques CHF 3.2 mrd⁹ ! L'évolution des (nouvelles) politiques publiques communales sont également facteurs de changements au niveau de l'endettement. Les collectivités locales n'ont pas eu la possibilité d'inscrire une telle augmentation sur la marge d'autofinancement et une diminution aussi conséquente de la dette que celles du canton. Les équilibres ont ainsi évolué, cette constatation se vérifie même en modifiant l'année de référence.

En ce qui concerne l'augmentation de la marge d'autofinancement des communes entre 2011 et 2014, il ne s'agit que de la réponse à l'augmentation

de leur dette. Il est nécessaire de dégager davantage de moyens financiers pour la rembourser dans une durée appropriée. La marge d'autofinancement – ainsi que son évolution – n'a de sens que lorsqu'elle est recontextualisée, notamment en regard de la dette et des investissements qu'elle permet de financer.

Enfin, l'avenir de cet « équilibre financier » est pour le moins incertain, d'autant plus si les impacts des réformes ne sont considérés que dans une perspective cantonale. L'augmentation constante de la dette de l'ensemble des communes n'est pas soutenable à long terme et les conséquences financières de ces mêmes réformes pèsent et pèseront également dans les finances communales. Pour n'en citer que quelques-unes, le développement de l'accueil de jour des enfants (LAJE), les conséquences de l'organisation scolaire (LEO) en termes d'infrastructures, la diminution des recettes fiscales des personnes morales due à la RIE III cantonale (et son anticipation par l'Etat), ainsi que la probable future réforme PF17 (ou RFFA).

Prises individuellement, certaines communes arrivent déjà aux limites d'une situation financière soutenable à moyen et long termes. **Les équilibres financiers ne doivent pas être « respectés », mais construits en fonction de la répartition des tâches, de l'évolution des politiques publiques et des réalités financières communales et cantonale.**

Informations

M. Gianni Saitta | Secrétaire général - Conseiller en stratégie et gestion financières publiques

021 557 81 37 | gianni.saitta@ucv.ch

⁹ Lire l'article : *Facture sociale : un transfert sur les communes oublié*, novembre 2018, Saitta, www.ucv.ch