

Analyse du rapport de la Cour des comptes sur la péréquation intercommunale

Contexte

Le 2 octobre 2019, la Cour des comptes a publié un rapport de plus de 100 pages portant sur la péréquation intercommunale vaudoise. Le présent document vise à mettre sur papier quelques réflexions qui peuvent être faites au sujet du rapport en question.

Dépenses thématiques

La Cour des comptes a décidé de centrer son rapport sur cet aspect spécifique de la péréquation. En effet, faute de directives claires, les dépenses ne sont pas reportées de manière identique par les communes, certaines faisant de « l'optimisation péréquative », voire reportant des dépenses qui ne devraient pas y figurer. Dans ce cadre, la Cour a notamment constaté un manque de directives centralisées pour calculer les dépenses thématiques, les formulaires utilisés à cet effet étant par ailleurs insuffisamment précis. En plus des erreurs et des « optimisations » précitées, cet état de fait a aussi généré du travail supplémentaire pour les communes.

Autres constats importants de la Cour

Après péréquation, certaines communes à fort potentiel fiscal de base se retrouvent avec moins de ressources pour faire fonctionner le ménage communal que des communes plus démunies (voir les études graphiques et explications figurant aux pages 76 et 77 du rapport). Les différents prélèvements (péréquation et facture sociale, ci-après la FS) sur les communes à forte capacité contributive peuvent représenter jusqu'à 98% de leurs recettes fiscales. Cela peut obliger ces communes à augmenter leur taux d'impôt, alors que cela n'est pas l'un des objectifs assignés à la LPIC. Par ailleurs, ces hausses posent des problèmes politiques (référendums).

La situation particulière de ville-centre n'est pas suffisamment prise en compte.

Le critère des ressources communales se base uniquement sur les revenus fiscaux, sans tenir compte des autres sources de revenus, ce qui créerait des inégalités de traitement entre communes.

Le système comptable communal actuel ne permet pas de faire des comparaisons.

Péréquation en général : il existe un manque de suivi et d'analyse des effets de la péréquation et des différents changements qui lui ont été apportés à de nombreuses reprises ces dernières années. Les grandes communes (Lausanne et Yverdon) et les petites communes de moins de 500 habitants sont les seules à avoir toujours été bénéficiaires de la péréquation depuis 2006. À la suite de la réforme de 2011, les communes de 500 à 2000 habitants, qui étaient autrefois bénéficiaires, sont majoritairement perdantes. A noter la page 80 du rapport, qui montre qu'en matière de péréquation directe, la ville de Lausanne a enregistré une hausse du montant perçu par habitant de 118% entre la période 2006 à 2010 d'une part et la période 2011 à 2017 d'autre part.

Pour les autres villes, les gagnantes sont Yverdon (95%), Renens (124%), Aigle (45%), Ecublens (124%), Vevey (45%) et Pully (25%). Les perdantes, qui sont des villes à potentiel fiscal supérieur à la moyenne, sont La Tour-de-Peilz (33%), Morges (23%) et Nyon (1%).

Péréquation indirecte :

- Elle est principalement composée de la FS. Entre 2006 et 2017, elle est passée de 458 Mios à 773 Mios, soit une hausse de 69%.
- Au total, durant cette période entre 2006 et 2017, la FS représente CHF 7,5 milliards.
- Selon l'EMPL de 2010, le nouveau modèle péréquatif devait avoir un effet positif ou neutre pour 70% des communes, ceci malgré les 6 points d'impôts basculés des communes au Canton. Or, en réalité, seul 50% d'entre-elles en a bénéficié, l'analyse préalable à cette réforme ayant été insuffisante et ayant conduit à communiquer des informations inexactes dans l'EMPL.
- Par ailleurs, la baisse des montants à verser qui avait malgré tout été accordée aux communes dans leur ensemble en 2011, suite à la réforme précitée, a été compensée en 4 ans seulement. Autrement dit, la charge pour les communes liée à la facture sociale est redevenue la même qu'en 2010 vers 2015, mais avec 6 points d'impôts en moins... Par la suite, aucun rectificatif n'a été mis en place.
- La facture policière représente des montants bien moindres (66 Mios en 2017). Depuis 2013, elle n'augmente que de 1,5%.

Péréquation directe : entre 2006 et 2017, elle est passée de 331 Mios à 658 Mios. Durant ces 11 ans, 6,1 milliards ont donc été redistribués entre les communes. La hausse a été modérée jusqu'en 2010. En 2011, l'introduction des couches population et solidarité l'ont fait exploser (+56% en une année entre 2010 et 2011 / +110% entre 2006 et 2017). Le montant alloué aux dépenses thématiques a aussi passablement augmenté (+65% en 11 ans).

Degré d'autofinancement des communes (rapport entre la marge d'autofinancement et les investissements) : il est passé sous la barre des 100% en 2011. En 2017, il n'est plus que de 76%. Toujours en 2017, 40% des communes sont même sous la barre des 70%. A noter qu'avant la prise en compte de la péréquation directe, seul 34% des communes est sous cette barre, de sorte que dite péréquation, globalement, augmente le nombre de communes n'ayant pas un degré d'autofinancement acceptable. Là encore, les villes sont celles qui voient majoritairement une amélioration de leur degré d'autofinancement après péréquation directe (53%). Si l'on considère les communes dans leur ensemble, après péréquation directe, 60 à 70% voient leur situation se péjorer. Il faut toutefois nuancer le propos si l'on prend en compte la FS. Par exemple, Lausanne, principale bénéficiaire de la péréquation directe, devient une des plus importantes contributrices de la péréquation si l'on tient compte de la FS.

Neutralité des coûts : même si c'est un peu enfoncer une porte ouverte, la Cour souligne que dans le cadre de l'actuelle réforme que la péréquation, les objectifs des communes (baisse des charges de la FS) et ceux du Canton (principe de la neutralité financière pour l'Etat dans la durée) sont contradictoires et impossibles à atteindre dans un domaine où les charges sont en croissance.

Moyens alloués au SCL et à la COPAR : très insuffisants au vu de l'ampleur de leurs tâches. Il en résulte notamment des insuffisances en matière de contrôle, notamment pour les dépenses thématiques, qui ne bénéficient d'aucun contrôle centralisé, que se soit du SCL, de la COPAR ou du CCF.

Opportunités et risques découlant du rapport de la Cour

Opportunités :

- L'analyse de la Cour au sujet des effets excessifs de la péréquation, qui fait que certaines communes à fort potentiel se retrouvent avec moins de moyen pour faire vivre le ménage communal que des communes à la base moins bien nanties, constitue un argument très fort, validant la position de l'AdCV et de la majorité de ses membres en la matière. En effet, la Cour est une instance sérieuse et neutre dont l'impartialité pourra difficilement être mise en cause ;
- Idem pour son analyse de la FS et de ses effets sur les communes, notamment leur marge d'autofinancement ;
- Son analyse de la révision 2010/2011 de la péréquation et de la bascule des 6 points d'impôts est également très intéressante : comme indiqué plus haut, elle montre tout d'abord que contrairement à ce que le CE a indiqué dans son EMPL, ce n'est pas une majorité des communes qui a été gagnante ou pas impactée (70% selon l'EMPL) dans cette opération, mais seulement 50% d'entre elles. Ensuite, elle montre que vu la hausse vertigineuse de la FS, le « cadeau » fait aux communes en 2011 a été compensé en 4 ans seulement, de sorte qu'en 2015, on en été revenu au même point qu'en 2010 quant au montant facturé aux communes pour la FS, celles-ci ayant, en plus, perdu les 6 points d'impôts basculés au Canton. Cela démontre, à mon avis, que dans le cadre des négociations actuelles, si nous devons renoncer à une partie de nos revendications par rapport au financement de la facture sociale, il faudrait le faire sur les 315 millions d'aide immédiate plutôt que sur la question de la non-participation des communes au financement de la FS après la bascule où là, il faudrait être intraitables.

Risques :

- Le risque principal réside dans la volonté de la Cour que les communes dévoilent leurs revenus autres que fiscaux dans le cadre de la péréquation. Cette idée a clairement été rejetée par nos membres lors des ateliers sur la péréquation. Ces revenus sont aussi un moyen pour passablement de communes de survivre financièrement et de faire tourner le ménage communal malgré les ponctions subies dans le cadre de la péréquation et de la FS ;
- Le renforcement du plan comptable constitue aussi un risque. Le Canton a choisi une version « light » de MCH2. Il ne s'agirait pas que les communes doivent se montrer très transparentes financièrement parlant, alors que le Canton, lui, pourrait dissimuler une partie de ses revenus et de sa fortune par des astuces comptables ;
- Le renforcement de la présence du Canton dans la gouvernance de la péréquation est lui aussi un risque, notamment si ce renforcement signifie que la position des faîtières de communes sera moins (ou plus) prise en compte.
-

Recommandations de la Cour

Dans le cadre de son rapport, la Cour a formulé 8 recommandations sur lesquelles je me suis brièvement exprimé ci-dessous :

1. Doter le modèle péréquatif des principes d'une gouvernance performante, à la hauteur des enjeux financiers et politiques que vise la péréquation intercommunale (page 41),

Définir des objectifs péréquatifs mesurables et doter le SCL et la COPAR de moyens supplémentaires semble être de bonnes choses. Renforcer le rôle de l'Etat dans la

gouvernance de la péréquation intercommunale au détriment des faîtières, comme le souhaite la Cour, est par contre plus inquiétant.

2. Adopter des mesures transitoires pour contrôler le contenu des formulaires thématiques du système actuel (page 52),

Dans l'absolu, la Cour a raison. Il faut corriger les erreurs quand il y en a et un bon moyen d'y arriver est de fournir des directives et formulaires clairs et précis et de faire des contrôles. Cela vaut-il la peine de faire maintenant tous ces efforts pour prendre des mesures transitoires alors que la péréquation intercommunale va être totalement révisée ? La question se pose. A noter que dans sa lettre du 27 septembre 2009, le SCL (service des communes et du logement) y a répondu par la négative (voir en annexe du rapport).

3. Définir la notion de villes-centres et leurs besoins et créer un volet péréquatif séparé (page 65),

Le modèle AdCV de péréquation, préparé par Carine Tinguely et Jean-Yves Thévoz, prend effectivement en compte les particularités des villes-centres.

4. Maintenir un soutien aux communes enregistrant des surcharges en matière d'entretien des forêts (page 66),

Cette recommandation ne va en revanche pas tellement dans le sens de notre modèle, qui veut limiter, voire supprimer, le volet dépenses thématiques qui est trop manipulable.

5. Définir précisément les indicateurs ou les données servant de base au calcul du retour du volet de la péréquation des besoins/charges structurelles et contrôler leur fiabilité (page 69),

Cette recommandation rejoint tous les projets en cours (AdCV, UCV, CE) où la fiabilité des données de base et des calculs est exigée.

6. Introduire un modèle comptable permettant de pouvoir mesurer le coût des politiques publiques intégrées à la péréquation des besoins/charges thématiques (page 70),

Pas sûr que la version « light » de MCH2 que le canton de Vaud a choisi de mettre en place permette une telle analyse. A noter toutefois que la proposition de la Cour va plus loin que simplement harmoniser les comptes. Elle souhaite également des directives précisant ce que ces comptes contiennent. Cette idée n'est pas sans danger pour les communes (voir plus haut, le chapitre opportunités et risques découlant du rapport de la Cour).

7. Prévoir l'évolution des coûts des politiques publiques intégrées à la péréquation des besoins/charges thématiques (page 71),

Voir remarque plus haut.

8. Mieux évaluer les revenus des communes à établir par la prise en compte de tout ou partie des revenus du patrimoine financier (page 86).

Cette recommandation, nos membres n'ont voudront pas. Personne ne souhaite que les quelques revenus communaux qui échappent à la péréquation et la FS puissent à leur

tour être contrôlés/ponctionnés. Nous avons également renoncé à cette option dans le modèle de future péréquation que nos spécialistes ont préparé. On notera toutefois que dans le chapitre consacré à ce point, la Cour relève également que les dettes des associations intercommunales devraient être prises en compte, point de vue que l'on peut partager.

Le Secrétaire Général
Siegfried Chemouny

Mont-sur-Rolle, le 29 novembre 2019