

Faut-il mettre Vaud et Genève sous tutelle?

De quand datent les derniers comptes excédentaires des grands cantons

De quand datent les derniers comptes excédentaires des grands cantons romands? S'en souvient-on encore? Chez les Vaudois, cet heureux événement eut lieu pour la dernière fois en 1989. De minuscules d'ailleurs, dus au boom immobilier et à ses conséquences fiscales. «Ensuite, note un haut fonctionnaire, ces gains exceptionnels ont été budgétés à nouveau, un peu comme si un particulier comptait sur sa chance à la loterie pour boucler ses fins de mois.» Mais il n'y a pas eu de nouveau bingo. Les chiffres rouges en sont à leur quinzième anniversaire et l'endettement a pris des proportions monstrueuses. La dette publique cumulée de Vaud et Genève dépasse les 20 milliards de francs. En Californie, cinquième économie du monde, une dette par habitant huit fois moindre a provoqué l'an dernier une crise politique sans précédent, l'éviction forcée du gouverneur et l'arrivée au pouvoir du brave Schwarzie. On a sonné le tocsin. Chez nous, rien. Ou presque. Car les quelques soupirs, regrets ou commentaires désabusés sur «ces années difficiles» ne peuvent pas tenir lieu d'alarme. Une conférence de presse et puis s'en vont. Tout le monde fait comme si ces sommes englouties n'existaient pas, comme si on pouvait les refouler. Comme si les générations à venir n'allaient pas payer la facture!

Las de jouer les Cassandre, quelques magistrats s'échinent puis se résignent. Dans l'opinion s'installe une dangereuse inconscience. Qui croit encore que Vaud ou Genève vont un jour rembourser l'entier de leur dette? Qui pense sérieusement que, durant dix, vingt ou trente ans, des excédents de quelques dizaines ou centaines de millions vont être affectés à éponger le passé? Personne, en vérité. J'ai entendu récemment un ministre genevois se gausser en privé des soucis de sa collègue chargée des Finances. La dette? Un simple indicateur dont il faut évidemment tenir compte, rien de plus. Comme l'inflation, en somme. Encore un petit verre de blanc? Quant aux Vaudois, leur Conseil d'Etat prétend toujours atteindre l'équilibre budgétaire en 2007. Pour cela, il faudrait poursuivre les coupes prévues dans le budget, rattraper les dépassements imprévus d'années comme 2003, digérer les éventuelles baisses d'impôts décidées par le peuple à l'échelon cantonal ou fédéral, et

assumer toutes les nouvelles charges à venir. Lorsqu'ils parlent de leurs finances, les gouvernements vaudois et genevois ont perdu leur crédit.

Les efforts nécessaires vont être rudes? Certainement. Ils sont impossibles? Voire. Les cantons lémaniques ne sont pas les plus mauvais élèves de Suisse par hasard. Ils vivent en permanence au-dessus de leurs moyens et sont plus dépensiers que la moyenne. De 1991 à 2001, les subventions octroyées chaque année par le canton de Vaud ont ainsi connu une croissance moyenne de 9%. Cette dernière se fût-elle limitée à 6% que les comptes 2001 auraient bouclés sur des excédents de plusieurs centaines de millions.

Il n'en va pas différemment de la fonction publique. Traditionnellement en Suisse occidentale, l'Etat, tout empreint de culture française, aime à disposer de serviteurs. La part de l'Etat (cantons et communes cumulés) à la richesse nationale est en moyenne de 19% en Suisse alémanique. Elle est de 25% en Suisse occidentale. Ici aussi, un retour à la moyenne suffirait à nous tirer d'affaire.

Plus facile à dire qu'à faire, c'est vrai. Mais malgré toutes ces années de déficits budgétaires, on ne voit pas la moindre tendance s'esquisser en ce sens. De 1995 à 2003, les charges de personnel ont connu une expansion de 25% à Genève. Durant la même période, la masse salariale vaudoise a même bondi de 35%! Cent millions de salaires supplémentaires entre 2002 et 2003! Cette progression à peine croyable est due pour moitié à une augmentation du nombre de postes, et pour l'autre aux augmentations de salaires automatiques distribuées par l'Etat. C'est sans doute ce que les syndicalistes fonctionnaires (ou est-ce l'inverse?) appellent le démantèlement du service public.

Bien d'autres communautés de par le monde ont été confrontées à des situations semblables. La Suède, prise de vertige face à des déficits abyssaux, a entrepris des réformes radicales. Durant les années 80 déjà, les administrations ont dû réduire chaque année leur budget de 2%. Puis l'administration publique a fondu, en quinze ans, de 400 000 à 220 000 fonctionnaires. Le statut de fonctionnaire a été réformé, l'avancement à l'ancienneté supprimé. Depuis 1998, la Suède a renoué avec les excédents et la capacité de financer de nouveaux projets. Le «modèle scandinave» n'en est pas mort pour autant: le pays est toujours en tête du classement européen de la lutte contre la pauvreté et de l'espérance de vie. Et l'essentiel de ce processus a été conduit par des gouvernements sociaux-démocrates.

Il n'est plus temps de se cacher la vérité. Il n'est plus possible d'annoncer à Pâques des découverts que l'on comblera à la Trinité ou à la saint-glinglin. On entend à Zurich ou à Berne certains financiers ou politiciens se demander si

les cantons des bords du Léman ne devraient pas être mis sous contrôle. Une tutelle, comme les communes de Loèche ou de Chavannes? Cet avertissement, si exagéré qu'il paraisse, souligne l'enjeu réel. C'est ici que se joue la véritable autonomie des Romands. Et pas ailleurs.

La menace d'une mise sous tutelle ne fait pas peur aux communes neuchâtelaises

Après l'adoption d'une nouvelle clé de répartition des ressources, les autorités redoutent moins de se retrouver sous la férule de l'Etat. Les tensions ne manquent pourtant pas

La mise sous tutelle rappelle un peu la «maison de correction» que l'on promettait aux enfants turbulents autrefois. C'est une menace, une éventualité lointaine. Avant l'adoption de la péréquation, L'exécutif du Locle agitait lui-même la crainte de se retrouver sous tutelle, faute de ressources financières. Quant à Noiraigue, parfois obligée d'emprunter de l'argent pour payer les salaires, elle survit dans la dépendance financière du canton qui lui a versé 70 000 francs l'an dernier. Mais le village n'est pas encore sous sa tutelle. Il y a loin de la coupe aux lèvres.

Le chef du Service des communes, André Rüedi, ne se souvient que d'une mise sous tutelle, dans les années 1960. C'était à Brot-Dessous, dans les gorges de l'Areuse, où trois hameaux forment un village d'une grosse centaine d'habitants. Les bisbilles locales n'avaient pas permis de constituer les autorités. Pendant un certain temps, un délégué de l'Etat s'occupait des affaires courantes. Mais la situation ne dura pas: «Dès que le canton parla de faire fusionner le village avec Boudry, Rochefort ou Noiraigue, les habitants eurent un sursaut civique.»

«Il est plus fréquent que l'Etat intervienne au plan financier, relève André Rüedi. Nous avons la possibilité de refuser un budget communal quand il n'est pas équilibré et que la réserve comptable est épuisée.» En général, cela

signifie une hausse des impôts. La décision appartient au Conseil général, puis au peuple par le biais du référendum.

En cas de refus, la mesure peut quand même être imposée. Il n'y a pas que des petits villages qui subissent ce sort. En 1991, l'Etat avait refusé le budget de la commune de Neuchâtel. Aujourd'hui, la Ville est toujours très endettée, et sa réserve comptable, ou fortune nette, se situe aux alentours de 8 millions pour 33 000 habitants, soit moins de 300 francs par habitant, alors qu'elle atteint 2200 francs à Auvernier ou 3797 francs à Marin. En comparaison, la moyenne cantonale se situe à 1241 francs.

Neuchâtel joue à l'équilibriste, mais elle en a les moyens, car elle peut compter sur près de 30 millions d'imposition des personnes morales. Ce n'est pas le cas du Locle, avec quatre millions de fortune nette. «En général, la fortune nette ou réserve comptable des villes est moins bonne que dans les petites localités», résume André Rüedi.

Mais, au juste, de quoi est constituée cette fortune nette, ou réserve comptable, qui représente l'excédent des actifs sur les dettes? «Elle est alimentée par les bénéfices des exercices antérieurs. Elle se réduit d'autant lorsque les comptes présentent un déficit», explique André Terraz, chef des Services financiers de La Chaux-de-Fonds, où elle atteint actuellement 12,8 millions. «A la belle époque, quand on prêtait de l'argent à des villes comme Lausanne, nous avions des titres à l'actif du bilan», se rappelle André Terraz.

La fortune nette n'est heureusement pas seulement composée de titres ou des bénéfices d'exercices. Les biens du patrimoine administratif (Hôtel de ville, musées, écoles, etc.) y figurent, bien qu'ils soient inaliénables, précise André Rüedi. Ceux du patrimoine financier (par exemple, des locatifs) et les gains sur des ventes immobilières (terrains) alimentent encore cette fortune nette. Elle correspond à la richesse réelle d'une localité. Par exemple, la dette du Locle est d'environ 150 millions, mais ses biens atteignent 154 millions. La différence de 4 millions représente la fameuse réserve comptable, qui permet de différer une hausse d'impôt, entre autres.

Bénéfices maquillés

Dans les communes riches, il est fréquent de maquiller un bénéfice d'exercice en amortissant des dettes plus rapidement que ne le demande la loi. Ainsi, les charges en intérêts passifs sont réduites. Mais ces amortissements supplémentaires font la démonstration que le contribuable est trop taxé. A La Côte-aux-Fées (fortune nette de 7,5 millions), l'imposition de l'entreprise

Piaget rapporte tellement d'argent que les habitants pourraient pratiquement être exonérés d'impôts.

C'est dire si les effets de la péréquation, qui chargeront plus lourdement cette riche commune, ne prendront pas la tournure catastrophique annoncée par les autorités. Avant d'augmenter les impôts, les autorités locales de ce paradis fiscal ont encore une belle marge de manœuvre devant elles.

La ville américaine vient d'être mise en faillite. Un scénario qui ne se profile de loin pas pour les collectivités publiques du canton.

La ville de Vevey avait été mise sous régie en 1936. Sa mauvaise situation financière actuelle est néanmoins sans comparaison avec celle de la ville d'Atlanta.

«Heureusement, nous n'en sommes pas encore là», sourit Fabrice Weber, directeur de l'Autorité de surveillance des finances communales vaudoises. Alors que la ville américaine de Détroit, symbole de l'automobile triomphante, vient d'être mis en faillite, ce scénario ne se profile de loin pas pour les villes de ce canton dont les finances ont défrayé la chronique ces derniers mois. «Leur situation reste bonne, mais elle est globalement en train de se dégrader en raison de leur marge d'autofinancement qui s'érode, lentement mais sûrement pour beaucoup d'entre elles», explique Brigitte Dind, secrétaire générale de l'Union des communes vaudoises (UCV).

Selon une étude des budget communaux 2013, une commune sur cinq va devoir recourir à l'emprunt pour assumer ses charges de fonctionnement. Les trois quarts devront financer leurs investissements par l'emprunt. Et 7 sur 10 vont voir leur niveau d'endettement augmenter par rapport à 2012.

Plusieurs précédents

Les cas de communes vaudoises mises en faillite par le passé sont peu nombreux. Vevey a été mis sous régie en 1936, tout comme Lavey-Morcles quelques années plus tard. Dans les années cinquante, la commune du Châtelard, dont la fusion avec celle des Planches a donné naissance à la ville de Montreux en 1962, avait aussi été mise sous contrôle par l'Etat.

Le cas le plus récent est celui de Chavannes-près-Renens, en 2002. La commune, endettée à hauteur de 42 millions, s'était retrouvée dans l'impossibilité de rembourser un prêt de 5 millions. Face à la menace de fusion ou de démembrement qui pesait, le Grand Conseil lui avait finalement accordé une garantie provisoire de financement de 18,5 millions, incluant un premier prêt de 5 millions. De son côté, la commune avait dû

augmenter son taux d'imposition, instaurer une taxe pour les déchets et vendre du patrimoine.

«Il y a deux cas distinct, précise Brigitte Dind: le Conseil d'Etat peut mettre sous régie toute commune dont les autorités se sont écartées de leurs devoirs, notamment financiers. Dans ce cas, de nouvelles élections peuvent être ordonnées. Dans le cas de la mise sous contrôle - moins grave -, l'Etat nomme un groupe de travail qui remplace provisoirement la Municipalité.»

SECTION II MISE SOUS CONTRÔLE

Art. 165 Motifs 1

Le Conseil d'Etat, après enquête, met sous contrôle toute commune qui se trouve ou, de façon certaine, se trouvera dans l'impossibilité durable de faire face, à l'échéance, à ses obligations pécuniaires. 2 La même mesure peut être prise par le Conseil d'Etat dans les cas visés à l'article 150, lorsque leur gravité ne lui paraît pas justifier la mise sous régie. Art. 166 1 Le Conseil d'Etat fait rapport au Grand Conseil, lequel, dans sa prochaine session, confirme ou révoque la mesure prise.