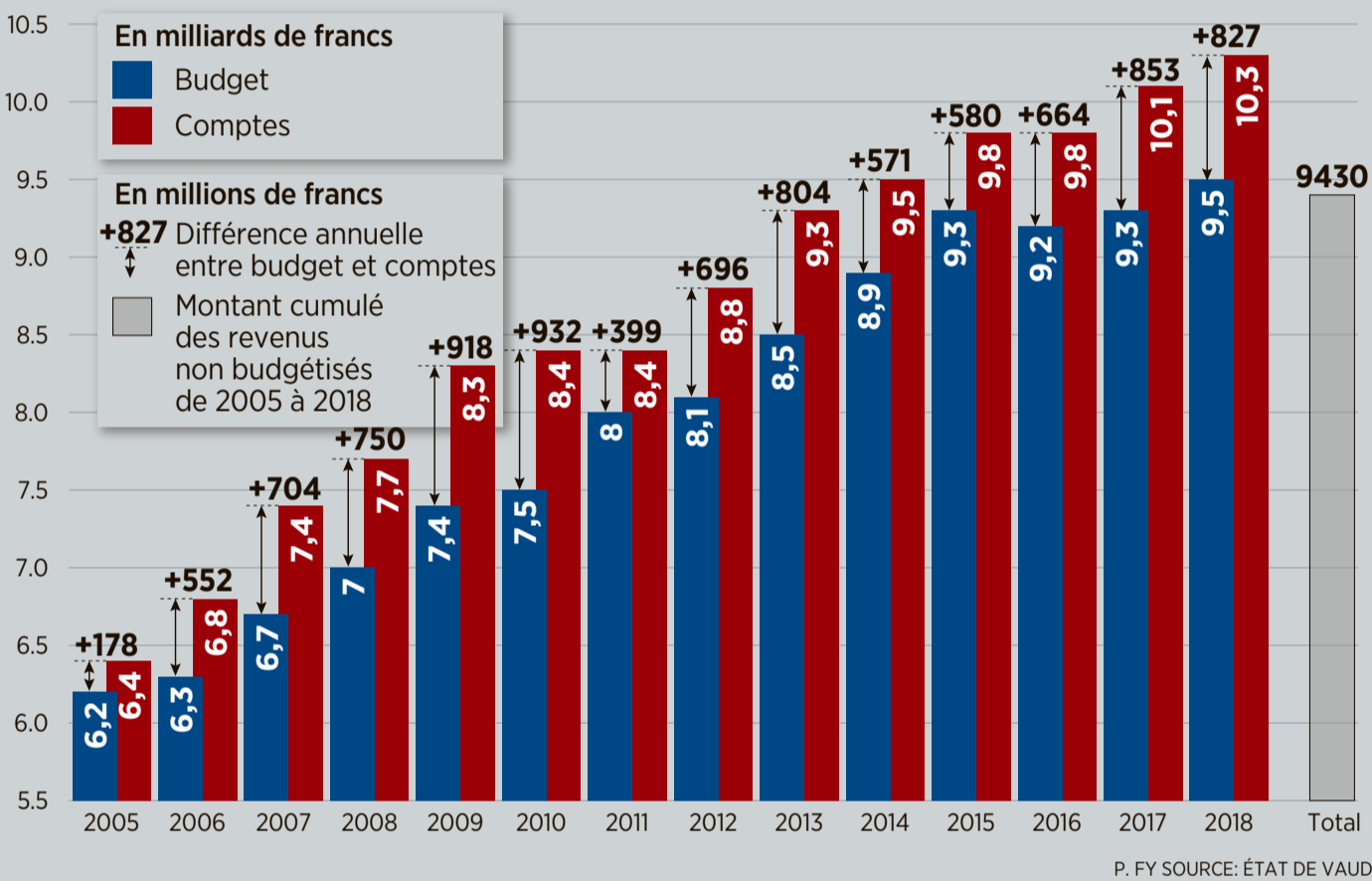


Pourquoi Vaud prévoit-il ses revenus trop bas?

En 14 ans, les rentrées d'argent de l'État ont été supérieures de 9,4 milliards de francs aux prévisions. Les spécialistes de Standard & Poor's, à Paris, sont meilleurs en calcul

Les revenus de l'État de Vaud depuis 2005

Différence entre les revenus budgetés et les revenus effectifs



Mathieu Signorelli

Il y a un mois, Pascal Broulis annonçait pour la 14^e année consécutive que les comptes de l'État de Vaud bouclaient sur un excédent de revenus. Et que les rentrées d'argent étaient bien supérieures aux attentes en 2018: 10,3 milliards de francs au lieu de 9,5 milliards. L'écart de 827 millions, le gouvernement l'a utilisé presque en entier pour «des écritures de bouclage»: préfinancements, compensations, subventions, amortissements, etc. Et comme chaque année, le Contrôle cantonal des finances a recommandé jeudi au parlement d'approuver ces comptes.

Un tel écart entre le budget et les comptes n'est pas nouveau. Depuis 2005 et le retour de l'État dans les chiffres noirs, les rentrées d'argent non prévues atteignent 9,4 milliards, soit 674 millions par an en moyenne. Au lieu d'engranger 11,9 milliards sur cette période, l'État en a touché 121,3. L'écart est de 8,4%.

Éléments imprévisibles

Le gouvernement se défend de sous-estimer ses revenus pour brider le parlement lors du vote du budget. «Ces écarts s'expliquent par des éléments difficilement prévisibles», note Pascal Rattaz, chef du Service d'analyse et de gestion financière. «En 2018, plus de la moitié de l'écart est due à l'augmentation des recettes fiscales. Le reste représente la part cantonale à l'impôt fédéral direct et l'impôt anticipé. Nous ne sous-évaluons pas ces

«Nous cherchons à avoir une vision cash. L'État présente une comptabilité d'engagements»



Christophe Doré
Directeur associé,
Standard &
Poor's

chiffres en préparant le budget. Ils sont chaque fois challengés.»

Certains y arrivent pourtant mieux que l'État lui-même pour

prédire ses rentrées d'argent. La société américaine Standard & Poor's (S&P), qui accorde la note AAA au Canton, établit aussi chaque année ses prévisions. Les calculs des spécialistes basés à Paris sont plus proches du résultat final que ceux de l'administration vaudoise: un écart de 3,8% en 2015, 5,4% en 2016 et 7,1% en 2017. L'analyse 2018 n'est pas encore publiée.

«Standard & Poor's se base sur nos chiffres et les documents que nous leur présentons, mais les re-travaille, ajoute Pascal Rattaz. Nous n'avons aucune influence sur ces analyses.» En fait, les méthodes sont différentes. S&P exclut une kyrielle d'éléments: écritures de bouclage, amortissements, provisions, éléments non monétaires, etc. «Nous cherchons une vision

cash, une vision trésorerie, pour faciliter les comparaisons», note Christophe Doré, directeur associé chez S&P. «L'État de Vaud, comme les autres collectivités publiques, présente davantage une comptabilité d'engagements. Nous appliquons nos normes à toutes les collectivités et entreprises que nous notons, dans le monde entier.»

Christophe Doré parle d'«une certaine volatilité des recettes fiscales», due à l'implantation d'entreprises et de contribuables importants, et des revenus non fiscaux, comme les dividendes de la BNS. «Ces difficultés ne sont pas propres à l'État de Vaud.»

Toutes les collectivités publiques n'ont pas de tels écarts. La Confédération a terminé sur un écart de 3,1% en 2018: des revenus de 73,5 milliards au lieu de 71,3. Lausanne est dans les mêmes eaux (0,5% en 2015, -1,5% en 2016, 4,1% en 2017), sauf pour 2018 (-6,7%). «Établir des prévisions pour une Ville peut être plus facile, notamment lorsque sa situation est moins volatile et ses bases fiscales plus stables», selon Christophe Doré.

Une collectivité qui peine à prévoir ses revenus, comme le Canton de Vaud, mérite-t-elle tout de même un triple A? Oui, selon l'expert parisien. Il vante une «approche prudente» tenant compte de possibles retournements. «Dans notre jugement de la situation financière et dans la fixation de la note à long terme du Canton de Vaud, nous prenons notamment en compte cette prudence, sa prudence dans la gestion de sa dette, son cadre institutionnel et sa santé économique.»

Grand Conseil

Un début de doutes officiels

Les critiques du Grand Conseil sont encore feutrées à l'encontre des prévisions toujours inférieures à la réalité. Mais quelques interrogations émergent ici et là. Ainsi la Commission de gestion tient-elle à se faire expliquer la méthode budgétaire, comme elle l'a écrit dans son rapport annuel publié il y a deux semaines. Douterait-elle de la sincérité du budget? Lors de sa conférence de presse, les réponses étaient précédées de sourires gênés. «C'est une bonne question. Notre premier souci n'était pas la

sincérité budgétaire, mais nous voulions avoir l'assurance que les conseillers d'État puissent intervenir dans tout le processus budgétaire de leur département», répond le socialiste Arnaud Bouverat. En gros, la commission voulait être certaine que les grands chiffres ne se décident pas uniquement au Département des finances. «Tous les conseillers d'État ont la possibilité d'intervenir, même si tous ne le font pas», conclut Arnaud Bouverat.

Des normes comptables plus «politiques» que «fidèles»

● Chaque année, au printemps, les responsables des collectivités publiques sont tenus d'informer sur l'état des finances via la présentation des comptes annuels. Les montants communiqués à la population reflètent-ils les faits économiques? Pas toujours.

L'anarchie a longtemps prévalu au niveau des pratiques des Cantons et des Communes. Fédéralisme oblige, chacun y allait de sa méthode. Le modèle comptable harmonisé de deuxième génération (MCH2) est venu mettre un peu d'ordre. Il s'agit d'un ensemble de recommandations émises par la Conférence des directeurs cantonaux des finances que les Cantons ont progressivement adopté à partir de 2008. MCH2 est censé améliorer la comparabilité des comptes publics et la transparence pour les citoyens.

«Il n'y a pas de disposition fédérale qui contraigne les Cantons à uniformiser leurs pratiques comptables, rappelle Nils Soguel, professeur à l'IDHEAP et président du Conseil suisse de présentation des comptes publics. MCH2 consiste en vingt recommandations que chaque Canton applique en fonction de ses préférences. Certains les appliquent de manière maximale et d'autres de manière plus légère.»

Dans un article intitulé «La présentation des comptes publics au service du politique», publié en 2015 dans la revue suisse «Expert Focus», Nils Soguel et Maxime Clémenceau, docteur en administration publique, explorent ce qu'ils appellent la «cosmétique comptable». Une pratique qui «consiste à transformer les états financiers afin qu'ils ne reflètent pas la situation telle qu'elle est, mais telle que les responsables souhaitent la présenter, soit en exploitant les règles existantes, soit en les ignorant».

Dans sa marche vers l'harmonisation, la Conférence des directeurs cantonaux des finances n'a pas voulu appliquer complètement les standards internationaux IPSAS (International Public Sector Accounting Standards). Des normes avec lesquelles les comptes présentent fidèlement les faits économiques. Les ministres cantonaux ont préféré opter pour un cadre qui permette une présentation plus «politique». «Les partisans d'une telle conduite politique ont notamment mis en avant le principe de prudence pour que le MCH2 offre la possibilité de s'écarter du principe de l'image fidèle, écrivent les deux auteurs. Les amortissements dits «supplémentaires» font partie de ces outils.»

Ces amortissements supplémentaires, qui ne sont des amortissements que par leur nom, sont comptabilisés de «manière discrétionnaire en charge dans le compte de résultats, précisément pour éviter l'apparition d'un excédent de revenus trop marqué», continuent les deux experts.

En camouflant ainsi le surplus structurel, les responsables des Finances publiques peuvent plus aisément maintenir une pression fiscale élevée ou un niveau de prestations plus faible. Résultat, les Cantons qui recourent le plus à ces opérations de «cosmétique comptable» sont ceux qui devraient connaître une meilleure situation financière à l'avenir, selon Soguel et Clémenceau.

«Il n'y a pas de disposition fédérale qui contraigne les Cantons à uniformiser leurs pratiques comptables»



Nils Soguel
Prof. de finances
publiques
à l'IDHEAP

Seulement, ce genre de pratiques a des effets gênants sur le long terme. D'abord, on assiste à un glissement des décisions financières. Normalement, les choix en la matière doivent se faire lors du débat budgétaire. Moment où le Législatif donne l'autorisation de dépenser à l'Exécutif. Or, avec la prolifération des écritures de bouclage qui couvrent les artifices comptables, c'est aux comptes que le gouvernement procède à des choix financiers. Par exemple, le Conseil d'État vaudois a décidé de son propre chef de préfinancer la RIE III dans les comptes 2017. Dans une récente tribune publiée dans ce journal, Pascal Broulis a appelé cela «une marge de manœuvre stratégique à disposition du Conseil d'État».

L'autre point dommageable de cette «cosmétique comptable» est son coût pour la population. Surtout pour un canton comme Vaud qui n'a plus qu'une dette comptable. En permettant des excédents structurels, «l'effort de financement sollicité de la population est excessif par rapport aux prestations publiques fournies», notent les deux auteurs. Autrement dit: le contribuable n'en a pas pour son argent. **Renaud Bournaud**