

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

portant sur la prolongation d'un an des délais de traitement pour l'initiative SOS Communes en vue de lui opposer un contre-projet

1. RAPPEL CONCERNANT L'INITIATIVE SOS COMMUNES

L'initiative SOS Communes a été déposée le 9 juin 2021. Son aboutissement formel a été constaté le 29 juin 2021. L'initiative a récolté 13'457 signatures, soit 1457 paraphes de plus que le minimum requis (12'000).

Cette initiative prévoit une reprise par l'Etat de la totalité de la participation des communes à la cohésion sociale (PCS), reprise qui serait en partie compensée par une bascule de 15 points d'impôt des communes à l'Etat. L'initiative engendrerait donc une surcharge nette annuelle pour l'Etat de CHF 300 millions environ, en l'état actuel des choses, l'Etat devant ensuite prendre à sa charge l'entier de l'augmentation des dépenses sociales, dont un tiers est aujourd'hui à charge des communes. Il est à noter que la bascule de 15 points d'impôt prévue par l'initiative représenterait un montant correspondant, peu ou prou, à celui payé aujourd'hui par toutes les communes en fonction de la valeur de leurs points d'impôt. L'essentiel du transfert de charges voulu par l'initiative profiterait donc aux communes qui aujourd'hui paient l'écrtage et à celles qui perçoivent des impôts conjoncturels (impôts sur les successions et les donations, impôt sur le gain immobilier, droit de mutation et impôt des frontaliers), recettes dont une proportion sert à financer la PCS.

2. CONTEXTE

2.1 Délai de traitement des initiatives

L'initiative SOS Communes est de rang législatif. Elle a été présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. Une fois transmise au Grand Conseil, cette initiative pourra être soit rejetée, soit acceptée. En cas de rejet par le Grand Conseil, l'initiative serait soumise au vote du peuple, le cas échéant accompagnée d'un contre-projet. En cas d'approbation par le Grand Conseil, l'initiative entrerait en vigueur sans passer par un vote populaire. Elle resterait néanmoins susceptible de référendum facultatif.

Selon l'art. 123 de la Loi du 5 octobre 2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP), le Conseil d'Etat dispose de 15 mois à partir de l'aboutissement d'une initiative pour transmettre son préavis au Grand Conseil, l'initiative devant pouvoir être soumise au peuple au plus tard dans les deux ans qui suivent son dépôt. Le Grand Conseil peut prolonger ce dernier délai d'un an si le Conseil d'Etat prévoit d'accompagner son préavis d'un contre-projet, ce qui prolongerait d'autant celui dont dispose l'exécutif pour présenter un projet au Grand Conseil.

2.2 Etat des négociations entre l'Etat et les communes

Pour rappel, les négociations entre l'Etat et les communes ont franchi une première étape avec la signature de l'accord du 25 août 2020 entre le Conseil d'Etat et l'UCV. Cet accord a instauré un rééquilibrage en faveur des communes échelonné jusqu'à atteindre, en 2028 au plus tard, CHF 150 millions annuels et pérennes. Pour la période 2021-2028, cela représente un engagement de l'Etat de CHF 715 millions, auquel il faut encore ajouter CHF 125 millions supplémentaires accordés lors du bouclage des comptes de 2021.

Suite à cet accord, les discussions avec les faîtières des communes ont rapidement repris sur la nouvelle péréquation (NPIV). Elles ont toutefois été vite rééchelonnées notamment en raison du renouvellement successif des autorités communales et cantonales. La reprise des travaux au sein de la plate-forme canton-communes est prévue d'ici la fin du mois de septembre 2022. L'intention du Conseil d'Etat est de parvenir rapidement, tant que faire se peut, à une solution négociée avec les faîtières des communes pour l'ensemble du système de péréquation, y compris la PCS, de manière à pouvoir présenter ce projet tout aussi rapidement au Grand Conseil.

2.3 Lien avec les autres dossiers financiers

La PCS fait partie intégrante du système de péréquation intercommunal, car elle est répartie selon des critères péréquatifs. Sa reprise intégrale par l'Etat est de nature à modifier la solidarité entre les communes, notamment car elle engendrerait la disparition des mécanismes solidaires de l'écrtage et du prélèvement sur les impôts conjoncturels. De surcroît, les plafonds de la péréquation directe sont calibrés sur la base du montant actuel de la PCS. Des effets indésirables pourraient donc apparaître en cas de reprise de la PCS sans révision concomitante du système de péréquation. En d'autres termes, il n'est pas envisageable de dissocier les deux dossiers pour ne traiter que la PCS.

Les travaux menés jusqu'à maintenant au sein de la plate-forme canton-communes ont également permis de constater que le respect du principe de l'équivalence fiscale n'est pas le seul aspect à prendre en compte lors de l'examen d'un transfert de charges des communes au canton. Le critère déterminant est bien plutôt le fait de savoir si le rééquilibrage envisagé correspond aux ressources respectives du canton et des communes. Les négociations avec les deux associations représentant les communes, puis avec l'UCV, se sont davantage fondées sur cet aspect de politique financière pour déboucher à un accord de rééquilibrage à hauteur de CHF 150 millions par an.

3. OPPORTUNITE DE PRESENTER UN CONTRE-PROJET A L'INITIATIVE SOS COMMUNES

Grand Conseil et Conseil d'Etat s'accordent à dire que le système de péréquation actuel présente d'importants défauts et doit être réformée, notamment la péréquation dite indirecte qui vise le financement de factures cantonales. Tel est également l'avis exprimé par la Cour des comptes et, récemment, par le Tribunal cantonal dans le cadre de recours de communes contre les décomptes péréquatifs qui leur avaient été adressés. Le Conseil d'Etat est donc très attaché à cette réforme et entend bien présenter prochainement le projet que le Grand Conseil attend depuis plusieurs années.

Comme déjà relevé, la problématique du financement de la PCS, que traite l'initiative, ne peut pas être dissociée de celle de la péréquation intercommunale. Il importe donc que les deux sujets soient traités ensemble. Si l'initiative aborde un problème reconnu, elle ne lui apporte qu'une solution partielle qui, de surcroît, représenterait une charge considérable pour l'Etat, ce qui risquerait de le plonger à nouveau dans des difficultés financières. Dans ce contexte, un contre-projet permettrait à la fois d'apporter une solution globale à la problématique posée et d'offrir au Grand Conseil, voire à la population, le choix entre deux options dont l'une serait soutenue par le Conseil d'Etat. Ce dernier ne peut en effet pas se rallier à l'initiative en raison de son coût exorbitant pour l'Etat, mais également du fait qu'elle ne résoudrait qu'une partie des problèmes posés par le système de péréquation actuel, et de surcroît ne bénéficierait qu'à une catégorie de communes.

La prolongation d'un an du délai de traitement de l'initiative n'engendrerait pas pour autant un nouveau retard dans le dossier de la péréquation, bien au contraire. Si l'initiative est traitée seule, le Conseil d'Etat devrait attendre l'issue des travaux parlementaires, voire du vote populaire, afin de savoir s'il doit en tenir compte dans le cadre de l'élaboration d'un projet de nouvelle péréquation. En raison de l'interdépendance entre les péréquations directe et indirecte, il serait en effet impossible de construire un nouveau système avant de connaître le sort réservé à l'initiative. Un contre-projet permettrait au contraire de donner un coup d'accélérateur au projet de NPIV, les partenaires étant ensuite tenus de respecter le délai d'une année supplémentaire octroyé par le Grand Conseil pour s'entendre et élaborer ensuite un projet global et cohérent à l'intention du législateur.

En résumé, le Conseil d'Etat estime ainsi qu'un contre-projet doit être opposé à l'initiative SOS Communes. Ce contre-projet serait discuté au sein de la plate-forme canton-communes et proposerait une solution tenant compte de l'ensemble du système de péréquation. Prolonger d'un an le délai de traitement de l'initiative donnerait aux parties le temps d'élaborer un contre-projet dans ce sens tout en leur imposant un délai strict pour parvenir enfin à un accord dans ce dossier.

4. CONSEQUENCES

4.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Néant.

4.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

4.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

4.4 Personnel

Néant.

4.5 Communes

Néant.

4.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

4.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

4.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

4.10 Incidences informatiques

Néant.

4.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.12 Simplifications administratives

Néant.

4.13 Protection des données

Néant.

4.14 Autres

Néant.

5. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décret portant sur la prolongation d'un an du délai de traitement de l'initiative SOS Communes en vue de lui opposer un contre-projet.

PROJET DE DÉCRET

prolongeant d'un an le délai de traitement de l'initiative populaire SOS Communes

du 7 septembre 2022

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 82, alinéa 2 de la Constitution cantonale,

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat,

décrète

Art. 1

¹ Le délai pour soumettre le cas échéant l'initiative populaire SOS Communes au vote populaire est prolongé d'un an.

Art. 2

¹ Le présent décret entre en vigueur à la date de sa publication.

² Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte, conformément à l'article 84, alinéa 1er, de la Constitution cantonale, et le mettra en vigueur conformément à l'alinéa premier.