

Motion Jacques Haldy et consorts - Répartissons équitablement les charges et prestations sociales

Développement

Après les réformes liées à Etacom et à la RPT, il est temps maintenant de revoir le système des charges et prestations sociales.

Pour des raisons diverses, la facture sociale devient de plus en plus lourde, en particulier pour les communes qui en assument 50%. Cette moitié est répartie entre les communes selon des critères péréquatifs ; les calculs et décomptes sont extrêmement compliqués, pour ne pas dire opaques. En raison du critère du nombre d'habitants, les petites communes sont pénalisées et chacun s'accorde à admettre que, compte tenu de l'ampleur prise par la facture sociale, son mode de financement et de répartition doit être revu.

A cela s'ajoute que, si les communes supportent 50% de la facture sociale, elles n'ont pas la maîtrise des montants encaissés et dépensés. Le Conseil de politique sociale, outre le fait qu'il a des compétences limitées ne permettant pas pour l'essentiel une maîtrise des ressources et des dépenses, n'est réputé représenter les communes que dans leur ensemble, celles-ci n'ayant plus aucune maîtrise propre sur les énormes dépenses qu'elles doivent assumer et qui leur sont facturées selon des critères compliqués et peu compréhensibles.

Les motionnaires — comme d'ailleurs bien d'autres — entendent dès lors que la facture sociale et son financement soient revus en profondeur, de façon à clarifier les compétences et respecter le principe "qui paie commande". Dans un souci de cohérence, il convient d'intégrer les prestations relevant de l'OMSV afin que la réflexion et la nouvelle répartition puissent porter sur l'ensemble des prestations sociales. Cela passe par une analyse et une redéfinition des prestations sociales qui doivent pour une partie être complètement cantonalisées et pour une autre communalisées, respectivement intercommunalisées ou régionalisées. Il y a en effet des prestations sociales (exemple : revenu d'insertion ; prestations complémentaires) qui doivent être uniformes sur tout le territoire cantonal. Ces prestations doivent être allouées et financées en conséquence par le canton. Il ya d'un autre côté des prestations sociales (exemple : soins à domicile) qui relèvent de l'aide sociale de proximité, prestations qui doivent être allouées et financées par les communes ou les regroupements de communes, mieux à même de connaître les besoins de ceux qui bénéficient de ces prestations et de les adapter en conséquence. Il faut également tenir compte des prestations qui peuvent être fournies par des entités privées. S'agissant de tâches communales, les communes sont bien entendu habilitées, lorsque cela est adéquat, à se regrouper pour les exercer. La motion ne tend ainsi pas à un démantèlement ou un arrêt de la régionalisation par le biais d'organismes intercommunaux.

De cette façon, dans le respect des principes qui ont et doivent guider le partage des responsabilités entre communes et canton, les prestations sociales seront financées et allouées par les collectivités les mieux à même de le faire.

Les motionnaires demandent donc une modification de la loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF) et des autres lois de politique sociale, afin de mettre en œuvre cette répartition entre prestations cantonales financées et distribuées par le canton et prestations communales financées et distribuées par les communes ou les ensembles de communes.

La conséquence de la mise en œuvre de cette motion permettra de revenir à l'utilité et à la signification première de la péréquation, telle qu'elle est définie par la Constitution. En effet, à partir du moment où les prestations cantonalisées seront assumées par le canton et les autres prestations par les communes ou les organismes intercommunaux, il conviendra par le système péréquatif que les communes ayant une meilleure capacité contributive permettent aux communes moins avantagées d'assumer les charges qui leur incombent en vertu de cette répartition de compétence. En vertu de l'art. 168 de la Constitution, la péréquation a pour objectif de résoudre cette situation et non pas de faire participer les communes à des dépenses sur lesquelles elles n'ont pas de prise.

Lausanne, le 29 janvier 2008.

(Signé) *Jacques Haldy et 21 cosignataires*

M. Jacques Haldy : — Les communes se plaignent toujours davantage de payer des sommes astronomiques pour la facture sociale, sans avoir aucune prise sur les dépenses engagées, ni sur leur mode de répartition, particulièrement compliqué. Il faut donc trouver une solution pour assurer la transparence et la maîtrise des dépenses de solidarité. On pourrait songer à une modification du taux de participation des communes, qui est actuellement de 50%, mais ce ne serait pas une bonne solution, car elles n'auraient pas plus de maîtrise de ces dépenses.

Revenons aux grands principes qui doivent régir la répartition des tâches et des compétences entre le canton et les communes : qui paie commande. Cela signifie qu'une bonne partie des prestations sociales doit être cantonalisée, car il s'agit de prestations qui doivent être uniformes sur tout le territoire cantonal et au sujet desquelles les communes n'ont pas de compétences. En revanche, s'agissant de l'aide sociale de proximité, les besoins ne sont pas les mêmes partout et, dans ces domaines, les communes ou les ensembles de communes sont, bien entendu, mieux à même d'assumer le financement et l'organisation des prestations.

Une nouvelle répartition claire et transparente aura également un effet sur la péréquation à qui elle redonnera sa fonction première : permettre à toutes les communes d'assumer leurs charges en fonction de leurs capacités contributives. La péréquation n'a, en effet, ni pour objectif ni pour rôle d'assumer le financement de tâches cantonales comme c'est le cas actuellement. Je demande que cette motion soit transmise à une commission.

La discussion est ouverte.

M. Philippe Randin : — Concernant les charges et prestations sociales, notre collègue le député Jacques Haldy intègre dans sa motion les prestations relevant de l'Organisme médico-social vaudois (OMSV) et des centres médico-sociaux (CMS) qui en dépendent. Grâce à l'OMSV, un équilibre de prestations sur l'ensemble du territoire du CMS est garanti, et, par capillarité, sur l'ensemble du territoire vaudois.

Si l'on suit la motion, les petites communes qui y sont mentionnées seront nécessairement pénalisées, surtout si on leur transfère, par exemple, des charges du CMS. Dans ma région, les communes du Pays-d'Enhaut qui ont adopté depuis longtemps le principe du financement 50/50 des CMS, seraient certainement très pénalisées. Est-ce véritablement ce que veut le motionnaire ? Désire-t-il que les communes qui en ont les moyens offrent et financent de meilleures prestations ? Selon nous, en acceptant cette motion, nous accepterions une dépréciation de la situation et un OMSV à deux vitesses. Est-ce ce que nous voulons ? Je vous pose la question.

M. Raphaël Mahaim : — Au nom du groupe des Verts, je tiens à exprimer de sérieuses

réerves par rapport à cette motion libérale. La facture sociale et la loi qui la régit ne sont pas taboues, évidemment, et il est tout à fait possible et légitime de remettre certains éléments en question. Encore une fois, les Verts ne s'opposent pas par principe à une discussion sur certains aspects du règlement de la facture sociale. En revanche, à la lecture du slogan qui fonde toute l'argumentation de la motion Haldy, le fameux slogan : "Qui paie commande", nous sommes tout de suite fixés sur les intentions libérales. Selon la lecture, on peut aussi comprendre : "Le pouvoir aux riches" et je me permets de douter de l'aspect démocratique de cette conception. Telle que la présente le texte de la motion, je doute très sincèrement du bien-fondé démocratique de la démarche de M. Haldy et des députés libéraux.

Nous soutenons le renvoi de la motion en commission. La discussion sera difficile et nous devons élaborer une réflexion construite, dans le cadre d'une commission.

M. Laurent Wehrli : — Tout d'abord, je déclare mes intérêts, même s'ils ne sont certainement pas financiers : je suis président du Conseil des régions sociales du Canton de Vaud, qui regroupe toutes les associations intercommunales qui gèrent la délivrance du revenu d'insertion, dans ce canton. Cet élément n'est qu'un des six composants de la facture sociale, avec les prestations complémentaires, les subsides à l'assurance maladie et d'autres. Je l'indique ici pour orienter ou compléter les éléments apportés par le motionnaire en regard des sujets à travailler en commission, en rappelant la composition de la facture sociale et les lois qui la régissent.

Comme mon préopinant, j'estime nécessaire de rester attentif à l'adaptation des lois que nous avons votées. Je rappelle que l'organisation de la facture sociale et sa prise en charge, moitié par les communes, moitié par le canton, relèvent de décisions de l'automne 2003, dans un contexte forcément différent, lié à la 3^e phase EtaCom, cela dit pour simplifier la compréhension de la problématique. Ces éléments doivent être repris en commission et nous devons y être attentifs.

Permettez-moi de penser, modestement, que les représentants des communes au sein du Conseil de politique sociale, notamment, n'ont pas un effet nul sur la définition de la facture sociale. Les représentants du Conseil d'Etat dans ce conseil pourraient témoigner du nombre d'occasions où ils ont été attentifs aux propositions de diminution, d'adaptation ou de limitation de la facture sociale proposées par les représentants des communes. Il y a là un dialogue que nous pouvons saluer, notamment en regard de certaines remarques du motionnaire, dans sa motion comme dans ses propos.

La commission devra sans doute étudier les propositions faites par le motionnaire. Les soins à domicile coûtent globalement 30 millions de francs et la facture sociale 300 millions de francs. Il s'agira d'examiner les éléments de comparaison et d'équilibre par rapport à ces indications, quitte — pourquoi pas ? — à conclure par une phase EtaCom 4 de bascule d'impôt communes/canton, soit beaucoup plus loin que ne le propose le texte qui nous est soumis. Il s'agira d'examiner tout cela de manière globale si nous voulons faire un bon travail d'adaptation des éléments évoqués.

Je suggère quelques pistes en vue du travail de commission, car vous aurez compris que je trouve absolument nécessaire que cette motion soit discutée et travaillée en commission, avant d'être éventuellement transmise au Conseil d'Etat.

M. Bernard Borel : — En complément de ce qu'a dit notre collègue du Pays-d'Enhaut, je tiens à rapporter certains propos tenus dans une réunion avec les syndicats du Chablais vaudois. La syndique d'Ormont-Dessous, qu'on ne peut pas accuser de gauchisme, nous a parlé de "l'effet pervers de la motion Haldy", pour sa commune en particulier et pour l'ensemble du Chablais — elle est responsable locale pour tout ce qui concerne l'aide sociale. Il y a un grand

risque d'inéquité avec cette motion. Il est donc impératif d'en discuter en commission, comme l'a dit M. Wehrli, pour éviter toute tentative de créer des soins inéquitables entre les uns et les autres citoyens de ce canton.

M. Jacques Haldy : — Voici deux réflexions par rapport à ce qui a été dit et qui annonce des débats passionnants en commission. Il n'y a aucune intention derrière cette motion, ni de prévoir des prestations sociales à deux vitesses, ni de réserver le pouvoir aux riches ! Il s'agit seulement de permettre une répartition claire, transparente et équitable des dépenses, ce qui implique, à notre avis, une redéfinition des prestations sociales. Lesquelles doivent-elles être cantonalisées et assumées par le canton, et lesquelles peuvent-elles être communales ou régionales, soit intercommunalisées et être de la maîtrise des communes ?

Pour répondre à l'une des observations de notre collègue Wehrli, les communes n'ont actuellement pas de maîtrise directe de ces dépenses. Il y a, certes, ce Conseil de politique sociale, que j'avais d'ailleurs appelé de mes vœux lors de l'adoption de la loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF), mais il faut bien constater que quelques représentants des communes, dans leur ensemble, ne permettent pas de donner aux communes elles-mêmes un véritable pouvoir sur ces dépenses. C'est la raison pour laquelle, face au mécontentement croissant des communes par rapport aux factures qui leur sont adressées, il est nécessaire de revoir cette distribution. Encore une fois, je maintiens ma demande de renvoi en commission car ce point, je le crois, fait l'unanimité.

M. Laurent Ballif : — Je conteste la dernière affirmation de M. Haldy, non pas qu'il faille renvoyer en commission, en quoi je suis d'accord avec lui, mais sur le fait que les communes n'aient pas la maîtrise ou une possibilité d'influer sur les prestations. Je vous signale que les régions d'action sociale (RAS) sont entièrement dirigées par des municipaux. Il suffit que les municipaux des communes concernées s'investissent et décident de savoir ce que fait le Conseil de la région d'action sociale. Les Conseils des régions d'action sociale ne comportent absolument aucun membre en dehors des municipaux. Lorsque les communes disent qu'elles ne savent pas ce qui s'y fait, c'est à elles d'assumer leur irresponsabilité.

M. Philippe Randin : — Effectivement, j'abonde dans le sens des propos que vient de tenir notre collègue Laurent Ballif. M. Jacques Haldy me semble méconnaître complètement la réalité du terrain. Les comités directeurs des associations d'action sociale sont formés uniquement de membres des municipalités en charge. Je ne sais pas si M. Jacques Haldy vit sur une autre planète mais, à mon sens, à l'heure actuelle, les comités sont formés de municipaux en charge.

M. François Payot : — Je suis très heureux de savoir que mes chers collègues gèrent, mais moi, je crois qu'ils distribuent. La seule chose qu'ils aient à faire est de mettre sur pied la façon d'employer, dans leur région, les moyens financiers décrétés par les lois en place et de les organiser. Mais ils n'en maîtrisent pas le premier franc et il est faux de dire que les régions d'action sociale ont la maîtrise du financement des actions sociales dans leur périmètre communal. Les communes ne font qu'organiser la distribution et engager les personnes nécessaires à cette fin.

M. Michel Renaud : — J'ai assisté à la même séance que M. Borel et je vois une faille très nette. Prenons l'exemple des soins à domicile, qui seraient remis au niveau des communes ; les capacités contributives des communes sont extrêmement différentes, dans ce canton, en fonction des régions. Nous aurions donc effectivement plusieurs vitesses ! Il n'y aurait peut-être pas deux vitesses différentes, mais davantage, dans la manière de répondre aux besoins en soins à domicile.

Nous assisterions alors à un recul par rapport à la politique actuelle, beaucoup plus solidaire et

unifiée, dans un domaine où les demandes vont en augmentant ! C'est aussi un des aspects qui fait peur dans la motion de notre collègue. Elle ira en commission, bien sûr, et les discussions auront lieu, mais quant à moi, je ne prévois pas d'effets bénéfiques.

M. Jacques Haldy : — Les interventions de MM. Randin et Ballif vont exactement dans le sens de la nécessité d'une rediscussion, puisque s'il y a précisément des domaines où les communes ont pleine compétence, alors pourquoi ne pas en faire une tâche communale ou intercommunale ? D'autre part, peut-être suis-je sur une autre planète, mais on y tente de distinguer l'exécution de tâches de la maîtrise des dépenses. Notre collègue Payot l'a dit : il ne faut pas tout mélanger ! Il y a des tâches exécutées, certes, qui peuvent d'ailleurs être fédérales et pas uniquement cantonales. D'autre part, il y a des tâches exercées en propre — ce qui est très différent — et dont les communes doivent avoir la maîtrise, financement et distribution y compris. Le travail en commission doit permettre d'explicitier ces notions et de préciser encore les tenants et aboutissants.

M. Pierre-Yves Maillard, conseiller d'Etat : — Nous n'épuiserons pas le débat ici puisque nous aurons l'occasion de le reprendre, mais j'aimerais dire quelques mots à l'intention des groupes qui prépareront ce débat important. Il s'agira pour eux, en effet, de déléguer leurs représentants à la commission et il est important pour cela que quelques points soient bien précisés, en amont des débats.

Quand on dit que les communes ne sont chargées que d'exécuter les prescriptions cantonales, à la fois du Grand Conseil ou du Conseil d'Etat en matière de politique sociale, il semble que cette tâche d'exécution soit sans grande importance. M. Wehrli a rappelé à quel point le Conseil de politique sociale, dans la définition même de ces règles, qu'elles soient légales ou réglementaires, est systématiquement consulté. Et je crois pouvoir dire aujourd'hui, après bientôt trois années de pratique, qu'à ma connaissance, jamais encore le Conseil d'Etat ne s'est écarté d'un des ses préavis. C'est tout de même une chose qu'il faut savoir.

Après, il y a l'application de la politique sociale dont nous discuterons encore tout à l'heure. On entend dire, par exemple, à quel point la lutte contre la fraude est réputée, par certains, être un des éléments centraux de la qualité d'une politique sociale. Eh bien, cette lutte contre la fraude est justement déléguée aux organes d'application des autorités communales. La commune de Lausanne, une unité d'application, a été pionnière dans l'engagement d'inspecteurs qui faisaient des enquêtes de terrain et c'est sur la base de l'expérimentation de cette commune que nous avons généralisé le principe des inspecteurs sociaux dans l'ensemble du canton. C'est donc bien la preuve que la tâche d'exécution et de mise en œuvre d'une politique sociale peut être extrêmement importante, dans un dossier qui fait quand même régulièrement l'actualité.

Les prestations optionnelles présentent un autre aspect. Les communes peuvent se mettre ensemble pour décider d'un certain nombre de prestations sociales optionnelles qu'elles veulent ajouter pour leur population et qui s'ajoutent au socle de base que les autorités cantonales ont décidé d'assurer à tous. Faut-il monter une administration supplémentaire pour ces prestations optionnelles, ou n'est-il pas plus rationnel, justement, de les greffer sur les autorités d'application qui existent déjà et qui appliquent le régime cantonal ?

Je dis tout cela pour montrer qu'il faut être plus fins dans l'application du slogan : "Qui paie commande et qui commande paie". Il a des vertus, comme tout slogan, mais il ne peut pas être appliqué de manière aveugle. Il y a aussi un intérêt à avoir une certaine mixité, tant des financements que des responsabilités. Plus je découvre cette mixité, cette complexité des systèmes sociaux et sanitaires et plus je lui trouve d'avantages. Par exemple, si vous voulez véritablement un retour à la communalisation de certaines tâches et que vous prenez

comme exemple les soins à domicile, vous vous exposez immédiatement au reproche absolument inévitable suivant : dans des prestations existentielles — les soins à domicile ne sont pas juste des tâches de confort, ce sont des prestations existentielles — certaines communes, parce qu'elles paient et donc commandent, pourraient définir un catalogue de prestations différent de celui de la commune voisine et des autres communes du canton. On a beau le tourner dans tous les sens, ce reproche est incontournable.

L'approche "Qui commande paie et qui paie commande" reviendrait, dans une série de domaines, à une cantonalisation intégrale, non seulement de la définition des prestations, mais aussi de tous les organes d'application. Or, dans certains cas, il est utile que les prestations soient définies à l'échelle cantonale, mais que, dans l'application, on maintienne des autorités de proximité qui connaissent mieux le terrain et qui, du fait de leur présence sur le terrain, peuvent mieux utiliser toutes les marges de manœuvre qui existent toujours dans l'application d'une règle. A force d'appliquer de manière trop stricte ce principe "qui paie commande et qui commande paie", on se prive, justement, de la richesse qu'il y a à cumuler une définition standard de prestations à l'échelle cantonale et la richesse d'avoir des autorités d'application de proximité, qui peuvent adapter ces règles, dans une marge de manœuvre tolérée, aux situations réelles qu'elles vivent dans leur quotidien. Je souhaitais apporter ces réflexions de base en amont de la discussion sur les contours de notre organisation de politique sociale. Cette discussion est très importante et elle mérite d'être reprise régulièrement.

La discussion est close.

La motion, cosignée par au moins 20 députés, est renvoyée à l'examen d'une commission.