

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Motion Nuria Gorrite et consorts - Pour une répartition plus équitable des moyens entre la
Confédération, les cantons et les communes.**

1. Préambule

La commission s'est réunie le 6 décembre 2011 à la salle du Bicentenaire, Place du Château 6, à Lausanne.

Elle était composée de Mmes Nuria Gorrite, Michèle Gay Vallotton et de la sous-signée, confirmée dans sa fonction de présidente-rapporteur, et de MM. Philippe Vuillemin, Jean-Marc Sordet, Jean-Jacques Schilt, Jean-Yves Pidoux, Alain Monod, Philippe Modoux, Pierre Grandjean et Maximilien Bernhard. Mme Christiane Jaquet-Berger et M. Raphaël Mahaim étaient excusés.

Assistaient également à la séance : M. Pierre-Yves Maillard (Chef du DSAS), M. Pascal Rattaz (Chef de la division planification et solutions financières du SAGEFI).

M. Cédric Aeschlimann a tenu les notes de séance, ce dont nous le remercions vivement.

2. Position des motionnaires

La motion déposée par les signataires et également consignée par un nombre important de députés découle des constats listés ci-dessous qui font ressortir les difficultés de la répartition des tâches et des charges financières entre l'Etat et les communes. Les motionnaires précisent que leur démarche est supra partisane, et que la forme la plus souple a été choisie à dessein, afin de poser le problème au Conseil d'Etat, sans pour autant lui imposer l'une ou l'autre des variantes évoquées au travers de cette motion.

D'une part, suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI), un certain nombre de charges ont été transférées de la Confédération vers le Canton et les communes, notamment avec le dispositif du revenu d'insertion. D'autre part, la population du canton de Vaud connaît un vieillissement important. Ces deux critères entrent en ligne de compte dans la péréquation financière et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), à savoir les moyens qu'alloue la Confédération aux cantons pour leur permettre d'accomplir leur tâches et les aider à assumer les charges qui découlent du tissu et des caractéristiques de leur population. La Confédération a défini des critères clairement listés qui tiennent notamment compte des bénéficiaires de l'aide sociale, de la proportion de personnes âgées, étrangères, et de la présence ou non de villes-centres. Le canton de Vaud touchera Fr. 63.9 millions au titre de cette péréquation pour 2012.

Les motionnaires constatent qu'une bonne partie des charges reconnues par la Confédération sont partagées entre le Canton et les communes. Ils posent la question au Canton de la répartition des moyens alloués par la Confédération avec les communes, pour faire face à ces charges qui découlent des facteurs évoqués précédemment.

Plusieurs propositions sont évoquées, à savoir le fait que l'Etat de Vaud déduise les montants qu'il reçoit du «pot commun facture sociale», qu'il les déduise du «pot commun AVASAD», qu'il les répartisse avec les communes en fonction d'autres critères, ou encore un mélange entre toutes ces propositions.

Les motionnaires veulent poser la question de la répartition de ces montants au vu de l'importance des conséquences de l'entrée en vigueur de la LACI et du vieillissement de la population en termes d'augmentation de la facture sociale. Face à cet enjeu Canton-commune, ces défis doivent être relevés ensemble et les moyens partagés de manière équitable et transparente pour fixer les modalités de partenariat entre l'Etat et les communes.

3. Position du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat ne souhaite pas la transmission de la motion et pencherait plus volontiers pour un postulat. Monsieur le Conseiller d'Etat Pierre-Yves Maillard estime qu'il ne s'agit pas que d'une affaire de financement, mais bel et bien de continuité des relations canton-communes et des résultats des négociations menées au moment de l'entrée en vigueur de la RPT. Il rappelle qu'au moment où la RPT et ses effets ont été connus un compromis a été trouvé qui a contribué à apaiser durablement les relations canton-communes. Lors de cette négociation, le Conseil d'Etat a admis par décret d'augmenter sa participation à la facture sociale, au delà de ce que les bases légales lui auraient permis. L'Etat a accepté de réduire le montant de la facture sociale d'un montant de Fr. 38 millions. Un montant supplémentaire de Fr. 14 millions sera pris en charge par le Canton en déduction de la facture sociale dès 2018.

Le débat et la négociation sur la RPT ont déjà eu lieu et cette motion rouvrirait la négociation en demandant à l'Etat de faire un nouveau geste financier. Le Conseiller d'Etat ne voit pas d'élément nouveau par rapport aux discussions qui ont eu lieu à l'époque qui justifierait que l'on change le système. Il reconnaît que les communes et les villes-centres ont connu certaines difficultés ces deux dernières années. Cependant, la situation financière des communes telle qu'elle est connue des services de l'Etat, reste saine dans la globalité.

Pour l'Etat les reports de la RPT ont également un certain nombre d'effets négatifs, notamment l'effet de la réduction de la quote-part fédérale au financement des transports publics sur la hausse des charges constatées depuis 2008 de Fr. 2 millions. De plus, la part cantonale aux recettes de l'impôt fédéral direct a été réduite de 30% à 17%, ce qui correspond à une perte totale de Fr. 88 millions. Concernant le bénéfice de la Banque nationale suisse (BNS), les 24 millions reçus lors de la négociation en 2008 sont à considérer comme perdus car il y a peu de chance que la BNS distribue des dividendes dans les années qui viennent. Le Conseiller d'Etat mentionne encore l'augmentation de la part cantonale à la péréquation des ressources, de l'ordre de Fr. 28 millions, pour ce qui est connu. Par ailleurs, si Zurich ou Genève voyaient leur substance fiscale s'effondrer à cause de la crise, il y a fort à parier que le canton de Vaud serait à nouveau sollicité pour renforcer sa participation. Ainsi, lorsque l'on doit investir pour financer davantage la péréquation des ressources de la RPT, l'Etat assume seul cette charge, ce qui représente un montant total de Fr. 140 millions depuis 2008.

Enfin le Conseil d'Etat estime que la question de l'équilibre des finances cantonales et communales doit être périodiquement rediscutée. Il faudrait mesurer de manière objective s'il y a une dégradation plus importante de la situation financière de l'ensemble des communes ou de l'Etat. Le Conseil d'Etat serait prêt à procéder à cet examen périodiquement et souhaite inviter les associations de communes à discuter pour évoquer ce chantier, à l'image de ce qui s'est passé pour l'AVASAD. En effet, le canton va continuer à payer seul les charges du siège et des services centraux de l'AVASAD, soit Fr. 20 millions, jusqu'en 2017. A l'échéance de cette période de transition, un système où Canton et communes paieront la même chose sera mis en place. L'Etat s'est engagé par décret pour que l'affaire soit financièrement neutre entre le canton et les communes.

Le Conseil d'Etat considère donc que ces dispositions seraient à remettre sur la table si le Conseil d'Etat était forcé à mettre Fr. 60 millions en déduction de la facture sociale, de même que la négociation sur la réduction de la facture sociale évoquée plus haut. Il proposerait alors de partager les dépenses pour moitié, sans compensation. Il estime donc nécessaire d'avoir une approche plus globale et d'ouvrir des discussions lors des plateformes Etat-communes, afin de refaire objectivement le point sur les finances communales et cantonales. Si un déséquilibre est en train de se développer, les bases objectives seront disponibles pour faire des arbitrages. Une transformation de la motion en postulat permettrait de répondre à cette demande.

4. Argumentation

La différence entre les ressources réparties entre Canton et communes à raison de 2/3 et 1/3 (taux d'imposition) et les charges réparties à 50% chacun est une question également soulevée par la réflexion liée à la motion. Même si le Conseiller d'Etat relève que sur un montant de Fr. 5 milliards de recettes qui vont à l'Etat, Fr. 3 milliards sont consacrés à la santé et à la formation et que pour l'instant ces coûts ne sont pas partagés, l'Etat paie la facture seul pour un budget santé d'un peu plus de un milliard, sous réserve de l'AVASAD qui correspond à quelques dizaines de millions. On pourrait en conclure qu'il est normal pour l'Etat de disposer de plus de recettes fiscales que les communes pour y faire face. Celles-ci touchent globalement quelque 2.5 milliards de recettes. Quant à la répartition des charges, le déséquilibre n'apparaîtrait pas si important puisque le partage par la moitié concerne les Fr. 700 millions de la facture sociale, soit uniquement 10 % des charges de l'Etat. La question de la répartition générale des moyens se pose donc et cette motion pourrait être le déclencheur d'une nouvelle analyse et d'une réflexion globale.

En ce qui concerne le report RPT sur la facture sociale, la réduction négociée en 2007 était de Fr. 38 millions en 2008 et 2009 et n'est plus que de 14 millions en 2010, 12 millions en 2011 et 11 millions en 2012. Ceci s'explique par l'imputation sur ce montant de l'impact net défavorable pour l'Etat de l'intégration en 2010 des bourses d'études dans la facture sociale et du retrait de la dite facture des charges du canton.

Une analyse de la situation financière respective du Canton et des communes pourrait être intéressante pour déterminer si le déséquilibre existant à l'époque entre des communes saines et un canton très fortement endetté, déséquilibre corrigé par une participation accrue des communes aux dépenses, n'est pas en train de se renverser et de créer un nouveau déséquilibre, en défaveur des communes. Différentes interventions ont déjà eu lieu, notamment par les associations de communes qui reviendront à la charge avec des questions et des demandes de négociation par le biais des plateformes. Des amendements avaient également été proposés, notamment en septembre 2007 lors du débat RPT pour diminuer les charges supplémentaires attribuées aux communes. Aujourd'hui, le Conseil d'Etat estime qu'au regard des marges d'autofinancement et du niveau d'endettement, les choses sont assez équilibrées. Concernant les problèmes constatés dans les villes, il répond que les nouvelles règles intercommunales prévoient une indexation des montants pour l'aspect populationnel de la péréquation intercommunale.

Plusieurs commissaires confirment leur volonté de ne pas laisser un déséquilibre s'accroître. Cela implique qu'une analyse complète de la situation des communes doit être réalisée. En effet, les communes ne sont pas une entité homogène et il s'agit de savoir si le problème se pose spécifiquement pour les villes ou pour toutes les communes.

Pour ce qui est de la RPT, la part aux charges péréquatives est entièrement payée par l'Etat. Ainsi, des montants avaient été provisionnés sur la base de l'exercice positif de 2010 en fonction de ce que

le Conseil d'Etat pensait devoir payer. Le pire scénario envisagé impliquait un montant de Fr. 500 millions par année. Ce montant provisionné devait servir à amortir la hausse spectaculaire de la participation à la péréquation intercantonale. Cette hausse n'a pas eu lieu et il est prévu d'investir ce montant disponible, entre autre, dans des projets liés aux agglomérations. Au cas où le canton aurait eu moins à déboursier que prévu grâce à des avantages financiers pour le canton uniquement dans des domaines où les charges sont partagées entre Canton et communes, l'amointrissement des charges RPT devrait être partagé également avec les communes.

Une des propositions de la motion est d'attribuer le montant d'environ Fr. 63.9 millions que percevra le canton en 2012 à la réduction de la facture sociale. Elle aurait pour conséquence un effet positif pour les communes de la moitié, l'Etat pour sa part ne recevant plus que 32 millions également.

5. Transformation de la motion en postulat ?

Les motionnaires ont invité le Conseil d'Etat à lire la motion comme un outil pour activer un certain nombre de réflexions et dresser un état des lieux, ceci afin d'éviter un clivage entre le Canton et les communes. Il s'agit d'éviter ce clivage par la négociation, tout en sachant que lors d'une négociation, les partenaires n'arrivent pas toujours à égalité. Ils ont rappelé que le but de la négociation était avant tout de se rapprocher.

Un commissaire estime qu'il est logique de faire le point au bout de quelques années suite aux accords de 2007. Il souhaite soutenir un postulat car il permet une discussion plus fructueuse entre les partenaires, tenant compte de données qui changent fréquemment au niveau fédéral. S'il a compris la logique du partage des dépenses et des recettes, il aimerait aussi savoir comment les partenaires utilisent cet argent, car l'utilisation n'est pas la même selon que la commune est grande, moyenne ou petite. Le Conseiller d'Etat pour sa part considère qu'un postulat permettrait une discussion bienvenue entre l'Etat et les communes pour définir les objectifs. Puisque l'accord de 2007 ne précisait pas d'échéance et qu'il n'était pas prévu de le négocier, le Grand Conseil donnerait de cette manière une impulsion pour entamer une discussion. Et le Conseil d'Etat saurait que s'il ne répond pas de façon objective et volontaire à ce postulat à l'échéance du délai, le Grand Conseil réagirait dans un délai court. Il serait ensuite légitime de lancer une motion plus impérative.

Au constat que cette motion est contraignante sur la nécessité d'ouvrir le dossier, mais reste flexible et ouverte dans les solutions qu'elle demande d'étudier, la majorité des commissaires considère que cette motion est formulée de façon suffisamment ouverte pour permettre toute négociation et invite à se poser la question de l'équilibre des responsabilités, partagées de manières paritaires, et des moyens à disposition pour assumer paritairement ces charges. La proposition de transformation en postulat n'est pas soutenue par les motionnaires.

6. Vote

La commission refuse de transformer cette motion en postulat par 1 voix pour et 10 voix contre.

La commission décide de prendre en considération cette motion et de la transmettre au Conseil d'Etat par 10 voix pour et 1 voix contre.

Bussigny-près-Lausanne, le 9 janvier 2012

Le rapporteur :
(signé) *Claudine Wyssa*