

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

Motion Albert Chapalay et Consort – Modification du mode de perception de la participation des communes à la facture sociale

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 3 novembre 2014 à la Salle de conférences, Château cantonal, à Lausanne. Sous la présidence de Mme Amélie Cherbuin, elle était composée de Mme Anne Baehler Bech, et de MM. Eric Züger, Jean-Robert Yersin, Andreas Wütrich, Albert Chapalay, Pierre-Yves Rapaz, Michel Desmeules, Alain Bovay, Gérard Mojon, Julien Eggenberger, Jérôme Christen, Marc-André Bory.

Ont également participé à cette séance :

Mme Béatrice Métraux, Cheffe du DIS, Mme Corinne Martin, Cheffe du SCL, M. Fabrice Weber, Directeur de la division finances communales ASFICO (SCL), M. Jean-François Bastian, Délégué à la nouvelle Constitution et à la RPT, Mme Giorgola Giarré, Adjointe Unité financière départementale (DSAS).

M. Cédric Aeschlimann a tenu les notes de séance.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Le motionnaire explique que sa motion traite du volet technique et financier du décompte de la participation des communes à la facture sociale. La participation des communes à la facture sociale a été mise en route il y a quelques années, lorsque l'Etat a connu des difficultés financières et que les communes, par l'entremise de l'Union des communes vaudoises (UCV) et du comité de laquelle il faisait partie, ont effectué un rattrapage des participations. Le principe de la facture sociale s'est ainsi installé et a même augmenté à hauteur de quelques CHF 600 mio.

Se pose aujourd'hui la question de la justification de ces montants, peu lisibles et peu prévisibles au travers des acomptes et les décomptes que reçoivent les communes. Pour une plus grande transparence dans les montants, il propose de décaler le processus afin de pouvoir effectuer le paiement de la facture sociale dans sa totalité. Ce décalage aurait pour conséquence que l'Etat n'encaisserait rien pendant une année mais qu'ensuite, les communes pourraient recevoir une facture globale, telle que déterminée par les services pour l'année donnée.

Il a consulté une vingtaine de communes et a reçu les réponses de 16 boursiers communaux dont il a remis les réponses en séance. Il précise que ces chiffres sont indicatifs et non représentatifs.

Si cette proposition était prise en compte, elle permettrait aux communes de payer la facture 2016 en 2018 avec un budget correspondant. Il restera néanmoins la question du palier intermédiaire et des intérêts dus pendant une année mais qui ne seront pas comptabilisés.

Par contre la cadence correspondrait à la réalité, avec un budget et des comptes identiques pour les communes. De plus, ce mode de faire permettrait de faciliter l'exactitude des chiffres en cas de fusion de communes.

Le motionnaire nous indique qu'il ne veut pas d'une usine à gaz demandant de changer pour changer. Il demande simplement de savoir quand l'on encaisse le montant dû. Dans cette perspective, la charge de l'intérêt intercalaire doit être discutée. La transmission de la motion n'empêche pas le Conseil d'Etat de dire que la facture sociale peut être payée de telle ou telle manière. Il s'agit de clarifier les choses et cette motion n'est pas dangereuse pour le système. La réponse permettra de bien séparer les choses, sans modification du calcul. Si cela n'aboutit pas car trop compliqué, la réponse en mentionnera les raisons. Avec CHF 600 mio au budget 2015, un emprunt à 1.5% ou 2% représenterait un montant de CHF 12 à 13 mio pour décaler la facture, qu'il souhaiterait être pris en charge par l'Etat, après l'effort consenti par les communes et au vu de la situation financière actuelle. Il demande de soutenir l'opération qui peut avoir lieu en parallèle des autres discussions. Il n'y a pas eu d'opposition de l'UCV et de l'AdCV au dépôt de sa motion.

Le motionnaire considère que la période est favorable pour proposer cette évolution, que des personnes compétentes sont en place sur ce dossier, et qu'il demande à la commission de soutenir le schéma proposé.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

En préambule de la position du Conseil d'Etat, Madame la Conseillère d'Etat rappelle quelques principes généraux. Le système de la péréquation est construit sur la réalité des coûts et des données, soit sur un système d'acompte et de décompte. Cela vaut pour le montant de la facture sociale, sa répartition entre les communes, la distribution du fonds de péréquation, l'alimentation de ce même fonds par les communes ainsi que la répartition d'une partie de la facture policière. Il s'agit d'un montant de CHF 1.3 milliards par an. Le système d'acompte et de décompte a été introduit pour mettre un terme à des situations problématiques, qui voyait des communes être classées sur la base de revenus fiscaux anciens, qui avait disparus au moment de la facture. Or il n'y avait pas possibilité de corriger le tir en matière de péréquation.

Le système d'acompte et de décompte a été introduit avec l'appui des communes à l'issue d'une vaste consultation. Le problème des écarts entre les acomptes et les décomptes a été identifié, mais a été considéré par les communes comme secondaire. La péréquation, qui comprend la facture sociale et sa répartition, concerne au premier plan les communes, qui sont associées à l'élaboration de la péréquation et à ses modifications depuis plus de 15 ans. La péréquation actuelle a été principalement élaborée par les communes. C'est la valeur du point d'impôt qui est le critère de base pour répondre à l'article constitutionnel en matière de péréquation. Cet article constitutionnel vise à réduire les écarts fiscaux et une meilleure répartition des ressources entre les communes vaudoises.

Le mode de répartition et de financement pour la facture sociale peut connaître de grands écarts, même pour une ville, parce que la première couche de financement de la facture sociale est répartie sur un certain pourcentage de prélèvements pris sur les impôts conjoncturels (impôt sur l'immobilier, droit de mutation, successions, et donations). Une commune peut toucher CHF 5 mio sur ces impôts et le système prélèvera automatiquement 50% de ce montant. C'est également valable pour une petite commune. Si elle paie CHF 100'000.- au titre de la facture sociale et qu'elle reçoit une donation de CHF 1 mio, elle recevra une facture de CHF 600'000.-.

Le Conseil suisse de présentation des comptes publics est un organe qui planche actuellement sur les modes techniques qui existent en matière de péréquation au niveau des cantons suisses. La tendance actuelle en matière de péréquation s'oriente plutôt vers des systèmes a posteriori. Le système dit concomitant (*Begleit Finanzausgleichssystem*) est relativement récent et a l'avantage de déterminer le coût réel et véritable que doit payer une commune sur une année. Les éléments du passé peuvent être lissés sur plusieurs années et les acomptes valent pour paiement final. Une seconde solution serait que ces acomptes basés sur les années antérieures soient corrigés dans l'année qui suit. Sur le plan de la théorie péréquative, les deux systèmes ont des avantages et des inconvénients. Il y a aussi l'avantage

technique pour l'Etat qui n'envoie qu'une facture au lieu d'envoyer un acompte et ensuite une facture. Chaque canton doit réfléchir à ce qui est le meilleur pour lui-même

Dans le protocole de juin 2013, qui a conclu les négociations financières Etat-communes, l'Etat s'est engagé à associer les communes à la prochaine réforme de la péréquation, dès et y compris la phase de définition du cahier des charges de la réforme. Si la commission prend en considération la motion, cette motion aura un impact sur tout le mécanisme de la péréquation et elle obligera le Conseil d'Etat à prendre en main cette réforme de péréquation sous un angle que la commission et le Grand Conseil aura voulu, avant même l'examen de l'ensemble des paramètres et toute discussion avec les communes, ce qui est contraire au protocole de juin 2013.

Pour le Conseil d'Etat, cela est d'autant plus regrettable que la réforme de la fiscalité des entreprises RIE3 constitue une priorité. Or, cette réforme est indissociable de la péréquation. Soit la péréquation sera utilisée pour répartir les effets des pertes et gains fiscaux entre les communes, soit les communes et le Conseil d'Etat trouveront une solution en dehors de la péréquation. Cela pourrait alors conduire à adapter la péréquation. Comme l'Etat et les communes viennent d'entrer en négociation à ce sujet, à ce stade, il y a besoin de savoir sur quelle base travailler.

Madame la Conseillère d'Etat comprend les questions légitimes du motionnaire, mais rend attentif au fait que de prendre cette motion en considération telle quelle va considérablement augmenter les difficultés de négociation avec les communes.

4. DISCUSSION GENERALE

Plusieurs commissaires Municipaux ou Syndic abondent dans le sens de la demande du motionnaire. Il est notamment mis en avant que pour les communes il est désagréable de travailler un budget dans lequel l'on se doit être précis sur des petites sommes, pour finalement avoir de très gros montants qui varient. Il est relevé qu'il est difficile d'expliquer après coup aux conseillers communaux une variation aussi importante dans le budget, sans pouvoir rien y faire, alors que les autres postes ont souvent fait l'objet d'après discussions.

Le montant de la facture sociale augmente entre l'adoption du budget et la finalisation des comptes. Les paramètres de répartition expliquent les grandes différences et l'information n'est donnée par le DSAS qu'en cours d'année. Le problème est le même pour le fonds de péréquation parce que lorsque l'on construit un budget, l'on prend les dernières bases communes et de gros changements se passent pendant l'année en question. Certaines communes voient la valeur de leur point d'impôt augmenter fortement ou l'inverse, d'où un gros décalage. C'est ce qui avait conduit à adopter le système d'acompte et de décompte actuel, indépendamment de la croissance de la facture sociale.

La péréquation intercommunale fonctionne actuellement sur le mode postnumerando, avec l'envoi d'une facture prévisionnelle. Cette dernière est basée sur un bouclage des comptes de l'année antérieure et le montant est corrigé en fonction de la nouvelle facture. Entre les acomptes et le décompte, le montant de la facture sociale augmente de CHF 10 à 20 mio. Ce montant supplémentaire influence le montant de répartition de la facture de la péréquation intercommunale. Il y a donc un lien très étroit entre les deux, qui se base sur la valeur du point d'impôt. Dissocier le type de répartition et le mode de facturation entre la facture sociale et la péréquation intercommunale vaudoise signifie prendre le risque d'avoir un double système influencé par le type de politique publique dans lequel l'on se trouve.

Plusieurs propositions ont été discutées :

4.1 RECEVOIR LA FACTURE EN JUIN AU LIEU DE JUILLET

Actuellement les communes reçoivent la facture au mois de juillet. Les Conseils communaux présentent les comptes définitifs au mois de juin. Si les communes recevaient la facture sociale définitive avant le 30 juin, cela permettrait d'amender les conclusions en fonction du résultat, ce que permet la nouvelle Loi sur les communes, et ce qui permettrait de boucler les comptes de manière efficiente.

Madame la Conseillère d'Etat explique que pour ce qui concerne la RPT, tout est décalé. Elle ajoute que les compétences dans le domaine des finances concernent le DFIRE. Elle indique aussi que la facture sociale doit être bouclée avec les comptes de l'Etat, qui doivent être validés par le CCF. L'adjointe à l'Unité financière départementale (DSAS) indique que les comptes sont bouclés au mois de janvier. Le montant global de la facture sociale est alors connu sous réserve d'une modification par le Contrôle Cantonal des Finances (CCF). Il doit ensuite être réparti et dépend du bouclage des comptes des communes elles-mêmes. De plus, Monsieur le directeur de la division finances nous rappelle qu'il est mentionné dans le règlement sur la comptabilité des communes que les communes vaudoises ont jusqu'au 30 juin pour faire valider leurs comptes par le délibérant. Les processus internes de l'Etat font que le CCF valide le montant de la facture sociale, qui passe ensuite au Conseil de politique sociale début juin. Le temps de récolter les informations des communes et du CCF amène à fin juin.

4.2 PAYER LE RATTRAPAGE EN JANVIER PLUTÔT QU'EN DÉCEMBRE

En payant le rattrapage en janvier, cela permettrait d'intégrer le montant au budget de l'année suivante et ne changerait rien au montant de la facture.

Il est répondu que cela ne règle pas le problème car ce n'est de toute manière pas de la même année comptable qu'il s'agit en payant le rattrapage. Les comptes de l'année précédente ont été bouclés. Il y a le budget, les acomptes et le décompte, qui ne peuvent se discuter.

4.3 MODIFIER LA TEMPORALITÉ QUE L'ON SOUHAITE PRENDRE EN COMPTE POUR DÉTERMINER LA VALEUR DU POINT D'IMPÔT

Il est possible de prendre soit l'année antérieure ou le bouclage de l'année en question. Ce facteur est important car la péréquation est répartie à raison de 2/3 en fonction du point d'impôt écarté. Pour les acomptes 2016, l'on se basera sur la facture sociale de 2014, ou sur la facture prévisionnelle de 2016.

Dans tous les cas de figure, le rattrapage financier de la facture réelle 2016 ne pourra se faire que dans le cadre des acomptes 2018. Il y aura un trou de 2 ans alors que l'avantage du système actuel, postnumerando, est qu'il se limite à une année. L'Etat ou les communes devront prendre en charge ce manque de trésorerie.

4.4 LISSAGE DE LA FACTURE SOCIALE PAR UNE MOYENNE SUR 3 ANS

Cette manière de faire permettrait de lisser le système pour éviter les à-coups sur les acomptes ou les décomptes, ce qui est finalement l'objectif.

Cependant ce lissage comporte aussi des inconvénients. Pour exemple, le système de la RPT au niveau fédéral est basé sur des années anciennes. Or, la baisse de la fiscalité des banques à Genève ou Zürich ne figure pas encore dans la péréquation. Le risque est alors que lorsque les comptes arriveront, Vaud n'ait plus la prospérité que le canton connaît aujourd'hui. Il y a moins de danger au niveau des fluctuations, mais l'on est gagnant ou perdant pour plus longtemps.

4.5 L'ETAT PAIE L'ENTIER DE LA FACTURE

Aujourd'hui le taux d'imposition ne peut être adopté simultanément au budget, ce qui ne permet pas de faire des choix entre augmentation du taux d'imposition ou coupe budgétaire, et ne permet pas d'éviter une augmentation de la dette. Avec cette proposition, le problème serait résolu. D'ailleurs un postulat est annoncé dans ce sens.

4.6 PROVISIONNER UN MONTANT DANS LE BUDGET

Monsieur le directeur de la division finances communales nous explique que comptablement et techniquement, c'est déjà possible. Lorsqu'une commune encaisse un certain montant pour succession et donation, par exemple CHF 1 mio, le premier réflexe du responsable des finances est de provisionner CHF 500'000.-, ce qui est possible avec un fonds de réserve affecté pour ce montant. Il sera difficile de faire face au décompte final si ce montant n'a pas été provisionné.

Cependant, provisionner un tel montant est facile. Ce qui est plus compliqué est de connaître l'impact sur le taux pour les années futures. En effet, lorsqu'une société déménage, la commune paie la péréquation des factures pendant deux ans sur des revenus qui ne sont plus disponibles. En cas d'arrivée de la société, il faut également provisionner pendant 2 ans.

5. CONCLUSION

Etant donné que tout est enchevêtré et que la problématique touche les relations Etat-communes, il serait nécessaire de connaître au préalable la position de l'UCV et de l'AdCV. C'est une problématique qui doit être abordée dans sa globalité et pour cela un postulat serait plus adéquat.

De plus, le Conseil d'Etat est tenu de répondre à une motion en proposant une modification de la loi en fonction du texte de la motion. Si la motion est acceptée, cela signifierait qu'il faudra revoir l'ensemble de la péréquation, non sur le fond, mais sur la manière dont les factures vont être émises et devoir être honorées par les communes. Or il y a des discussions sur la facture policière, sur les impôts, sur l'accueil parascolaire, etc. qui sont en cours.

Les questions soulevées par la motion sont pertinentes et la transformation en postulat peut être un élément intéressant pour analyser ces propositions afin d'avoir une étude en même temps que les discussions, et avec l'avis des communes. De plus, cette motion ne vise que la facture sociale alors que ce n'est qu'un élément de la péréquation, les réflexions sur la péréquation, la police, RIE3, etc, seront alors gênées par un élément contraignant déjà adopté.

Le postulat permettrait de réfléchir à toutes les pistes évoquées. Il n'est pas contraignant, et pourra permettre à l'UCV, à l'AdCV, au Contrôle des finances, d'analyser et de proposer un autre système. Les négociations financières vont être menées par le Conseiller d'Etat en charge du département des finances et des relations extérieures, avec le DIS en appui.

Madame la Conseillère d'Etat se déclare prête à mener la réflexion. Elle met en évidence le fait que la modification d'un élément de la loi, soit la facture sociale, implique de revoir toute la loi. Elle ne voit pas que l'on puisse modifier la perception de la facture sociale sans modifier la perception de la péréquation.

Le motionnaire se rallie à la transformation en postulat, qu'il invite à soutenir, à la condition que le Conseil d'Etat étudie un mode de perception qui favorise et allège la situation des Municipalités avec leur budget.

6. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil de renvoyer au Conseil d'Etat la motion transformée en postulat à l'unanimité des membres présents.

Coppet, le 15 décembre 2014.

*La rapportrice :
(Signé) Amélie Cherbuin*