

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

(15_POS_120) Motion Claude-Alain Voiblet et consort – Le plafond d'endettement des communes est-il encore un outil de gestion et de contrôle fiable des finances communales

1. PREAMBULE

Présidée par M. Michaël Buffat, la commission s'est réunie à Lausanne le jeudi 18 juin 2015 à la Maison de l'Elysée à Lausanne. Elle était composée de Mmes les députées Valérie Induni et Anne Baehler Bech ainsi que de MM. les députés Stéphane Montangero, Cédric Pillonel, Jean-Marc Sordet, Pierre-André Pernoud, Philippe Randin (rapporteur désigné), Alexandre Berthoud, Stéphane Rezzo, Axel Marion et Samuel Bendahan.

Mme Graziella Schaller ainsi que MM. Guy-Philippe Bolay et Gérard Mojon étaient excusés.

Ont participé à ces séances, Madame et Monsieur les Conseillers d'Etat Béatrice Métraux (cheffe du DIS) et Pascal Broulis (chef du DFIRE), Madame Corinne Martin (cheffe du Service des communes et du logement – SCL). Les membres de la commission remercient Monsieur Fabrice Mascello de la tenue des notes de séance.

2. POSITION DU POSTULANT

L'objectif de l'intervention du postulant vise à analyser la cohérence de l'application du plafond d'endettement des communes. En effet, en tant que conseiller communal lausannois, il a récemment étudié des dossiers où différents statuts de sociétés ont été utilisés pour passer divers engagements financiers de la ville. A titre d'exemple, il cite le dossier de la station d'épuration (STEP) pour plus de CHF 300 millions qui sera géré sous forme d'une société anonyme. Cette démarche peut se comprendre dans d'autres domaines comme les sociétés immobilières ou encore les services industriels dont les prestations sont soumises à concurrence. Mais le choix cité en exemple laisse perplexe dans la mesure où aucune concurrence n'est à craindre puisque la Ville de Lausanne en sera l'unique exploitante (et actionnaire) et sera la seule à facturer la taxe d'épuration. Une autre situation particulière concerne le financement d'un projet par le biais de la caisse de pension qui constitue un financement délégué à une autre institution. Ces exemples tendent à prouver que le but est d'éviter d'impacter le niveau du plafond d'endettement.

Instauré en 1956 puis confirmé en 2005 dans le cadre de la Constitution, le plafond d'endettement n'a de sens que s'il offre une vision réelle de la situation. Or, une fois le vote de cet outil de gestion validé en début de législature, les communes peuvent aisément contourner cette cautèle en demandant une réévaluation de cette limite. Ce questionnement est également valable pour les cautionnements ainsi que pour les collaborations intercommunales où les investissements pour les structures scolaires deviennent de plus en plus complexes à déchiffrer.

Lors de séances récentes et outre le dossier de la STEP, le Conseil communal de Lausanne a voté divers investissements importants qui n'impactent pas le plafond d'endettement (CHF 31 millions pour une société immobilière, CHF 150 millions de cautionnement pour le centre de glace de Malley, CHF 28 millions pour le Palais de Beaulieu). Malgré ce constat, son postulat ne cherche pas à critiquer les autorités de la Ville de Lausanne qui ne font qu'utiliser les moyens disponibles. Par contre, son intervention pose un constat assez clair : la volonté du législateur n'est pas respectée avec cette pratique qui doit faire l'objet d'un éclaircissement.

En conclusion, il relève qu'une intervention similaire a récemment été déposée au niveau communal à Lausanne mais estime, pour sa part, que cette problématique doit être analysée à l'échelon supérieur, soit celui du canton.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La question posée par le postulant fait partie des principales préoccupations du Service des communes et du logement (SCL) et du département depuis l'arrivée de la nouvelle cheffe de service et le départ du responsable de la division des finances communales. Le postulant n'aborde toutefois qu'une petite partie de la problématique.

S'agissant du cadre légal, la marge de manœuvre n'est pas illimitée en matière de contrôle des communes par l'Etat. En effet, l'outil législatif limite l'intervention du canton à un contrôle en légalité. S'écartant de 150 ans de tradition, le Constituant vaudois de 2003 a restreint le contrôle général du canton sur les communes et l'a limité aux questions de légalité (art. 140 Cst). Afin de redonner du contenu à la notion d'autonomie communale, telle que précisée par le Tribunal fédéral, le Constituant n'a plus souhaité que le canton intervienne dans les affaires communales en opportunité. La nouvelle Constitution prévoit expressément dans la liste des domaines d'autonomie communale la gestion du patrimoine communal et l'administration de la commune (art. 139, al. 1, litt. a et litt. b Cst). Ainsi, depuis 2005, les communes adoptent leur plafond d'endettement pour la législature sans aucune intervention de l'Etat (art. 143 LC). Le département en charge des communes n'en est qu'informé, et prend acte du plafond d'endettement (même disposition). Une commune peut sans autres adopter un plafond d'endettement trop élevé, sans intervention légale à disposition du canton. Ce n'est que lorsque, en cours de législature, la commune veut contracter un nouvel emprunt qui dépasse le plafond d'endettement que la compétence cantonale est restaurée (art. 143, al. 2 LC). Autorisé cette fois seulement à examiner la situation financière de la commune, le canton peut approuver ou interdire ce déplafonnement. Il le fait en se basant sur une directive sur le plafond d'endettement émise par le SCL et son avenant.

Dans ce contexte, le SCL a relevé les points suivants :

- L'ensemble des investissements pris en charge par les associations intercommunales représente 500 millions de francs. Dans les faits, on assiste à un transfert de tâches d'investissements des communes dans les associations et par conséquent à un endettement indirect de ces dernières.
- Le Règlement sur la comptabilité des communes (RCCom) est également obsolète et doit être entièrement revu au profit d'une nouvelle loi sur les finances communales dont d'autres cantons sont déjà dotés.
- Finalement, il est également apparu que certaines communes ne prenaient pas en compte les investissements intercommunaux dans leurs comptes.

Ces différentes considérations ont conduit dans un premier temps à décider de suspendre l'avenant à la directive, qui exigeait un cautionnement à la hauteur de leur quote-part de la part de chaque commune membre. Un nouvel examen de la loi sur les communes a démontré que ce cautionnement formel n'est pas indispensable, ce d'autant qu'il n'est pas réclamé par les bailleurs de fonds. Parallèlement, diverses actions ont été entreprises :

- Un mandat a été donné à Me Noël et au professeur Soguel pour proposer de nouvelles directives avec pour objectif de se prémunir contre les problèmes évoqués ci-dessus, en privilégiant la simplification, l'autonomie des communes et le renforcement du contrôle étatique tout en limitant les ressources à consacrer à la surveillance financière des communes.
- Le SCL travaille également avec l'Ordre Vaudois des Experts Comptables (OVEC) sur les directives édictées à l'attention des fiduciaires précisément pour tenir compte de problèmes soulevés.
- La division finances communales fournit conseils et appui pour établir, en collaboration avec les communes et les associations de communes qui le demandent, des analyses des coûts des associations intercommunales en matière d'investissements et de frais de fonctionnement et leurs répercussions sur les comptes communaux.
- L'établissement d'un catalogue complet de tous les engagements pris par des communes dans des collaborations intercommunales décrivant les formes juridiques, la composition des organes, etc est prévu.

A noter finalement que le MCH2 (model comptable harmonisé) contient des recommandations qui prennent en compte une bonne partie des problèmes identifiés. Sa mise en œuvre représente un grand défi pour les communes ces prochaines années ainsi que dans une future loi sur les finances communales.

Compte tenu de ce qui précède, la Conseillère d'Etat voit favorablement la prise en considération de ce postulat.

4. DISCUSSION GENERALE

Plusieurs membres de la commission relèvent la pertinence de la problématique soulevée par le postulat qui lui est soumis et qui n'est pas propre à la Ville de Lausanne. Ils témoignent de leurs expériences dans les exécutifs communaux où cette problématique est survenue plus particulièrement lors d'investissements de nouveaux collèges par l'intermédiaire des associations intercommunales. Dans les faits, on assiste à un transfert de tâches d'investissements des communes dans les associations et par conséquent à un endettement indirect de ces dernières. Un exemple d'association scolaire a été cité par l'intermédiaire du Préfet pour assurer que les communes ne s'endettaient par au-delà du nécessaire. Le cas de cette entité est symptomatique de ces associations intercommunales qui n'ont pas conscience des investissements contractés à ce niveau de compétence. En effet, il faut également analyser les implications entre associations qui ont des périmètres différents.

Le Conseil d'Etat est toujours disponible à soutenir les communes confrontées à un surendettement et il rappelle que le financement des communes est un problème sérieux mais il est conscient que malgré ses recommandations, il manque la base légale. Il ne voit aucune raison de refuser ce postulat qui va dans le sens des réflexions déjà lancées par deux départements (DIS /DFIRE).

5. VOTE DE LA COMMISSION

En conséquence, la commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat par 11 voix pour, 0 contre et 1 abstention, et de le renvoyer au Conseil d'Etat.

Château-d'Oex, le 10 juillet 2015

*Le rapporteur :
(Signé) Philippe Randin*