

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

**Exposé des motifs et projets de lois modifiant**

- la loi du 15 juin 2010 sur les péréquations intercommunales (LPIC)
- la loi du 24 novembre 2003 sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF)
  - la loi du 6 octobre 2009 sur l'Association vaudoise d'aide et de soins à domicile (LAVASAD)

et

**Projet de décret**

**abrogeant le décret du 2 octobre 2012 fixant le mécanisme de correction de la bascule d'impôt de 2011 lié à la facture sociale**

et

**Projets de décrets modifiant**

- le décret du 2 octobre 2007 réglant les modalités d'application de l'impact financier de la RPT sur les communes vaudoises pour la facture sociale (DRPTC)
- le décret du 15 juin 2010 fixant pour les années 2011 à 2018 les modalités d'application de la loi sur les péréquations intercommunales (DLPIC)

et

**Projet de décret**

**accordant au Conseil d'Etat un crédit-cadre de CHF 40'000'000.- pour le financement des projets communaux portant sur les routes cantonales en traversée de localité**

et

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les motions**

- **André Marendaz et consorts concernant l'entretien des routes cantonales en traversée de localités : qui fait quoi ? (10\_MOT\_104)**
  - **Pierre Grandjean et consorts demandant de rééquilibrer les flux financiers entre le canton et les communes par le biais d'une modification de la répartition de la couverture des coûts de l'AVASAD (13\_MOT\_022)**
  - **Nuria Gorrite et consorts - Pour une répartition plus équitable des moyens entre la Confédération, les cantons et les communes (11\_MOT\_143)**

## **1. PRÉAMBULE**

La Commission s'est réunie le mercredi 9 octobre 2013 à la salle du Bicentenaire, place du Château 6 à Lausanne. Elle était composée de Mmes les députées Brigitte Crottaz, Ginette Duvoisin, Claudine Wyssa. Ainsi que de MM. Les députés Daniel Brélaz, Albert Chapalay, Régis Courdesse, Jean-Michel Favez, Jean-Marc Genton, Pierre Grandjean, Daniel Meienberger, Philippe Modoux, Michele Mossi, Nicolas Rochat Fernandez, Jean-François Thuillard, Andreas Wüthrich, Eric Züger et Michaël Buffat, confirmé dans son rôle de Président-rapporteur.

Ont également participé à cette séance, Madame la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux (Cheffe du DINT), M. le Conseiller d'Etat Pierre-Yves Maillard (Chef du DSAS).

MM. Jean-François Bastian (Chef de service Communes et Logement), Frédéric Charpié (responsable division Communes), Fabrice Weber (Directeur de l'Autorité de surveillance des finances communales)

Mmes Sylvie Chassot et Sophie Métraux pour la tenue des notes de séance.

## **2. PRÉSENTATION**

Ces projets de modifications de lois et de décrets concrétisent l'accord conclu fin juin 2013 entre le Conseil d'Etat (CE) et l'Union des Communes Vaudoises (UCV). En effet, sur demande des communes, des négociations avaient commencé en novembre 2012 au sujet de la répartition des charges entre l'Etat et les communes.

Les communes avaient demandé l'ouverture de négociations portant sur quatre domaines principaux : la facture sociale, les soins à domicile, l'organisation policière et le moratoire sur les subventions pour les routes. L'ensemble de ces éléments a été abordé lors des pourparlers et des solutions ont été négociées. De plus, afin de trouver un accord sur le long terme, d'autres domaines ont été traités, tels que les normes minimales en matière de constructions scolaires et la suppression du mécanisme de correction de la bascule d'impôt. Des mesures complémentaires ont également été introduites, comme le dé plafonnement du total des aides possibles aux communes dans le cadre de la péréquation. Les mesures retenues étant de nature très différentes (économies effectives, escomptées, subventions attendues ou maîtrise des augmentations de dépenses), l'effet financier total de l'accord en faveur des communes ne peut être qu'estimé : il s'élève à quelque CHF 752,8 millions entre 2013 et 2020, avec une moyenne de CHF 75,5 millions entre 2013 et 2017.

Le Conseil d'Etat est conscient de l'importance des communes et doit veiller à ce que les relations financières soient équilibrées et propres à garantir la stabilité institutionnelle du canton.

Le Conseil d'Etat se félicite que des mesures financières pérennes, ayant des effets ciblés sur la santé financière des communes, aient été trouvées. Le Gouvernement a en effet consenti des efforts financiers conséquents dans le cadre de cet accord.

En matière policière, le Conseil d'Etat est convaincu qu'il s'agit d'une forte attente de la population ; il était donc nécessaire de stabiliser durablement la situation en trouvant un consensus sur les effectifs et le financement des missions de police.

Quant à la facture sociale, le Conseil d'Etat reconnaît pour les communes, la nécessité d'un besoin de prévisibilité face à une charge financière évolutive. Le Gouvernement salue les mesures négociées visant à la stabilisation du mécanisme et à la neutralisation des effets dynamiques sur les finances communales.

Enfin, le Conseil d'Etat mentionne que, sur les deux associations de communes assises à la table des négociations, seule l'UCV a accepté l'accord, l'Association des Communes Vaudoises (AdCV) s'étant retirée peu avant leur aboutissement. L'accord a toutefois été approuvé par 80% des représentants des communes lors de l'assemblée générale ad hoc dédiée au vote de cet objet.

### **3. DISCUSSION GÉNÉRALE**

Les communes ont sollicité des négociations non pas seulement sur la base d'un sentiment diffus d'étranglement, mais également sur une étude qui chiffrait lourdement l'impact sur les communes du passage de la part de la facture sociale imputée aux communes de 33% à 50%.

Un certain nombre de questions reste encore en suspens, notamment celles relatives à l'organisation de la police et de la péréquation pour lesquelles des négociations supplémentaires sont d'ores et déjà prévues.

L'ensemble des commissaires salue l'accord conclu, bien que certains auraient néanmoins souhaité un effort supplémentaire de la part du Canton ; le problème ne venant pas de la répartition de la facture, mais de l'augmentation de cette dernière. Plusieurs députés estiment notamment le montant dédié aux routes insuffisant.

Le Conseil d'Etat ainsi que plusieurs commissaires soulignent l'importance de ne pas « détricoter » l'accord tel que scellé par les parties.

Le Conseil d'Etat annonce qu'il lui serait difficile d'aller au-delà de ce qui est convenu dans l'accord et encourage donc le Grand Conseil à ne pas changer le projet.

### **4. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSÉ DES MOTIFS**

#### **4.1 MESURES CONTENUES DANS LE PROTOCOLE D'ACCORDS SUR LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES**

##### **4.1.1 Mécanisme de correction de la bascule d'impôt 2011 liée à la facture sociale (mesure 3.1 et 3.2 de l'accord)**

Il s'agit ici de l'abrogation du décret que le Grand Conseil avait approuvé en 2012 visant à facturer le rattrapage financier de la bascule d'impôt liée à la facture sociale. Ces deux mesures impactent déjà en 2013 l'exercice comptable des communes.

##### **4.1.2 Levée du moratoire sur les routes (mesure 3.3 de l'accord) et Préfinancement routier (mesure 3.4 de l'accord)**

Le Conseil d'Etat s'engage ici à lever le moratoire ayant cours depuis 2003 sur les subventions routières et à subventionner les dépenses de construction, de correction et d'entretien des routes cantonales en traversée de localité.

Il est précisé que ce crédit cadre pourra être engagé sur une période de 7 ans, soit jusqu'en 2020. Le CE compte que cet argent soit utilisé d'ici 2020 et qu'une subvention pour un projet supérieur à CHF 1 million sera possible.

L'attribution de la subvention est prévue dans la loi sur les routes (LRou) et son règlement (RLRou). Les communes devront déposer un dossier. Ensuite, le Service des routes se déterminera sur les éléments à subventionner et sur le taux de subventionnement selon une nouvelle directive légèrement différente de celle utilisée avant le moratoire.

Il y a lieu de distinguer la levée du moratoire qui profite à toutes les communes, du préfinancement qui est réservé aux communes n'ayant pas une capacité financière élevée.

##### **4.1.3 Mesures sur la police (mesure 3.5 de l'accord)**

Lors des négociations, la question de la police a été très émotionnelle des deux côtés des protagonistes. Les pourparlers touchant aux questions de fond, telles que le suivi annuel global du nombre de policiers affectés à la mission de police ont été très intenses. C'est pourquoi les parties se sont accordées sur les aspects financiers mais ont décidé de reprendre des négociations ultérieures sur les

questions de fond. La date butoir prévue pour l'aboutissement de ces futures discussions est fixée au 1<sup>er</sup> juillet 2016, avant les élections, afin de réunir autour de la table les mêmes acteurs que ceux ayant participé au présent accord. Dans l'intervalle, le DINT effectuera le suivi annuel global du nombre de policiers affectés à la mission de police et communiquera ses conclusions aux communes.

#### **4.1.4 Coûts administratifs, coûts résiduels et progression des charges de l'Association vaudoise d'aide et de soins à domicile (AVASAD) (mesures 3.6 à 3.8 de l'accord)**

Dès 2015, les coûts administratifs de l'AVASAD seront pris en charge en totalité par l'Etat.

Les coûts résiduels seront pris en charges en totalité par l'Etat, dès 2014. Il s'agit des coûts des soins non pris en charge par les assurances sociales ou la personne assurée.

La croissance des charges sera répartie, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2016, à raison de 1/3 pour les communes et de 2/3 pour le Canton.

#### **4.1.5 Progression de la facture sociale (mesure 3.9 de l'accord)**

Dès le 1<sup>er</sup> janvier 2016, la croissance de la facture sociale sera répartie à raison de 1/3 pour les communes et de 2/3 pour le Canton.

#### **4.1.6 Contentieux prestations complémentaires AVS-AI (PC AVS-AI) (mesure 3.10 de l'accord)**

Dès lors que les primes des bénéficiaires de PC AVS-AI sont désormais entièrement à la charge du Canton, les charges en lien avec le contentieux de ces mêmes assurés sont aussi financées par le Canton. Cette charge ne sera plus imputée à la facture sociale.

#### **4.1.7 Modification de la loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE) – motion Gorrite (mesure 3.11 de l'accord)**

L'Etat prend en charges l'augmentation de la dotation financière de la Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE) lui permettant de maintenir ses subventions aux taux en vigueur en 2013, tout en tenant compte de la croissance démographique et d'une augmentation du taux de couverture de 0,8 point par an, sans augmenter la participation des communes à la FAJE (CHF 5 francs par habitant).

#### **4.1.8 Modification du décret réglant les modalités d'application de l'impact financier de la de la RPT sur les communes vaudoises pour la facture sociale (DRPTC) (mesure 3.12 de l'accord)**

Il est prévu d'adapter le mécanisme de la DRPTC afin d'équilibrer financièrement les propositions négociées entre l'Etat et les communes.

#### **4.1.9 Normes scolaires (mesure 3.13 de l'accord)**

Il s'agit d'un assouplissement des normes liées aux constructions scolaires qui sont à la charge des communes.

Les surfaces pour des classes 1 à 4 Harnos sont supérieures en comparaison à celles prévues pour les classes 5 à 8 Harnos, notamment en raison du besoin d'espaces de ressourcement pour les jeunes enfants.

Il résulte de cet assouplissement des normes une diminution estimée à 12% des coûts de construction pour les communes.

A relever que cet assouplissement s'applique de manière immédiate par les communes. Des commissaires ont relevé l'importance que ces normes soient très rapidement communiquées à toutes les communes afin de leur application immédiate.

#### 4.1.10 Adaptation du plafonnement des aides dans le cadre de la péréquation (art. 7 DLPIC) (mesure 5.1 de l'accord)

Cette augmentation permet aux communes bénéficiaires de ce mécanisme de régulation de profiter également des mesures d'économies proposées par l'accord.

Les communes principalement bénéficiaires de ce déplafonnement sont Yverdon-les-Bains, Renens et Chavannes-près-Renens.

#### 4.1.11 Adaptation de l'écrêtage de la valeur du point d'impôt (art. 4 LPIC) (mesure 5.2 de l'accord)

Selon un député, les communes concernées par la mesure d'adaptation de l'écrêtage de la valeur du point d'impôt pour les communes à forte capacité financière ne sont pas victimes d'une injustice criante. En effet, les 67 communes concernées sont celles qui bénéficient le plus de la dernière péréquation. Passant d'un régime à l'échelle de 1 :400 (auparavant 1 :32 puis 1 :15) au point d'impôt, ces communes se sont trouvées soulagées d'un risque considérable. L'écrêtage intervient pour rétablir l'équilibre péréquatif. Concrètement, telle qu'appliqué actuellement, le mécanisme de prélèvement prévoit un pourcentage de 30% si leurs ressources se situent entre 120 et 150% de la valeur du point d'impôt par habitant moyen, 40% pour des ressources entre 150 et 200%, 50% pour des ressources entre 200 et 300% et 60% pour des ressources supérieures à 300% de la valeur du point d'impôt par habitant moyen. Ce député relève que ces communes s'en tirent mieux en appliquant ce système que dans la situation précédente, certaines ayant annoncé des bénéfices de respectivement CHF 6,5 millions, CHF 4,5 millions et CHF 1 million pour les trois communes à plus forte capacité financière pour l'année dernière.

Ce tableau ci-dessous, présenté par un député en séance de commission, montre la situation réelle de l'écrêtage de ces communes. Il précise que les communes sans écrêtage représentent 79,4 % des communes vaudoises, soit 80,2% de la population du canton. Le taux moyen des communes sans écrêtage est de presque 73, avec écrêtage 60,3 et dans cette catégorie on décroît selon la catégorie du point d'impôt par habitant moyen jusqu'à 50,47 pour les communes dont les ressources sont supérieures à 300 % de la valeur du point d'impôt par habitant et ceci en incluant déjà les 15,75 points d'écrêtage actuel (donc sans écrêtage ces communes auraient un taux moyen de 35).

Les 67 communes en question, tout écrêtage compris, perdraient CHF 76 millions sur CHF 639 millions de recette contre CHF 65 millions aujourd'hui, ce qui signifie que pour 20% d'habitants, elles pourvoiraient après l'écrêtage au 26% des ressources et ce malgré leur taux d'imposition bas.

Ecrêtage des communes à forte capacité financière

Catégorie / indicateurs	Toutes les communes	Sans écrêtage	120-150%	150-200%	200-300%	> 300%	Total communes écrêtées
Nombre de communes	326	259	26	23	12	6	67
% des communes	100.0%	79.4%	8.0%	7.1%	3.7%	1.8%	20.6%
Habitants	730'044	585'695	65'865	54'973	18'273	5'238	144'349
% population	100.0%	80.2%	9.0%	7.5%	2.5%	0.7%	19.8%
Taux moyen	68.69	72.85	64.26	60.04	57.36	50.47	60.33
Valeur du point	31'897'703	21'290'339	3'851'894	3'988'273	1'933'445	833'752	10'607'364
Valeur du point / habitant	43.69	36.35	58.48	72.55	105.81	159.17	73.48
Recettes fiscales	2'191'019'353	1'551'044'472	247'540'603	239'443'191	110'910'784	42'080'302	639'974'880
% du total	100.0%	70.8%	11.3%	10.9%	5.1%	1.9%	29.2%
écrêtage actuel	65'846'048		7'599'890	22'128'268	22'983'832	13'134'058	65'846'048
% du total			11.5%	33.6%	34.9%	19.9%	100.0%
écrêtage en point			1.97	5.55	11.89	15.75	6.21
écrêtage majoré de 6%	76'373'077		9'119'868	26'101'015	26'354'622	14'797'572	76'373'077
% du total			11.9%	34.2%	34.5%	19.4%	100.0%
écrêtage en point			2.37	6.54	13.63	17.75	7.20
accroissement en francs	10'527'029		1'519'978	3'972'747	3'370'790	1'663'514	10'527'029
accroissement de l'écrêtage		+0	+0.39	+1.00	+1.74	+2.00	+0.99

#### **4.1.12 Adaptation de la péréquation (mesure 5.3 de l'accord)**

Les travaux de révision, en collaboration avec les associations de communes, seront engagés dès 2015 pour entrer en vigueur en 2017.

#### **4.1.13 Mécanisme de garantie (mesure 6 de l'accord)**

Il est prévu un mécanisme de garantie si l'évolution réelle de la facture sociale diffère notablement de la planification (évolution moyenne de 4,5% par an). Ce mécanisme n'est potentiellement pas limité à 2020.

### **4.2 RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT À PLUSIEURS MOTIONS**

#### **4.2.1 Réponse du Conseil d'Etat à la motion André Marendaz et consorts concernant l'entretien des routes cantonales en traversée de localités : qui fait quoi ? (10\_MOT\_104)**

Plusieurs commissaires relèvent que la réponse ne répond pas exactement aux vœux du motionnaire. Toutefois, elle fait évoluer la situation dans une direction favorable.

Il est relevé que la motion Marendaz coûterait plus cher à l'Etat, et que d'autre part, il y aurait un coût de reprise pour les communes.

##### ***Vote***

*La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat par 9 voix pour, 0 contre et 8 abstentions.*

#### **4.2.2 Réponse à la motion Nuria Gorrite et consorts - Pour une répartition plus équitable des moyens entre la Confédération, les cantons et les communes (11\_MOT\_143)**

La commission ne formule pas de commentaire.

##### ***Vote***

*A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat à l'unanimité.*

#### **4.2.3 Réponse du Conseil d'Etat à la motion Pierre Grandjean et consorts demandant de rééquilibrer les flux financiers entre le canton et les communes par le biais d'une modification de la répartition de la couverture des coûts de l'AVASAD (13\_MOT\_022)**

Cette motion ayant totalement été prise en compte dans le cadre des négociations, le motionnaire invite la commission à accepter la réponse.

##### ***Vote***

*A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat.*

## **5. DISCUSSION SUR LES PROJETS DE LOIS, LES DÉCRETS ET VOTES**

### **5.1 PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI DU 15 JUIN 2010 SUR LES PÉRÉQUATIONS INTERCOMMUNALES (LPIC)**

#### **Commentaires et amendements**

Sans commentaire.

## **Vote**

L'article 4 du projet de loi est adopté par 16 voix pour, 0 voix contre et 1 abstention.

## **Entrée en matière sur le projet de loi**

*La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de loi par 16 voix pour, 0 contre et 1 abstention.*

## **5.2 PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI DU 24 NOVEMBRE 2003 SUR L'ORGANISATION ET LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE SOCIALE (LOF)**

### **Commentaires et amendements**

#### **Article 17a, alinéa 5**

A des fins de précision, l'amendement suivant est déposé :

<sup>5</sup> La courbe de référence de l'évolution des dépenses sera fixée en fonction des dépenses de l'année ~~précédente~~ 2015 en tenant compte d'une augmentation moyenne annuelle de 4.5% des dépenses.

L'amendement est accepté à l'unanimité.

## **Vote**

L'article 17a du projet de loi tel qu'amendé est adopté par 16 voix pour, 0 voix contre et 1 abstention.

## **Entrée en matière sur le projet de loi**

*A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de loi.*

## **5.3 PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI DU 6 OCTOBRE 2009 SUR L'ASSOCIATION VAUDOISE D'AIDE ET DE SOINS À DOMICILE (LAVASAD)**

### **Commentaires et amendements**

Sans commentaire.

## **Vote**

L'article 18 du projet de loi est adopté à l'unanimité.

L'article 20 du projet de loi est adopté à l'unanimité.

L'article 20a du projet de loi est adopté à l'unanimité.

L'article 20b du projet de loi est adopté à l'unanimité.

L'article 22 du projet de loi est adopté à l'unanimité.

L'article 28 du projet de loi est adopté à l'unanimité.

## **Entrée en matière sur le projet de loi**

*A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de loi.*

## **5.4 PROJET DE DECRET ABROGEANT LE DÉCRET DU 2 OCTOBRE 2012 FIXANT LE MÉCANISME DE CORRECTION DE LA BASCULE D'IMPÔT DE 2011 LIÉ À LA FACTURE SOCIALE**

### **Commentaires et amendements**

Sans commentaire.

## **Vote**

L'article 1 du projet de décret est adopté à l'unanimité.

L'article 2 du projet de décret est adopté à l'unanimité.

## **Entrée en matière sur le projet de décret**

*A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret.*

## **5.5 PROJET DE DÉCRET MODIFIANT LE DÉCRET DU 2 OCTOBRE 2007 RÉGLANT LES MODALITÉS D'APPLICATION DE L'IMPACT FINANCIER DE LA RPT SUR LES COMMUNES VAUDOISES POUR LA FACTURE SOCIALE (DRPTC)**

### **Commentaires et amendements**

Sans commentaire

## **Vote**

L'article 1 du projet de décret est adopté à l'unanimité.

L'article 1 du projet de décret est adopté à l'unanimité.

L'article 8 du projet de décret est adopté à l'unanimité.

## **Entrée en matière sur le projet de décret**

*A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret.*

## **5.6 PROJET DE DÉCRET MODIFIANT LE DÉCRET DU 15 JUIN 2010 FIXANT POUR LES ANNÉES 2011 À 2018 LES MODALITÉS D'APPLICATION DE LA LOI SUR LES PÉRÉQUATIONS INTERCOMMUNALES (DLPIC)**

### **Commentaires et amendements**

Sans commentaire.

## **VOTE**

L'article 7 du projet de décret est adopté à l'unanimité.

## **Entrée en matière sur le projet de décret**

*A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret.*

## **5.7 PROJET DE DÉCRET ACCORDANT AU CONSEIL D'ÉTAT UN CRÉDIT-CADRE DE CHF 40'000'000.- (CHF 40 MILLIONS) POUR ASSURER LE FINANCEMENT DES PROJETS COMMUNAUX PORTANT SUR LES ROUTES CANTONALES EN TRAVERSÉE DE LOCALITÉ, POUR LES ANNÉES 2014 À 2020**

### **Commentaires et amendements**

Ce préfinancement doit être compris comme fonctionnant comme un fond. Ceci était clair lors des négociations et tel est toujours le cas pour le Conseil d'Etat. Les CHF 40 millions seront dépensés avant 2020. Ils sont inscrits année par année dans le projet, c'est la preuve que le Conseil d'Etat compte que cet argent soit utilisé d'ici 2020.

Un commissaire estime le montant de CHF 40 millions proposé dans l'accord insuffisant. Il souhaite l'augmenter à CHF 60 millions et propose un amendement en ce sens. Néanmoins, des commissaires s'inquiètent du risque de voir les accords remis en cause suite à cette modification.



*1 Un crédit cadre de CHF ~~40'000'000~~ 60'000'000.- est accordé au Conseil d'Etat pour assurer le financement des projets communaux portant sur les routes cantonales en traversée de localité, pour les années 2014 à 2020. Un objet peut dépasser, le cas échéant, le montant d'un million.*

Cet amendement est refusé par 3 voix pour, 8 voix contre et 6 absentions.

**Vote**

L'article premier du projet de décret est adopté par 14 voix pour, 0 voix contre et 3 abstentions.

L'article second du projet de décret est adopté à l'unanimité.

**Entrée en matière sur le projet de décret**

*A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret.*

Vuarrens, le 12 octobre 2013

Le rapporteur :  
(Signé) Michaël Buffat