GRAND CONSEIL

FÉVRIER 2022 **RC-MOT**
(21_MOT_21)

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

Motion Jérôme Christen et consorts au nom Les Libres - Motion pour une solidarité de l'Etat de Vaud avec les communes

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le jeudi 13 janvier 2022 à la salle du Bicentenaire, place du Château 6 à Lausanne. Présidée par M. le député G. Mojon, également rapporteur, elle était composée de Mmes les députées A. Baehler Bech, A. Cherbuin, F. Gross et C. Richard ainsi que de MM. les députés A. Berthoud, H. Buclin, J.-D. Carrard, P. Dessemontet, J. Eggenberger, M. Mischler, P.-A. Pernoud et G. Zünd. MM. les députés N. Glauser et J.-M. Sordet étaient excusés.

Ont également participé à cette séance, M. le député J. Christen (motionnaire), Mme la Conseillère d'Etat Ch. Luisier Brodard, cheffe du Département des institutions et du territoire (DIT), M. le Conseiller d'Etat P. Broulis, chef du Département des finances et des relations extérieures (DFIRE), MM. J.-L. Schwaar, directeur général de la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC), P. Rattaz, chef du Service de l'analyse et de gestion financières (SAGEFI), F. Cappelletti, chargé de recherches (DGAIC). M. F. Mascello, secrétaire de la commission, s'est chargé de la prise des notes de séance.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Le motionnaire relève que la situation entre le Canton et les communes est connue et son groupe (Les Libres) a analysé la situation afin de trouver des soutiens pertinents aux collectivités locales. Dans ce contexte, sa motion demande le partage du bénéfice de l'Etat avec les communes, après amortissements, mais avant les préfinancements et autres réserves. Cette solution est équitable et ne mettrait pas en péril les finances de l'Etat. Au surplus, le fait de tenir compte, en proportion inversée, de la valeur du point d'impôt, garantirait aux communes qui ont les recettes fiscales les plus faibles d'être les principales bénéficiaires.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseiller d'Etat en charge du DFIRE, fait remarquer que l'Etat ne fait pas de bénéfice, mais enregistre un résultat comptable, le cas échéant, positif. Le principe de partage, pour être équitable, devrait toutefois également s'appliquer lorsque l'exercice est déficitaire. De plus, si l'on parle de résultat positif, encore faut-il savoir de quel montant l'on parle (avec ou sans les coûts liés au COVID, etc.). Pour lui, il faut en rester à une relation ordinaire où les recettes de l'Etat doivent servir à financer les prestations publiques, surtout dans un contexte où les années à venir risquent d'être financièrement complexes, avec, en plus, des demandes de baisses d'impôts. Il invite la commission à en rester au statu quo, en refusant le texte.

La Conseillère d'Etat en charge du DIT constate quant à elle, qu'un grand nombre de textes a été déposé sur la péréquation intercommunale et la relation Canton – communes. Cette motion vient donc s'ajouter à une liste d'objets faisant souvent le même constat : le système actuel comporte des failles qu'il s'agit de corriger, chacun tentant d'y apporter sa solution (p.ex. SOS Communes, taux unique, etc.). Dans la même ligne, la Cour des comptes a également publié un audit qui relève certains dysfonctionnements. Selon la Conseillère

d'Etat, ces problèmes ne pourront toutefois être résolus que par une réforme en profondeur et non par des solutions spécifiques à chaque problème. Cette réforme touchera bien entendu la relation Canton - communes sur le plan financier, mais ne pourra pas être détachée de la question péréquative. L'accord négocié entre l'Etat et les communes portant sur un montant annuel de CHF 150 mios aborde également ces deux aspects et une solution pérenne ne pourra passer que par une réflexion globale. La motion de M. le député Christen ne résout pas les problèmes péréquatifs qui nécessitent une systématique d'utilisation de l'argent de l'Etat. Parallèlement à ces analyses, la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (CDAP) a débouté certaines communes, à forte capacité financière, qui avaient fait recours contre la méthode de répartition de la facture sociale et la péréquation. Néanmoins, cet arrêté de la CDAP pose aussi de grandes réflexions notamment en termes de solidarité intercommunale. En effet, le système péréquatif en place est considéré comme disproportionné en termes de solidarité et, d'après cette Cour, violerait l'autonomie communale.

Comme on le voit, poursuit la Conseillère d'Etat, les attentes sont fortes et proviennent de toute part, mais le département est clairement défavorable à ne traiter que des questions financières, sans avoir trouvé de solutions pérennes prenant en compte l'ensemble des éléments relevés par les acteurs précités, et ce dans l'intérêt de toutes les communes. L'aboutissement de l'initiative SOS Communes donne un contexte temporel relativement limité. Le renouvellement des comités de deux associations faitières des communes (Union des communes vaudoises – UCV / Association des communes vaudoises – AdCV) est également une belle opportunité de remettre l'ouvrage sur le métier et de se mettre d'accord, dans le courant de l'année 2022, sur les grands principes.

En attendant l'avènement de la nouvelle péréquation, il est urgent de rester calme avec le système actuel, malgré ses défaillances qui ont toutefois déjà fait l'objet de certaines adaptations. Le Conseil d'Etat est conscient des problématiques institutionnelles du moment et qu'une solution doit impérativement être trouvée. Celle-ci doit être durable et ne pas être influencée par des solutions ponctuelles qui déséquilibrent encore plus le système, avec des effets induits. Tout comme son collègue, la Conseillère d'Etat invite la commission à ne pas entrer en matière sur cette motion.

Le chargé de recherches de la DGAIC met en avant quatre éléments dont il faudrait tenir compte :

- l'ajout d'une couche péréquative supplémentaire ne participerait pas à une simplification du système ;
- l'augmentation des montants à répartir en période de bonne conjoncture aurait un effet procyclique ;
- la ponction immédiate des éventuels excédents de l'Etat pourrait inciter ce dernier à avoir moins de prudence dans la gestion de ses affaires ;
- le doute qu'il a quant au fait qu'un mécanisme technique remplace efficacement les négociations entre l'Etat et les associations faîtières des communes.

Il démontre également, sur la base d'un exemple chiffré, que la répartition proposée en proportion inverse de la valeur du point d'impôt de l'exercice précédent conduit à des incohérences.

4. DISCUSSION GENERALE

Le motionnaire réagit à ces divers propos et reste sceptique sur le risque que l'Etat renonce à faire du bénéfice. Au vu des arguments avancés, il pourrait suggérer de transformer son texte en postulat afin que le Conseil d'Etat intègre cette idée de partage du résultat dans sa réflexion pour la suite du processus.

Un député relève trois éléments :

- l'argument portant sur le mécanisme procyclique est important, car les communes doivent pouvoir bénéficier d'aides en cas de difficultés ;
- la définition comptable d'un résultat positif sera, comme souvent, complexe à exprimer ;
- un des problèmes majeurs est la répartition des charges dans la facture sociale.

Il conclut en estimant qu'il faut faire confiance aux personnes en charge des négociations pour les communes et que la solution proposée a un effet conjoncturel trop fort.

Un député estime que la question de fond porte sur l'ampleur de la solidarité intercommunale voulue par les partenaires. Le jugement rendu par la CDAP et, dans une certaine mesure, l'initiative SOS Communes, vont également dans ce sens, en questionnant l'affaiblissement de la solidarité entre communes. Une des solutions possibles est l'augmentation du soutien du Canton, comme avec l'accord Canton – communes. A titre

personnel, le député estime que la réponse à la question de la péréquation passe par la résolution des effets pervers de la facture sociale avec, en contrepartie, un renforcement de la solidarité intercommunale. Si la motion est transformée en postulat, l'idée pourrait nourrir la réflexion générale, tout en sachant que les porteurs de la réforme ne sont pas clairement identifiés pour l'heure (Grand Conseil, associations faitières, Conseil d'Etat ?), car le temps passe et les difficultés ne diminuent pas.

Le Conseiller d'Etat estime que le texte est justement trop précis et n'est pas recevable en l'état. A noter que les bouclements des comptes 2021 des communes s'annoncent plutôt favorablement, avec le domaine de l'immobilier qui a surperformé (droit de mutations – gains immobiliers). Des comptes positifs permettront en outre de financer des prestations publiques, notamment dans le domaine du social. Le financement pérenne de l'accord à CHF 150 mios n'est pas encore sous toit, mais ce montant aura très certainement un impact, encore à modéliser, sur la santé financière des communes.

Un député comprend les motivations des communes à trouver des aides supplémentaires. La nécessité de cette réforme n'est plus une question, mais une obligation, même si l'équation est difficile à résoudre. Un des nombreux écueils provient du fait que les intérêts des grandes et des petites communes divergent. En tous les cas, il faut éviter qu'une collectivité locale en difficulté doive augmenter ses impôts, alors que la dynamique d'une baisse d'impôt cantonal est lancée. Il est urgent que le Conseil d'Etat fournisse une feuille de route avec une portée générale sur l'ensemble du dossier. Cette motion ne va pas dans ce sens et n'obtiendra pas son soutien.

Un député relève que cette thématique a déjà été évoquée durant les débats sur le projet de budget 2022, avec un questionnement sur les ressources des communes. Toutes les idées qui améliorent la situation des communes ne sont toutefois pas bonnes à soutenir. Les limites du texte ont déjà été évoquées et le député peut s'y rallier. A ses yeux, c'est par contre la question d'une péréquation plus verticale et soutenable qui devrait être abordée, quel que soit le résultat comptable, avec en ligne de mire le ciblage des tâches thématiques sur lesquelles l'Etat viendrait en soutien. Selon lui, si la motion n'est pas soutenue, le rapport du président pourrait évoquer le fait que ce refus n'épuise pas le sujet de la péréquation verticale, donc du soutien de l'Etat dans le système péréquatif à venir.

Compte tenu du degré de blocage dans le dossier, une députée s'interroge d'une part sur le réel impact du renouvellement des partenaires pour la mise en œuvre de la réforme et d'autre part sur l'option d'un traitement par le Grand Conseil.

La Conseillère d'Etat ne peut que confirmer que le blocage ou le statu quo ne sont pas une option, même si un courant de pensée existe pour miser sur l'immobilisme et continuer à vivre avec le système défaillant actuel. Le Conseil d'Etat n'a aucune motivation à bloquer les discussions, mais doit, au contraire, garantir une continuité des affaires, indépendamment des futures élections. A ce stade, la première étape est de (re)prendre contact avec l'UCV et l'AdCV, afin de connaitre leurs avis respectifs et surtout ceux de leurs membres, puis, par la suite, de déposer un projet de loi devant le Parlement. Si aucun accord n'est trouvé dans le délai imparti de deux ans (votation populaire sur l'initiative SOS Communes), l'éventuelle implication d'une commission extraparlementaire ou un avant-projet soumis en très large consultation seront deux options à envisager.

Le Conseiller d'Etat rappelle que le projet initial était plus ambitieux (mise en œuvre d'un mécanisme de frein à l'endettement, traitement particulier des couches péréquatives, etc.), mais que l'AdCV avait, à l'époque, quitté la table des négociations. Une des tensions principales réside dans le sentiment que tout résultat positif est happé par la facture sociale, ce qui crée de grandes tensions. Les communes devront aussi à la fin s'écouter et s'entendre sur le fait que la situation de certaines d'entre elles est plus complexe que d'autres. Le changement au sein des comités est une opportunité pour replanter quelques jalons.

Un député se plait à rappeler qu'il est élu cantonal et non concerné par un quelconque lobbying communal. De manière générale, le Parlement consacre un temps important à traiter des affaires des communes en général et de la péréquation en particulier. Dans cette dynamique, la COFIN a joué son rôle en mandatant le Contrôle cantonal des finances (CCF) à mener un audit et a déposé une motion pour l'implémentation dans les collectivités locales du modèle comptable harmonisé (MCH2). Il est piquant de constater que l'immense majorité des communes suisses a déjà franchi le cap et que le canton de Vaud est parmi les derniers dans la mise en œuvre de ce modèle. Au vu de la situation, le dépôt d'une feuille de route concrète et crédible est impératif, avec un agenda clair. Ceci permettra d'une part de faire réellement avancer le dossier et d'autre

part de laisser les députés traiter les autres problèmes sanitaires, sociaux, techniques ou encore financiers du canton.

Une députée tient à préciser que, contrairement à plusieurs membres de son groupe, elle n'a pas co-signé cette motion qui aurait trop d'effets négatifs, mais est bien consciente des enjeux pour les communes et de l'urgence du dossier. En cas de transformation en postulat, elle pourra éventuellement s'abstenir.

Le motionnaire synthétise les discussions en deux points : d'une part, tout le monde s'accorde à dire que l'aide de l'Etat est nécessaire et, d'autre part, il faut maintenant se mettre d'accord sur la méthode. L'idée d'un partage du résultat parait sensée, mais uniquement si l'Etat enregistre un résultat positif bien entendu. Compte tenu de ce qui précède, il valide la transformation de sa motion en postulat et propose même une prise en considération partielle avec l'amendement suivant :

« *La répartition de cette manne entre communes ~~se fait en proportion inversée de la valeur de leur point d'impôt~~ tient compte de la valeur du point d'impôt de l'exercice comptable précédent. »*

Le Président prend note de cet amendement et constate qu'il ne suscite aucun commentaire de la part des membres COFIN.

5. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération cette motion transformée en postulat par 9 non, 2 oui et 2 abstentions.

Le Mont-sur-Lausanne, le 22 janvier 2022

Le rapporteur :
(Signé) Gérard Mojon