

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Dominique-Ella Christin et consorts –
Initiative SOS Communes ou répartition de la facture sociale : il faut choisir ! (22_INT_76)

Rappel de l'intervention parlementaire

Quelle est l'aspiration fondamentale de l'initiative populaire SOS Communes ? L'application de l'adage « qui commande paie » au financement des dépenses sociales cantonales : l'initiative demande la reprise totale par le Canton de la facture sociale (aussi appelée péréquation indirecte ou encore participation à la cohésion sociale).

L'objectif déterminant de l'initiative SOS Communes est donc de supprimer définitivement le lien entre les communes et les dépenses sociales cantonales. Selon le principe constitutionnel d'équivalence fiscale, celles-ci seront ainsi financées uniquement par l'impôt cantonal et non plus par l'impôt communal. Par cohérence avec le but visé par SOS Communes, un soutien à l'initiative implique donc de refuser toute répartition de la facture sociale entre les communes et le canton, quelle qu'elle soit, ainsi que toute réflexion ayant trait à la manière de répartir cette facture sociale (par tête d'habitants, etc.).

L'initiative SOS communes a abouti en juin 2021. Dès lors le Conseil d'Etat dispose d'un délai de 15 mois, soit d'ici le mois de septembre 2022, pour la transmettre au Grand-Conseil. Un contre-projet peut toutefois lui être opposé auquel cas ce délai est prolongé à 27 mois.

En cas de contre-projet celui-ci devrait en principe respecter l'objectif et les intentions des promoteurs de l'initiative, soit la reprise complète de la facture sociale par le Canton.

En revanche, le contre-projet pourrait proposer une contrepartie plus avantageuse pour le Canton que celle proposée par l'initiative SOS communes. Pour rappel, l'initiative demande à ce que les communes transfèrent au canton ce qu'elles paient aujourd'hui toutes au minimum pour les dépenses sociales cantonales (15 points d'impôts), ce qui implique qu'aucune commune n'est préférentielle.

Un contre-projet pourrait par exemple proposer une contrepartie d'une bascule de 15 points d'impôts à laquelle s'ajouterait la part des impôts conjoncturels actuellement transférée par les Communes au Canton pour honorer la facture sociale. Une contrepartie encore plus favorable viserait à atteindre la neutralité financière pour le Canton par un transfert de 15 points et une modification de perception fiscale sur les recettes conjoncturelles en faveur du canton qui prélèverait directement une quantité plus élevée de ces impôts.

Si l'initiative n'était pas approuvée par le Grand Conseil, elle serait alors soumise au vote du peuple. Par ailleurs, si en opposition à l'initiative un contre-projet était adopté par le Grand-Conseil et que ce dernier ne respectait pas l'aspiration fondamentale de l'initiative, celle-ci serait en principe également soumise au vote populaire. En effet, dans ce cas le comité d'initiative de SOS communes ne déciderait vraisemblablement pas de son retrait.

Il est important de souligner que pour SOS Communes, la reprise par le Canton de l'entier de la facture sociale constitue un premier pas essentiel avant d'entamer les réflexions concernant la péréquation intercommunale ou péréquation directe, soit le système qui garantit la solidarité financière entre communes afin de réduire les inégalités dues à des disparités de ressources disponibles ou de besoins de dépense.

Aujourd'hui toutes les communes voient une part de leurs recettes se volatiliser pour financer les dépenses sociales cantonales, certaines autorités étant privées de toute marge de manœuvre budgétaire. L'actualité a toutefois mis en exergue dernièrement la difficulté des communes à augmenter leur taux d'imposition communal, ces démarches ayant été refusées par voie de référendum. Il y a donc urgence à traiter l'initiative SOS communes.

Lorsqu'une initiative aboutie, elle est transmise le plus vite possible au Grand-Conseil par le Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat n'ayant à ce jour pas transmis son préavis, il vraisemblable que ce préavis sera accompagné d'un contre-projet. Ainsi, au vu de ce qui précède, ai-je l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat.

1/ Le Conseil d'Etat estime-t-il que l'aspiration fondamentale de l'initiative SOS communes, soit la reprise totale de la facture sociale par le Canton, devrait être activement poursuivie dans le cadre des travaux d'un éventuel contre-projet ou préfère-t-il poursuivre avec le concept actuel d'une répartition canton-communes du financement des dépenses sociales cantonales ?

2/ Le Conseil d'Etat pourrait-il être favorable à un contre-projet qui permettrait d'atteindre le principe constitutionnel d'équivalence fiscale sans diminuer les prestations sociales ni augmenter les impôts des citoyens vaudois ?

3/ Au vu du protocole d'accord signé entre le Conseil d'Etat et l'UCV, et du soutien affiché de l'AdCV à l'initiative SOS communes, les travaux de la plateforme Canton-Commune permettent-ils des échanges visant éventuellement à l'élaboration d'un contre-projet à l'initiative SOS communes qui respecterait le principe d'une reprise totale de la facture sociale par le canton ?

4/ Le Conseil d'Etat estime-t-il que la résolution de la question de la facture sociale constitue un premier pas essentiel avant d'entamer les réflexions concernant la péréquation intercommunale ou péréquation directe, soit le système qui garantit la solidarité financière entre communes afin de réduire les inégalités dues à des disparités de ressources disponibles ou de besoins de dépense?.

5/ Le Conseil d'Etat considère-t-il qu'il y a urgence à résoudre la question de la facture sociale au vu de la difficulté des communes à augmenter leur taux d'imposition communal ?

Je remercie d'avance le Conseil d'Etat pour ses réponses

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

Depuis le dépôt de l'interpellation, au mois de mai 2022, le dossier de la péréquation intercommunale et du traitement de la participation à la cohésion sociale (PCS) a bien évolué. En premier lieu, le Conseil d'Etat a annoncé au mois de septembre 2022 son intention d'opposer un contre-projet à l'initiative SOS Communes, qui a abouti au mois de juin 2021. Aux fins d'élaborer ce dernier, le Conseil d'Etat a obtenu du Grand Conseil une prolongation d'un an du délai pour soumettre l'initiative au corps électoral et, par voie de conséquence, un laps de temps supplémentaire pour présenter son préavis et ledit contre-projet. Les discussions ont ensuite repris avec les deux associations faitières des communes vaudoises, soit l'Union des Communes vaudoises (UCV) et l'Association de Communes vaudoises (AdCV), aux fins de trouver un accord sur les bases de la nouvelle péréquation intercommunale (NPIV) et sur son financement.

Dans ce cadre, la question des contributions aux charges cantonales (PCS et facture policière) a naturellement été abordée. Il est en effet important de rappeler ici que, dès lors que la répartition desdites contributions entre communes s'effectue en partie sur la base de la capacité financière de ces dernières et génère donc des effets de solidarité importants, qui viennent s'ajouter à ceux de la péréquation directe. Pour ce seul motif, il n'est pas envisageable de traiter les deux sujets de manière séparée, les péréquations directe et indirecte étant intimement liées, que ce soit dans le système légal actuel ou dans le mécanisme de solidarité entre les communes que le législateur a mis en place il y a maintenant plusieurs années.

Ainsi, les discussions entre le Conseil d'Etat et les faitières des communes ont porté sur les deux éléments, de manière à construire un système cohérent pour l'avenir, système qui, selon les principes adoptés par le Conseil d'Etat en 2018 déjà, devra être à la fois plus simple, plus transparent, plus stable et moins manipulable que l'actuel. Ces discussions ont abouti à un accord avec les deux faitières, signé le 30 mars 2023, accord qui comportait à la fois des aspects financiers (accélération et augmentation du rééquilibrage financier en faveur des communes; prise en charge plus importante des augmentations de la PCS par l'Etat) et les principes régissant l'architecture de la NPIV. Cet accord a ensuite été traduit dans plusieurs textes législatifs qui ont été mis en consultation entre mai et juillet 2023. Dans ce cadre, les assemblées générales des deux faitières ont largement accepté de ratifier l'accord du 30 mars. Les textes légaux ainsi rédigés ont ainsi été regroupés afin de constituer le contre-projet à l'initiative SOS Communes. Le Conseil d'Etat vient de les adopter, de même que son préavis à ladite initiative, qu'il a transmise au Grand Conseil.

Réponse aux questions

Compte tenu de ce contexte, le Conseil d'Etat peut répondre comme suit aux questions posées par l'interpellatrice :

- 1. Le Conseil d'Etat estime-t-il que l'aspiration fondamentale de l'initiative SOS communes, soit la reprise totale de la facture sociale par le Canton, devrait être activement poursuivie dans le cadre des travaux d'un éventuel contre-projet ou préfère-t-il poursuivre avec le concept actuel d'une répartition canton-communes du financement des dépenses sociales cantonales ?**

Comme déjà relevé, l'accord du 30 mars et les textes qui le concrétisent traitent également la question de la PCS. Selon la proposition qui est faite dans le contre-projet, celle-ci devrait toujours être répartie entre Canton et communes. L'initiative SOS Communes part du principe que la politique sociale est uniquement l'affaire du Canton. Or, les communes sont également actrices de cette politique, au travers notamment du Conseil de politique sociale, mais également par la gestion des Régions d'action sociale et d'autres organismes participant à cette politique. Celle-ci profite par ailleurs à l'ensemble de la population sise dans le canton, et donc, par voie de conséquence, également à la population des communes vaudoises. Le Conseil d'Etat est dès lors d'avis qu'il se justifie que les communes continuent à participer au financement de la politique sociale. Plusieurs autres cantons pratiquent d'ailleurs également de la sorte. Toutefois, si le contre-projet du Conseil d'Etat est adopté, la PCS sera largement réduite grâce au rééquilibrage financier prévu par l'accord du 30 mars 2023, qui est destiné pour l'essentiel à la diminution de cette facture, et à la prise en charge plus importante des augmentations des dépenses sociales par l'Etat. Avec un ratio équivalant pratiquement à 1/6^e pour les communes et 5/6^e pour l'Etat, on est proche du principe d'équivalence fiscale prôné par l'initiative. Cela étant, la solution préconisée par le Conseil d'Etat, avantageuse pour une très large majorité des communes vaudoises, est plus équilibrée que celle préconisée par l'initiative qui, si elle prévoit certes une "basculé" d'impôts en faveur de l'Etat, coûterait tout de même environ CHF 300 millions supplémentaires par année à ce dernier, sans compter qu'il devrait prendre à sa charge la totalité des augmentations des dépenses sociales aujourd'hui soumises à répartition.

De telles charges ne seraient pas supportables pour les finances cantonales et risqueraient d'entraîner l'application de l'article 165 de la Constitution cantonale et son mécanisme d'assainissement, lequel serait douloureux à la fois pour le Canton et pour les communes. En outre, la reprise intégrale de la PCS par l'Etat ne lui permettrait certainement plus d'injecter les moyens nécessaires à la mise en œuvre et à la pérennisation de la NPIV, comme il est prévu qu'il le fasse dans le projet présenté par le Conseil d'Etat. Ainsi, la construction du nouveau système se trouverait certainement préévaluée par cette reprise totale des dépenses sociales par l'Etat.

Pour tous ces motifs, le Conseil d'Etat est d'avis que les dépenses sociales aujourd'hui soumises à répartition entre Canton et communes doivent le demeurer. Cependant, le nouveau système péréquatif, la dissociation claire entre ce dernier et la répartition de la PCS entre communes, qui devrait se faire désormais en francs par habitants, et la prise en charge plus importante des augmentations des dépenses sociales par l'Etat garantissent que le poids de la PCS demeurera raisonnable pour l'ensemble des communes vaudoises. Les effets de bord générés par le système actuel n'existeront plus si la NPIV est acceptée par le Grand Conseil puis, le cas échéant, par le corps électoral.

2. Le Conseil d'Etat pourrait-il être favorable à un contre-projet qui permettrait d'atteindre le principe constitutionnel d'équivalence fiscale sans diminuer les prestations sociales ni augmenter les impôts des citoyens vaudois ?

Pour les motifs exposés ci-dessus, le Conseil d'Etat estime que le contre-projet élaboré avec le concours des faïtières des communes est bien plus équilibré qu'une reprise totale de la PCS par l'Etat. Il importe que le nouveau système, abordé dans sa globalité, soit à la fois financièrement supportable pour l'Etat tout en atteignant les objectifs de diminution des disparités en matière de capacité fiscale entre les communes. La péréquation a pour but de permettre à toutes les communes de disposer des moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches au service de leur population. De l'avis du Conseil d'Etat, rejoint en cela par une très large majorité de communes qui ont exprimé leurs avis par l'intermédiaire de leurs faïtières, la NPIV est susceptible d'atteindre cet objectif sans pour autant nécessiter une reprise intégrale de la PCS par l'Etat. C'est pourquoi le Conseil d'Etat ne pourrait soutenir un contre-projet allant dans ce sens. Dans ce contexte, il sied de rappeler que l'accord du 30 mars 2023 implique un engagement financier important de l'Etat en faveur des communes (rééquilibrage financier de CHF 160 millions par an en faveur des communes dès 2025; prise en charge de 83% des augmentations des dépenses sociales dès 2026). Aller au-delà risquerait encore une fois d'engendrer des effets indésirables, tant pour l'Etat que pour les communes.

3. Au vu du protocole d'accord signé entre le Conseil d'Etat et l'UCV, et du soutien affiché de l'AdCV à l'initiative SOS communes, les travaux de la plateforme Canton-Commune permettent-ils des échanges visant éventuellement à l'élaboration d'un contre-projet à l'initiative SOS communes qui respecterait le principe d'une reprise totale de la facture sociale par le canton ?

Comme indiqué ci-dessus, l'accord du 30 mars 2023 a été ratifié à la fois par l'UCV et par l'AdCV à une très large majorité. C'est donc dire que les discussions avec les deux faïtières ont été possibles, et même fructueuses. C'est dans un esprit de partenariat que la NPIV a été conçue. Les deux faïtières ont également constaté que le système proposé était équilibré et permettait d'atteindre les objectifs fixés. Nul doute que le partenariat construit dans ce dossier insufflera une nouvelle dynamique dans les relations entre l'Etat et les communes.

4. Le Conseil d'Etat estime-t-il que la résolution de la question de la facture sociale constitue un premier pas essentiel avant d'entamer les réflexions concernant la péréquation intercommunale ou péréquation directe, soit le système qui garantit la solidarité financière entre communes afin de réduire les inégalités dues à des disparités de ressources disponibles ou de besoins de dépense?

Tout comme les faïtières des communes, le Conseil d'Etat s'est rapidement rendu compte qu'un accord financier entre Canton et communes constituait un préalable indispensable à la réforme de la péréquation intercommunale. C'est la raison pour laquelle les discussions ont tout d'abord porté sur la question du rééquilibrage financier qui a fait l'objet de l'accord de 2020. Comme déjà indiqué, ledit rééquilibrage vise avant tout la PCS, puisque même dans le nouveau système proposé au Grand Conseil, l'essentiel du montant octroyé par l'Etat sert à diminuer cette dernière ou à la prise en charge de dépenses sociales entièrement par l'Etat. En ce sens, on peut effectivement affirmer que la maîtrise de la PCS sur le plan financier était un premier pas nécessaire à l'élaboration de la NPIV.

Cette dernière est toutefois tout autant essentielle pour les communes, car si l'accord de 2020, complété par celui du 30 mars dernier, règle la question de la répartition des dépenses sociales entre Canton et communes, la NPIV apporte quant à elle des réponses aux déséquilibres constatés entre les communes. Il importe donc de résoudre les deux problèmes la fois, ce qui est précisément le but du contre-projet.

5. Le Conseil d'Etat considère-t-il qu'il y a urgence à résoudre la question de la facture sociale au vu de la difficulté des communes à augmenter leur taux d'imposition communal ?

Le Conseil d'Etat est conscient des difficultés dans lesquelles se trouvent certaines communes en raison des effets de bord générés par le système actuel. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire de réformer ce dernier en profondeur, ce que propose le contre-projet. Quant aux hausses d'impôts refusées dans certaines communes, le Conseil d'Etat estime que cette question relève de l'autonomie communale et n'a donc pas à se prononcer ni à intervenir à cet égard.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 13 décembre 2023.

La présidente :

C. Luisier Brodard

Le chancelier a.i.:

F. Vodoz