

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

Postulat Yannick Maury et consorts - Pour ne pas regretter plus tard de s'être mis au service d'une collectivité : affiliation au deuxième pilier pour les municipales, municipaux, députées et députés

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le jeudi 6 octobre 2022 à Salle du Bicentenaire, pl. du Château 6 à Lausanne. Présidée par Mme la députée F. Gross, également rapporteuse, elle était composée de Mmes les députées A. Cherbuin et G. Schaller ainsi que de MM. les députés A. Berthoud, H. Buclin, J.-D. Carrard, J. De Benedictis, P. Dessemontet, K. Duggan, N. Glauser, J. Eggenberger, D. Lohri, Y. Pahud, J.-F. Paillard et G. Zünd.

Ont participé à cette séance M. le député Y. Maury (postulant), Mmes les Conseillères d'Etat Ch. Luisier Brodard, cheffe du Département des institutions, du territoire et du sport (DITS), V. Dittli, cheffe du Département des finances et de l'agriculture (DFA) ainsi que MM. J.-L. Schwaar, directeur général de la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC), P. Rattaz, chef du Service d'analyse et de gestion financières (SAGEFI). M. F. Mascello, secrétaire de la commission, s'est chargé de la prise des notes de séance.

2. POSITION DU POSTULANT

Le postulant relève que le système politique de milice en vigueur dans le canton fonctionne relativement bien, mais reste toutefois perfectible sur certains aspects. Ce texte propose des pistes d'amélioration, d'investigation ou de réflexion.

L'aspect à améliorer est celui de la cotisation au 2^e pilier des politiciens de milice de ce canton, à savoir les membres des exécutifs communaux ainsi que les membres du législatif cantonal, car celui ou celle qui accepte une charge électorale communale ou cantonale ne cotise pas au 2^e pilier dans un certain nombre de cas. Ce vrai problème peut amener à de mauvaises surprises au moment de la retraite et rendre, pour une certaine catégorie de personnes, la fonction politique moins attractive, voire inaccessible.

Aux dernières élections de mars 2021, 24 communes n'avaient pas assez de candidats, parmi lesquelles des petites communes, mais également des plus importantes de quelques milliers d'habitants. Celles et ceux qui acceptent une charge, surtout s'ils sont jeunes, ne se rendent pas forcément compte des conséquences financières qui peuvent se faire ressentir des années plus tard, notamment au moment de la retraite, surtout sans cotisation préalable au 2^e pilier par le passé.

Le fait que la fonction politique ne doive pas amener à un enrichissement ou à des privilèges est un principe acquis. Toutefois, elle ne doit pas non plus devenir un sacerdoce qui précarise la personne qui se met au service de la collectivité en acceptant une charge publique, étant entendu que dans certaines communes pour lesquelles le nombre de candidats était insuffisant, il a fallu aller les chercher pour compléter le panel de candidat-e-s.

Dans un contexte où l'affiliation au 2^e pilier pour les membres du Conseil d'Etat est/sera discutée sauf erreur dans le cadre de la motion transformée en postulat de notre collègue Vuilleumier¹ sur les rentes à vie, il paraît important de renforcer le système de milice. En effet, compte tenu de la situation de certaines communes, la fonction n'est pas toujours attractive et, dans un certain nombre de cas, ce sont des profils relativement similaires qui peuvent avoir accès à certaines fonctions (personnes retraitées, indépendant-e-s, etc.). Les jeunes élu-e-s hésitent ainsi souvent à briguer la fonction de municipal-e, en raison de contraintes professionnelles. En améliorant les conditions, on permet davantage de monde de sauter le pas et de se présenter aux élections, ce qui renforce la représentativité de la population, élément cardinal du système de milice. Au 21^e siècle, il apparaît en effet normal qu'une fonction politique puisse être acceptée sans péjoration de sa prévoyance vieillesse et sans avoir à choisir entre un mandat politique et un mandat professionnel.

En conclusion, ce postulat ne vise pas à augmenter les revenus des membres des municipalités, mais à éliminer les distorsions concurrentielles comme l'absence de deuxième pilier. Il ne s'agit pas d'accorder un privilège, mais bien d'étudier, en collaboration avec les communes, le fait que les membres des municipalités soient soumis à toutes les déductions et cotisations sociales, à l'instar de tout employé-e communal-le ou salarié-e, sans exiger de révision légale de la loi sur les communes (LC) pour atteindre cet objectif.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La Conseillère d'Etat en charge du DITS, qui n'est pas fondamentalement opposée au postulat, souhaite néanmoins distinguer les deux volets qui le composent, soit le Grand Conseil d'une part et les communes d'autre part, en éclairant certains éléments :

Règles générales

Les règles générales d'affiliation à une caisse de pension sont exhaustivement réglées par le droit fédéral sur la LPP, sans possibilité de dérogation cantonale particulière.

Le droit fédéral n'évoque pas l'affiliation à la LPP des élues et élus communaux, si ce n'est la stricte application des règles générales.

Au niveau cantonal, la loi sur les communes ne contient aucune disposition particulière, si ce n'est que toute rémunération en faveur des membres des législatifs et exécutifs doit être décidée par le législatif. Dans cette même dynamique, cette loi précise néanmoins que toute affiliation à la LPP d'un-e membre de la municipalité doit être réglée par le conseil communal qui en identifiera la caisse, le plan de prévoyance, etc.

Quelle que soit la typologie des revenus des élues et élus communaux (indemnités, vacations, jetons de présence, montants forfaitaires, etc.) et si ces personnes ne sont pas des salariés à proprement parlé, leurs revenus constituent un revenu d'activité dépendante soumis aux cotisations AVS, AI et APG.

Règles d'affiliation pour les élues et élus communaux

La municipale ou le municipal qui n'exerce pas d'autre activité lucrative, mais dont le mandat lui procure un revenu qui dépasse le seuil LPP déterminant, soit 21'510 fr. (en 2022), doit être affilié.

La municipale ou le municipal qui exerce une autre activité lucrative, mais dont le mandat politique peut être considéré comme une activité principale, en outre dépasser le seuil de 21'510 fr., doit être affilié.

L'analyse du taux d'activité, du revenu, de l'importance ou du prestige de l'activité permet de déterminer si l'activité doit être considérée comme principale et non accessoire ; au sens de la jurisprudence fédérale, il est possible qu'une personne exerce deux voire trois activités principales simultanément.

Dans la pratique, plusieurs institutions de prévoyance sont concernées : la CIP est souvent citée, mais n'est pas la seule option possible. Même si l'obligation d'affiliation est avérée, il n'est pas évident d'une part de savoir si l'ensemble des municipales et des municipaux le sont réellement et d'autre part si les législatifs ont respecté scrupuleusement leurs obligations légales.

¹ 22_POS_8 Postulat Marc Vuilleumier et consorts - Abolition des rentes à vie pour les conseillers et les conseillères d'Etat vaudois.es.

Députation cantonale

L'aspect touchant aux élues et élus cantonaux appartient à la commission, respectivement au Grand Conseil, tout en sachant qu'il n'est pas possible, là également, d'avoir des règles d'affiliation en droit cantonal qui différeraient du droit fédéral. Pour rappel, les indemnités touchées par les membres du Parlement sont considérées comme un défraiement et non comme un salaire, ce qui permet de bénéficier d'une large défiscalisation. Cette qualification fiscale de défraiement est toutefois fragile. Actuellement, ces défraiements sont soumis pour moitié à l'AVS, selon un accord passé entre le Secrétariat général du Grand Conseil et la Caisse cantonale vaudoise de compensation, car il est admis qu'une partie des indemnités ne constitue pas du salaire. Dès lors que les montants soumis à l'AVS n'atteignent pas 21'510 fr., les indemnités ne sont pas non plus soumises à la LPP, pour autant que leur cumul ne dépasse pas le montant de 43'000 fr., car, dans un tel cas, l'obligation d'affiliation serait réalisée. Une affiliation volontaire pourrait être imaginée, mais ne pourrait pas être imposée légalement.

Postulat

Le Conseil d'Etat voit un intérêt certain à informer les élues et les élus sur les éléments précités, tout en sachant qu'une obligation d'affiliation n'est ni possible, ni souhaitée, par respect de l'autonomie communale. En effet, une marge de manœuvre réelle existe en termes d'information qui pourrait prendre la forme d'un courrier ou d'un rappel avec les obligations légales à respecter. Une aide pratique pourrait également être mise en place pour mieux guider les collectivités locales et répondre à leurs questionnements.

Il appartient à la commission, respectivement au Grand Conseil, de décider de la prise en considération de ce texte, tout en sachant qu'un renvoi au Conseil d'Etat pourrait rouvrir le questionnement de la défiscalisation des indemnités touchées par la députation. L'administration cantonale des impôts pourrait ainsi reconsidérer sa position en estimant que ce prélèvement de charges sociales sur les cotisations au 2^e pilier transforme le défraiement en salaire imposable. A noter que les sommes non fiscalisées peuvent aussi faire l'objet d'une économie volontaire, via un 3^e pilier.

En cas de prise en considération et d'un point de vue communal, le Conseil d'Etat n'ira pas au-delà de l'information précitée aux collectivités locales. En effet, le gouvernement n'a ni la volonté ni l'envie d'harmoniser les typologies d'affiliation, respectant ainsi l'autonomie décisionnelle communale.

4. DISCUSSION GENERALE

Ce postulat traite de deux points distincts.

Les discussions relatives à l'affiliation LPP des élus députés ont relevés les points suivants :

Il est rappelé que les députés ne touchent pas un salaire pour leur activité d'élu mais des indemnités. L'assujettissement à l'AVS n'est donc que partielle et payée entièrement par l'Etat.

La question fiscale, soit la défalcation pour 85% est alors ouverte à la discussion. Si pour certains commissaires, ce fait devrait être rediscuté, il est rappelé par d'autres qu'elle est justifiée notamment en regard du taux marginal d'imposition. En effet, les députés ayant chacun un revenu imposable différent, l'impact d'une fiscalisation totale ne serait pas équitable. De plus, comme l'assujettissement fiscal est partiel, le seuil d'entrée LPP est relevé d'autant.

La Conseillère d'Etat mentionne un avis de droit rédigé pour les Retraites Populaires qui stipule que : « *Au terme de l'article 17 de la LGC, les députés ne sont pas salariés et reçoivent une indemnité. L'alinéa 2 précise que dans la mesure où tout ou partie des indemnités des députés sont assujetties aux assurances sociales, l'Etat acquitte la totalité des cotisations* » « *L'article 7, let. i RAVS² prévoit que le salaire déterminant pour le calcul des cotisations comprend notamment les revenus des membres des autorités (Confédération – cantons – communes). Cette disposition est commentée dans les directives sur le salaire déterminant dans l'AVS – AI – APG. Il y est notamment précisé que les membres des parlements cantonaux sont des membres d'autorité et donc qu'une indemnité fait partie du salaire déterminant dans la mesure où il ne s'agit pas d'un dédommagement pour frais encourus. Du point de vue de l'AVS, les indemnités allouées aux députés sont qualifiées à tout le moins pour une partie de revenu provenant de l'activité dépendante. La*

² Règlement sur l'assurance vieillesse et survivants (RAVS).

qualification opérée par l'AVS est en principe déterminante pour la prévoyance professionnelle. ». Dès lors, l'AVS ne reconnaît comme salaire qu'une partie des indemnités. De plus, l'assujettissement à la LPP intervient lorsque le revenu provenant de l'activité dépendante dépasse le seuil et qui ne résulte pas d'une activité accessoire. Pour déterminer si le seuil est atteint, il ne faut prendre en compte que la part des indemnités soumises à l'AVS. En pratique, l'activité de député-e sera souvent qualifiée d'accessoire par rapport à une autre activité salariée ou activité indépendante exercée à titre principal. Cela étant, l'assujettissement à titre obligatoire d'un-e député-e n'est pas complètement exclu pour autant que cela soit considéré comme une activité principale et que le seuil, lié à l'AVS, soit dépassé. Le montant de référence est dès lors supérieur à 21'500 fr. puisqu'une partie n'est pas soumise à l'AVS, selon les RP. Là également, la règle serait une affiliation obligatoire si toutes les conditions sont remplies.

Il apparaît qu'une affiliation dès le premier franc est également possible. Dans le domaine culturel, par exemple, le revenu est parfois constitué d'une multitude d'activités.

Toutefois, cette question ne relève pas de la compétence du Conseil d'Etat, et il serait préférable de mandater la CIDROPOL pour une analyse de la fiscalisation des députés-es, qui pourrait être une réponse à ce postulat, selon l'avis d'un commissaire.

Les discussions relatives à l'affiliation LPP de l'ensemble des exécutifs communaux ont relevés les points suivants :

Les situations des communes sont différentes entre elles et sont principalement liées à la taille de la commune qui induit le pourcentage de travail dédié en tant qu' élu. Dès lors, la question du seuil, abordée par la Conseillère d'Etat Luisier rend l'affiliation généralisée pour l'ensemble des exécutifs problématique. Si dans les grandes communes, la charge ne peut pas être qualifiée « d'accessoire », ce n'est pas le cas pour tous. De plus, un élu salarié a une situation différente qu'un élu indépendant.

Il est relevé qu'outre l'activité communale, les municipales ont très souvent des activités intercommunales qui génèrent également des revenus.

La notion de milice est également abordée par les membres de la commission. Pour certains commissaires, la solution de la cotisation sur un 3^{ème} pilier semble préférable. Pour d'autres, cela ne doit pas être la solution à privilégier.

La grande majorité des commissaires s'accorde sur la nécessité d'informer les exécutifs communaux des possibilités en matière de 2^{ème} pilier. Les cas de figure étant nombreux, une sensibilisation relative entre autres au seuil d'entrée et des diverses possibilités pourrait résulter de ce postulat.

La Conseillère d'Etat rappelle que les conditions d'affiliation à la LPP sont fixées par le droit fédéral et qu'il n'existe aucune marge de manœuvre ; ceci tant pour les députés que pour les municipaux. Pour ces derniers, l'affiliation et le plan y relatif relèvent de compétences purement communales. Toutefois, pour donner suite à ce postulat, le Conseil d'Etat pourrait se charger d'effectuer une information précise sur ces conditions.

Un commissaire demande donc la prise en considération partielle de ce postulat, soit la suppression du volet concernant les députés et le maintien uniquement du volet lié aux exécutifs communaux. Les députés qui se rallient à cette demande, proposent d'intégrer les associations de communes, soit l'UCV et l'ADCV à cette communication.

Le postulant accepte la prise en considération partielle, soit la suppression du point en lien avec l'aspect cantonal.

5. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil de prendre partiellement en considération ce postulat par 11 voix pour, 1 contre et 3 abstentions et de le renvoyer au Conseil d'Etat.

Epresses, le 1er novembre 2022.

*La rapporteuse :
(Signé) Florence Gross*