

**RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION THEMATIQUE
DES INSTITUTIONS ET DES DROITS POLITIQUES
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Postulat Léonard Studer et consorts -
Pour une compensation des baisses de revenus liées à une élection**

1. PREAMBULE

La CIDROPOL s'est réunie pour examiner cet objet le 4 novembre 2022 à la Salle du Bulletin, Parlement cantonal, rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Etaient présent-e-s Mmes Josephine Byrne Garelli, Monique Hofstetter, Muriel Thalmann, Thanh-My Tran-Nhu, Cloé Pointet, Elodie Lopez, Nathalie Jaccard (remplaçant Pierre Wahlen), MM. Michael Wyssa, Yannick Maury, David Vogel, Grégory Devaud, Philippe Jobin, Fabrice Tanner (remplaçant Fabrice Moscheni), Yves Paccaud (remplaçant Alexandre Démétriadès), ainsi que la soussignée Carole Dubois, présidente de séance et rapporteuse.

Assistaient également à la séance Mmes Séverine Evéquo (présidente du Grand Conseil) et Christelle Luiser-Brodard (présidente du Conseil d'Etat), ainsi que MM. François Cardinaux (membre du Bureau du Grand Conseil), Jean-Luc Schwaar (directeur général de la DGAIC) et Sylvain Jaquenoud (secrétaire général adjoint du Grand Conseil).

M. Jérôme Marcel, secrétaire de la CIDROPOL a tenu les notes de séance. Qu'il en soit grandement remercié.

2. POSITION DU POSTULANT

Un député, représentant le postulant, qui n'est plus membre du Grand Conseil, communique à la commission la position rédigée par ce dernier. Elle est retranscrite ci-dessous.

« Il convient de préciser d'emblée que dans le cadre de cet exposé, le mandat électif fait référence à celui de Conseiller municipal ou de député au Grand Conseil.

Consacrer de son temps à la communauté via un mandat électif est certainement honorable. Et, dans une démocratie saine comme la nôtre, c'est aussi à encourager. Partager son temps entre une activité professionnelle classique et une fonction élective est une des grandes forces de notre système dit de milice qu'il s'agit de conserver, voire renforcer. Pour autant, il s'agit aussi que l'accession à ces charges électives ne conduise pas à des conditions décourageantes.

On sait que ces fonctions électives sont exercées à des temps partiels de 20% à 80% et, en quelque sorte, empiètent sur l'activité professionnelle classique préalable. On sait aussi que l'accession à une fonction élective exercée à temps partiel s'accompagne très souvent d'un réel sacrifice salarial. Sacrifice qui peut dissuader des citoyen.ne.s de s'engager pour la communauté. Ainsi, l'intention du postulant est d'ouvrir une réflexion constructive sur les conditions pécuniaires qui s'imposent à un nouvel élu à une fonction municipale ou de député.

Aux yeux du postulant, il paraît judicieux d'étudier la faisabilité d'un système dont la fonction serait de remplacer de manière adéquate la perte de revenu et de gain due au service de la communauté. Il s'agirait d'introduire un pendant cantonal aux fameuses APG fédérales, les allocations pour perte de gain. On

notera que le système proposé n'induit pas une augmentation de revenus par rapport à la situation précédente mais se contente de limiter la perte de revenus.

Il reste trois points à relever selon le postulant :

- 1) Ce système organisé au niveau cantonal évite d'imposer aux communes des barèmes pour les indemnités municipales comme c'est le cas à Genève.
- 2) Par ce schéma d'APG proposé, on modernise notre système de milice en l'adaptant à la réalité actuelle de la vie professionnelle.
- 3) Ce système, par son existence même, est une manifestation forte du soutien de la communauté à l'engagement des citoyens à son service.

Enfin, le postulant remercie les commissaires de l'attention portée à cette exposition et formule ses vœux pour les débats constructifs que mérite notre démocratie. »

3. POSITION DU BUREAU DU GRAND CONSEIL

La présidente du Grand Conseil s'exprime au nom du Bureau.

Concernant le volet communal du postulat, le Bureau estime que cela relève de l'autonomie communale. Concernant le Grand Conseil, le Bureau souhaite en rester au Décret fixant pour chaque législature les indemnités pour ses membres.

4. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La présidente du Conseil d'Etat relève que le postulat comporte deux aspects : la problématique touchant les élus municipaux et celle touchant les membres du Parlement. Concernant les député.e.s, si on modifie un des éléments de défraiement, c'est l'ensemble du système qui devrait être revu, notamment la problématique de la fiscalisation des indemnités et de l'assujettissement à l'AVS.

S'agissant des membres des municipalités, la présidente du CE relève que l'art. 29 LC dit clairement que la rémunération des conseillers municipaux est de la compétence du Conseil (sur proposition de la municipalité), tout comme la rémunération des membres du Conseil, du président et du secrétaire du Conseil. Ces questions doivent donc faire l'objet d'une décision du Conseil, en principe au moins une fois par législature.

Attaché à l'autonomie communale, le Conseil d'Etat estime que le système proposé par le postulat poserait un certain nombre de questions notamment quant à la standardisation de la rémunération des élu.e.s. Dans un contexte où chaque commune fixe les rémunérations selon des modèles différents, en fonction de la taille de la commune, des tâches qui sont dévolues aux élu.e.s municipaux et de leurs possibilités financières. C'est également aux communes d'assumer la responsabilité de fixer des rémunérations susceptibles d'attirer et de conserver des élu.e.s de qualité pour gérer leur fonctionnement et leur développement. Les disparités au sein du Canton sont assumées puisqu'elles sont le fruit de décisions des législatifs. Il convient de noter que, même si cette rémunération est assortie de charges sociales et est fiscalisée, elle ne consiste pas stricto sensu en un salaire.

Au-delà de cette opposition de principe, le système de compensation proposé par les postulants créerait inévitablement des inégalités entre des élu.e.s d'une même commune qui assument des responsabilités similaires, dès lors que la rémunération dépendrait en partie de l'activité exercée avant l'élection. Il est aussi à craindre, en présence d'un tel système compensatoire, que les communes soient dissuadées de rémunérer adéquatement leurs élu.e.s, car celles-ci pourraient compter sur le mécanisme cantonal compensatoire pour compléter les rémunérations. Aussi, et à moins que la rémunération et le taux d'activité des élus communaux soit standardisée, un mécanisme de compensation pourrait ouvrir la porte aux abus. Pour faire fonctionner un tel système sans distorsions, on serait amené à standardiser les échelles salariales.

S'agissant de la rémunération des membres du Parlement, un système de compensation se heurte aux mêmes problèmes d'inégalité déjà mentionnés : les députés recevraient des rémunérations différentes pour la même activité au Grand Conseil. Cela provoquerait par ailleurs un changement du statut des indemnités pour les membres du Grand Conseil. Le montant touché par les députés est à 85% exonéré

fiscalement et il n'est par ailleurs que considéré qu'à 50% comme du revenu soumis à l'AVS. Pour instaurer un système de compensation tel que le propose le postulant, il conviendrait de revoir intégralement le système de rémunération des membres du Parlement, en y incluant les questions des exonérations fiscales et des charges sociales. Un tel système changerait la philosophie du défraiement actuel, qui n'est pas un salaire, avec tout ce que cela implique – un changement de paradigme fondamental.

5. DISCUSSION GENERALE

Une députée demande si certains cantons fonctionnent selon ce système des APG. Question à laquelle le directeur général DGAIC répond qu'aucun des cantons voisins met en œuvre ce type d'assurance ; il n'a par ailleurs jamais entendu parler d'un tel système en Suisse.

En règle générale, tous les membres de la commission conviennent que la question de la rémunération des municipalités découle de l'autonomie communale. Toutefois, on ne peut nier que dans certaines communes la fonction n'est pas assez rémunérée, les municipaux étant parfois payés au lance-pierres. Ce qui peut poser des problèmes pour le renouvellement du personnel politique, dans un contexte où les fonctions sont complexes y compris dans les petites communes. Nombre de communes prendraient la bonne voie en rémunérant valablement leurs autorités. Toutefois, c'est souvent compliqué de défendre un montant en relation avec la charge de travail dans les exécutifs communaux. Mais cette question ne doit pas être traitée dans le cadre du Grand Conseil. Un commissaire relève par contre que l'UCV désire travailler sur ces questions.

Un député relève que dans les dix-sept communes vaudoises de plus de 10'000 il n'y a pas de difficultés à trouver des candidat.e.s à la municipalité et à la syndiculture. En revanche, dans une toute petite commune, comme Mauraz qui compte 59 habitants, personne ne veut y aller, notamment à cause de la rémunération. Sur cette question, il serait intéressant de renvoyer le postulat pour faire une étude.

La présidente du Conseil d'Etat estime que régler la problématique de manque de personnel politique dans les petites communes par un système de rémunération serait faire fausse route. Dans les micro-communes, la problématique est plus liée au fait qu'il n'y a pas de personnel, que toutes les décisions se prennent dans des associations intercommunales, qu'il faut tout faire tout seul. Dans ces situations, la solution n'est-elle pas de se poser la question des fusions pour renforcer l'autonomie communale ?

Un autre député met en balance l'autonomie communale et les inégalités qu'elle induit. Dans un certain nombre de petites et moyennes communes malheureusement de nombreuses personnes ne se présentent pas car c'est incompatible avec leur emploi, ce qui est un vrai problème. Pour éliminer la crainte que des communes ne paient moins en misant sur des compensations de perte de revenu, des garde-fous peuvent être introduits. Concernant l'argument que le salaire n'est pas un point essentiel dans l'engagement politique, il faut relever que, au vu la charge réelle qu'implique les fonctions électives dans de nombreuses communes, si la rémunération ne permet pas d'en vivre alors des personnes ne se présentent pas car c'est incompatible avec leur charge de travail. Le postulat demande une étude de ce système, étant précisé que le Conseil d'Etat peut proposer d'autres voies, voire refuser l'idée exposée. Il relève finalement que, dans le Canton de Genève, il existe un barème pour les élus municipaux dans l'équivalent de la LC. Il est favorable à une prise en considération partielle du postulat, soit uniquement le volet concernant les parlementaires.

Les positions sur ce volet spécifique, concernant donc les parlementaires, sont discutées au sein de la commission. Une partie des député-e-s présent-e-s rejoint l'avis du Conseil d'Etat, soit en rester au système actuel avec les arguments suivants :

- Dans le cadre du Grand Conseil, il faudrait revoir l'ensemble du système si on allait dans le sens du postulat. Passer d'un système d'indemnités avec les indemnités défiscalisées à 85% à un système de rémunération s'approchant du salariat remettrait fortement en cause le système et coûterait beaucoup plus cher.
- On peut entendre la difficulté d'accéder à la fonction à cause de la réticence d'un employeur concernant le temps partiel, mais la solution proposée d'une APG est une fausse bonne idée. Le

modèle du Grand Conseil est correct, la discussion ayant par ailleurs déjà eu lieu lors du débat sur d'autres interventions parlementaires.

- Le système proposé par ce postulat créerait une inégalité au sein des membres du Grand Conseil. Par exemple, pour une séance comme celle où la CIDROPOL est en train de siéger, chacun aurait des jetons de présence différents. De plus, en cas d'absence à une séance, quid de la compensation salariale ? Un système donc boiteux, inégal et très compliqué à gérer administrativement.
- Le système des APG serait discriminatoire pour certaines catégories. S'agissant par exemples des député.e.s qui sont aux études, le problème est de gérer ses études et non pas de demander une réduction du temps de travail. Leur engagement au Grand Conseil signifie des études prolongées : comment calculer cela en pertes de gains ? Pourquoi cette éventuelle perte de temps sur un engagement professionnel ne serait-elle pas prise en compte alors qu'une personne gagnant plus dans son emploi qu'au Grand Conseil et ayant diminué son temps de travail y aurait droit ? Il en va de même des personnes qui s'engageraient en politique après un arrêt de travail, par exemple pour raison familiales, lesquelles seraient moins rémunérées que d'autres ayant décidé de diminuer leur temps de travail pour s'engager en politique.
- Dans le Canton de Vaud, le système de milice est voulu, soutenu à de maintes reprises par la population. Une commissaire relève par ailleurs qu'elle a été municipale et maintenant députée : elle s'est engagée dans ces fonctions par intérêt pour la chose publique, en aucun cas pour la rémunération. En général, dans une municipalité, l'engagement est bien supérieur à la rémunération y relative. Elle constate que lorsqu'on s'attaque à ces questions, en général le statu quo prime.
- Si les problèmes relevés étaient réels, ce n'est pas ce postulat qui nous amènera sur le chemin d'un « decfo / sysrem » de la rémunération des élu.e.s de notre canton. Par ailleurs, si l'on souhaite faire une comparaison avec d'autres cantons, il faut déposer une autre intervention.

D'autres députés soutiennent une prise en considération partielle du postulat et demandent à recevoir un rapport sur des pistes d'évolution de la rémunération des député.e.s :

- Être membre du Grand Conseil est certes un honneur, mais également un privilège : première viennent-ensuite lors de la précédente législature, une députée relève que son employeur, l'Etat de Vaud, lui a refusé une diminution du temps de travail de 100% à 80%, dès lors elle a dû renoncer à siéger au Grand Conseil. Ce postulat met donc en exergue une problématique qui doit être étudiée, car il va dans le sens d'une ouverture de la députation à d'autres secteurs de la population.
- Il semblerait indispensable de dresser une comparaison avec les autres cantons, afin de disposer d'une vision de ce qui se fait ailleurs. Tout le monde ne peut se permettre d'accepter un mandat de député.e.s pour des raisons de revenus ou de deuxième pilier, le risque de précarité pouvant également poindre lors de l'arrivée à la retraite pour cause de manque de cotisation.
- Améliorer cette question encouragerait des personnes à se présenter à la députation, notamment celles qui ne peuvent se permettre de voir diminuer leur rémunération. Dès lors il serait intéressant de se pencher sur cette problématique, qui met en exergue des problématiques de manque de représentation de certaines catégories de la société. La rémunération des membres des commissions est en réalité difficilement prévisible (nombre de séances de commissions notamment), une question qui peut être décisive pour se présenter à un mandat électif.

En conclusion de la discussion générale, un député propose formellement une prise en considération partielle en ce sens : « **Nous demandons au Conseil d'État d'étudier la faisabilité d'un tel système de compensation de perte de gain pour les citoyens élus et citoyennes élues à des charges électives communales ou cantonales.** »

6. RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

Par 8 voix contre une prise en considération partielle, 6 voix pour et une abstention, la commission recommande de ne pas prendre en considération le postulat de manière partielle.

Par 9 voix contre la prise en considération, 6 voix pour et aucune abstention, la commission recommande de classer le postulat.

Mme la députée Elodie Lopez annonce un rapport de minorité.

L'Orient, le 25 novembre 2022

La rapporteuse de la majorité :
(Signé) Carole Dubois