

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

**Postulat Didier Lohri et consorts - Règles des préfinancements, de la loi sur les finances, suite de la
motion MCH2**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le jeudi 3 avril 2025 à la salle du Bicentenaire, pl. du Château 6, dans le bâtiment du Parlement cantonal 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, K. Duggan, D. Dumartheray, J. Eggenberger, J.-C. Favre, Ph. Jobin, Ph. Miauton, J.-F. Paillard et T. Schenker. M. le député A. Démétriadès était excusé.

Ont participé à cette séance, M. le député D. Lohri (postulant), M. le conseiller d'Etat F. Borloz, chef a.i. du Département des finances cantonales, M. P. Rattaz, chef du Service d'analyse et de gestion financières (SAGEFI).

2. POSITION DU POSTULANT

Ce postulat trouve sa source dans le traitement par le Parlement en 2024 d'une motion déjà en lien avec les préfinancements, rattachés au manuel comptable harmonisé (MCH2), dont le député était l'auteur. Le débat nourri s'était soldé par une non-entrée en matière, mais avec un certain nombre d'abstentions, ce qui pouvait signifier une éventuelle incompréhension de la thématique de la part d'une partie de la députation. Fort de ce constat, le postulant reste convaincu de l'importance pour le Canton d'être exemplaire lorsque ce dernier impose aux communes un modèle comptable. De plus, au vu des tensions financières qui sont à craindre ces prochains temps, il est clair que les parlementaires d'aujourd'hui ont un rôle à jouer pour celles et ceux de demain en termes de transmission d'informations et transparence des plans financiers, des budgets, des comptes, etc. Il est nécessaire d'utiliser les outils mis à disposition, soit les recueils de MCH2 que le Canton de Vaud a ratifiés. Pour rappel, il est notamment conseillé d'abandonner les préfinancements en cas d'amortissements linéaires pour des objets multigénérationnels. Cette ligne de conduite n'est pas suivie par le Canton et le système en place doit évoluer vers plus de transparence.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Cette proposition vise à fixer des règles plus strictes, plus fermées, moins interprétables, pour arriver à un résultat qui, finalement, serait le même qu'aujourd'hui. Le MCH2 comprend certaines règles comptables qui sont effectivement interprétables. L'important n'est toutefois pas de savoir comment interpréter ces dernières, mais bien de maintenir une pratique identique dans la durée, avec la mise en place d'une politique de comptabilisation, de présentation, d'utilisation de ces fonds similaire d'une année à l'autre. Les changements de pratiques sont bien entendu possibles, mais ils doivent être expliqués et reconduits par la suite. La mise en place d'un cadre comptable plus rigide n'améliorera pas le degré de compréhension, contrairement à une doctrine appliquée de manière sérieuse et régulière. En tant qu'ancien Syndic, le Conseiller d'Etat rappelle au postulant – également ancien Syndic – que les mêmes pratiques avaient cours dans sa commune. L'utilisation

des préfinancements est totalement transparente et partagée avec d'autres cantons (neuf d'entre eux procèdent d'ailleurs à des amortissements linéaires) et un cadre plus strict ne garantirait pas la transparence et la lisibilité recherchées. En conclusion, le Conseiller d'Etat estime que cette motion n'est pas pertinente, mais reste ouvert à fournir tout complément d'information utile, sans besoin de transiter par une intervention parlementaire.

4. DISCUSSION GENERALE

Implémentation de MCH2 dans les communes

Un député s'interroge sur l'avancement, dans les communes, de l'implémentation du MCH2, dans la mesure où seule la régularité défendue par le conseiller d'Etat permet une comparaison cohérente.

Le chef du SAGEFI rappelle que la Direction générale des institutions et des affaires communales (DGAIC) a publié un manuel MCH2 à l'intention des communes, dont certaines ont fait office de pilotes. Les communes ont un délai jusqu'à la fin de l'année 2026 pour s'y conformer, notamment sous l'angle informatique. L'objectif final reste précisément la consolidation de l'ensemble des informations à des fins de comparaison. La dynamique pour les cantons est un peu différente, car ceux-ci jouissent d'une plus grande autonomie en termes de gestion de leurs finances.

Affectation des préfinancements et dérogations du Canton

Un député estime que les explications des dérogations au MCH2 mentionnées dans la brochure des comptes ne sont pas suffisantes et que la méthode d'application de ce manuel manque dès lors de clarté. Le problème des préfinancements ne se situe pas tant dans la manière anticipée de financer un investissement futur, mais plutôt dans le fait que l'opération ne permet pas de mobiliser ces montants pour l'exploitation de prestations, lesdits montants étant bloqués par les préfinancements dans le cadre du bouclage des comptes. Par le passé, le Conseil d'Etat a parfois affecté des montants à des fonds (énergie, protection de l'enfance, etc.) et parfois à des préfinancements. Les raisons qui guident ce choix ne semblent pas objectives, et peuvent avoir des conséquences significatives sur la méthode de comptabilisation et donc sur la manière de présenter les comptes de l'Etat. Le député préfère la valorisation des fonds avec un règlement, une base légale et un objectif clair plutôt que l'enregistrement de préfinancements. Ces derniers peuvent toutefois avoir un certain sens lors d'exercices comptables excédentaires permettant de financer en avance des projets, mais en privilégiant le mode d'un fonds reposant sur une base légale.

Conférence des directeurs et directrices cantonaux des finances (CDF)

Un député relève également que le Canton impose des règles MCH2 aux communes qu'il ne s'applique pas à lui-même, tout en étant représenté à la CDF qui a édicté ses recommandations. Parmi ces dernières, il est notamment conseillé de ne pas utiliser de préfinancements avec amortissements linéaires, ceci afin d'éviter de favoriser un projet déjà financé par rapport à un autre, qui ne le serait pas encore. Dans ce sens, le Parlement a intérêt à ne plus utiliser ces préfinancements. La marge de manœuvre vaudoise est d'ailleurs enviée par d'autres cantons, ce qui prouve que l'interprétation de ces recommandations peut varier d'un exécutif à l'autre.

Un député estime que le Canton de Vaud n'a pas à se voir imposer une pratique, même si décidée par la CDF, et possède une marge de manœuvre dans l'application du MCH2. Les autres cantons fonctionnent selon leurs bases légales et réglementaires respectives et aucun d'entre eux n'applique de manière totale et rigide la vingtaine de recommandations de ce manuel.

Souveraineté et manque d'exemplarité cantonales

Un député rappelle que le Canton de Vaud est constitué de quelque 300 communes, mais reste souverain. La comparaison entre elles fait par conséquent sens, mais pas avec le Canton qui connaît un fonctionnement différent (p.ex. mécanisme constitutionnel d'assainissement en cas de situation financière grave). Ce questionnement étant récurrent au Parlement, il faut avant toute chose clarifier l'objectif du postulant.

Une députée est interpellée par le manque d'exemplarité du Canton par rapport aux communes ; le manque d'harmonisation est gênant, notamment pour le patrimoine de l'Etat qui n'est pas valorisé, comme celui des communes. Globalement, elle est favorable à cette motion, sauf pour la mise en place du fonds de réserve.

Portée des recommandations et utilité du MCH2

Un député relève que la péréquation fédérale n'a rien à voir avec MCH2 qui ne peut pas servir de référence dans la loi sur les finances. Le manuel comprend des recommandations de normes comptables qui sont adaptées, selon les besoins, par des experts non élus. Il est également rappelé, comme lors du traitement de la motion de 2024, que le CSPCP a émis des recommandations de mise en œuvre de MCH2 et que dès lors, celles-ci ne peuvent être imposées aux Cantons. D'ailleurs, aucun Canton ne les applique n totalité et de manière rigide.

Un député rappelle que les recommandations sont bien proposées par des experts, mais validées par la CDF. A fortiori, le Conseil d'État vaudois n'a jamais manifesté son opposition à cette recommandation. Si la pratique des préfinancements intergénérationnels est admise, cela signifie alors que l'on décide de laisser la main au Conseil d'État concernant les résultats d'un exercice comptable. En d'autres termes, la question est de savoir qui décide de l'allocation d'un éventuel excédent : le Conseil d'Etat ou le Grand Conseil.

Un député estime que tout modèle comptable ne peut s'appliquer sans une certaine formalité et rigidité ; notions qui permettent d'obtenir de la transparence. MCH2 pousse les communes à aller dans ce sens afin de garantir une comparaison cohérente, en produisant des règlements de fonds, notamment. Les conclusions de ce postulat vont dans le bon sens en demandant au Conseil d'État de revenir avec des règles de traitement de MCH2 plus claires.

Arguments du Conseil d'Etat

Le Conseiller d'Etat indique que, durant son activité de syndic, il a été amené à faire des comparaisons entre collectivités locales qui étaient souvent illisibles. MCH2 doit permettre d'y remédier, avec une certaine marge de manœuvre, mais ce manuel n'a pas de lien avec la péréquation intercommunale qui est documentée par le biais de questionnaires spécifiques. Il en va de même entre les cantons qui doivent remplir des données avec des critères précis qui ne sont pas interprétables, mais toujours sans aucun lien avec la péréquation. Le Conseil d'Etat a la compétence tant de boucler les comptes et que son budget, selon les normes applicables, et le Grand Conseil peut toujours amender ce dernier en cas de vision différente.

Le conseiller d'Etat rappelle également, d'une part, que les préfinancements sont mentionnés dans la loi sur les finances (LFin) et que, d'autre part, le Contrôle cantonal des finances (CCF) a validé la légalité de la pratique de boucllement des comptes du gouvernement. Entre une interdiction des préfinancements et un usage systématique, le Canton de Vaud a choisi une voie médiane basée sur une pratique régulière de ces opérations qui permet une bonne lisibilité, année après année. La création, par exemple, d'une loi sur l'usage de fonds ne garantit pas une meilleure transparence. Le système actuel revendique une certaine clarté, tout en étant conscient que la compréhension des mécanismes comptables d'un budget tel que celui de l'Etat de Vaud garde une certaine complexité.

Arguments du postulant

Le postulant émet les commentaires suivants :

- Il n'est pas opposé au principe des préfinancements pour autant que ceux-ci soient utilisés conformément au MCH qui interdit l'amortissement linéaire. Son postulat vise uniquement à mettre en adéquation un texte et une pratique cantonale.
- Le MCH2 est une référence fédérale avec des directives devant permettre une comparaison entre les cantons - effectivement souverains - pour déterminer une péréquation fédérale ; il est conscient que le MCH2 ne concerne pas la péréquation intercommunale.
- La LFin ne mentionne pas le terme de modèle comptable harmonisé ; lors des débats sur sa précédente motion, il avait été admis que la mention MCH était défendable, sans pour autant en citer la version (MCH2).
- Selon le manuel MCH2, il est légalement possible de créer, au moment du budget et de la clôture des comptes, des réserves ou de financer des projets non encore adoptés (préfinancements). En revanche, utiliser les préfinancements au moment de l'élaboration du budget est illégal dans la mesure où cette décision devrait revenir au Grand Conseil, afin de ne pas placer ce dernier devant le fait accompli.
- Le MCH2 a été ratifié par l'ensemble des cantons suisses qui ont validé le fait qu'un préfinancement ne peut pas utiliser un amortissement linéaire ; cette pratique n'est d'ailleurs pas clairement appliquée

dans les décrets de l'administration cantonale où un manque de rigueur comptable est constaté par le postulant.

- La création d'un fonds dûment alimenté garantira un bon usage des préfinancements et permettra d'aligner la pratique entre les communes et le Canton dont la différence est patente.

Conclusions

Le Conseiller d'Etat insiste sur la compétence du Conseil d'Etat dans le bouclage des exercices comptables et reste dubitatif sur l'usage des fonds qui semble être idéalisé. Ce postulat risque de provoquer une augmentation des règles et des complications, avec également, une perte de transparence et de lisibilité.

Le postulant conclut en relevant que son texte peut être un signal transmis à la population, ainsi qu'à tous les membres des conseils communaux ou généraux du Canton, pour une quête de transparence à tous les niveaux. Cet outil sera utile à l'avenir pour rendre la méthode utilisée plus compréhensible.

5. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération ce postulat par 7 non, 6 oui et 1 abstention

Epresses, le 2 mai 2025.

*La rapporteuse :
(Signé) Florence Gross*