

RAPPORT DE LA COMMISSION

chargée d'examiner l'objet suivant :

**Exposé des motifs et projet de loi
sur les péréquations intercommunales**

et

projets de lois modifiant :

- **la loi du 24 novembre 2003 sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF)**
 - **la loi du 2 décembre 2003 sur l'action sociale vaudoise (LASV)**
- **la loi du 7 mars 2006 sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers (LARA)**
 - **la loi scolaire du 12 juin 1984 (LS)**
 - **la loi du 25 mai 1977 sur l'enseignement spécialisé (LES)**
- **la loi du 25 juin 1996 d'application vaudoise de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LVLAMal)**

et

projets de décrets :

- **fixant pour les années 2011 à 2018 les modalités d'application de la loi sur les péréquations**
- **modifiant le décret du 2 octobre 2007 réglant les modalités d'application de l'impact financier de la RPT sur les communes vaudoises pour la facture sociale (DRPTC)**

et

rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les postulats :

- **Jean-Pierre Grin et consorts demandant au Conseil d'Etat d'étudier la répartition de la facture sociale entre les communes uniquement selon la valeur du point d'impôt**
 - **Albert Chapalay demandant au Conseil d'Etat un rapport expliquant les différences administratives et financières qui peuvent résulter d'une nouvelle formule de décompte pour la répartition de la facture sociale Etat-Communes**
- **Jacques Haldy et consorts "répartissons équitablement les charges et prestations sociales"**
 - **Michel Golay pour une autonomie véritable des communes**

La commission a siégé à trois reprises. La première fois le vendredi 19 mars 2010, de 14h00 à 18h00 à la salle de conférences du Château cantonal à Lausanne. Elle était composée de Mmes Jaqueline Bottlang-Pittet (qui remplaçait M. Jérôme Christen), Fabienne Freymond Cantone, Michèle Gay Vallotton, Christiane Jaquet-Berger, Tinetta Maystre, Béatrice Métraux, de MM. Frédéric Borloz, Albert Chapalay, Olivier Feller, Jacques Haldy, Grégoire Junod, Philippe Modoux, Pierre-Yves Rapaz, Jean Christophe Schwaab et du soussigné Jacques Ansermet, confirmé en début de séance en qualité de président rapporteur.

M. le conseiller d'Etat Philippe Leuba, chef du Département de l'intérieur, M. Fabrice Weber, Directeur de l'ASFiCo, M. Georges Piotet, adjoint au SG-DSAS, et M. Jean-François Bastian, délégué du Conseil d'Etat, secrétaire de la plateforme canton-communes, ont aussi assisté aux trois séances.

Mme Nathalie Trachsel, secrétaire au SeCRI, a pris les notes de séance, ce dont nous la remercions infiniment.

Mme Andrea Arn, présidente de l'AdCV, et M. Yvan Tardy, président de l'UCV, étaient invités lors de la première séance.

Lors de la deuxième séance, tenue le mercredi 31 mars 2010 de 14h00 à 18h00 à la salle du Bicentenaire, Place du Château 6 à Lausanne, M. le député Jérôme Christen a réintégré la commission.

La troisième séance s'est également tenue à la salle du Bicentenaire, de 13h30 à 17h00, Mme la députée Jaqueline Bottlang-Pittet, remplaçant à nouveau M. Jérôme Christen.

Information et organisation

Après les salutations d'usage, le président informe la commission qu'à 14h30, Mme Arn, présidente de l'AdCV, et M. Tardy, président de l'UCV, seront reçus pour donner le point de vue des communes sur la nouvelle péréquation intercommunale et répondre aux questions des commissaires.

Il est fait état d'une lettre adressée à la commission, sur la base de l'article 42 de la loi du Grand Conseil, par M. Grobéty, député et syndic d'Ormont-Dessus. Les deux amendements développés dans ce courrier seront examinés dans le cadre de l'examen de l'article 8 du projet de loi.

Il est convenu que le déroulement des séances sera le suivant :

- présentation générale par le chef du Département de l'intérieur,
- discussion sur l'exposé des motifs,
- discussion sur les projets de lois et de décrets,
- traitement des quatre postulats présentés.

Présentation du projet de nouvelle péréquation

M. le chef du Département de l'intérieur salue les députés et présente les personnes qui l'accompagnent : M. Piotet, adjoint au secrétariat général du DSAS, est présent pour les éléments touchant à la réforme de la facture sociale. M. Weber, chargé des finances communales, est la personne qui s'occupe de l'ensemble des éléments techniques liés à la péréquation. M. Bastian est le secrétaire exécutif de la plate-forme canton-communes, il a collaboré à l'élaboration de cet EMPL.

M. le conseiller d'Etat expose ce projet de nouvelle péréquation dans son ensemble en signalant les points forts. Il rappelle que toute simulation demandée nécessiterait un très gros travail passant par une nouvelle modélisation informatique de la péréquation. Les grandes lignes du projet sont évoquées, en précisant que les questions techniques et les modalités fines sont renvoyées à la discussion sur l'EMPL et l'EMPD.

Il est précisé qu'en cas d'acceptation d'un amendement, par exemple pour introduire une couche supplémentaire ou modifier le poids de tel ou tel critère, cela nécessiterait un examen approfondi des

conséquences et des effets sur l'ensemble des communes.

M. le chef du Département de l'intérieur précise que le projet doit être adopté avant les vacances d'été si l'on veut que la nouvelle péréquation entre en vigueur le 1er janvier 2011. Le timing est donc serré.

Informations de l'AdCV et de l'UCV

Mme Arn, présidente de l'Association des communes vaudoises (AdCV), et M. Tardy, président de l'Union des communes vaudoises (UCV), sont introduits à 14 h 30.

Ils sont invités à présenter la réforme de la péréquation, selon le point de vue des communes.

M. Tardy explique que plusieurs scénarios ont été envisagés, présentant parfois des divergences entre l'AdCV et l'UCV, mais qu'un accord a été trouvé et approuvé dans le cadre d'un sondage auprès des communes membres. Le système choisi et proposé est plus juste et plus équitable que celui qui est appliqué actuellement. Il est aussi plus clair et plus transparent. L'influence du taux d'imposition est fortement réduite. L'arrangement trouvé entre les associations faitières donne satisfaction.

M. Tardy attire l'attention de la commission sur le fait que, même si le système fonctionne bien, toute modification d'un paramètre peut faire s'écrouler le modèle. Il recommande donc de ne pas modifier les paramètres du modèle proposé, en rappelant qu'une entente a été trouvée qui satisfaisait les deux associations.

Mme Arn adhère aux déclarations de M. Tardy. Elle dénonce deux défauts du système actuel : le fait qu'il soit manipulable et son instabilité, deux éléments qui rendent difficile la gestion des communes.

Mme Arn insiste sur le fait que le nouveau système, fortement négocié, est un château de cartes, dont il faudrait se garder de modifier l'un ou l'autre paramètre, et invite les commissaires à accepter tel quel un projet que la majorité des communes a approuvé (nombre de communes perdantes l'ont soutenu).

Le point de vue de Mme Arn et de M. Tardy est demandé au sujet de l'amendement de M. Grobéty, qui demande une couche thématique basée sur la densité démographique.

M. Tardy explique que l'accord s'est fait sur le maintien tel quel des couches thématiques. la plate-forme canton-communes n'est pas entrée en matière sur cette proposition, qui lui était connue et qui touche un petit nombre de communes. Le comité de l'UCV recevra prochainement l'auteur de l'amendement.

Mme Arn déclare que la proposition initiale de l'AdCV était de supprimer les couches thématiques et de les remplacer par des paramètres objectifs, non manipulables. Mais les négociateurs se sont mis d'accord sur le maintien des couches thématiques actuelles, pour ne pas complètement déstabiliser le système.

Une discussion s'ensuit entre les commissaires et les deux intervenants

A la question de savoir pourquoi la couche "petite enfance" n'a pas été prise en compte, M. Tardy répond que la loi est récente et qu'il n'est pas apparu nécessaire de la remettre en cause à cette occasion. Il ajoute que les situations sont très différentes d'une commune à l'autre. A ce sujet, Mme Arn rappelle que la péréquation vise précisément à diminuer les différences entre les communes, différences qui peuvent tenir à la capacité financière ou aux charges.

Un commissaire demande quel élément rend ce système plus équitable, d'une part, et, d'autre part, pourquoi on n'imagine pas pour l'AVASAD (soins à domicile) une répartition du financement plus juste que l'actuelle, qui est par habitant. M. Tardy, sur la première question, explique que le nouveau système est plus transparent, qu'il est pérenne, qu'il est respectueux de l'autonomie communale, qu'il n'est pas manipulable, qu'il n'entrave pas les projets de fusion et qu'il est plus simple. Sur la question de l'AVASAD, il déclare que le système a été décidé récemment, par la loi, sur la base de la consultation des communes ; l'UCV n'a pas reçu à ce jour de demandes de communes pour l'introduction d'un élément péréquatif. Mme Arn ajoute que la péréquation générale aide les

communes disposant de peu de ressources à faire face à leurs dépenses.

Une autre intervention fait valoir que la solidarité financière entre les communes est le but de la péréquation horizontale et demande pourquoi les communes ont accepté le maintien de leur participation de 50% au paiement de la facture sociale, pour laquelle elles n'ont pratiquement rien à dire. Mme Arn répond que le financement de la facture sociale a été modifié. Avec une répartition en points d'impôts pour ses deux tiers, on a une solution proche d'un financement par l'Etat après bascule fiscale. Et les communes entendent s'appuyer sur la répartition de 50% pour demander une plus grande participation à la gestion de l'action sociale. M. Tardy ajoute que la position du Conseil d'Etat a été d'emblée très claire : l'opération devait être blanche pour le canton, et aucune entrée en matière sur une modification de la clé de répartition n'était envisageable.

Un commissaire signale l'inversion de la logique de la péréquation horizontale : actuellement, les communes alimentent d'une manière fixe un fonds de péréquation qui est ensuite réparti entre elles. Avec le nouveau système, on fixe les prétentions des communes, lesquelles déterminent la hauteur du fonds. N'existe-t-il dès lors pas le risque de l'augmentation des prétentions, au point de déstabiliser le système ? Par exemple si la population de communes peuplées croît fortement ? Mme Arn relève que deux couches évoluent, la population et la solidarité. On ne sait pas non plus comment évoluera le point d'impôt. Cette question reste donc ouverte.

Examen de l'exposé des motifs

Discussion préalable

Il est évoqué que l'effort fiscal, dont on critique l'aspect manipulable, exprime pourtant les besoins financiers de la commune. En supprimant ce critère, on risque de ne plus prendre en compte les besoins des communes en prestations et en investissements. Le critère de l'effort fiscal continuera d'ailleurs de jouer un rôle et d'être manipulable, à travers la (nouvelle) couche de l'écrêtage. M. le conseiller d'Etat confirme que la fixation du taux d'imposition n'aura pas de réelle influence sur l'écrêtage. La nouvelle péréquation ne favorise pas automatiquement une baisse du taux. Le renforcement du point d'impôt est objectif et augmente l'effet de solidarité. Cette péréquation est plus favorable à la redistribution des richesses.

La raison de la prise en considération de l'impôt foncier pour calculer la valeur du point d'impôt communal provient du fait que cet impôt fait partie à part entière des rentrées fiscales d'une commune et que c'est à ce titre qu'il a été maintenu dans la valeur du point d'impôt. L'article 2 du projet de loi précise cependant que cet impôt foncier est normalisé, c'est-à-dire qu'il est pondéré pour chaque commune par un coefficient de 100.

Au sujet de l'impôt sur le bénéfice des entreprises, autre élément pris en compte comme ressource, il est remarqué qu'il varie considérablement d'une année à l'autre.

Facture sociale, généralités

Concernant la facture sociale, la question récurrente du passage de son entier au canton est à nouveau abordée. M. le conseiller d'Etat répond que les dispositions actuelles découlent de la position du Conseil d'Etat qui avance quatre raisons :

1. La facture sociale contient des éléments de grande incertitude financière, avec un risque de croissance considérable des dépenses. En cas de transfert, seule la bourse cantonale supporterait les risques conjoncturels. Compte tenu des délais et de l'urgence à réviser la péréquation, il convient d'éviter de modifier le système en profondeur.
2. Si on bascule toute la facture sociale au canton, avec les ressources fiscales correspondantes, on vide le budget et les comptes communaux d'une partie importante de leur substance.
3. Répartir la responsabilité des dépenses sur le plus de gens possible favorise l'acceptation de la politique sociale

4. Certes, les communes n'ont pas de véritable pouvoir de décision. Elles ont une compétence de préavis au sein du Conseil de politique sociale. Mais elles apparaissent avoir abandonné cette compétence depuis trop longtemps. On pourrait imaginer une implication plus forte et une désignation plus ciblée de leurs représentants.

M. le conseiller d'Etat, sur la question de la réforme proposée du contenu de la facture sociale, précise que la proposition résulte d'une analyse de l'évolution dans le temps des domaines concernés, dans un souci de neutralité dynamique. Pour les 3 domaines retenus, on a comparé, sur 10 ans, l'évolution des charges avec celle de la valeur du point d'impôt.

M. Piotet présente les domaines qu'il est proposé de retirer de la facture sociale:

- les subsides à l'assurance-maladie versés aux bénéficiaires AVS-AI
- l'asile
- l'enseignement spécialisé, y compris les charges de l'Ecole cantonale pour enfants sourds (ECES).

Sur le plan politique, le Conseil d'Etat a fixé une limite financière à environ 160mios.

Le groupe de travail Facture sociale a mené une analyse très fine de l'ensemble des composantes de la facture sociale. Il s'agissait, comme principe de base, de rapatrier les régimes dont l'Etat s'occupe seul. Toujours au sujet de la question du transfert de la totalité de la facture sociale au canton, il est relevé que la compétence décisionnelle appartient au Grand Conseil. Dans ce domaine, les communes n'ont aucune compétence (elles ne peuvent choisir ni de faire plus, ni de faire moins). Il est signalé qu'une telle bascule aurait un effet péréquatif.

La maxime "qui paie, commande, qui commande paie" est citée ici fort à propos, car en l'occurrence, c'est le canton qui commande et les communes qui paient.

Facture sociale, examen de détail

Il est relevé que le terme de "facture sociale", utilisé dans le projet de loi sur les péréquations, n'est défini nulle part. M. Piotet rappelle que la facture sociale est ancrée dans la LOF. Dans cette dernière loi, c'est toutefois l'expression "répartition financière entre l'Etat et les communes" qui est utilisée. C'est ce terme qui devrait être repris dans la loi sur les péréquations. La commission proposera un amendement technique permettant de préciser ce point.

Concernant le scénario choisi, il fallait notamment tenir compte de la demande des deux associations de communes qui visait à diminuer de façon significative le montant de la facture sociale et de la volonté du Conseil d'Etat de maintenir cette diminution dans des limites acceptables.

Pour le financement de l'AVASAD (Association vaudoise pour l'aide et les soins à domicile), un commissaire précise que cet organisme a sa propre logique de gouvernance. Les communes y participent, alors que, pour la facture sociale, elles sont uniquement représentées dans le Conseil de politique sociale. A ce sujet, M. Piotet indique que l'examen qui a été fait dans le cadre de la plateforme canton-communes a porté sur l'ensemble des régimes sociaux, que ceux-ci relèvent actuellement de la facture sociale ou non. L'aide et les soins à domicile et l'accueil de jour de l'enfance ont donc aussi été pris en considération dans cet examen. Si la décision a finalement été prise de ne pas modifier le mode de financement actuel de ces deux régimes, c'est pour l'essentiel parce qu'il a été considéré qu'il était inopportun de modifier un mode de financement que les différents partenaires, dont les communes, venaient d'adopter et qu'ils n'avaient pas contesté. Cependant, le scénario prévoyant l'intégration de l'AVASAD dans la facture sociale a fait l'objet de simulations du point de vue de l'impact global, mais sans simulation pour chacune des communes.

M. Weber expose les raisons du choix du scénario retenu en précisant que les divers scénarios proposés pour la facture sociale ont été décidés en février de l'année dernière. Plusieurs avis exprimés

en commission relèvent que les associations ont défini un cadre précis pour les modalités de la facture sociale et qu'il vaut mieux ne pas toucher au financement de l'AVASAD. Ce débat permet finalement de se persuader du bien-fondé des choix de la plateforme canton-commune.

Concernant la bascule de l'impôt, M. Weber précise les modalités techniques de la bascule des 6 points d'impôt des communes à l'Etat et relève que l'opération est principalement neutre pour l'ensemble des contribuables.

Péréquation directe, généralités

Comment éviter qu'une commune ne voie son taux dépasser 85 points ? M. le conseiller d'Etat répond qu'il est prévu qu'aucune commune ne devrait voir son taux entraîné au-delà de 85 points *par les péréquations*. Pour le surplus, une commune est libre de fixer son taux au niveau qu'elle estime correct, celui-ci pouvant dépasser 85 points.

Concernant les risques qu'une forte augmentation des couches de la péréquation directe pourrait faire courir au système, M. le conseiller d'Etat répond que cette crainte ne concerne que la couche population. On ne peut exclure des difficultés, par exemple si une fusion devait donner une commune de 70'000 habitants. En pareille hypothèse, il faudrait corriger le système. Mais celui-ci peut être considéré comme solide pour les dix prochaines années.

L'amendement Grandjean, qui fait intervenir la couche population dès le premier habitant, a été accepté, alors qu'il semble opposé à la politique cantonale qui promeut les fusions de communes. Cette question est transmise à M. le conseiller d'Etat qui répond que les petites communes se sont senties exclues du système et l'ont mal vécu. Cet amendement, au demeurant, a un effet financier dérisoire.

Le plafonnement de l'aide limité à 4 points d'impôt ne remporte pas l'adhésion de tous. Il aurait des conséquences dommageables sur les communes qui ont le plus de difficultés, sans que leur gestion soit en cause, singulièrement les communes dont la valeur du point d'impôt est basse. Sur ce sujet, M. Weber explique que les raisons du choix de la limite des 4 points d'impôts proviennent essentiellement de la limitation du poids fiscal global de la péréquation. Le système actuel représente 37 points. Le futur système ne doit en aucun cas dépasser cet effort.

M. le conseiller d'Etat rappelle que, dans le cadre de la nouvelle péréquation, il ne sera plus nécessaire d'élaborer chaque année un arrêté du Conseil d'Etat. Dorénavant, toute modification législative touchant la péréquation relèvera du Parlement. D'autre part, il est intéressant de constater que l'accord de l'ensemble des communes n'a pas été obtenu par la contrainte ; il s'agit bel et bien d'un accord paritaire.

Au sujet de la prise en compte — et son pourcentage — de l'impôt sur les frontaliers pour le financement d'une part de la facture sociale, M. Weber rappelle qu'il s'agit d'une proposition des communes, sur la base des différentes simulations effectuées et de l'acceptabilité politique des résultats obtenus. M. Bastian signale que l'impôt sur les frontaliers est actuellement pris en compte dans le calcul de la capacité financière des communes.

Quelques informations générales sont portées à la connaissance des commissaires : la commission paritaire a fonctionné jusqu'alors avec MM. Tardy (président), Brélaz, Grandjean et feu M. Wehrli pour l'UCV ainsi qu'avec Mme Arn pour l'AdCV. Pour l'Etat, il s'agissait de MM. Ombelli (SG-DFIRE), Bastian, Golaz (SeCRI), Martin (SCRIS) et Weber (ASFiCo).

Concernant le volet "recettes", contrairement au modèle actuel, la future péréquation ne prend plus en compte les taxes affectées. D'autre part, il est précisé que le système post numerando actuel fonctionne en temps réel ; un retour en arrière en prenant les acomptes pour la facture finale n'est plus approprié. En définitif, le système des acomptes/décomptes reste appliqué dans la future péréquation. Il est remarquable de constater que la diminution du poids de l'effort fiscal permettra, à l'avenir, de réduire notablement l'instabilité du système.

Péréquation directe, examen de détail

M. Weber rappelle l'importance attribuée à chaque volet péréquatif et les répercussions techniques qu'il peut y avoir en cas de modification. La question relative aux effets de l'effort fiscal et de l'influence d'une modification des taux sur les communes riches reste aussi d'actualité. Ces dernières n'ont-elles pas avantage à baisser leurs impôts, car alors l'écrêtage est moindre ? M. Weber confirme ce raisonnement en précisant que seules cinq à dix communes, dites très riches, peuvent se permettre de modifier leur taux sur la base des éléments techniques d'une péréquation. D'autre part, Il rappelle que le système actuel connaît des planchers et des plafonds, qui vont disparaître.

Il faut aussi remarquer que, si la commune diminue ses impôts, elle n'a plus les moyens de faire des investissements, notamment ceux qui relèvent des dépenses thématiques. Les communes en question touchent alors moins à ce titre. Ces couches thématiques sont les suivantes : il y a les transports (publics, routiers, scolaires) et les forêts. Notons que les charges liées aux transports publics des dépenses thématiques seront fortement mises à contribution en raison des futurs projets d'agglomération ; on peut citer le PALM avec des investissements compris entre 0,5 et 1 milliard.

Un commissaire demande si, sur un plan technique, l'influence des aides de plafonnement va s'atténuer pour certaines communes dont Renens, Yverdon et Moudon. M. Weber confirme ce raisonnement tout en précisant que celui-ci est correct tant que la valeur du point d'impôt n'évolue pas ce qui ne s'est jamais produit ces quinze dernières années.

Concernant la valeur du point d'impôt des communes moyennes, certains estiment que celle-ci est insuffisante par rapport aux gros efforts d'investissements qu'elles doivent consentir. A ce propos, M. Weber informe la commission que l'ASFiCo est attentive aux communes qui présentent un découvert au bilan et, par là même, un risque financier accru. Aujourd'hui, 14 communes présentent un découvert au bilan.

Concernant la définition des dépenses thématiques et de leur ampleur, M. Weber précise que la nature des charges et revenus pris en compte pour les dépenses thématiques se trouve dans un formulaire qui est mis à disposition de toutes les communes.

Analyse des amendements concernant la densité démographique

M. Weber informe les commissaires sur la discussion qu'il a eue avec M. Grobéty et sur l'influence de la prise en compte de la densité démographie sur le futur modèle de la péréquation. Il précise que les conséquences, en termes techniques, seront lourdes et les résultats délivrés nécessiteront sans doute la mise en place d'un nouveau modèle technique de péréquation. M. le conseiller d'Etat précise que ces amendements vont à l'encontre du plan directeur cantonal, dont l'objectif est de densifier les centres de pôles urbains. Il y aurait ainsi la mise en place de deux politiques publiques contradictoires avec des objectifs incompatibles.

La commission a plusieurs avis à ce sujet : certains pensent que l'on mélange les mécanismes, d'autres relèvent que cette idée va dans le bon sens, mais ne tiendra pas le cap lors de la mise en œuvre des calculs.

Analyse des amendements de la commission concernant le financement des écoles de musique

Dans le cadre général des discussions de la commission, il est débattu d'une série d'amendements qui seront votés en temps voulu et ayant trait au financement de l'enseignement non obligatoire de la musique. L'idée est d'introduire le financement des écoles de musique par les communes dans le fonds de péréquation, à hauteur de 12 millions, en plus des CHF 450'000 pour la gestion du système.

Les avis sont très partagés. Un commissaire pense qu'il s'agit de ne pas mélanger les dossiers, un autre confirme que le projet de péréquation a été validé par l'AdCV et l'UCV. Il faut donc laisser la problématique des écoles de musique de côté.

M. le conseiller d'Etat relève qu'on ne peut pas faire avancer un tel dossier à l'aide d'un amendement

en prenant pour base une loi inexistante à ce jour. D'autre part, sur un plan technique, M. Weber signale que le règlement du financement d'un tel sujet doit passer par une péréquation indirecte et non directe. Il s'agirait dans le cas présent d'utiliser l'article 6 de la future loi sur les péréquations. Cet article permettrait de régler les modalités de financement des écoles de musique par les communes. En cas de recours au Tribunal cantonal d'une commune sur les principes de la construction de la péréquation, l'utilisation de la péréquation directe pour régler ce problème apparaîtrait comme discutable.

Lors du débat, les avis sont très diversifiés. On peut cependant synthétiser l'avis des partisans de l'amendement de la manière suivante:

"Il s'agit de proposer au Grand Conseil une modalité de prélèvement de la part communale au financement des écoles de musique. La proposition est techniquement recevable dès lors qu'elle repose sur les mêmes bases que la contribution que les communes devront verser à l'Etat en vue de la gestion du fonds de péréquation. L'amendement n'est en rien inconstitutionnel. En effet, d'après l'article 168, alinéa 2 de la Constitution vaudoise, la péréquation financière doit "atténuer les inégalités de charge fiscale consécutives aux différences de capacité contributive". Cet article ne mentionne ni le critère de la population, ni les critères des transports et des forêts, etc. En d'autres termes, la loi sur les péréquations proposée par le Conseil d'Etat va bien au-delà de ce qui est permis par la Constitution, du moins dans son acception littérale. Dès lors, on ne voit pas pourquoi cette loi ne pourrait pas contenir une modalité de prélèvement de la part communale au financement d'une tâche assumée collectivement.

Sur le plan politique, la proposition de la commission est simple et immédiatement applicable. Le montant proposé de 12 millions représente quelques dixièmes de point d'impôts, qu'il convient de comparer à la vingtaine de points qui sera englouti chaque année par le fonds de péréquation. Le financement d'une tâche assumée collectivement au travers d'une fraction de point d'impôt n'est ni plus juste ni plus injuste que par le biais d'un montant versé par habitant. Il s'agit simplement d'un critère différent, totalement compatible avec la notion de "capacité contributive" qui figure à l'article 168, alinéa 2 de la Constitution vaudoise, contrairement au critère du nombre d'habitants. Enfin, il faut savoir qu'aujourd'hui, la contribution totale des communes au financement de l'enseignement non professionnel de la musique s'élève à 9.3 millions. Le montant de 12 millions ne paraît dès lors pas exagéré si l'on veut renforcer le soutien aux écoles de musique. A défaut, ce sont les parents d'élèves, en particulier ceux de la classe moyenne (qui paient déjà beaucoup d'impôt et qui sont particulièrement touchés par la progressivité de l'impôt) qui risquent de voir leurs écolages augmenter".

Dans le détail, ces amendements ont la teneur suivante:

Loi sur les péréquations

Article 1, alinéa 2, lettre g : "assurer le cofinancement de l'enseignement non professionnel de la musique par les communes"

Article 8, alinéa 1 (en gras, le texte ajouté)

"Le montant du fonds de péréquation est redistribué aux communes, **sous réserve des articles 8 bis et 10 ci-après**. Il est affecté, par ordre de priorité : "

Article 8 bis (nouveau)

"La part communale au financement de l'enseignement non professionnel de la musique est prélevée sur le fonds de péréquation directe. Le montant est déterminé par décret."

Article 14, alinéa 1, lettre h : "la part communale au financement de l'enseignement non professionnel de la musique prélevé sur le fonds de péréquation directe"

Décret 2011-2018

Article 8 bis

"Un montant de CHF 12 millions par année civile est prélevé par l'Etat sur le fonds de péréquation au titre de contribution des communes à l'enseignement non professionnel de la musique dès l'entrée en vigueur de la législation régissant l'organisation et le financement des écoles de musique, conformément à l'article 8 bis de la loi sur les péréquations intercommunales."

Analyse et vote des articles de loi sur les péréquations intercommunales

Article 1 But de la loi

Trois amendements sont proposés:

1) Lettre b, suppression "voire favoriser":

Vote: 3 pour, 5 contre, 7 abstentions. **Amendement refusé.**

2) Lettre b, suppression "ne pas entraver, voire":

Vote: 7 pour, 8 contre, 0 abstention. **Amendement refusé.**

3) Lettre g (nouveau) "assurer le cofinancement de l'enseignement non professionnel de la musique par les communes":

Vote: 7 pour, 5 contre, 2 abstentions. **Amendement accepté.**

Vote sur l'article 1 : 8 pour, 1 contre, 5 abstentions. **Article 1 amendé accepté.**

Article 2 Impôts communaux déterminants pour le rendement communal du point d'impôt

Un amendement est proposé : Ajout à la lettre d du 2e alinéa, à la suite de "impôt foncier normalisé" de la précision "au taux théorique de 100".

Vote: 7 pour, 1 contre, 5 abstentions. **Amendement accepté.**

Vote sur l'article 2 : 12 pour, 0 contre, 1 abstention. **Article 2 amendé accepté.**

Article 3 Impôts conjoncturels

Commentaire : Les commissaires analysent les articles 3 et 4 du projet de loi en définissant les dépenses sociales à prendre en compte au sens de la LOF. Il est proposé de remplacer le terme "de la facture sociale" par une phrase plus explicite.

Amendement proposé:

Les pourcentages des impôts conjoncturels communaux suivants sont pris en compte pour le financement d'une part ~~de la facture sociale~~ "des dépenses sociales faisant l'objet d'une répartition financière entre l'Etat et les communes au sens de l'article 15 LOF".

Vote : 12 pour, 0 contre, 3 abstentions. **Amendement accepté.**

Vote : Article 3 amendé accepté à l'unanimité.

Article 4 Ecrêtage des communes à forte capacité financière

Amendement proposé à l'alinéa 1:

Pour le financement d'une part ~~de la facture sociale~~ "des dépenses sociales faisant l'objet d'une répartition financière entre l'Etat et les communes au sens de l'article 15 LOF", un prélèvement (...)

Vote : 12 pour, 0 contre, 3 abstentions. **Amendement accepté.**

Vote : Article 4 amendé accepté à l'unanimité.

Article 5 Valeur du point écrêté

Vote : Article 5 accepté à l'unanimité.

Article 6 Péréquation indirecte en points d'impôt

Commentaire : M. Weber informe la commission que l'écrêtage permet de ne pas faire payer à double les communes à forte capacité financière, une fois pour la facture sociale et une 2e fois pour la

péréquation intercommunale.

Vote : Article 6 accepté à l'unanimité.

Article 7 Péréquation directe : alimentation

Vote : Article 7 accepté à l'unanimité.

Article 8 Péréquation directe : redistributions

1er amendement de M. Grobéty : Introduction d'un point a bis "à prendre en charge les montants attribués aux communes de faible densité de population, définis par décret"

Commentaire : M. le conseiller d'Etat rappelle que le contenu proposé au point a bis est contraire aux objectifs de la péréquation proposée. M. Weber rappelle que tous les volets péréquatifs sont liés entre eux et que le rajout du critère de la densité démographique aura des conséquences sur le résultat péréquatif net de chaque commune.

Vote: 2 pour, 9 contre, 4 abstentions. Amendement refusé.

Note : vu le refus de ce premier amendement, le second amendement concernant le projet de décret devient sans objet.

Commentaires au sujet des lettres a à f de l'article 8 à la lumière de la problématique des écoles de musique:

Il est cité que l'amendement proposé pour résoudre les modalités de financement des écoles de musique est une proposition intéressante. Est-ce qu'une discussion au niveau des associations de communes a déjà été abordée ? M. le conseiller d'Etat répond que le sujet des écoles de musique est traité dans le cadre de la plateforme canton-communes et qu'à ce stade, les négociations sont bien avancées. Une convention pourrait être signée, de manière à trouver un accord global. La ville de Lausanne est cependant encore réservée.

Un commissaire propose de refuser cet amendement en rappelant que le système proposé a été négocié avec les communes vaudoises, comme cela a été développé par les représentants des deux associations intercommunales.

M. le conseiller d'Etat rappelle qu'à ce stade, il faut faire preuve de sens des responsabilités et propose d'en rester là. Il précise que si l'amendement passe, il y aura un objectif supplémentaire attribué aux péréquations. Que le modèle proposé doit tendre vers une simplification. Rajouter un élément supplémentaire pourrait entraîner une incompréhension chez certains.

Ce traitement particulier du financement de l'enseignement non obligatoire de la musique entraîne de nouveaux avis, dont celui qu'il ne faudrait pas remettre en question l'accord passé entre le canton et les communes ou, au contraire, que c'est une solution pour résoudre un problème qui existe depuis des années.

Enfin, M. le conseiller d'Etat estime qu'il faut penser aux conséquences politiques qui peuvent être graves. Il s'agit d'une nouvelle charge pour les communes. Il rappelle qu'il s'agit en premier lieu de construire une loi sur les écoles de musique.

Amendement proposé à la 1re ligne de l'article 8 (en gras, le texte ajouté) :

"Le montant du fonds de péréquation est redistribué aux communes, **sous réserve des articles 8bis et 10 ci-après**. Il est affecté, par ordre de priorité : "

Vote : 7 pour, 6 contre, 2 abstentions. Amendement accepté.

Vote sur l'article 8 : 7 pour, 6 contre, 2 abstentions. Article 8 amendé accepté.

Article 8 bis (nouveau)

"La part communale au financement de l'enseignement non professionnel de la musique est prélevée sur le fonds de péréquation directe. Le montant est déterminé par décret."

Vote sur l'article 8 bis : 7 pour, 6 contre, 2 abstentions. **Nouvel article 8 bis accepté.**

Article 9 Population

Vote : Article 9 accepté à l'unanimité

Article 10 Gestion

Vote : Article 10 accepté à l'unanimité.

Article 11 Commission paritaire

Vote : Article 11 accepté à l'unanimité.

Article 12 Département

Vote : Article 12 accepté à l'unanimité.

Article 13 Périodicité

Vote : Article 13 accepté à l'unanimité.

Article 14 Modalité d'application

Un amendement est proposé:

Lettre h (nouveau) "assurer le cofinancement de l'enseignement non professionnel de la musique par les communes"

Vote: 7 pour, 6 contre, 2 abstentions. **Amendement accepté.**

Un autre amendement est proposé (en gras, le texte modifié) :

"Les modalités techniques d'application **sont** précisées par voie de règlement."

Vote: **Amendement accepté à l'unanimité.**

Vote sur l'article 14 : 8 pour, 4 contre, 3 abstentions. **Article 14 amendé accepté.**

Article 15 Années de référence des calculs

Vote : Article 15 accepté à l'unanimité.

Article 15 bis (nouveau)

Commentaire : La commission souhaiterait connaître les processus d'évaluation des dispositifs sur la loi et le décret. M. Weber répond que la commission paritaire le fait annuellement. Le délai d'évaluation de 8 ans étant estimé trop long, il est proposé un nouvel article 15 bis dont la teneur est la suivante, après discussion de plusieurs variantes :

"Le Conseil d'Etat procède à l'évaluation des effets de la présente loi au moins une fois tous les 5 ans à compter de son entrée en vigueur. Cette évaluation fait l'objet d'un rapport soumis au Grand Conseil"

Vote sur l'article 15 bis : 8 pour, 7 contre, 0 abstention. **Nouvel article 15 bis accepté.**

Article 16 Clause abrogatoire

Vote : Article 16 accepté à l'unanimité.

Article 17 Entrée en vigueur

Vote : Article 17 accepté à l'unanimité.

Article 18 Exécution

Vote : Article 18 accepté à l'unanimité.

Recommandation d'entrée en matière

La commission vote à l'unanimité la proposition d'entrée en matière sur la loi.

Analyse et vote des articles du décret sur les péréquations intercommunales

(fixant pour les années 2011 à 2018 les modalités d'application de la loi sur les péréquations)

Article 1

Vote sur l'article 1 : 14 pour, 0 contre, 1 abstention. **Article 1 accepté.**

Article 2

Vote : Article 2 accepté à l'unanimité.

Article 3

Vote : Article 3 accepté à l'unanimité

Article 4

Vote : Article 4 accepté à l'unanimité.

Article 5

Vote : Article 5 accepté à l'unanimité.

Article 6

Vote sur l'article 6 : 14 pour, 0 contre, 1 abstention. **Article 6 accepté.**

Article 7

Commentaire : L'aide péréquative limitée à quatre points d'impôt est discutée avec même une proposition de retrait.

Vote sur l'article 7 : 9 pour, 5 contre, 1 abstention. **Article 7 accepté.**

Article 8

Vote : Article 8 accepté à l'unanimité.

Article 8 bis (nouveau)

Commentaire : nouvel article proposé par la commission, lié aux amendements concernant le financement de l'enseignement non obligatoire de la musique.

"Un montant de CHF 12 millions par année civile est prélevé par l'Etat sur le fonds de péréquation au titre de contribution des communes à l'enseignement non professionnel de la musique dès l'entrée en vigueur de la législation régissant l'organisation et le financement des écoles de musique, conformément à l'article 8 bis de la loi sur les péréquations intercommunales."

Vote sur l'article 8 bis : 7 pour, 6 contre, 2 abstentions. **Nouvel article 8 bis accepté.**

Article 9

Un amendement est proposé (en gras, le texte modifié):

Il s'agit de supprimer à l'alinéa 4 "**si possible dans le cadre de la bascule d'impôts qui aura lieu avec la mise en œuvre de la réforme de l'organisation policière (i. e. si cette réforme entre en vigueur le 1er janvier 2013).**" et de remplacer "**Cette**" par "**La**" au début de la phrase suivante.

Vote: 11 pour, 4 contre, 0 abstention. **Amendement accepté.**

Vote sur l'article 9 : 14 pour, 0 contre, 1 abstention. **Article 9 amendé accepté.**

Article 10

Vote sur l'article 10 : 12 pour, 0 contre, 2 abstentions. **Article 10 accepté.**

Article 11

Vote : Article 11 accepté à l'unanimité.

Recommandation d'entrée en matière

La commission vote à l'unanimité la proposition d'entrée en matière sur le décret.

Analyse des modifications de six lois et d'un décret

Commentaire : De manière générale, pour chaque modification de loi ou de décret, la commission a choisi d'examiner chaque article et de procéder par un vote global.

Projet de loi modifiant la loi du 24 novembre 2003 sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF)

Vote : cette modification de la loi est acceptée à l'unanimité.

Projet de loi modifiant la loi du 2 décembre 2003 sur l'action sociale vaudoise (LASV)

Vote : cette modification de la loi est acceptée à l'unanimité.

Projet de loi modifiant la loi du 7 mars 2006 sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers (LARA)

Vote : cette modification de la loi est acceptée à l'unanimité.

Projet de loi modifiant la loi scolaire du 12 juin 1984 (LS)

Rappel de l'article 114 b Dérogations :

Les frais de fonctionnement à la charge des communes selon l'article 114 de la présente loi qui résultent de la scolarisation des enfants pour lesquels une demande d'asile en Suisse a été présentée sont supportés par l'Etat et par l'ensemble des communes, la part de ces dernières entrant dans la facture sociale.

Amendement proposé:

Maintenir le 1er alinéa jusqu'à "sont supportés par l'Etat" et suppression du reste de la phrase concernant la part des communes.

Vote: cet amendement est accepté à l'unanimité.

Vote : cette modification amendée de la loi est acceptée à l'unanimité

Projet de loi modifiant la loi du 25 mai 1977 sur l'enseignement spécialisé (LES)

Vote : cette modification de la loi est acceptée à l'unanimité.

Projet de loi modifiant la loi du 25 juin 1996 d'application vaudoise de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LVLAMal)

Vote : cette modification de la loi est acceptée à l'unanimité.

Projet de décret modifiant le décret du 2 octobre 2007 réglant les modalités d'application de l'impact financier de la RPT sur les communes vaudoises pour la facture sociale (DRPTC)

Vote : cette modification du décret est acceptée à l'unanimité.

Analyse de quatre rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil

Postulat Jean-Pierre Grin et consorts demandant au Conseil d'Etat d'étudier la répartition de la facture sociale entre les communes uniquement selon la valeur du point d'impôt

Vote : Rapport accepté à l'unanimité.

Postulat Abert Chapalay demandant au Conseil d'Etat un rapport expliquant les différences administratives et financières qui peuvent résulter d'une nouvelle formule de décompte pour la répartition de la facture sociale Etat-communes

Vote : Rapport accepté à l'unanimité.

Postulat Jacques Haldy et consorts "répartissons équitablement les charges et prestations sociales"

L'auteur du postulat refuse la réponse du Conseil d'Etat.

Vote : 12 pour, 1 contre, 0 abstention. Rapport accepté.

Postulat Michel Golay pour une autonomie véritable des communes

Vote : Rapport accepté à l'unanimité.

Chésereux, le 12 mai 2010.

Le rapporteur :
(Signé) *Jacques Ansermet*