

Rapport du groupe de travail « Collaboration intercommunale »

Synthèse des réflexions

Rapport réalisé par Mme Camille Jacot
Sous la direction de M. Gianni Saitta

UCV, juin 2016

Table des matières

Eléments généraux.....	2
Recommandations par thématiques	4
Fédérations de communes	4
Recommandation du GT	5
Agglomérations.....	5
Recommandation du GT	6
Associations de communes	6
Gouvernance et représentativité.....	7
Mélange des pouvoirs et déficit démocratique	7
Représentativité et éloignement décisionnel.....	8
Possibilité de donner des instructions	9
Proposition et recommandations du GT.....	10
Proposition pour améliorer la gouvernance des grandes associations de communes .	10
Recommandations	11
Financement	12
Recommandations du GT	12
Multiplicité des associations de communes.....	14
Recommandations générales pour les associations de communes	14
Regroupement des associations de communes par thèmes (associations à buts multiples)	14
Découpage territorial cohérent.....	15
Importance du cadre légal et des statuts	15
Remarque sur la récurrence du thème de l'introduction d'un 4 ^{ème} niveau institutionnel	16
Conclusion	17

Eléments généraux

Durant cette législature, les préoccupations relatives aux différents modes de collaborations intercommunales sont devenues de plus en plus aiguës. Il s'agit notamment des associations de communes et de leur fonctionnement impliquant des problèmes de gouvernance, jugée insuffisamment démocratique, et de financement. Constatant l'inquiétude de nombreuses communes souffrant de cette perte de pouvoir et de maîtrise financière, le comité de l'UCV a estimé qu'il était temps pour notre association de mener une réflexion sur les modes de collaborations intercommunales.

Le Groupe de Travail (GT) « Collaborations intercommunales » a été chargé par le Comité d'examiner les différentes formes de collaboration intercommunale prévues par la Loi sur les communes (LC) du 28 février 1956, et plus précisément les thématiques cruciales de leur gouvernance et de leur financement, ceci dans l'objectif de formuler des recommandations.

Le GT s'est réuni à six reprises entre le 19 août 2015 et le 9 avril 2016. Y ont pris part les personnalités suivantes :

Elus :

Vincent Jaques	Syndic de Morges, Président du GT, membre du Comité UCV
Dominique Dafflon	Syndic de Saint-Barthélemy, membre du Comité UCV
Didier Lohri	Syndic de Bassins, membre du Comité UCV
Daniel Leuba	Municipal à Montilliez, membre UCV
Lise Courvoisier	Syndique de Donneloye, membre UCV
Gérald Cretegny	Syndic de Gland, membre UCV et au Groupe des Villes
Bernard Rochat	Syndic de Lavigny, membre AdCV et UCV
Bertrand Duperrex	Syndic de Vullierens, membre UCV
Michel Farine	Municipal à Ecublens, membre UCV
Eric Züger	Municipal à Morges, membre UCV
Elisabeth Ruey-Ray	Municipale à Nyon, membre UCV

Pierre-Alain Lunardi	Municipal à Montagny-près-Yverdon, membre UCV
Patrizia Weber	Municipale à Roche, membre UCV
Pierre Siegwart	Municipal à Vufflens-le-Château, membre UCV
Lyonel Kaufmann	Syndic de la Tour-de-Peilz, membre UCV et au Groupe des Villes

Spécialiste :

Katia Horber-Papazian	Professeure à l'IDHEAP (UNIL)
-----------------------	-------------------------------

Secrétariat UCV :

Brigitte Dind	Secrétaire générale
Gianni Saitta	Conseiller en stratégie et gestion financières publiques
Ana Petrovic	Juriste
Camille Jacot	Stagiaire

Tableaux récapitulatifs des séances

Dates	Thématiques	Sujets
19.08.2015	Les aspects juridiques des collaborations intercommunales	<ul style="list-style-type: none"> - Présentation des différentes formes de collaboration intercommunale, par M. Jean-François Bastian (invité), Délégué du Conseil d'Etat à la Constitution et à la RPT et ancien Chef ad intérim du SCL - Mise en évidence de leurs limites et des possibilités d'y faire face, par Mme Katia Horber-Papazian
16.09.2015	Les modes de gouvernance des associations de communes	<ul style="list-style-type: none"> - Les formes de représentativité et leur mélange au sein des associations de communes (qui est dans quel organe et selon quelles directives, rôle de chacun, etc.) - Le rôle de l'administration intercommunale et l'éloignement du pouvoir décisionnel - Le rôle de la population dans les associations de communes et le déficit démocratique - L'éventualité des lettres de mission et l'application marginale de la LPECPM aux associations de communes - Le financement et les statuts
28.10.2015	Les aspects financiers et de gestion des associations de communes	<ul style="list-style-type: none"> - Les clés de répartition pour le financement et la participation des communes aux organes de l'association, ainsi que leur relation - L'évolution potentielle des associations dans les statuts - La gestion des investissements, le contrôle de la gestion et la maîtrise des coûts

Dates	Thématiques	Sujets
17.02.2016	Proposition d'amélioration de la forme juridique des associations de communes	<ul style="list-style-type: none"> - Modifications institutionnelles possibles et impact sur la gouvernance communale, proposition élaborée par un sous-groupe technique (M. Vincent Jaques et les représentants du secrétariat UCV) le 02.12.2015 - L'importance d'une bonne circulation de l'information entre une association et ses communes membres
09.03.2016	Recommandations sur le mode de financement	<ul style="list-style-type: none"> - Trois critères de répartition des coûts possibles et combinables, leurs avantages et inconvénients
06.04.2016	Les associations de communes à buts multiples Les formes juridiques de collaboration intercommunale non-utilisées	<ul style="list-style-type: none"> - Les forces des associations à buts multiples et les domaines dans lesquels elles pourraient être favorisées, mais aussi leurs limites - Recommandation de supprimer le cadre légal des fédérations de communes et des agglomérations, puisque ces formes ne sont pas utilisées telles que définies par la loi - Eventualité de l'élaboration d'une nouvelle forme de collaboration intercommunale

Par ailleurs, des séances spéciales entre le président du GT, les représentants du Comité et du secrétariat de l'UCV et des spécialistes/professionnels ont eu lieu :

Dates	Participants	Objet et issue de la séance
05.10.2015	Me Isabelle Salomé, avocate et ancienne Secrétaire générale du Département des finances ; Me Pierre Charpié, adjoint du Secrétaire général au DFIRE ; Mme Corinne Martin, Cheffe du SCL ; Mme Amélie Ramoni-Perret, juriste au SCL ; Mme Katia Horber-Papazian, Professeure à l'IDHEAP ; Mmes Brigitte Dind et Ana Petrovic et M. Gianni Saitta de l'UCV	<ul style="list-style-type: none"> - Objet : déterminer si la LPECPM s'applique aux associations intercommunales (notamment en ce qui concerne les lettres de mission/instructions) ou si les solutions sont à rechercher uniquement dans le cadre de la LC. - Issue : les spécialistes ne s'accordent pas sur le sujet ; le GT pense qu'il faut avancer vers des solutions sans se focaliser davantage sur la LPECPM.
16.03.2016	Mme Barbara de Kerchove, Présidente de l'Apé-Vaud ; Mme Amélie Ramoni-Perret, juriste au SCL ; Mme Evelyne Voutaz, Préfète du Jura-Nord vaudois ; Fabrice Weber, Chef du Service des finances d'Yverdon ; MM. Dominique Dafflon, Vincent Jaques et Didier Lohri, participants du GT ; Mmes Brigitte Dind et Camille Jacot et M. Gianni Saitta de l'UCV	<ul style="list-style-type: none"> - Objet : présenter le travail du GT à des professionnels et récolter leurs points de vue. - Issue : les professionnels partagent globalement les considérations du GT.

Recommandations par thématiques

Fédérations de communes

Le chapitre XIbis (art.128a à 128f) de la LC prévoit que les communes peuvent collaborer sous la forme d'une fédération de communes pour accomplir ensemble des tâches de compétence communale. Une telle fédération se constitue d'un conseil de fédération (autorité délibérante), d'un comité de fédération (autorité exécutive) et d'une commission de gestion. Ses statuts

précisent son financement, uniquement assuré par les contributions des communes membres, et sa représentation. Une fédération ne peut percevoir ni impôt, ni taxes. Une fédération a de particulier que ses communes membres sont en principe contiguës, qu'une commune ne peut prendre part qu'à une seule fédération à la fois, et que toutes les communes membres doivent lui déléguer la(les) même(s) tâche(s).

Les fédérations de communes ont été introduites par la Constitution vaudoise du 14 avril 2003 (art.155) et intégrées dans la LC le 3 mai 2005. Dans la pratique, cette forme de collaboration intercommunale n'existe pas et n'a jamais existé.

Recommandation du GT

Le GT recommande la mise en adéquation du cadre institutionnel avec la pratique, soit la suppression de la possibilité, pour les communes, de créer des fédérations de communes. Cependant, cela serait une action complexe, puisqu'il s'agirait de modifier à la fois la LC et la Constitution.

Agglomérations

Le chapitre XIter (art. 128g à 128i) de la LC prévoit que les communes peuvent collaborer sous la forme d'une agglomération pour accomplir ensemble des tâches de compétence communale, en particulier des tâches propres au milieu urbain. Une agglomération diffère d'une fédération de communes en ce qu'elle est composée de communes contiguës urbaines, qui ont en commun une ville-centre au moins et qui sont étroitement liées entre elles, notamment du point de vue urbanistique, économique et socio-culturel.

Comme les fédérations de communes, les agglomérations ont été introduites par la Constitution vaudoise du 14 avril 2003 (art.155) et intégrées dans la LC le 3 mai 2005. Dans la pratique, aucune agglomération n'existe ou n'a existé telle que la LC la prévoit. Cependant, les communes qui font partie d'espaces urbains communs sont liées sous de multiples aspects et collaborent en dehors d'un mode de collaboration juridiquement défini. Ces « agglos » telles qu'elles fonctionnent aujourd'hui sont problématiques puisqu'elles génèrent de l'insécurité, les décisions passant par l'aval de chaque conseil communal/général concerné et la solidarité entre les communes n'étant pas juridiquement établie. À noter que, lors de l'élaboration de la Constitution vaudoise en 2003, la question des agglomérations a provoqué de vastes

discussions confrontant partisans et opposants à la création d'une structure forte entre les communes et le Canton qui soit capable d'organiser les principaux investissements, notamment en percevant des impôts. Les opposants ayant remporté le débat, les « agglos » sont restées des institutions qui n'ont pas de réels pouvoirs et surtout sans ressources, puisqu'elles ne peuvent percevoir ni impôt, ni taxes.

Recommandation du GT

Le GT recommande que les dispositions de la LC relatives aux agglomérations soient supprimées, cela ne signifiant pas la suppression des agglomérations telles qu'elles existent dans la pratique. Comme dans le cas des fédérations de communes, cela nécessiterait des modifications de la LC et de la Constitution et constituerait donc une action complexe.

En outre, les problèmes des agglomérations telles qu'elles fonctionnent de nos jours, notamment en ce qui concerne leur gouvernance, mériteraient d'être examinés de plus près et des améliorations du système actuel sont souhaitables.

Associations de communes

Le chapitre XI (art. 112 à 128) de la LC définit le cadre légal de l'association de communes, personne morale de droit public dans le cadre de laquelle des communes s'associent pour accomplir ensemble des tâches de compétence communale. Une tâche au moins, dite principale, doit être déléguée par l'ensemble des communes membres ; d'autres tâches, dites optionnelles, peuvent être déléguées et assumées par une partie des membres seulement. L'association de communes est constituée d'un conseil intercommunal (CI), autorité délibérante dotée d'un règlement de fonctionnement, d'un comité de direction (CODIR), autorité exécutive, et d'une commission de gestion. Après adhésion des conseils communaux/généraux des communes aux statuts, ces derniers sont soumis à l'approbation du Conseil d'Etat qui en vérifie la légalité. Seize points, parmi lesquels figurent les dispositions relatives au financement et à la représentation des communes au sein de l'association, sont énumérés à l'article 115 LC et doivent être statutairement définis. L'association n'a pas le droit de lever d'impôts mais peut percevoir des taxes sur les usagers ou bénéficiaires du service qu'elle exploite.

Selon le Service des communes et du logement de l'Etat de Vaud, les associations de communes étaient au nombre de 155 dans le Canton au 1^{er} février 2016. Si elles permettent aux communes de faire face au renforcement des exigences en matière de prestations communales, elles sont aussi la source de multiples questions et inquiétudes, en particulier concernant leur gouvernance et leur financement. Les chapitres suivant traitent des principales thématiques qui ont été discutées au GT.

Gouvernance et représentativité

Concernant la composition des organes de l'association de communes, relevons dans la LC les éléments principaux suivants :

- Art. 115 al. 1 : les statuts doivent notamment déterminer « la représentation des communes au conseil intercommunal et l'autorité de nomination des délégués et cas échéant de leurs suppléants (conseil général ou communal et/ou municipalité) » (pt 6), ainsi que « la composition du comité de direction et la qualité de ses membres » (pt 8).
- Art. 116 al. 2 : « les membres de ces organes doivent être des électeurs des communes membres de l'association ».
- Art. 117 al. 1 : « le conseil intercommunal est composé de délégués des communes membres de l'association ».
- Art. 121 : « un comité de direction de trois membres au moins est choisi par le conseil intercommunal, pour la même durée que celui-ci » (al.1) et « les membres du conseil intercommunal qui sont élus au comité de direction perdent leur qualité de délégués » (al.3).

Mélange des pouvoirs et déficit démocratique

Trois points sont particulièrement problématiques du point de vue de la légitimité démocratique et du principe de séparation des pouvoirs :

- Des membres de législatifs communaux peuvent faire partie de l'organe exécutif intercommunal, y compris lorsque l'association de communes assume des tâches de compétence municipale. À noter que, dans la pratique, il n'y a généralement que des exécutifs communaux au CODIR.
- La loi ne proscrit pas la présence simultanée d'exécutifs communaux au CI et au CODIR, cas de figure fréquent dans la pratique.

- Les citoyens n'ont pas d'emprise sur les associations de communes puisque les délégués ne sont pas démocratiquement élus.

Représentativité et éloignement décisionnel

Répartition des sièges entre les communes

La représentation des communes au sein de l'association est statutairement définie et les sièges sont généralement répartis entre les communes selon la taille de ces dernières. Si cela ne pose pas particulièrement problème en ce qui concerne le CI, la répartition des places au CODIR, dont le nombre de sièges est restreint, peut se révéler problématique. D'une part, dans le cas des grandes associations de communes, toutes les communes membres ne peuvent pas y être représentées. D'autre part, les villes-centres y sont souvent sous-représentées au regard de l'ampleur de leur contribution financière, ce qui génère frustrations et tensions. À noter que la représentation des communes est encore complexifiée du fait de la grande diversité, notamment de taille, qu'il peut y avoir entre des communes d'une même association.

Eloignement décisionnel

La création d'une association de communes et le transfert de compétences des communes à l'association qui l'accompagne impliquent un éloignement décisionnel. Se pose alors la question du droit de regard et des moyens à disposition des communes pour « maîtriser le pouvoir » des associations. Le GT s'est également interrogé sur la relation des communes avec leurs représentants : qui (exécutifs/législatifs intercommunaux) représente qui (commune, ad personam) ?

Dans le cadre de la recherche de réponses à ces questions, la possibilité d'instructions ou de lettres de missions des communes à leurs délégués au CI a été discutée. Cependant, cette piste n'a pas débouché sur une conclusion suffisamment claire aux yeux du GT pour que des recommandations puissent être formulées (voir encadré ci-dessous).

Possibilité de donner des instructions

Tant les spécialistes consultés lors de la séance du 5 octobre 2015 que les participants du GT ne sont pas parvenus à s'accorder sur l'existence ou non de la possibilité, pour les communes, de donner des instructions/lettres de mission à leurs délégués. Les éléments qui alimentent la discussion proviennent non seulement de la LC, mais également de la Loi sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales (LPECPM) du 17 mai 2005. A cet égard, vous pouvez vous référer au rapport de la Cour des Comptes n° 12 du 1^{er} novembre 2010 qui concerne aussi les associations de communes. La LPECPM vise entre autres l'amélioration de la qualité et de la transparence des relations entre l'Etat/les communes et leurs représentants au sein de personnes morales, en prévoyant notamment que « l'Etat, respectivement les communes, donnent à leur représentant les instructions de vote pour l'assemblée générale (...) » (art. 16 al. 1). Le débat porte à la fois sur l'applicabilité de la LPECPM aux associations de communes et plus largement sur la possibilité, pour les communes, de donner des instructions à leurs délégués au CI. Les uns soutiennent que la LPECPM est applicable et que les instructions sont possibles pour les raisons suivantes : les associations de communes sont des personnes morales de droit public ; les communes délèguent la gestion à l'association mais gardent la responsabilité financière et, par leurs délégués, la responsabilité du pilotage de l'association ; les délégués représentent la collectivité publique qui les délègue (art. 117 al. 1 et 118 al. 1 LC) ; le pouvoir de nomination/révocation de l'autorité communale suppose celui de donner des instructions (art. 118 al. 3 LC). Pour les autres, la LPECPM s'applique de manière marginale aux associations de communes et les communes ne peuvent pas donner d'instructions à leurs délégués pour les raisons suivantes : les associations de communes n'impliquent pas de mise de départ (capital) ; elles fonctionnent quasiment (pas d'impôts, statuts, délégués pas démocratiquement élus) comme des communes ; les délégués représentent le corps électoral (art. 116 al. 2 LC). Le GT en conclut qu'il faut avancer de manière à trouver des solutions sans se focaliser davantage sur ce débat.

Les avis sont partagés au sujet de l'interprétation de la LC :

Pour certains, les articles 115 à 118 LC sont clairs : les membres du CI ne sont pas délégués ad personam, mais représentent les communes membres. En revanche les membres du CODIR sont les représentants du CI car ils sont désignés par cet organe.

Pour d'autres, la LC est floue à ce sujet. Selon l'article 116, les délégués n'ont comptes à rendre qu'aux citoyens puisqu'ils représentent le corps électoral et siègent donc ad personam ; selon son article 115, les délégués ne sont pas élus par la population mais nommés et révoqués par leurs communes, ce qui signifie qu'ils ne siègent pas ad personam et que leur statut de délégué implique la possibilité de leur donner des instructions (cadre général).

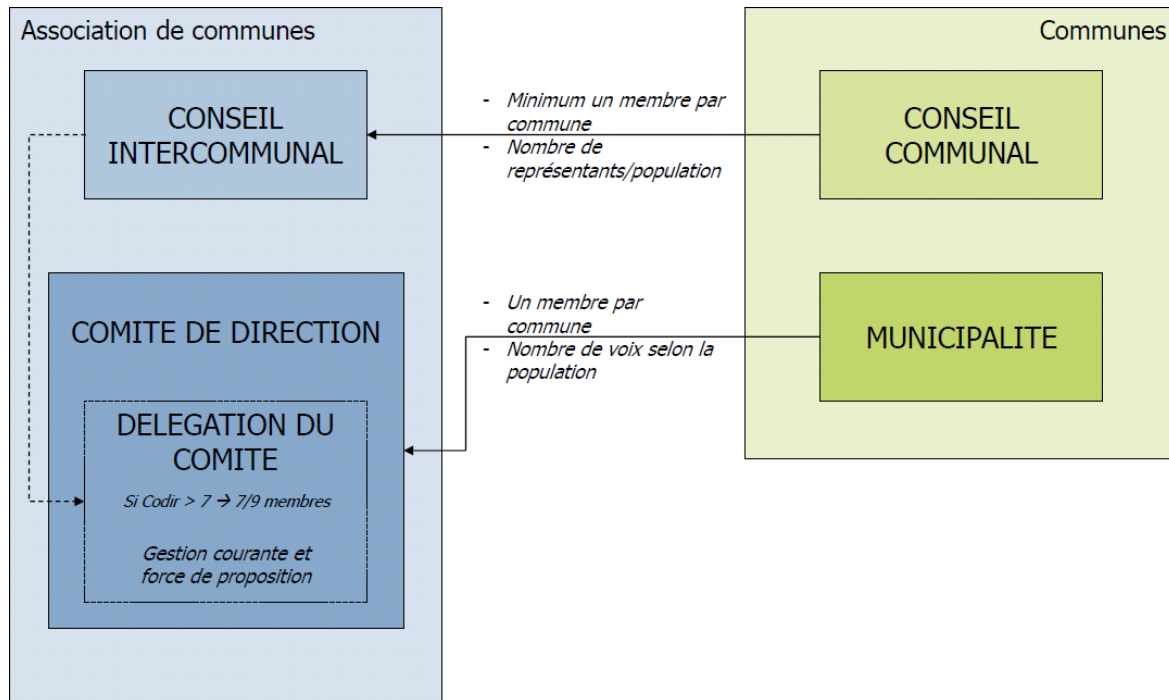
Par ailleurs, il ressort des expériences pratiques des participants du GT que les délégués ne connaissent pas toujours suffisamment les dossiers et que l'information peine à circuler entre ceux-ci et leurs communes, ce qui amplifie encore le sentiment d'éloignement décisionnel au sein des communes.

Proposition et recommandations du GT

Proposition pour améliorer la gouvernance des grandes associations de communes

Un sous-groupe technique composé de M. Vincent Jaques et des représentants du secrétariat de l'UCV a élaboré une variante d'association de communes qui pourrait être envisagée dans le cas des grandes associations où la gouvernance est problématique. Cette proposition ne concerne donc pas les associations qui fonctionnent de manière satisfaisante aujourd'hui.

L'idée est la suivante : les membres du CI sont des législatifs communaux et les membres du CODIR sont des exécutifs communaux ; pour que l'organe exécutif de chaque commune soit représenté dans l'association, on distingue un CODIR, où siège un municipal par commune, et une délégation du CODIR, dont les membres sont élus par le CI parmi les membres du CODIR, qui est une force de proposition et est en charge de la gestion des affaires courantes. À noter que, dans cette variante, les municipaux au CODIR représentent les communes et les législatifs siègent ad personam. La proposition est représentée par le schéma qui suit.



Cette proposition n'a pas fait l'unanimité parmi les participants du GT et n'est pas soutenue par les communes du groupe Bourgs & Villages. Elle présente les points problématiques suivants :

- Il est probable que les petites communes ne soient pas représentées dans la délégation du CODIR, puisque ce dernier est élu par le CI, où les voix sont réparties selon la taille des communes.
- La répartition des rôles et des tâches entre le CODIR et sa délégation reste à définir.
- Certains redoutent que la délégation du CODIR soit « hors du contrôle » du CODIR et qu'il en résulte un « CODIR à deux vitesses ». À cet égard, une très bonne communication entre le CODIR et sa délégation serait essentielle.

Recommandations

Il conviendrait en premier lieu de clarifier la LC quant à la question de savoir si les délégués représentent leurs communes ou s'ils siègent ad personam, ce qui permettrait de se positionner sur la possibilité ou non d'instructions ou lettres de mission des communes à leurs délégués.

Ensuite, la communication apparaît comme étant un outil central pour améliorer la gouvernance des associations de communes. Il s'agit de renforcer le dialogue entre les délégués et leurs communes. Le GT propose les actions suivantes :

- améliorer la communication par les membres des législatifs intercommunaux envers les communes ;
- mieux respecter l'article 125b al. 3 LC (« La municipalité informe annuellement le Conseil général/communal ») ;
- introduire, dans les règlements des municipalités, une disposition quant à l'obligation de renseigner applicable aux municipaux membres d'associations.

Par ailleurs, il serait souhaitable qu'une réflexion soit menée au sujet de l'article 116 LC. Ce dernier prévoit que les membres de la commission de gestion « doivent être des électeurs des communes membres de l'association », ce qui permet un accès à tout électeur lambda à la commission de gestion. Dans le cas des fédérations de communes, l'article 128d al. 4 LC stipule que les membres de la commission de gestion « doivent être membres du conseil intercommunal ». Cette obligation mériterait d'être également applicable aux associations de communes, avec comme objectif que les membres de la commission de gestion connaissent suffisamment l'activité de l'association.

Financement

Selon l'article 115 al. 1 LC, les statuts d'une association de communes doivent notamment déterminer la proportion dans laquelle les communes associées participent à la constitution du capital de dotation et au bénéfice ou déficit éventuel de l'association (pt 10), ainsi que les ressources de l'association (pt 11). Dès lors se pose la question de savoir pour quelle clé de répartition il convient d'opter et des implications de ce choix.

On observe par ailleurs un sentiment courant de manque de maîtrise des finances des associations de communes chez leurs membres. Cela découle notamment du fait que ces associations ne sont pas confrontées à des choix sous contrainte budgétaire, les ressources dont elles disposent étant uniquement destinées à leurs activités et à leur fonctionnement. Les possibilités d'améliorer cette situation seront traitées lorsque, dans les recommandations générales pour les associations de communes, nous insisterons sur l'importance des statuts. Les recommandations ci-dessous ne traitent que de la question de la répartition des coûts.

Recommandations du GT

Trois critères sont possibles et peuvent être combinés dans une clé de répartition des coûts :

- le nombre d'habitants de chaque commune ;

- la quantité de prestations délivrées par l'association aux communes ;
- le potentiel fiscal de chaque commune.

Les caractéristiques de ces critères sont développées dans le tableau ci-après.

CRITERES	HABITANTS	PRESTATIONS	POTENTIEL FISCAL
Description	Basé sur le nombre d'habitants par commune	Basé sur la quantité de prestations consommées par commune	Basé sur le potentiel fiscal des communes, par exemple la valeur du point d'impôt communal
Hypothèse	Le nombre d'habitants reflète la demande de prestations. L'offre est financée selon la taille de la commune	L'offre de prestation est financée directement par la demande réelle (utilisation) de chaque commune	L'offre est financée selon le potentiel fiscal des communes, peu importe la demande par commune
Principe de finances publiques	Valeur d'assurance : l'offre est dimensionnée par rapport à la taille des communes, peu importe la demande	Utilisateur/payeur : le cercle des payeurs correspond à celui des utilisateurs (en adéquation avec une gestion communale)	Introduit de la solidarité dans le principe de financement des prestations publiques
Avantages	<ul style="list-style-type: none"> • Facile à calculer • Relativement stable dans le temps • Prise en compte de la valeur d'assurance • Prise en compte de la taille de la commune 	<ul style="list-style-type: none"> • Reflète l'offre de prestations publiques « consommées » → révèle la demande réelle des communes 	<ul style="list-style-type: none"> • Prise en compte de la capacité contributive des communes
Inconvénients	<ul style="list-style-type: none"> • Ne tient pas compte de la demande réelle de chaque commune • Entraîne possible avec la « couche population » de la péréquation intercommunale 	<ul style="list-style-type: none"> • Volatilité possible selon le type de prestations 	<ul style="list-style-type: none"> • Ajoute une couche de solidarité en plus de la péréquation intercommunale
Variantes	Coefficient multiplicateur pour avantager les petites ou les grandes communes	Aucune	Coefficient multiplicateur pour avantager les communes à fort ou à faible potentiel fiscal
Proposition de clé de répartition	Entre 20% et 50%	Entre 50% et 80%	-

Trois considérations principales méritent d'être soulignées :

- Le critère du nombre d'habitants provoque un décalage entre le prix et la prestation délivrée, puisque la quantité de prestations délivrées n'est pas nécessairement proportionnelle au nombre d'habitants. Cependant, ce critère représente une valeur d'assurance, l'association de communes offrant à tous les habitants la potentialité de la prestation.
- L'utilisation du potentiel fiscal comme critère comporte le risque de superposer le système de financement de l'association de communes à la péréquation intercommunale.
- Le critère de la capacité d'autofinancement des communes a été avancé par certains participants du GT, mais il ne semble pas opportun puisque qu'il dépend d'options de gestion.

Après avoir examiné les avantages et inconvénients des différents critères, le GT estime judicieuse une clé de répartition qui se baserait entre 20% et 50% sur le critère du nombre d'habitants et entre 50% et 80% sur le critère de la quantité de prestations délivrées.

Le GT souligne également la possibilité d'adapter la clé de répartition de la participation des communes aux organes à celle de la participation des communes au financement par le biais de recommandations dans les statuts, ceci permettant notamment de limiter le sentiment de frustration chez les villes-centres qui sont de grosses contributrices.

Multiplicité des associations de communes

Comme mentionné précédemment, le canton de Vaud comptait 155 associations de communes au 1^{er} février 2016. Leurs champs d'action sont variés : eau, épuration, école, exploitation d'infrastructures diverses, sécurité, santé, social, etc. Certaines ont un seul but, d'autres en ont plusieurs. Cette multiplicité des associations de communes se révèle problématique principalement sous deux aspects : les séances se multiplient et la coordination entre les activités des associations est insatisfaisante. Exemple de cas problématique : une association scolaire réunit trois communes et, parallèlement, une association se chargeant du parascolaire n'englobe que deux de ces trois communes ; dans la pratique, cette situation engendre complications et incohérences autant pour les politiques que pour la population.

Recommandations générales pour les associations de communes

Regroupement des associations de communes par thèmes (associations à buts multiples)

Les participants du GT s'accordent à penser qu'il est rationnel de regrouper les associations de communes par thèmes et de favoriser de ce fait les associations de communes à buts multiples. Exemples de buts qui pourraient être réunis : école et parascolaire ; police, protection civile et incendie.

L'exemple du Conseil régional du district de Nyon a souvent été cité au GT. Cette association de communes à buts multiples vise à coordonner différents projets d'intérêt régional dans les domaines interdépendants que sont le territoire, la mobilité, l'environnement, le contexte socio-économique, la culture, le tourisme et le sport. Si ce type d'association a le mérite d'asseoir une interface institutionnelle régionale sur des bases légales et de rendre possible une planification coordonnée, il met néanmoins en évidence les limites des associations à buts multiples. Les problèmes liés au déficit démocratique et à la représentativité persistent, cela d'autant plus que, en fusionnant toujours plus de buts, on tend vers la création d'une région, ce qui nécessiterait une représentativité politique. De plus, l'existence de buts optionnels réintroduit le problème de la multiplicité puisque les acteurs varient selon les buts.

Découpage territorial cohérent

Il est apparu évident qu'un regroupement par thèmes devrait s'accompagner d'un découpage territorial cohérent. Il s'agit, dès la phase de création des associations de communes, de :

- considérer les bassins de vie ;
- veiller à ce qu'il n'y ait pas de trop grandes disparités entre les communes membres ;
- tenir compte des paramètres topographiques.

À noter que les autorités communales ne sont pas les seules concernées par ces recommandations. Dans le cas de l'école par exemple, la Loi sur l'enseignement obligatoire (LEO) du 7 juin 2011 stipule que « sur proposition des autorités communales ou intercommunales concernées, le département fixe l'aire de recrutement des établissements d'enseignement obligatoire (...). Il définit également le nombre et les limites des régions scolaires » (art. 18 al. 1).

Importance du cadre légal et des statuts

La Loi sur les communes (LC) du 28 février 1956

Il est avant tout primordial que les personnes impliquées ou souhaitant s'impliquer dans une association de communes connaissent les dispositions de la LC relatives à ce mode de collaboration. Il apparaît que ces dispositions sont souvent méconnues, et une piste pour améliorer cette situation serait que l'UCV élabore une sorte de « marche à suivre » à l'attention des (futurs) membres d'associations de communes.

Les statuts

Les statuts méritent d'être méticuleusement élaborés, notamment parce qu'ils sont un outil précieux pour la gouvernance et la gestion financière des associations de communes.

Concernant la gouvernance, il s'agit de fixer statutairement le mode de désignation des délégués au CI et au CODIR ainsi que de leurs remplaçants. Comme cité précédemment, la LC prévoit que les statuts déterminent la représentation des communes au CI, l'autorité de nomination des délégués et de leurs remplaçants et la composition du CODIR, qui est « choisi » par le CI. Les statuts devraient donc être aussi précis que possible.

Par ailleurs, nous avons explicité plus haut (« Recommandations ») le rôle que peuvent jouer les statuts dans l'amélioration de la circulation de l'information.

Quant à la gestion financière des associations de communes, des mesures budgétaires et un budget de fonctionnement peuvent être fixés par les statuts, notamment dans le cadre des articles 115 et 124 LC. Cela permet de maîtriser les dépenses de ces associations dont les choix échappent sinon à la contrainte budgétaire.

Remarque sur la récurrence du thème de l'introduction d'un 4^{ème} niveau institutionnel

Lors des séances du GT, l'idée d'un 4^{ème} niveau institutionnel, qui se situerait entre les communes et le Canton, a fait surface à plusieurs reprises. Ceci exprime le sentiment que les aspects problématiques des associations de communes nous poussent aux limites de notre raisonnement intellectuel et que nous ne parvenons pas à élaborer des solutions complètes dans le cadre de ce type de collaboration intercommunale. L'idée n'a cependant jamais été précisée, notamment parce que la majorité des participants du GT estime que son élaboration n'est pas du ressort de l'UCV et qu'il semble que, comme dans le cas du débat relatif aux agglomérations, personne ne soit encore prêt à se lancer dans cette voie. À noter qu'il a été souligné que ce 4^{ème} niveau n'est aujourd'hui pas seulement abstrait, les droits d'initiative et de référendum existant dans les associations de communes (Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) du 16 mai 1989, articles 106u à 106y et 112 à 116).

Quoi qu'il en soit, la piste d'un 4^{ème} niveau permet d'imaginer un système dans lequel les autorités des associations de communes seraient démocratiquement élues – ce qui résoudrait le problème de la gouvernance – et où les ressources intercommunales proviendraient du prélèvement d'un impôt (ou d'un simple transfert depuis les communes équivalant à un certain nombre de points d'impôt) et seraient destinées à plusieurs tâches – ce qui résoudrait les questions de la source du financement et de la gestion des finances par la réintroduction d'une contrainte budgétaire, et qui permettrait une meilleure coordination des activités intercommunales. Ici, il faut rappeler que cette option a été éliminée par la Constituante.

Les réflexions autour de l'élaboration d'une voie nouvelle en matière de collaboration intercommunale ont par ailleurs été stimulées par le modèle des micro-régions développé par M. Bernard Dafflon, professeur émérite de finances publiques à l'Université de Fribourg. Ces micro-régions se situent cependant au niveau local tout comme les communes, et ne constituent pas un 4^{ème} niveau institutionnel. Les principes généraux sont les suivants : le délibérant et l'exécutif régional sont élus par les citoyens des communes membres ; les communes ne peuvent faire partie que d'une micro-région et délèguent à cette dernière un certain nombre de compétences ; le financement se fait par transfert d'impôt ; le découpage

territorial est décidé par les communes en fonction des frontières du district ou de logiques socio-économiques et topo-géographiques. À noter que cette solution a été envisagée pour la région fribourgeoise de Gruyère puis écartée car estimée trop lourde pour une région de 50'000 habitants.

En résumé, la réflexion quant à une voie nouvelle en matière de collaboration intercommunale mériterait d'être approfondie au vu des limites des modes de collaboration actuels.

Conclusion

Les réflexions menées au sein du groupe de travail amènent différents constats : si l'on peut relever le bon fonctionnement de certaines associations de communes, il est vérifié que la gouvernance de celles-ci est insatisfaisante : difficulté de représentativité, intérêts parfois divergents en fonction de la taille des communes, définition des rôles pas toujours claire ; un certain éloignement démocratique, additionné d'un manque de clarté dans les missions, qui suscitent de nombreuses interrogations ; de plus il est relevé unanimement un manque de communication, particulièrement entre organes délibérants communaux et intercommunaux.

Le soin apporté à la rédaction des statuts est un élément déterminant pour garantir un fonctionnement efficient des organes intercommunaux ; par ailleurs, un mécanisme de financement accompagné de clés de répartition adaptées sont des atouts indispensables. Un bon dimensionnement des associations intercommunales, constituées selon des buts multiples, pourrait aussi en améliorer l'efficacité.

La grande diversité de communes, de situations et de logiques historiques, propres à chaque région, ne permet pas de tirer des conclusions unilatérales au sujet du fonctionnement des associations de communes. Toutefois, l'émergence récurrente de politiques publiques conduites à l'échelle régionale laisse entrevoir la nécessité de clarifier un mode de gouvernance distinct de l'échelon communal ou cantonal. Ce constat posé, il s'agira, à terme, d'en vérifier les volontés politiques.

Au nom du groupe de travail

Vincent Jaques