



**COMMUNE DE VILLENEUVE  
MUNICIPALITÉ**

---

**COMMUNICATION N° C01/2025**

**AU CONSEIL COMMUNAL**

Rapport de la Municipalité concernant :

---

Motion de M. Dylan KARLEN  
« Pour un meilleur contrôle démocratique de l'ARASAPE »

---

Madame la Présidente,  
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Au cours de la séance du Conseil communal du 12 décembre 2024, Monsieur le Conseiller communal Dylan Karlen, pour le groupe UDC, a déposé une motion demandant à la Municipalité d'étudier l'opportunité de déposer une motion en faveur de la modification des statuts de l'ARASAPE ouvrant un accès prépondérant à des représentants des Conseils communaux et généraux au sein du Conseil intercommunal ; le cas échéant de soutenir toute démarche s'inscrivant dans cet objectif.

## 1. RECEVABILITÉ DE LA MOTION

Selon une juriste de la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC), **une motion communale ne peut pas imposer une motion au Conseil intercommunal**. Ce type de demande relèverait plutôt d'un postulat. Cependant, la Municipalité, soucieuse d'éviter un débat formaliste, accepte d'examiner la motion présentée au Conseil communal dans son intentionnalité plutôt que dans sa formalité.

Conformément au Règlement du Conseil communal de Villeneuve, une motion doit porter sur une compétence du Conseil communal. La modification des statuts de l'ARASAPE (art. 37 statuts ARASAPE), qui exige l'approbation des Conseils communaux des communes membres, entre donc dans ce cadre.

La Municipalité décide donc que **la motion soumise au Conseil communal est recevable**, bien que sa forme soit juridiquement discutable.

## 2. L'ARASAPE : ORGANISATION ET GOUVERNANCE

L'ARASAPE (Association régionale de l'action sociale, district d'Aigle et Pays-d'Enhaut) constitue une association de communes régie par les principes définis dans la Loi sur les communes (LC) du 28 février 1956. Elle regroupe les 18 communes suivantes :

- Aigle, Bex, Château-d'Oex, Chessel, Corbeyrier, Gryon, Lavey-Morcles, Leysin, Noville, Ollon, Ormont-Dessous, Ormont-Dessus, Rennaz, Roche, Rossinière, Rougemont, Villeneuve et Yverne.

### Buts de l'ARASAPE

Les objectifs de l'ARASAPE se déclinent selon deux catégories de buts, définis par ses statuts, comme suit :

*Buts principaux :***1. Application des dispositions légales sur l'action sociale vaudoise (CSR) :**

Cela inclut toutes les tâches attribuées aux associations de communes par la Loi du 2 décembre 2003 sur l'action sociale vaudoise (LASV). Ces missions couvrent, entre autres, l'aide sociale individuelle, la prévention sociale et la formation sociale de proximité dans les communes membres.

**2. Coordination des agences d'assurances sociales (AAS) :**

L'ARASAPE applique également les dispositions stipulées dans le Règlement du 28 janvier 2004 sur les agences d'assurances sociales (RAAS), notamment en matière de suivi et de prise en charge des dossiers d'assurances sociales.

Ces missions principales sont confiées, pour leur mise en œuvre et leur gestion, au Centre Social Régional (CSR) et aux Agences d'Assurances Sociales (AAS).

*Buts optionnels :***1. Accueil de jour des enfants (AJE) :** L'association peut également assumer des responsabilités issues de la Loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE) du 20 juin 2006. Cela inclut :

- La mise en place et le soutien d'un réseau d'accueil de jour pour les enfants.
- La gestion d'accueil familial et/ou de structures d'accueil collectif.

Depuis le 1er janvier 2023, la gestion de l'accueil de jour des enfants est assurée par le **Réseau Enfant Chablais**, qui fonctionne désormais comme une entité distincte du CSR/AAS.

À noter que les buts optionnels ne concernent que 15 des 18 communes. En effet, les communes du Pays d'Enhaut se sont associées à une autre structure pour les questions touchant la LAJE.

Les statuts de l'ARASAPE mentionnent également, comme but optionnel, le financement d'un poste de travailleur social de proximité au sein d'Azimut. Toutefois, par suite d'une décision du Conseil intercommunal lors de la législature précédente, ce but optionnel n'est plus en vigueur. L'ARASAPE ne finance donc plus de poste de travailleur de proximité au sein d'Azimut.

**Composition et rôles des organes de l'ARASAPE**

L'ARASAPE dispose de plusieurs organes :

- **Le Conseil Intercommunal** : Organe délibérant, chargé de valider les grandes orientations et le budget.
- **Le Comité de direction (CODIR)** : Organe exécutif qui veille à la gestion opérationnelle de l'association.
- **La Commission de gestion** : Organe qui rapporte chaque année devant le Conseil intercommunal sur les comptes et la gestion.
- **La Direction** : Chargée de la gestion quotidienne sous la supervision du Comité de direction.

Ces organes permettent une répartition des rôles entre stratégie, supervision et exécution.

Le Conseil Intercommunal est l'organe délibérant de l'ARASAPE, composé de représentants des communes membres. À ce jour, les membres sont désignés par les exécutifs communaux parmi les municipaux et syndics.

### 3. CONTEXTE POLITICO-LÉGISLATIF

#### 3.1 Recommandation de la Cour des Comptes du Canton de Vaud (rapport d'audit n° 38)

Dans son rapport d'audit n° 38 publié le 14 novembre 2016, intitulé « Organisation, financement et contrôle démocratique des associations de communes vaudoises », la Cour des Comptes a porté une attention particulière à la composition des conseils intercommunaux des associations de communes. Elle formule une recommandation importante visant à **renforcer l'équilibre démocratique au sein de ces organes**.

##### *Constatation de la Cour des Comptes*

La Cour relève que, dans certaines associations de communes, les membres des exécutifs communaux (syndics et municipaux) sont surreprésentés dans les organes décisionnels, ce qui peut poser un problème au regard de la répartition des rôles entre les pouvoirs législatif et exécutif. Ce type de situation peut être perçu comme une forme de « mainmise » des représentants des Municipalités sur les activités des associations, limitant ainsi la capacité des autorités délibérantes communales (Conseils communaux ou généraux) à exercer leur contrôle démocratique. La Cour estime qu'un tel déséquilibre entre les pouvoirs constitue un point faible de la gouvernance intercommunale et recommande de **garantir la présence de représentants des autorités délibérantes communales (Conseils communaux ou généraux) dans les conseils intercommunaux**. Cette mesure est jugée nécessaire pour maintenir une séparation effective des pouvoirs et pour renforcer le contrôle démocratique, rôle qui incombe au pouvoir législatif dans le système politique suisse.

##### *Application à l'ARASAPE*

À l'heure actuelle, **le Conseil intercommunal de l'ARASAPE est exclusivement composé de représentants des exécutifs communaux** (soit les municipaux et syndics des communes membres). Bien qu'ils soient également des élus démocratiquement élus, cette composition pourrait soulever des interrogations quant à sa représentativité démocratique et à la représentation des intérêts de l'autorité délibérante (Conseils communaux et généraux) des communes membres. Il est important de souligner que **cette configuration n'est pas illégale en soi** et respecte les statuts actuels de l'Association, validés par le Conseil d'État. Cependant, **elle pourrait être perçue comme questionnable au regard des bonnes pratiques démocratiques** promues par la Cour des Comptes. En effet, la représentation exclusive des membres des Municipalités peut donner lieu à une perception d'une influence excessive de l'exécutif sur les décisions intercommunales, au détriment du contrôle exercé par les corps législatifs locaux.

### 3.2 Reprise des ARAS par le Canton

Depuis 2022, le Canton finance intégralement les missions des agences d'assurances sociales (AAS) et des centres sociaux régionaux (CSR). Malgré ce transfert, la gouvernance des ARAS reste partagée entre les communes et le Canton, ce qui génère des tensions et des difficultés. Un groupe de travail institué par le Canton étudie actuellement une nouvelle organisation des ARAS, avec une proposition de décision prévue pour 2025. Ces réformes sont engagées depuis le Protocole d'accord Canton-Communes du 25 août 2020. Cette reprise partielle par le Canton est un événement majeur qui impacte directement la gestion et l'avenir des ARAS, notamment l'ARASAPE.

#### *Contexte général*

Le protocole signé en 2020 a instauré les éléments suivants :

- **Transfert du financement** : Depuis 2022, le Canton a repris à sa charge le financement des agences d'assurances sociales (AAS) et des centres sociaux régionaux (CSR), pour un montant total de 80 millions CHF.
- **Maintien du système de gouvernance actuel** : Bien que le canton soit devenu le principal financeur des ARAS, les communes restent décisionnaires, dans le cadre fixé par la Loi sur les communes et les statuts propres aux ARAS.

Toutefois, ce modèle a révélé certaines limites importantes dans son fonctionnement.

#### *Problèmes identifiés*

Le système de gouvernance des ARAS, tel qu'il existe aujourd'hui, est jugé complexe et source de dysfonctionnements :

- **Incohérences décisionnelles** : Les ARAS sont engagées dans des cadres décisionnels lourds, rendant certaines démarches inefficaces. Par exemple, des décisions courantes comme l'achat d'un immeuble, déjà approuvées par le canton, doivent encore être validées par des instances intercommunales, ce qui retarde l'action.
- **Dualité intermédiaire des ARAS** : Les directions des ARAS se retrouvent bloquées entre le Canton (responsable du financement) et les communes (chargées des décisions opérationnelles), ce qui crée des tensions et des lenteurs opérationnelles.
- **Risques financiers et décisionnels** : Certaines décisions engageantes peuvent encore être prises au niveau communal sans alignement avec les politiques cantonales.

#### *Solution en cours*

Face à ces constats, le Conseil de politique sociale<sup>1</sup> a mis en place en 2024 un Groupe de Travail Technique (GTT). Le GTT/PCS regroupe des représentants du canton, des Directions des ARAS et des Comités directeurs des ARAS (Municipaux). Il a pour mission de redéfinir le cadre juridique et fonctionnel des ARAS.

---

<sup>1</sup> Le Conseil de politique sociale du Canton de Vaud est un organe stratégique composé de 10 membres représentant l'État, les régions d'action sociale et les communes, chargé de préavisier les lois, décider des subventions, vérifier les dépenses liées à la Participation à la cohésion sociale (PCS), et jouer un rôle d'arbitre dans la politique sociale cantonale.

Les principaux objectifs de ce mandat sont :

- **Proposer une nouvelle organisation structurelle** des régions d'action sociale (forme juridique)
- **Prévoir une nouvelle répartition des responsabilités** en adaptant les processus décisionnels.
- **Repenser le rôle des ARAS** dans le dispositif de l'action sociale dans le canton de Vaud : rôle pivot, lien avec les associations privées ou les entités actives dans les domaines du social, de la santé ou médico-social par exemple)
- **Adapter les modalités du financement cantonal** pour les prestations reconnues : Centres sociaux régionaux, Centres régionaux de décision pour les PC Familles, Agences, Antennes OVAM, ...

Le calendrier prévu est le suivant :

- **Avril 2024** : Lancement des travaux du groupe de travail.
- **Mars 2025** : Décision formelle du Conseil de politique sociale.
- **Printemps 2026** : Adoption par le Grand Conseil de la nouvelle structure et mise en œuvre nécessairement concertée avec les nouvelles autorités communales élues début 2026.

#### Conséquences financières et impact institutionnel pour les communes

Depuis 2022, le Canton finance 100 % des coûts liés aux missions des AAS et CSR. Cette réforme n'entraînera aucun coût supplémentaire pour les communes.

Les communes devront s'adapter aux nouvelles règles de gouvernance et aux redéfinitions de rôles prévus dans la nouvelle structure des ARAS.

### **3.3 Révision de la loi sur les communes (LC)**

La révision de la Loi sur les communes (LC) est en cours. Le 3 février 2025, Le Conseil d'État a communiqué qu'il mettait en Consultation jusqu'à la fin du mois de mars 2025 un avant-projet pour une nouvelle loi sur les Communes (AP-LC). Le Conseil d'État espère que l'entrée en vigueur de la nouvelle loi se fera pour le début de la prochaine législature communale, soit le 1<sup>er</sup> juillet 2026.

(<https://www.vd.ch/actualites/actualite/news/24847-consultation-de-lavant-projet-de-loi-sur-les-communes>).

Concernant l'ARASPE, l'AP-LC inclut des changements significatifs pour les associations de communes :

1. **Conseil intercommunal composé uniquement de délégués des conseils communaux.** Cette proposition dans l'AP-LC couvre exactement la demande de la motion traitée dans la présente communication.
2. **Limitation de la taille des associations intercommunales :** afin de favoriser la gouvernance des communes membres et asseoir la légitimité démocratique des décisions prises. Selon l'AP-LC, les associations intercommunales seraient en principe limitées à un nombre restreint de communes. La consultation de l'AP-LC et les travaux du Grand Conseil préciseront cette limite mais le Conseil d'État suggère des associations de 3, 5 ou 7 communes, éventuellement 8 ou 9, suivant des enjeux régionaux spécifiques.

3. **Représentation de chaque municipalité au CODIR** (Comité directeur) des associations par une une municipale qu'elle nomme ou peut remplacer.
4. **Obligation de rapports réguliers de l'association** à l'attention des autorités communales (conseils et municipalités).
5. **Planification financière obligatoire** avec consultation des municipalités des communes membres.
6. **Droit d'information étendu des municipalités** de sorte qu'elles puissent se positionner en amont des séances du CODIR.
7. **Communication entre les commissions de gestion et des finances des communes et de l'association.**

Précisons que l'AP-LC introduit d'autres nouveautés afin de consolider la gouvernance des communes sur les structures intercommunales, comme la possibilité pour les communes d'intégrer des partenaires privés dans des structures régies par le droit public.

À ce stade des travaux institutionnels, les effets précis de la nouvelle LC sur l'ARASAPE ne peuvent être entièrement délimités. Néanmoins :

- L'obligation d'un Conseil intercommunal d'être formé exclusivement de membres issus des conseils communaux et généraux semble assurée et ne devrait probablement pas être remise en question.
- La limitation de la taille d'une association intercommunale à 3, 5 ou 7 communes pourrait impacter fortement l'ARASPE actuellement composée de 18 communes. Dans l'AP-LC, le Conseil d'État suggère que les « petites » communes avoisinantes se lient aux associations intercommunales par voie de contrat administratif.
- L'AP-LC prévoit un délai transitoire assez long (au 31 décembre 2031) afin de permettre aux communes de se réorganiser au sein des associations intercommunales puisqu'il s'agira alors d'ouvrir des négociations entre les communes, de rédiger de nouveaux statuts puis de les faire approuver par chacun des conseils communaux.

### 3.4 Avis préfectoral

Lors de sa visite à l'ARASAPE le 18 janvier 2024, le préfet a exprimé son avis concernant une éventuelle révision des statuts de l'Association. **Il a conseillé d'attendre les décisions cantonales concernant la gouvernance des ARAS et la révision de la loi sur les Communes avant d'envisager une modification des statuts de l'ARASAPE.** Cette prudence vise à éviter des incohérences avec ces changements législatifs prochains.

## 4. ARGUMENTS DU MOTIONNAIRE SOUTENANT SA DEMANDE

En préambule à cette section, il convient de souligner que la **Municipalité partage la préoccupation du motionnaire sur le problème de la représentation des communes au sein du conseil intercommunal.**

Bien que les membres des exécutifs communaux soient élus démocratiquement, il est problématique qu'ils se désignent eux-mêmes pour siéger à l'organe délibérant intercommunal.

L'enjeu principal est de respecter la séparation des pouvoirs, qui est essentielle pour garantir la liberté politique et empêcher les abus de pouvoir en répartissant les fonctions de l'État entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire.

Cela étant dit, la Municipalité estime que la plupart des autres arguments avancés par le motionnaire ne sont pas vraiment pertinents pour soutenir cette préoccupation.

Voici les points principaux :

- Le motionnaire affirme que l'ARASPE "pèse plus de 30 millions au budget - dont plus de 8 millions à la charge des communes". Cette affirmation est imprécise. Selon le budget 2025, les secteurs CSR, AAS et CI cumulent environ 9,15 millions CHF de charges, avec des subventions cantonales de 8,5 millions CHF. Le déficit à la charge des communes est donc d'environ 650 000 CHF. Ce déficit est en grande partie dû à une gestion du personnel qui n'a pas été optimale par le passé mais qui est en cours de correction. Selon le budget 2025, les charges du secteur "Réseau Enfants Chablais (AJE)" se montent à environ 31,4 millions CHF. Ces charges sont partiellement couvertes par les utilisateurs (parents), la FAJE et l'OFAS, avec un solde de 11 millions CHF à la charge des communes. Les charges et subventions du CSR et de l'AAS sont régies par des lois et règlements cantonaux. L'ARASPE ne peut agir que sur l'efficacité de fonctionnement. Du côté du secteur "Réseau Enfants Chablais (AJE)", les charges sont réparties entre plusieurs acteurs selon la LAJE : une partie pour les parents (environ 40%), une partie pour la FAJE et l'OFAS (environ 20%), une partie pour les communes (environ 35%) et diverses autres aides (environ 5%). Ainsi, **95% des charges CSR/AAS/CI et AJE qui incombent aux communes sont des obligations légales.**
- Le motionnaire affirme que les documents publics de l'ARASPE ne sont pas accessibles sur internet, ce qui est **incorrect car ces documents sont disponibles en ligne**, avec peut-être quelques exceptions à corriger.
- Pour renforcer son argument d'un manque de transparence, le motionnaire méinforme sur plusieurs points :
  - « *[Une erreur comptable de 650 000 CHF en 2019, relevée en 2020]* », donc lors de la législature précédente.
  - « *[Le lancement d'un audit en 2022]* », qui n'est pas nécessairement un signe de problème, mais en l'occurrence une manière judicieuse d'améliorer le fonctionnement de l'institution.
  - « *Le [soi-disant] rejet du budget 2024 CSR/AAS/RAS* », alors qu'en réalité, le CODIR a retiré le préavis contesté avant le vote et a soumis une version scindée qui a été approuvée 28 jours plus tard.
  - « *Un malheureux entre-soi [qui] limite la transparence* » alors que les séances du Conseil intercommunal sont publiques, les membres sont des élus et le fonctionnement de l'ARASPE est surveillé par les instances cantonales et le Préfet.

« L'augmentation de 40% des dossiers de Revenus d'insertion en 4 ans », relevée en 2020 (lors de la précédente législature) ; augmentation qui n'est ni due à l'ARASAPE, ni spécifique au district mais un phénomène social cantonal voire fédéral.

## **5. POSITION DE LA MUNICIPALITÉ DE VILLENEUVE QUANT À LA DEMANDE DE LA MOTION**

Après analyse des éléments exposés dans la motion et en tenant compte des considérations liées à la gouvernance démocratique des associations de communes, **la Municipalité de Villeneuve propose de donner une suite positive à la demande formulée par les auteurs de la motion.**

### **Prise en compte des changements législatifs à venir**

Les changements législatifs à venir, comme la nouvelle loi sur les Communes et la reprise des ARAS par le Canton, coïncident avec la demande du Conseil communal de Villeneuve. Ces réformes auront un impact direct sur les associations intercommunales telles que l'ARASAPE.

Modifier les statuts d'une association intercommunale est une tâche complexe, nécessitant l'approbation de tous les Conseils communaux. D'ailleurs, le Conseil d'État, en prévoyant dans l'AP-LC un délai transitoire de plus d'une législature, en tient compte.

Déposer une motion auprès du Conseil intercommunal obligerait le Comité de direction (CODIR) de l'ARASAPE à proposer une modification des statuts dans l'année suivant la demande. Cela se ferait cependant alors que la loi sur les Communes (LC) est en cours de révision, compliquant l'adaptation à une loi non encore adoptée. Cela reviendrait à "mettre la charrue avant les bœufs".

Cette simultanéité des délais pourrait pousser le Conseil intercommunal ou le CODIR de l'ARASAPE à refuser une révision immédiate des statuts. L'objectif démocratique d'intégrer les conseillers communaux au Conseil intercommunal pourrait alors se heurter à de simples objections techniques liées au calendrier.

Pour éviter des incohérences administratives, la Municipalité recommande de coordonner la démarche du Conseil communal de Villeneuve avec les réformes cantonales.

Ainsi, il semble plus judicieux de laisser au CODIR de l'ARASAPE le soin de définir le moment opportun pour entamer cette révision. Cela se ferait par le dépôt d'un postulat plutôt que d'une motion ou d'un projet de modification de règlement (art. 31 LC).

### **Proposition d'action**

Si le Conseil communal valide cette proposition, la Municipalité, par son représentant, soumettra au Conseil intercommunal de l'ARASAPE **un postulat pour étudier l'opportunité de réviser les statuts de l'ARASAPE, en particulier pour que des représentants des Conseils communaux et généraux puissent siéger au sein du Conseil intercommunal.**

---

## CONCLUSION

Conformément aux dispositions de l'art. 61 du RCc, la Municipalité vous soumet le présent rapport et vous invite :

- à prendre acte du rapport de la Municipalité en réponse à la motion de M. Dylan Karlen « Pour un meilleur contrôle démocratique de l'ARASAPE ».

---

Ainsi délibéré par la Municipalité dans sa séance du 26 février 2025 pour être soumis à l'approbation du Conseil communal.

Nous vous prions de croire, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Conseillers, à l'assurance de nos sentiments distingués.

Au nom de la Municipalité :

La Syndique

Le Secrétaire :

  
C. Ingold



  
D. Kistler

**Délégué de la Municipalité :** M. Léonard Studer, Vice-Syndic

Villeneuve, le 26 février 2025/LS/CPV