

ACCORD SUR LES BASES D'UNE NOUVELLE PEREQUATION INTERCOMMUNALE

conclu entre

le Conseil d'Etat du Canton de Vaud, représenté par sa délégation composée de Mme Christelle Luisier Brodard, Présidente, de Mmes Rebecca Ruiz et Valérie Dittli, Conseillères d'Etat,

et

l'Union des Communes vaudoises, représentée par Mme Chantal Weidmann Yenny, Présidente, et M. Eloi Fellay, Directeur,

et

l'Association de Communes vaudoises, représentée par MM. Michel Buttin, Président, et Loïc Hautier, Secrétaire général.

Préambule

Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011, l'actuelle loi sur les péréquations intercommunales a depuis fait l'objet de plusieurs révisions. Ainsi, le système qu'elle institue, déjà complexe à la base, engendre désormais d'importants effets de bord et incohérences qui prêteront fortement certaines communes. Certains de ces mécanismes sont d'ailleurs fortement contestés, que ce soit par les communes ou au sein du Grand Conseil. En outre, le système péréquatif actuel comprend le financement de deux factures cantonales (participation à la cohésion sociale – PCS – et facture policière) en tout ou partie selon des critères de capacité financière, ce qui rend la lisibilité du système particulièrement difficile.

Les nombreux problèmes engendrés par la péréquation actuelle ont mené les parties à entamer des discussions en vue de sa révision. Elles se sont toutefois dans un premier temps

concentrées sur la recherche d'un rééquilibrage financier entre l'Etat et les communes. Dans ce but, un premier accord entre l'Etat et l'UCV a été conclu au mois d'août 2020, lequel prévoit un tel rééquilibrage à hauteur de CHF 150 millions par an en faveur des communes au plus tard dès 2028, principalement par une diminution de la PCS. La progression du rééquilibrage prévue par l'accord a ensuite été accélérée suite à deux décisions du Conseil d'Etat, lequel a injecté CHF 125 millions de plus dans le système pour ce faire.

Suite à cet accord, les discussions avec les faïtières ont repris. Dans le même temps, l'initiative SOS Communes a été lancée, avec l'appui de l'AdCV. Celle-ci demande la reprise par l'Etat de l'entier de la PCS en contrepartie d'une bascule de quinze points d'impôt en faveur de ce dernier. Cette initiative a abouti au mois de juin 2021.

Au mois de septembre 2022, le Conseil d'Etat a annoncé son intention de proposer un contre-projet à l'initiative sous la forme d'une nouvelle loi sur la péréquation intercommunale. Un délai supplémentaire échéant au mois de septembre 2023 a été accordé par le Grand Conseil pour élaborer ce contre-projet.

En parallèle, dans le cadre du projet de budget 2023, le Conseil d'Etat a proposé des mesures fiscales engendrant une diminution potentielle de recettes d'environ CHF 30 millions pour les communes. Ces mesures ont été adoptées par le Grand Conseil au mois de décembre 2022, après avoir entendu l'engagement du Conseil d'Etat de tenir compte de cet élément dans l'accord global qu'il était en train de construire avec les faïtières des communes.

Le présent accord porte sur les bases du nouveau système péréquatif et sur son financement, plus particulièrement sur la participation financière de l'Etat. Il tient également compte des effets pour les communes des mesures fiscales cantonales susmentionnées.

Ceci étant exposé, les parties conviennent ce qui suit :

Article 1^{er} Principes de la nouvelle péréquation

Le Conseil d'Etat élaborera un projet de nouvelle péréquation intercommunale (NPV) reposant sur les principes suivants :

- création d'une péréquation des ressources permettant d'atténuer les disparités de capacité financière entre les communes de manière transparente et sans reproduire les effets indésirables du système actuel. La solidarité générée par la péréquation des ressources sera de 80%. Une dotation minimale sera en outre instituée pour les communes que la péréquation des ressources ne mène pas à 90% de la moyenne cantonale;
- suppression de la péréquation dite indirecte, soit celle consistant à répartir la PCS et la facture policière entre les communes selon des critères de capacité financière, pour passer à une répartition basée sur le critère de la population;
- remplacement des dépenses thématiques, et notamment de leur compensation des charges effectives, par une péréquation des besoins structurels des communes construite selon des critères standardisés liés à la surface, à l'altitude et à la déclivité du territoire des communes, ainsi qu'au nombre d'élèves dont elles ont la charge ;

- conservation d'une solidarité entre les communes dans la prise en charge des déficits d'exploitation après subvention cantonale des lignes de transports urbains;
- conservation d'une compensation en fonction de la population des communes.

Les paramètres techniques de la nouvelle péréquation sont fixés dans une annexe faisant partie intégrante du présent accord. Ils seront repris dans le projet de loi que le Conseil d'Etat mettra en consultation.

Le Conseil d'Etat inclura dans le projet de loi un article disposant qu'il est procédé à l'évaluation des effets de la loi au moins une fois tous les 5 ans à compter de son entrée en vigueur.

L'avant-projet de nouvelle loi reposant sur ces principes sera mis en consultation publique, en particulier auprès de toutes les communes, durant le second trimestre de l'année 2023.

Le projet sera ensuite soumis au Grand Conseil. S'il est adopté par ce dernier, puis, le cas échéant, par le corps électoral vaudois, la NPIV entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2025.

Article 2 Facture policière

Le montant de base de la facture policière demeure fixé selon les critères retenus depuis l'adoption de la LOPV. Pour 2022, elle se monte à CHF 71'025'442.

Ce montant continuera à être augmenté chaque année de 1.5 %.

Ce montant est réparti entre les communes selon les principes suivants :

- a) 35% de la facture est répartie entre toutes les communes selon leur population.
- b) 65% de la facture est mis à la charge des communes qui délèguent leurs tâches de police à la Police cantonale. La répartition entre les communes délégatrices est faite selon des critères liés à la population, le cas échéant pondérée;

Lorsqu'une commune ayant sa propre police décide de déléguer ses tâches de police à la Police cantonale, les frais supplémentaires que cela engendre pour l'Etat font l'objet d'une facturation ad hoc à la commune concernée. Celle-ci ne sera en revanche pas incluse dans la répartition prévue sous lettre b ci-dessus. Dans le cas contraire, soit une commune qui décide de créer ou d'intégrer une police intercommunale, la contribution en tant que délégatrice n'est plus perçue sans que cela n'augmente la facture des autres communes délégatrices.

Article 3 Compensation transitoire

Une compensation transitoire d'une durée de 5 ans sera instituée en faveur des communes désavantagées par le changement de système péréquatif.

Cette compensation sera de 100% en 2025 et en 2026, de 75% en 2027, de 50% en 2028, de 25% en 2029 et de 0% dès 2030.

Article 4 Accélération et complément du rééquilibrage financier

Le rééquilibrage financier prévu par l'accord d'août 2020 et ancré à l'article 19a de la loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF) sera accéléré afin d'atteindre le montant de CHF 150 millions par an dès 2025.

Ce montant sera en outre augmenté de CHF 10 millions par an dès 2025.

Article 5 Péréquation verticale

Sur le montant de CHF 160 millions prévu à l'article 4, une enveloppe de CHF 55 millions au maximum servira chaque année à financer la péréquation des besoins structurels et la dotation minimale prévues à l'article 1^{er}, ainsi que la compensation transitoire prévue à l'article 3.

Cette enveloppe peut être augmentée si cela est nécessaire pour financer la dotation minimale. Le montant du rééquilibrage financier prévu à l'article 4 demeurera dans tous les cas inchangé.

Article 6 Augmentations de la PCS

Dès 2026, l'Etat prend à sa charge 83% des augmentations par rapport à 2025 des dépenses sociales faisant l'objet d'une répartition entre l'Etat et les communes au sens de l'article 15 LOF.

L'article 17a LOF sera modifié en conséquence dans le cadre du projet de nouvelle loi sur la péréquation.

Article 7 Mécanisme de maîtrise des finances communales

Les parties conviennent qu'un mécanisme de maîtrise des finances communales sera mis en place au plus tard dans le cadre de la prochaine révision de la loi sur les communes.

Article 8 Mesures fiscales et projet OCDE et G20

Les parties conviennent que le présent accord règle définitivement la question de la compensation financière des mesures fiscales adoptées par le Grand Conseil dans le cadre du budget 2023 de l'Etat de Vaud ou auparavant.

Le Conseil d'Etat s'engage à ce que les éventuelles autres mesures prévues dans son Programme de législature 2022-2027 touchant à l'imposition du revenu des personnes physiques qu'il pourrait proposer n'aient pas d'effets sur les recettes des communes.

Au cas où d'autres mesures fiscales devaient avoir des effets sur les recettes des communes, le Conseil d'Etat consulterait les faïtières des communes avant l'adoption desdites mesures.

Le Conseil d'Etat s'engage par ailleurs à ouvrir des discussions, dans le but de conclure un accord, avec les faïtières des communes relatives à la mise en œuvre du projet conjoint de l'OCDE et du G20 sur l'imposition de l'économie numérique et de l'article 129a de la Constitution fédérale. Selon les dispositions transitoires relatives à cet article, les cantons doivent tenir compte des communes de manière appropriée dans la répartition de ce produit. A défaut d'accord, le Conseil d'Etat demeure libre de proposer les mesures nécessaires à ladite mise en œuvre.

Article 9 Mesures transitoires

Afin d'anticiper l'abandon du plafond de l'aide dans le nouveau système, le Conseil d'Etat proposera au Grand Conseil de relever le plafond de l'aide prévu par l'art. 7 du DLPIC à 10 fois la valeur du point d'impôt communal des communes concernées. Il sera également proposé au Grand Conseil de maintenir le plafond de l'effort valable jusqu'en 2023 (48 points) pour l'année 2024.

Les faïtières ne soutiendront aucune autre mesure transitoire sur le système péréquatif actuel.

Article 10 Réserve en lien avec l'article 165 de la Constitution cantonale (Cst-VD)

Si le déficit des comptes de l'Etat devait contraindre ses autorités à prendre des mesures d'assainissement au sens de l'article 165 de la Constitution cantonale (Cst-VD), le Conseil d'Etat pourrait présenter des mesures d'assainissement dérogeant au présent accord.

Article 11 Autres engagements

Moyennant bonne et fidèle exécution du présent accord, l'UCV et l'AdCV s'engagent :

- à ne plus élever de prétentions financières liées à la péréquation, à la PCS ou à la facture policière jusqu'à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales;
- à renoncer à exiger la compensation de l'indexation des barèmes des régimes sociaux prévue au 1er janvier 2023;
- à soutenir publiquement le présent accord et à s'opposer à sa remise en cause d'une quelconque manière.

Article 12

Les parties conviennent d'une communication publique sur les termes du présent accord. Celui-ci sera rendu public. Les paramètres techniques de la nouvelle péréquation seront rendus publics dans le cadre de la mise en consultation de l'avant-projet de loi.

Le présent accord sera soumis pour ratification aux assemblées générales de l'UCV et de l'AdCV durant la phase de consultation publique du projet.

Ainsi fait à Lausanne, le 30 mars 2023



Christelle Luisier Brodard
Présidente

Au nom du Conseil d'Etat :



Rebecca Ruiz
Conseillère d'Etat



Valérie Dittli
Conseillère d'Etat

Au nom de l'Union des Communes vaudoises :



Chantal Weidmann Yenny
Présidente



Eloi Fellay
Directeur

Au nom de l'Association de Communes vaudoises

Michel Buttin
Président



Loïc Hautier
Secrétaire général

