

RAPPORT EXPLICATIF

relatif au projet de

NOUVELLE PEREQUATION INTERCOMMUNALE VAUDOISE (NPIV)

TABLE DES MATIERES

1.	Synthèse	3
2.	Préambule.....	6
3.	Historique.....	7
4.	Rappel du système de péréquation actuel.....	9
4.1.	Participation à la cohésion sociale (péréquation indirecte)	9
4.2.	Facture policière (péréquation indirecte).....	10
4.3.	Fonds de péréquation intercommunal (péréquation directe)	11
4.4.	Rapport de la Cour des comptes et procédures judiciaires	12
5.	Présentation du nouveau système.....	13
5.1.	Rappel de l'accord conclu en mars 2023 avec les faitières des communes	13
5.2.	Participation à la cohésion sociale (PCS).....	14
5.2.1.	Accélération et renforcement du rééquilibrage en faveur des communes (art. 17b LOF)	14
5.2.2.	Nouvelle répartition des augmentations des dépenses sociales (art. 17a LOF).....	15
5.2.3.	Nouvelle répartition de la PCS entre les communes (art. 18 LOF).....	16
5.3.	Facture policière (art. 45 LOPV).....	18
5.4.	Nouvelle péréquation – Principes de base.....	19
5.5.	Péréquation des ressources.....	19
5.5.1.	Revenu fiscal standardisé (art. 2, let. a LPIV)	19
5.5.2.	Principe et taux de solidarité (art. 6 LPIV)	20
5.5.3.	Dotation minimale (art. 7 LPIV).....	21
5.5.4.	Prélèvement sur les impôts dits conjoncturels (art. 8 LPIV).....	22
5.5.5.	Remarques conclusives.....	22
5.6.	Péréquation des besoins structurels	23
5.6.1.	Principe de base	23
5.6.2.	Surface productive par habitant (art. 11 LPIV).....	23
5.6.3.	Altitude et déclivité du territoire (art. 12 LPIV)	24
5.6.4.	Nombre d'élèves pondéré (art. 2, let. d et 13 LPIV).....	25
5.6.5.	Remarques conclusives.....	26
5.7.	Compensation des charges particulières des villes.....	26

5.7.1.	Principe de base	26
5.7.2.	Couche population (art. 15 LPIV).....	26
5.7.3.	Lignes de trafic urbain (art. 14 LPIV).....	28
5.8.	Dispositions d'organisation et de procédure (art. 19ss. LPIV).....	29
6.	Compensation transitoire	30
6.1.	Communes favorisées par le changement de système.....	30
6.2.	Communes désavantagées par le changement de système	31
6.3.	Compensation transitoire des communes désavantagées	31
6.4.	Estimation de la nouvelle dynamique de la PCS	31
6.5.	Remarques conclusives	32
7.	Comparaison entre le présent projet et l'initiative SOS Communes	32
7.1.	Estimation des effets potentiels de l'initiative SOS Communes	32
7.2.	Limites de l'initiative SOS Communes	33
8.	Conséquences.....	34
8.1.	Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)	34
8.2.	Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres).....	34
8.3.	Conséquences en termes de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique	34
8.4.	Personnel	34
8.5.	Communes.....	34
8.6.	Environnement, développement durable et consommation d'énergie	35
8.7.	Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)	35
8.8.	Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA.....	35
8.9.	Découpage territorial (conformité à DecTer)	35
8.10.	Incidences informatiques.....	35
8.11.	RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)	35
8.12.	Simplifications administratives	35
8.13.	Protection des données	35
8.14.	Autres	35

1. SYNTHÈSE

La présente synthèse présente rapidement le contenu du rapport explicatif et d'en comprendre les enjeux de manière simplifiée, sans entrer dans les détails techniques d'un projet nécessairement complexe.

S'il a atteint une partie de ses objectifs, soit notamment le resserrement des coefficients d'imposition des communes et l'atténuation globale des disparités fiscales entre communes, l'actuel système péréquatif a atteint ses limites et génère actuellement des effets négatifs importants. Tant la Cour des comptes que le Tribunal cantonal ont récemment constaté ces limites, le second mettant en exergue une atteinte à la fois à l'égalité de traitement et à l'autonomie communale. Le système actuel est également particulièrement peu transparent et son pilotage est rendu très complexe en raison des différents mécanismes qui le composent et des interactions difficilement maîtrisables entre péréquation directe et indirecte. Enfin, sur certains points, le système actuel est aisément manipulable. Une réforme en profondeur de ce système s'imposait et a d'ailleurs été à plusieurs reprises réclamée par le Grand Conseil. En 2018, le Conseil d'Etat a ainsi adopté les buts et principes techniques d'une nouvelle péréquation. Cette même année, un forum a été organisé afin d'approfondir les réflexions sur la refonte du système.

Il s'est toutefois rapidement avéré que rien ne serait possible sans un accord financier entre l'Etat et les communes. C'est ainsi qu'en 2020, le Conseil d'Etat et l'UCV ont signé un accord prévoyant un rééquilibrage financier progressif et pérenne en faveur des communes portant sur un montant de CHF 150 millions à atteindre dès 2028. Cet accord ouvrait la voie à la reprise des discussions avec les faïtières des communes sur la nouvelle péréquation. Les parties ont toutefois rapidement constaté qu'un nouveau système ne pourrait être viable dans la durée que si les charges dynamiques supportées par les communes étaient mieux maîtrisées et si une péréquation verticale était instituée, soit une contribution financière de l'Etat au nouveau système. L'aboutissement de l'initiative SOS Communes, en juin 2021, a eu pour effet d'accélérer les discussions entre l'Etat et les faïtières afin de parvenir à un accord jetant cette fois-ci les bases de la nouvelle péréquation. Ce nouvel accord, signé le 30 mars 2023 par le Conseil d'Etat et les deux faïtières des communes permet d'envisager un nouveau système qui atteint les buts fixés en 2018 par le Conseil d'Etat, à savoir être simple et transparent, traiter équitablement toutes les communes, être à la fois stable et facile à maîtriser et n'être ni manipulable ni source de mauvaises incitations. Ce nouveau système préserve en outre le haut degré de solidarité entre communes (80%) qui est déjà la marque de fabrique de la péréquation actuelle. Le nouveau système prévoit notamment :

- la suppression de la péréquation dite indirecte, soit la répartition de la PCS et la facture policière selon des critères de capacité financière, pour passer à une répartition basée sur la population ;
- un système péréquatif simple fondé d'une part sur une péréquation des ressources permettant d'atténuer les disparités de capacité financière entre les communes de manière transparente et sans nécessité d'instituer des plafonds, et d'autre part sur une péréquation des besoins structurels basée sur des facteurs objectifs sur lesquels les communes n'ont aucune prise directe, et non plus sur des dépenses effectives, comme c'est le cas des dépenses thématiques actuellement;
- une dotation minimale pour soutenir les communes financièrement les plus faibles ;
- le maintien des prélèvements conjoncturels, mais en dehors du financement de la PCS ;
- la conservation d'une compensation des charges particulières des villes, notamment via le maintien de la couche population et d'une solidarité entre les communes concernant les transports urbains;
- une compensation transitoire permettant d'atténuer le passage au nouveau système pour les communes qui seront désavantagées par ce dernier;
- l'institution d'une péréquation verticale, l'Etat finançant la péréquation des besoins structurels, la dotation minimale et la compensation transitoire.

Avec ces instruments, on supprime les effets indésirables du système actuel, que ce soit pour les communes à forte ou à faible capacité financière, ainsi que son aspect manipulable, seuls des critères standardisés étant utilisés pour faire fonctionner la nouvelle péréquation. Ce faisant, ce nouveau système

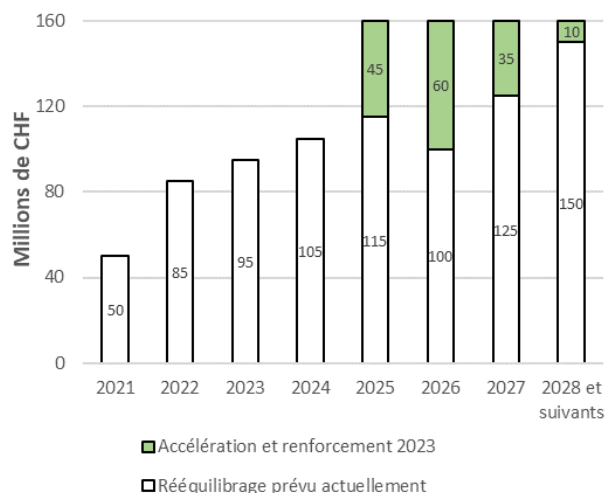
respecte également l'architecture de base recommandée par la littérature scientifique et utilisée par tous les autres cantons depuis au moins une décennie. Les détails techniques concernant chaque mécanisme de la nouvelle péréquation se trouvent au chapitre 5 ci-dessous.

Le présent projet propose aussi des modifications relatives à la facture policière. Depuis son introduction en 2012, cette facture est calculée sur la base d'un accord politique passé entre le Conseil d'Etat et les faitières des communes. De surcroît, la répartition de cette facture entre les communes est de plus en plus contestée par les communes non-déléгатrices, car ses deux tiers sont supportés par l'ensemble des communes, y compris sur les communes qui financent leur propre police. Ce projet pérennise la méthode de calcul actuel de la facture policière, ce qui a comme implication la renonciation par l'Etat à la facturation d'environ CHF 30 millions par an, soit la différence entre le montant actuel de la facture et le coût réel des missions générales de police. Cette renonciation financière par l'Etat a permis d'élaborer une nouvelle clé de répartition inverse de l'actuelle (65% à charge des déléгатrices et 35% supportés par l'ensemble des communes), ce qui permet de réduire son coût pour les communes avec police sans pour autant surcharger excessivement les communes déléгатrices (voir chapitre 6 pour les détails).

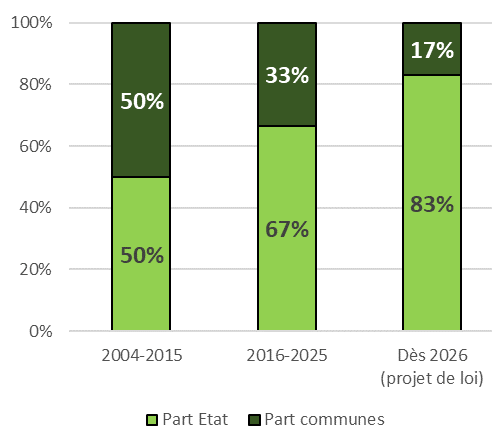
Sur le plan financier, comme déjà relevé, le nouveau système ne peut pas être stable s'il doit absorber la dynamique actuelle de la PCS. En outre, sans mesures d'accompagnement, il prêterait trop fortement certaines communes. Enfin, la question de l'éventuelle compensation des conséquences pour les communes des mesures fiscales adoptées par le Grand Conseil dans le cadre du budget 2023 s'est ajoutée aux discussions. Ces trois problématiques ont été résolues à satisfaction de toutes les parties par un renforcement et une accélération du rééquilibrage financier prévu par l'accord de 2020, ainsi que par une nouvelle répartition des augmentations de la PCS entre l'Etat et les communes dès 2026. Ainsi, par rapport à l'accord conclu en 2020, le présent projet prévoit :

- un rééquilibrage financier de CHF 160 millions par an dès 2025 déjà (contre les CHF 150 millions par an dès 2028 actuels). Comme illustré par le tableau de gauche ci-dessous, l'accélération et le renforcement de ce rééquilibrage financier en faveur des communes engendreront une charge supplémentaire pour l'Etat de CHF 140 millions entre 2025 et 2027 ;
- une diminution de la part des communes aux augmentations des dépenses sociales dès 2026 (voir figure de droite ci-dessous), ce qui ferait que ce ne seraient plus que 17% des augmentations de la PCS qui leur seraient imputés, contre 83% à charge de l'Etat (le rapport actuel est de 33,3% communes 66,6% Etat). Les montants supplémentaires (par rapport à la situation actuelle) assumés chaque année par l'Etat seront proportionnels aux augmentations annuelles des dépenses sociales. La diminution proposée de la part des communes à l'augmentation des dépenses sociales permettra également de neutraliser les conséquences dynamiques pour les communes avec une faible capacité financière du passage à une répartition de la PCS en francs par habitant (voir chapitre 5).

Rééquilibrage financier avant et après accord de 2023

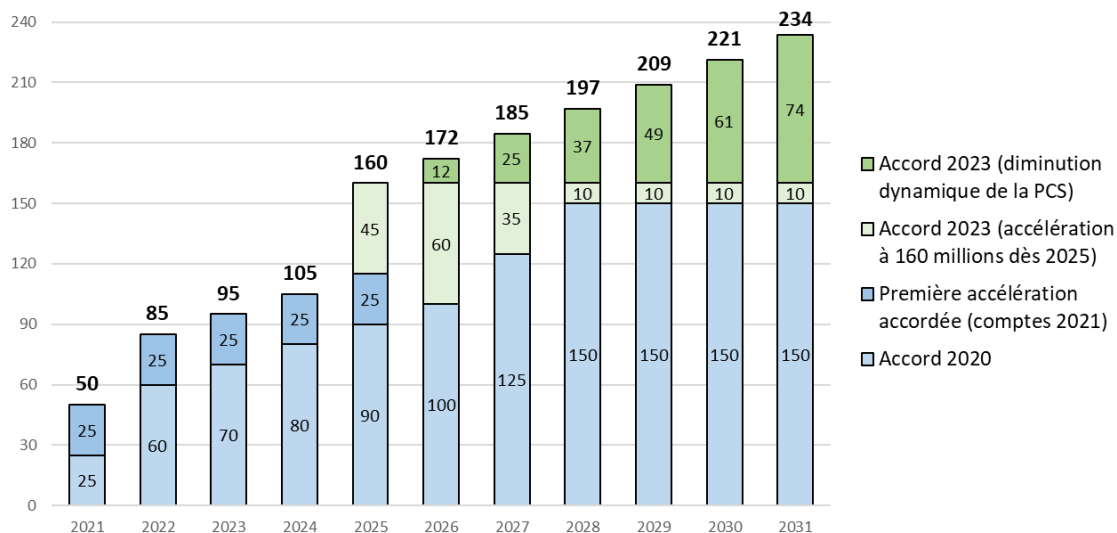


Répartition entre l'Etat et les communes des augmentations des dépenses sociales



La figure ci-dessous présente une évolution possible des bénéfices de l'accord pour les communes d'ici 2031 sur la base d'hypothèses (voir chapitre 5 pour les détails méthodologiques). Le coût supplémentaire pour l'Etat découlant des accords correspond évidemment aux bénéfices pour les communes.

Somme des effets de l'accord de 2020 et du nouvel accord d'ici 2031 (millions de francs)



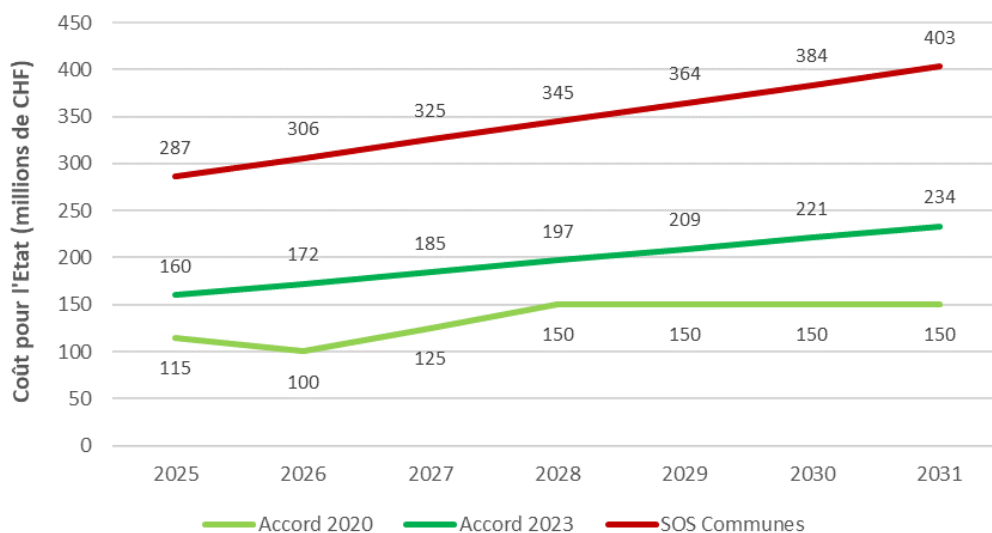
En raison des montants très importants qui sont (et seront) injectés par l'Etat dans le système de péréquation conformément aux accords de 2020 et de 2023, le nouveau système sera, pour pratiquement toutes les communes, plus favorable que le maintien de la péréquation actuelle sans rééquilibrages. En d'autres termes, l'effort financier consenti par l'Etat évitera l'apparition de communes perdantes.

Lors de l'entrée en vigueur du nouveau système en 2025, une partie du rééquilibrage financier (CHF 105 millions) aura néanmoins déjà été redistribuée entre les communes. Le nouveau système pouvant conduire à une nouvelle redistribution de ce montant, certaines communes seront bénéficiaires tandis que d'autres seront désavantagées par le basculement prévu en 2025. En l'occurrence, selon les simulations jointes au projet, ce ne sont pas moins de 230 communes qui bénéficieraient du passage au nouveau système. Mais ce qui est surtout marquant, c'est que le nouveau système supprimerait les effets indésirables de l'actuel et profiterait à la fois à certaines communes à forte capacité financière qui, aujourd'hui, paient plus d'un franc aux péréquations pour un franc de recettes fiscales supplémentaires, et à d'autres communes, à faible capacité financière cette fois-ci, qui voient actuellement l'aide péréquative plafonner. Un certain nombre de communes seraient désavantagées par le nouveau système, mais ce sont surtout celles qui aujourd'hui "bénéficient" des biais des péréquations actuelles. De surcroît, la "perte" apparaissant dans les tableaux annexés est calculée par rapport à la situation prévalant en 2024, soit une année où les communes auront déjà bénéficié d'une grande partie du rééquilibrage. Encore une fois, sans ce dernier, pratiquement toutes les communes seraient favorisées par le nouveau système. Cela étant, comme déjà relevé, un système de compensation transitoire permettra d'adoucir le passage au nouveau système pour ces communes, dont certaines retrouveront d'ailleurs rapidement une situation plus favorable grâce à la diminution des augmentations de la PCS mises à charge des communes.

Le présent projet augmente le rééquilibrage financier en faveur des communes prévu par l'accord de 2020 sans pour autant atteindre les montants prévus par l'initiative SOS Communes, lesquels ne pourraient être absorbés par le budget de l'Etat et mèneraient donc rapidement à des mesures d'assainissement. Pour rappel, cette initiative prévoit une reprise par l'Etat de la totalité de la PCS, reprise qui aurait comme contrepartie la bascule pérenne de 15 points d'impôt des communes à l'Etat. En reprenant la totalité de la PCS, l'Etat devrait ensuite assumer non seulement sa part des augmentations des dépenses sociales, mais aussi la part aujourd'hui assumée par les communes. La figure ci-dessous illustre l'évolution attendue du coût pour l'Etat (et donc de l'allègement pour les

communes) entre 2025 et 2031 avec l'initiative SOS Communes, avec le rééquilibrage prévu à la suite de la mise en œuvre de l'accord entre le Conseil d'Etat et l'UCV de 2020 et avec le rééquilibrage prévu en cas de mise en œuvre, par le présent projet, de l'accord de 2023 entre le Conseil d'Etat et les deux faïtières des communes.

Coût pour l'Etat selon les accords et selon l'initiative SOS Communes (millions de CHF)



À différence de l'initiative SOS Communes, le présent projet présente également l'avantage de proposer une solution globale portant sur l'ensemble du système de péréquation et pas uniquement sur la répartition de la PCS entre l'Etat et les communes. Comme déjà relevé, ce nouveau système permettra d'atteindre les objectifs fixés en 2018. Il est notamment conçu pour être lisible, transparent et stable dans la durée. Il sera en outre favorable pour une large majorité de communes, voire pour toutes si on le compare au système actuel sans rééquilibrage financier. Enfin, le présent projet est aussi le reflet d'un consensus institutionnel retrouvé concernant les relations financières entre l'Etat et les communes, ainsi qu'entre les communes elles-mêmes, car il est le fruit de négociations menées de manière constructive et en bonne intelligence entre l'Etat et les faïtières des communes. Pour ces différentes raisons, le Conseil d'Etat proposera au Grand Conseil de rejeter l'initiative SOS Communes et d'adopter le présent projet afin de pouvoir le lui opposer lors de l'éventuelle votation populaire.

2. PRÉAMBULE

Le système vaudois de péréquation intercommunale est très complexe et fort peu lisible, car il se compose d'une péréquation directe avec plusieurs couches, ainsi que de deux factures cantonales avec une dimension péréquative : la facture policière et, surtout, la participation à la cohésion sociale (PCS). Entrée en vigueur le 1er janvier 2011, l'actuelle loi sur les péréquations intercommunales a fait l'objet de plusieurs révisions. Ainsi, le système qu'elle institue, déjà difficile à piloter lors de sa création, engendre désormais d'importants effets de bord et incohérences qui prêteraient fortement certaines communes. Certains de ces mécanismes sont d'ailleurs vigoureusement contestés, que ce soit par les communes ou au sein du Grand Conseil.

La lisibilité du système est en outre rendue particulièrement difficile par le mélange des éléments de péréquation des ressources et de péréquation des besoins, dans la mesure où des critères de capacité financière sont utilisés aussi bien pour calculer le montant des contributions financières dues que pour fixer la plupart des allocations (soit directement, soit indirectement par l'application de plafonds).

Dans ce contexte, une refonte complète du système s'est révélée nécessaire et le Conseil d'Etat a démarré des travaux dans ce sens en 2018 déjà, par l'adoption des buts et principes techniques devant guider l'élaboration de la nouvelle péréquation intercommunale vaudoise (NPV), puis par la tenue d'un forum sur la péréquation intercommunale en novembre 2018 (www.vd.ch/forum-perequation) réunissant des élus communaux, des députés, des préfets et des représentants de l'administration cantonale vaudoise (ACV). Depuis lors, les discussions entre le Conseil d'Etat et les deux associations faîtières des communes (Union des communes vaudoises UCV et Association de communes vaudoise AdCV) se sont poursuivies sous divers formats jusqu'au démarrage, en automne 2022, des travaux ayant permis l'élaboration du projet décrit dans le présent rapport.

Ce projet est également destiné à servir de contre-projet à l'initiative SOS Communes, qui a abouti en 2021. Selon les délais constitutionnels et légaux en vigueur (v. art. 82 Cst-VD et 123 LEDP), l'initiative et son contre-projet doivent impérativement être transmis au Grand Conseil au mois de septembre prochain, afin que celui-ci puisse traiter l'objet et, le cas échéant, le soumettre au vote populaire dans le délai prolongé de trois ans qui échoira au mois de juin 2024. En l'occurrence, ce délai est même raccourci puisque le souhait du Conseil d'Etat et des faîtières des communes est de voir ce projet entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2025. Cet objectif présuppose que la loi soit adoptée au printemps prochain, afin que ses effets puissent être pris en compte dans le budget de l'Etat et des communes pour l'année en question.

3. HISTORIQUE

Le canton de Vaud a mis en place des instruments de péréquation intercommunale à partir de 1975. Il s'est agi initialement exclusivement de plusieurs péréquations indirectes menées via la répartition de la facture sociale (aujourd'hui renommée participation à la cohésion sociale / PCS – terminologie retenue dans le restant de ce rapport explicatif) et le calcul des subventions cantonales. En 2000, le peuple a accepté l'introduction d'une péréquation horizontale directe par une modification de la loi sur les communes entrée en vigueur en 2001. Celle-ci a par la suite été reprise dans une loi dédiée, la loi du 28 juin 2005 sur les péréquations intercommunales qui mettait en œuvre l'art. 168 de la nouvelle constitution vaudoise (Cst-VD). La péréquation indirecte liée à la répartition de la PCS a en revanche été reprise dans la loi du 24 novembre 2003 sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF, BLV 850.01) à la suite de l'opération EtaCom.

En 2010, une réforme de la péréquation directe est intervenue et la loi de 2005 a été remplacée par l'actuelle loi du 15 juin 2010 sur les péréquations intercommunales (LPIC, BLV 175.51). Cette dernière était accompagnée d'un décret adopté le même jour et fixant, pour les années 2011 à 2018, les modalités d'application de la LPIC (DLPIC, BLV 175.515 ; suite à une modification entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019, le décret a été pérennisé au-delà de 2018). Le dispositif repose en grande partie sur l'utilisation de la valeur du point d'impôt péréquatif (art. 5 al. 1 LPIC) pour le calcul des contributions et des répartitions péréquatives (art. 5 al. 2 LPIC). Pour une commune donnée, la valeur du point d'impôt péréquatif est calculée en divisant le rendement de plusieurs impôts communaux par son coefficient d'imposition. Cette manière de procéder génère des distorsions car les rendements de certains impôts ne dépendent pas du coefficient communal. Il s'agit néanmoins d'une valeur permettant de comparer la capacité financière des communes indépendamment de leurs choix en matière de taux d'imposition.

Depuis l'adoption de la LPIC, la péréquation a fait l'objet de multiples révisions. L'écrêtage (art. 4 LPIC) a été retouché à plusieurs reprises. Une adaptation de la péréquation directe a été adoptée dans la foulée du volet cantonal vaudois de la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III, rejetée au niveau fédéral, finalement remplacée par le projet RFFA) afin d'atténuer l'impact de ladite réforme sur les finances communales (EMPL/D n° 278 et 278 cpl de janvier 2016). L'objectif de cette révision, entrée progressivement en vigueur entre 2017 et 2019, était de prévoir la répartition entre les communes de la compensation financière versée par la Confédération (art. 2a LPIC) et de renforcer la solidarité entre les communes (suppression du recours à la notion de point d'impôt écrêté et relèvement du plafond de l'aide). Finalement, un abaissement transitoire du plafond de l'effort (art. 5 DLPIC) a encore été adopté pour pallier certains effets de bord découlant des révisions précédentes. Ce dernier abaissement

était initialement prévu uniquement pour 2018 et 2019, mais il a ensuite été prolongé à deux reprises (la dernière fois jusqu'en 2023) dans l'optique de le faire durer jusqu'à l'entrée en vigueur de la NPIV.

Depuis au moins 2018, les associations faïtières des communes réclament activement la reprise, partielle ou totale, du montant de la PCS par le Canton. À la suite de l'examen des motions de l'ancien député Pierre-Yves Rapaz (18_MOT_015) et du député Didier Lohri (18_MOT_016), la COFIN a également déposé une motion Berthoud (18_MOT_055) demandant la mise à jour des bases légales relatives à la péréquation intercommunale et au financement de la PCS en se fondant sur une analyse détaillée des impacts politiques, financiers et fiscaux d'une bascule soit partielle, soit totale de la PCS des communes vers le canton. Les objets parlementaires suivants relatifs à la réforme du système de péréquation et du financement de la PCS ont été déposés par la suite : Résolution Berthoud 19_RES_038, Résolution Bovay 20_RES_12, Postulat Joly 20_POS_221, Postulat Romanens 21_POS_023, Postulat Lohri 21_POS_27, Interpellation Christin 22_INT_76. Les réponses à ces divers objets seront fournies au Grand Conseil lorsque celui-ci sera saisi de l'initiative SOS Communes et de son contre-projet.

Cela étant, le Conseil d'Etat souligne que, depuis 2013 déjà (accord financier de juin 2013), le Canton a négocié avec les deux associations faïtières des communes pour alléger substantiellement les charges des communes en général, et celles relatives à la PCS en particulier. Des protocoles d'accord ont notamment abouti, en 2019, au versement par l'Etat de 50 millions de francs aux communes (répartis proportionnellement aux rendements 2015-2017 des sociétés), en 2020, à la reprise des coûts de financement de l'AVASAD par le Canton et, dès 2021, à un rééquilibrage financier progressif en faveur des communes. Ce dernier accord, conclu entre le Conseil d'Etat et l'UCV en août 2020 et concrétisé à l'art. 17b de la loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF), prévoit un rééquilibrage à hauteur de 150 millions de francs par an au plus tard dès 2028, principalement par une diminution de la PCS. La progression du rééquilibrage telle que prévue par l'accord a ensuite été accélérée par deux décisions du Conseil d'Etat, lequel a injecté 125 millions de francs de plus dans le système depuis 2021. L'accord de 2020 avec l'UCV prévoyait également la reprise des négociations entre le Conseil d'Etat et les faïtières en vue de l'élaboration de la NPIV.

Rééquilibrage prévu par l'accord de 2020 et accélération décidée en 2021

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028 et suivantes
Rééquilibrage financier selon accord de 2020	25	60	70	80	90	100	125	150
Accélération du rééquilibrage décidée en 2021	+25	+25	+25	+25	+25	-	-	-

Malgré cet accord de 2020, l'initiative SOS Communes a été lancée, avec l'appui de l'AdCV. Elle demande une reprise par l'Etat de la totalité de la PCS, reprise qui serait en partie compensée par une bascule de 15 points d'impôt des communes vers l'Etat. Elle engendrerait donc un coût annuel pour l'Etat d'environ CHF 286,5 millions dès 2025 (voir chapitre 7.1 pour les détails). En comparaison avec l'accord de 2020 et son accélération (voir tableau ci-dessus), il s'agirait d'un coût supplémentaire pour l'Etat de CHF 171,5 millions en 2025, ainsi que de CHF 136,5 millions par an dès 2028. De surcroît, l'Etat devrait ensuite prendre encore à sa charge l'entier de l'augmentation des dépenses sociales, dont un tiers est aujourd'hui à charge des communes. Cette initiative a abouti au mois de juin 2021.

La PCS fait partie intégrante du système de péréquation intercommunal, car elle est répartie selon des critères péréquatifs (valeur du point d'impôt). Sa reprise intégrale par l'Etat est de nature à modifier la solidarité entre les communes. Par conséquent, il importe que les deux sujets soient traités ensemble. Si l'initiative aborde un problème reconnu, elle ne lui apporte qu'une solution partielle qui, de surcroît, représenterait une charge considérable pour l'Etat, ce qui risquerait de le plonger dans des difficultés financières. Dans ce contexte, au mois de septembre 2022, le Conseil d'Etat a annoncé son intention d'opposer à l'initiative SOS Communes un contre-projet constituant une solution globale tenant compte

de l'ensemble des problématiques du système de péréquation et qui soit compatible avec les impératifs financiers de l'Etat dans un contexte économique incertain. Un délai supplémentaire échéant au mois de septembre 2023 a été accordé par le Grand Conseil pour permettre l'élaboration dudit contre-projet.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat et les faïtières des communes ont repris les négociations en octobre 2022 dans l'optique d'une refonte totale de l'ensemble du système de péréquation. En mars 2023, les parties ont abouti à un accord qui définit les bases du nouveau système péréquatif et de son financement, y compris concernant la participation financière de l'Etat. L'accord tient également compte des effets, pour les communes, des mesures fiscales adoptées par le Grand Conseil avec le budget 2023.

4. RAPPEL DU SYSTÈME DE PÉRÉQUATION ACTUEL

Le système de péréquation actuel se fonde sur la loi sur les péréquations intercommunales (LPIC) du 15 juin 2010 et sur son décret d'application (DLPIC). Il constitue la concrétisation de l'art. 168 Cst-VD, lequel prévoit la mise en place d'une péréquation financière afin d'atténuer les inégalités de charge fiscale consécutives aux différences de capacité contributive entre les communes. Les principales sources de différences de capacité contributive sont les disparités de capacité financière (*i.e.* les différences de revenus potentiels à parité de charge fiscale) et les disparités de besoins structurels (*i.e.* les différences de ressources nécessaires pour offrir un panier similaire de services). Les charges particulières des villes sont également une source de différences de capacité contributive.

Par rapport aux systèmes des autres cantons, le système vaudois est le seul à encore prévoir à la fois des péréquations indirectes (répartition selon la capacité financière de la PCS et d'une partie de la facture policière) et une péréquation directe (le fonds de péréquation intercommunal). Tous les autres cantons ont banni depuis longtemps toute forme de péréquation indirecte. Les prochaines sections exposent les grandes lignes des différents mécanismes qui caractérisent l'actuel système péréquatif vaudois.

4.1. Participation à la cohésion sociale (péréquation indirecte)

La PCS est une facture cantonale faisant participer les communes au financement des dépenses en faveur de la cohésion sociale cantonale. Cette participation vise à répartir le poids de cette politique publique sensible à la conjoncture et fortement évolutive, notamment en raison de facteurs externes comme le vieillissement de la population, l'augmentation des coûts de la santé et les décisions de la Confédération, sur la totalité de l'assiette fiscale vaudoise. Une répartition des dépenses sociales entre l'Etat et les communes existe dans pratiquement tous les cantons, que cela soit via la répartition d'une facture cantonale (cas vaudois, entre autres) ou d'une répartition des tâches entre l'Etat et les communes donnant à ces dernières la responsabilité financière exclusive sur certains régimes sociaux.

Les régimes sociaux dont les dépenses font l'objet d'une répartition entre l'Etat et les communes sont énumérés dans la loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF). La LOF a également créé un Conseil de politique sociale, organe paritaire canton-communes chargé d'intervenir à différents niveaux dans la politique sociale, notamment dans la vérification des coûts imputés à la PCS. Dans le cadre de l'opération EtaCom, la participation des communes au financement des dépenses sociales, initialement de 33,3% avait été augmentée pour atteindre 50% dès 2004, proportion reprise dans la LOF.

Suite à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2008, des réductions temporaires du montant de la PCS ont été prévues (cf. 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 ; BLV 175 517).

Depuis 2016, les augmentations des dépenses sociales faisant l'objet d'une répartition entre l'Etat et les communes selon la LOF n'ont été mises à la charge des communes qu'à raison de 33,3%, le restant 66,6% étant supporté par le Canton. De surcroît, dès 2021, des montants forfaitaires ont été déduits du montant de la PCS et dès 2022 certaines charges qui faisaient l'objet d'une répartition entre l'Etat et les

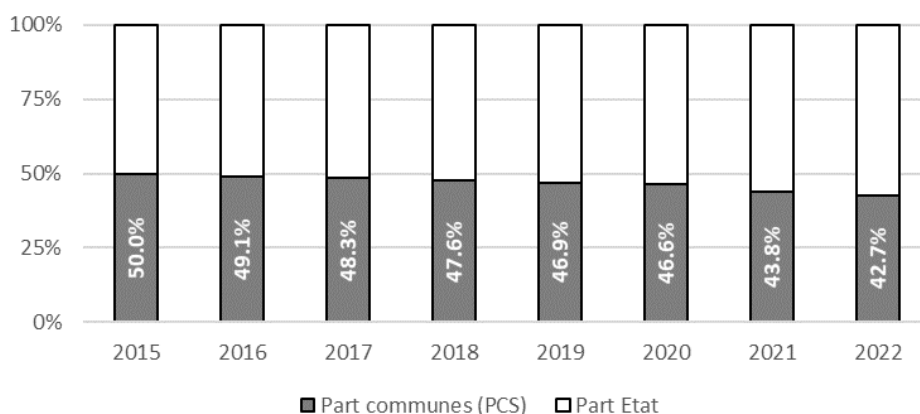
communes (notamment les frais de fonctionnement des régions d'action sociale pour les prestations sociales cantonales) ont été entièrement reprises par l'Etat, comme prévu par l'accord Etat-UCV de 2020. En 2022, la PCS à la charge des communes ne représente plus que 42,7% environ du montant total des dépenses sociales à répartir entre l'Etat et les communes selon le périmètre défini par la LOF avant les effets de l'accord Etat-UCV de 2020. En raison de la clé de répartition des augmentations en vigueur depuis 2016, ainsi que des déductions forfaitaires, ce pourcentage est en constante diminution.

La prise en charge du montant de la PCS par les communes se fait actuellement en trois étapes :

1. un prélèvement sur les recettes conjoncturelles (droits de mutation, impôt sur les successions et donations, les gains immobiliers et les frontaliers) des communes selon l'art. 3 LPIC ;
2. l'ainsi dénommé « écrêtage » des communes à forte capacité financière selon l'art. 4 LPIC, soit un prélèvement progressif (par cinq paliers) sur la partie dépassant la moyenne des valeurs du point d'impôt péréquatif par habitant de l'ensemble des communes;
3. le solde mis à la charge de l'ensemble des communes, en fonction de la valeur du point d'impôt.

On constate donc que la péréquation indirecte est réglée par les communes en tenant compte de leur capacité financière. De facto, le financement de la PCS génère un transfert indirect de ressources allant des communes à forte capacité financière (qui paient des montants de la PCS supérieurs à la moyenne de l'ensemble des communes) vers les communes à faible capacité financière (qui paient des montants de la PCS inférieurs à la moyenne). Pour cette raison, on parle de péréquation dite « indirecte ».

Répartition Etat-communes des dépenses sociales selon la LOF périmètre 2020 (2015-2022)



4.2. Facture policière (péréquation indirecte)

Selon l'art. 44 de la loi sur l'organisation policière vaudoise (LOPV), les communes financent les missions générales de police soit en finançant leur police communale, soit en versant à l'Etat un montant pour les prestations de la police cantonale. Le montant de la facture policière devrait correspondre au coût complet annuel des policiers affectés à ces missions (art. 45 al. 1 LOPV). Toutefois, un régime transitoire instauré d'entente entre le Conseil d'Etat et les communes (art. 45 al. 4 LOPV) fixe, depuis l'entrée en vigueur de la réforme policière en 2012, le montant de cette facture au-dessous du coût effectif des missions générales de police déléguées par les communes à la Police cantonale. En 2022, le montant de la facture policière est de CHF 71 millions. Celui-ci est augmenté chaque année de 1,5% (cf. Protocole d'accord de juin 2013 sur le financement des mesures de police au sens de l'art. 45 LOPV).

La répartition de la facture policière entre les communes se fait actuellement en deux étapes :

1. les communes qui ont délégué leurs missions générales de police à la Police cantonale (communes délégatrices) versent un montant par habitant égal au montant de la facture policière divisé par la population cantonale. La participation de chaque commune délégatrice dans cette première étape est néanmoins plafonnée à la valeur de deux de ses points d'impôt ;

2. le solde est financé par l'ensemble des communes, avec une répartition en points d'impôt.

En 2022, 33% de la facture policière est prise en charge par les seules communes délégatrices dans la première étape tandis que 67% est financé par l'ensemble des communes (délégatrices et non) selon leur capacité financière, entraînant de ce fait une répartition péréquative supplémentaire entre elles.

4.3. Fonds de péréquation intercommunal (péréquation directe)

Conformément à l'art. 8 LPIC, le fonds de péréquation intercommunal comprend trois instruments permettant de réduire les disparités entre les communes et trois mécanismes de plafonnement. Le fonds est financé par les communes en fonction de leur capacité financière (notamment leur valeur du point d'impôt péréquatif). Il existe donc déjà un effet de redistribution au niveau de l'alimentation du fonds (les communes qui participent le plus à l'alimentation sont celles dont la valeur du point d'impôt est plus élevée que la moyenne). Cet effet de solidarité, qui varie d'une année à l'autre en fonction des montants distribués par les différents instruments du fonds, s'ajoute aux effets de ces mêmes instruments, ainsi qu'aux effets de solidarité indirects générés par les factures cantonales et décrits auparavant.

Les trois instruments prévus par l'art. 8 let. a à c LPIC sont les suivants :

1. la couche population (art. 2 DLPIC) ;
2. la couche dite de solidarité (art. 3 DLPIC) ;
3. les dépenses thématiques (art. 4 DLPIC).

La *couche population* prévoit l'allocation de montants par habitant à toutes les communes selon une échelle comprenant sept paliers (art. 2 DLPIC). Le but de cette couche est de tenir compte du fait que certaines charges d'une commune tendent à augmenter en fonction de sa population. Il s'agit donc d'un mécanisme qui vise avant tout à compenser les charges particulières et les besoins structurels des villes.

La *couche solidarité* permet le versement d'une compensation aux communes qui ont une capacité financière inférieure à la moyenne cantonale. Pour déterminer le montant alloué à chacune de ces communes, l'écart entre sa valeur du point d'impôt péréquatif et la valeur moyenne de l'ensemble des communes est initialement calculé. 27% de cet écart (art. 3 DLPIC) est ensuite multiplié par la population de la commune et son coefficient d'imposition. Le montant ainsi obtenu est successivement encore pondéré en fonction du rapport entre le coefficient d'imposition de la commune et le coefficient moyen de l'ensemble des communes (art. 14 al. 1 let. b). Il s'agit donc d'une compensation directe des disparités de capacité financière entre les communes qui tient néanmoins compte, à deux reprises, de l'effort fiscal propre à chaque commune bénéficiaire dans la détermination des montants alloués.

Le volet des *dépenses thématiques* prévoit des allocations aux communes qui font face à des dépenses jugées relativement plus importantes que celles des autres communes, dans les domaines des transports (routes, transports publics urbains et régionaux, ainsi que transports scolaires) et des forêts (art. 4 DLPIC). Les dépenses prises en considération sont celles qui, pour une commune donnée, dépassent la valeur d'un point d'impôt, pour les charges liées aux forêts, et la valeur de huit fois son point d'impôt, pour les charges en matière de transport. La compensation s'élève à 75% des dépassements. Toutefois, ce pourcentage est réduit si le total des compensations à verser dépasse la valeur de 4,5 points d'impôt de l'ensemble des communes (art. 4 al. 2 DLPIC). La prise en compte de dépenses effectives des communes, et non de montants standardisés, rend les compensations dépendantes des choix budgétaires des communes, ainsi que de la qualité des données transmises annuellement par celles-ci à l'Etat.

Le dispositif est complété par trois mécanismes de plafonnement prévus à l'art. 8 let. d à f LPIC :

1. le plafonnement de l'effort (art. 5 DLPIC) ;
2. le plafonnement du taux (art. 6 DLPIC) ;
3. le plafonnement de l'aide (art. 7 DLPIC).

Le *plafond de l'effort* limite la contribution de toute commune au fond de péréquation et à la PCS à un nombre donné de points d'impôt. De manière transitoire, ce plafond est fixé à 48 points depuis 2020 et jusqu'en 2023 (cf. art. 9c et 9d DLPIC). Si la contribution péréquative d'une commune dépasse cette valeur, le dépassement est intégralement compensé par le fonds de péréquation (art. 5 al. 2 DLPIC).

Le *plafond du taux* alloue une aide aux communes qui verraient leur taux d'imposition dépasser 85 points (cible indexée à l'écart entre l'évolution de la PCS et celle du point d'impôt communal moyen), pour autant que ces communes affectent cette aide à la diminution de leur taux d'imposition.

Le *plafond de l'aide* limite l'aide péréquative globale en faveur d'une commune à l'équivalent de 8 points d'impôt. La valeur de plafonnement a été relevée à plusieurs reprises depuis 2013.

En tenant compte à la fois des montants versés et reçus du fonds de péréquation intercommunal et des montants versés par les communes au titre de la PCS, les plafonds ajoutent un élément d'interdépendance supplémentaire entre la péréquation directe et cette facture cantonale.

4.4. Rapport de la Cour des comptes et procédures judiciaires

En 2019, la Cour des comptes a réalisé un audit sur les dépenses thématiques (rapport n° 56 d'octobre 2019) dans le cadre duquel elle a constaté que les données fournies par les communes pour déterminer les retours péréquatifs en leur faveur n'étaient pas établies de manière harmonisée, entraînant ainsi pour partie des inégalités de traitement. De plus, des erreurs ayant engendré le versement de montants indus ont été relevées. Depuis, le questionnaire des dépenses thématiques a été clarifié par la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC) d'entente avec le Contrôle cantonal des finances (CCF). De surcroît, les réviseurs (ou la commission des finances / de gestion de la commune si cette dernière n'est pas soumise à l'obligation d'être révisée) doivent maintenant délivrer une attestation (rapport NAS 920 pour les réviseurs) confirmant qu'ils ont procédé aux vérifications suivantes relatives aux dépenses thématiques :

- réconciliation des montants déclarés dans le questionnaire avec les comptes de la commune et avec les montants d'origine lors de l'utilisation de clés de répartition ;
- contrôle du fait que les investissements comprennent uniquement des montants admis dans les périmètres des routes et des forêts figurant sur le questionnaire et qu'ils constituent des montants nets des amortissements cumulés et des subventions et autres recettes reçues ;
- contrôle du fait qu'il n'y a pas de charges non-admises ou de montants à double.

Des contrôles supplémentaires par pointage de la part de la DGAIC complètent le dispositif. Toutefois, la nature même des dépenses thématiques (compensation des charges de domaines très larges) laisse beaucoup de marge pour l'interprétation du périmètre admis. De plus, concernant certaines pratiques signalées par la Cour des comptes, la COPAR (commission paritaire Etat-communes en charge de la péréquation, cf. art. 11 LPIC) a décidé de ne pas proposer des mesures correctives immédiates dans l'attente, précisément, d'une nouvelle péréquation qui ne se basera plus sur les dépenses effectives.

Dans son audit de 2019, la Cour des comptes observait également que le système de péréquation dans son ensemble produit des effets volatils et difficilement prévisibles. En particulier, elle notait que la combinaison entre critères de besoins et critères de ressources pour calculer le retour péréquatif de plusieurs volets tend à compliquer le système et à rendre ses résultats peu lisibles. Elle constatait enfin que certaines communes en venaient à disposer, après péréquation, d'une capacité financière inférieure à celle de communes dont ladite capacité était pourtant plus faible avant l'application du système péréquatif. Or, ce dernier ne devrait en principe pas produire ce type d'effet, puisqu'il vise à atténuer les disparités de capacité financière entre communes, et non intervertir les positions des unes et des autres. Toujours selon la Cour des comptes, cet effet indésirable résulte notamment de la difficulté à maîtriser un modèle complexe où le critère de la capacité financière est non seulement intégré dans plusieurs mécanismes de la péréquation directe (couche solidarité, dépenses thématiques et plafonds), mais aussi à la base du financement du fonds de péréquation, de la PCS et de la facture policière. Il s'agit ici des défauts qui avaient déjà été soulevés par les intervenants du forum sur la péréquation de 2018.

À la suite de cet audit, 13 communes ont fait recours contre le décompte final de la péréquation 2019 auprès de la Cour de droit administratif et public (CDAP) du Tribunal cantonal. Par arrêt du 10 décembre 2021 (réf. GE.2020.0204/0208/0209), la CDAP a débouté les recourantes, tout en constatant que, au vu du montant de certaines contributions péréquatives, « *le système mis en place n'est cependant pas adéquat et entraîne des résultats qui ne sont conformes ni à l'autonomie communale définie par la Constitution vaudoise ni au principe de proportionnalité* » (cons. 8b). La CDAP a retenu à cet égard que la fixation du plafond de l'effort qui peut être exigé d'une commune au titre de la péréquation constitue une question politique et que c'est donc au pouvoir législatif qu'il revient de modifier la LPIC et la LOF afin de respecter ces principes. Un recours au Tribunal fédéral en matière de droit public a été interjeté par les 13 communes déboutées par la CDAP et est aujourd'hui toujours pendant.

Des recours ont également été déposés devant la CDAP en ce qui concerne les décomptes finaux de la péréquation 2020 (11 communes) et 2021 (36 communes). Les procédures sont toutes suspendues dans l'attente de l'arrêt du Tribunal fédéral sur le recours contre le décompte de la péréquation 2019.

5. PRÉSENTATION DU NOUVEAU SYSTÈME

5.1. Rappel de l'accord conclu en mars 2023 avec les faïtières des communes

Les modifications proposées par le présent projet découlent de l'accord conclu entre le Conseil d'Etat et les deux faïtières des communes (UCV et AdCV) le 30 mars 2023, accord dont le texte intégral est annexé au présent projet. Celui-ci prévoit notamment l'accélération et le renforcement du rééquilibrage financier en faveur des communes prévu par l'accord de 2020 entre l'Etat et l'UCV, une diminution, dès 2026, de la participation des communes aux augmentations des dépenses sociales concernées par la LOF et une architecture complète pour le nouveau système de péréquation, y compris les paramètres techniques de chacun de ses instruments. Cette architecture repose 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. Cette péréquation sera accompagnée d'une dotation minimale permettant de ramener les communes les plus faibles à un certain pourcentage 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 trafic urbain.

Afin de mettre ces principes en application, trois projets de lois sont présentés ici. L'accord conclu avec les faïtières des communes prévoit aussi d'autres éléments qui n'impliquent pas, ou pas encore, des modifications légales. Il s'agit notamment des éléments suivants :

- accord des parties sur le fait que le rééquilibrage financier supplémentaire accordé aux communes par l'Etat règle de manière définitive 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 ;
- accord des parties en vue de la mise en place d'un mécanisme de maîtrise des finances communales au plus tard dans le cadre de la révision de la loi sur les communes en cours d'élaboration ;
- engagement du Conseil d'Etat à ce que les éventuelles autres mesures prévues dans son programme de législature 2022-2027 touchant à l'imposition du revenu des personnes qu'il pourrait proposer

n'aient pas d'effets sur les recettes des communes, ainsi qu'à consulter les faîtières des communes avant l'adoption de toute autre mesure fiscale ayant des effets sur lesdites recettes ;

- engagement du Conseil d'Etat d'ouvrir des discussions, dans le but de conclure un accord, avec les faîtières 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 ;
- engagement des faîtières 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 ;
- renonciation des faîtières à exiger la compensation de l'indexation des barèmes des régimes sociaux prévue au 1^{er} janvier 2023 ;
- engagement des faîtières à soutenir publiquement le présent accord et à s'opposer à sa remise en cause d'une quelconque manière;
- proposition au Grand Conseil de quelques mesures transitoires relatives au système actuel pour l'année 2024. Ces mesures transitoires concernent le plafond de l'effort, qu'il est proposé de maintenir à 48 points d'impôt, et celui de l'aide, qui est proposé d'augmenter à 10 points d'impôt. Ces dispositions transitoires relatives à 2024 seront présentées au Grand Conseil dans le cadre du EMPD/L du budget 2024 afin d'en assurer l'entrée en vigueur avant la fin de l'année.

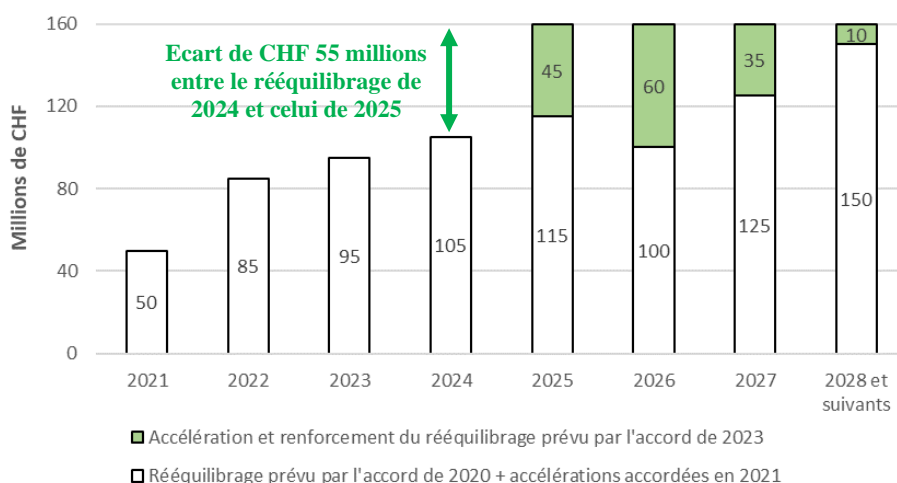
5.2. Participation à la cohésion sociale (PCS)

Ce chapitre présente les mesures relatives à l'accélération et le renforcement du rééquilibrage financier en faveur des communes prévu par l'accord de 2020 entre l'Etat et l'UCV, la diminution, dès 2026, de la participation des communes aux augmentations des dépenses sociales concernées par la LOF et la nouvelle répartition de la PCS ne tenant désormais plus compte du critère de la capacité financière.

5.2.1. Accélération et renforcement du rééquilibrage en faveur des communes (art. 17b LOF)

Par rapport à l'accord conclu en 2020 (v. ch. 3 ci-dessus), le présent projet prévoit une accélération supplémentaire du rééquilibrage en faveur des communes de manière à atteindre le montant-cible de CHF 150 millions par an dès 2025 déjà (contre 2028 prévu dans l'accord de 2020). De surcroît, ce montant-cible sera augmenté, de manière pérenne, de CHF 10 millions par an. Comme illustré par le tableau ci-dessous, l'accélération et le renforcement du rééquilibrage en faveur des communes engendreront une augmentation de CHF 55 millions entre le montant qu'il est prévu d'injecter en 2024 et celui qui devrait l'être en 2025, si le présent projet est adopté (voir flèche verte dans le tableau).

Rééquilibrage financier en faveur des communes avant et après accord de 2023 (2021-2028)



Cette augmentation a pour but de permettre une transition en douceur entre l'ancien et le nouveau système de péréquation, l'entrée en vigueur de ce dernier étant prévue au 1^{er} janvier 2025. À cet effet, le présent projet prévoit de réallouer un maximum de CHF 55 millions issus du montant annuel du rééquilibrage financier prévu pour 2025 et les années suivantes au financement de certains instruments du nouveau système de péréquation (péréquation verticale), ainsi qu'au versement d'une compensation transitoire pour les communes désavantagées par le changement de système (cette compensation transitoire sera détaillée plus loin dans ce rapport explicatif). La part du montant du rééquilibrage qui ne sera pas utilisée pour financer ces mécanismes (ainsi que, à terme, le montant consacré à la compensation transitoire), sera utilisée pour réduire le montant de la PCS.

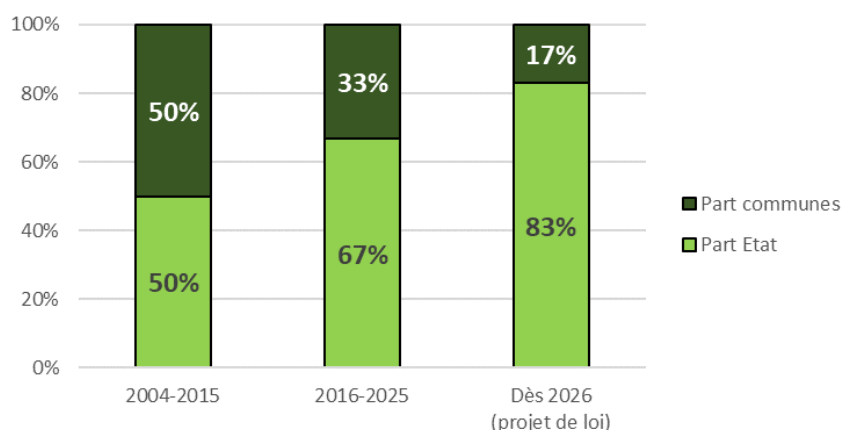
Pour l'Etat, l'accélération et le renforcement du rééquilibrage financier en faveur des communes décrits dans cette section représenteront une charge supplémentaire de CHF 140 millions entre 2025 et 2027 (cf. montants mis en évidence pour cette période de trois ans dans la figure ci-dessus). Cette charge sera couverte par le préfinancement constitué lors du bouclage des comptes 2022, ce qui permettra de respecter la planification financière établie en début de législature. Le rééquilibrage prévu par l'accord de 2020, ainsi que le renforcement de CHF 10 millions par an dès 2028 seront en revanche financés par le budget ordinaire de l'Etat.

Les modifications légales permettant de concrétiser l'accélération et le renforcement du rééquilibrage financier décrits dans cette section se retrouvent aux art. 17b et 19a du projet de révision de la LOF.

5.2.2. Nouvelle répartition des augmentations des dépenses sociales (art. 17a LOF)

Depuis 2016, les communes assument un tiers (33,3%) des augmentations par rapport à 2015 des dépenses sociales faisant l'objet d'une répartition entre l'Etat et les communes. Entre 2004 et 2015, ces augmentations étaient prises en charge à parts égales par l'Etat et les communes (50/50). Le présent projet prévoit de diminuer encore davantage la part des communes aux augmentations des dépenses sociales : dès 2026, ce ne seraient plus que 17% des augmentations de la PCS qui leur seraient imputés, contre 83% à charge de l'Etat. Les montants supplémentaires (par rapport à la situation actuelle) assumés chaque année par l'Etat seront proportionnels aux augmentations annuelles des dépenses sociales.

Répartition entre l'Etat et les communes des augmentations des dépenses sociales selon la LOF



La diminution de la part des communes aux augmentations des dépenses sociales, telle qu'elle est proposée dans le présent projet, donne une dimension dynamique au rééquilibrage en faveur des communes, à la différence de l'accord de 2020 qui prévoyait un rééquilibrage fixe de CHF 150 millions par an dès 2028. Comme déjà expliqué plus haut, ce rééquilibrage dynamique en faveur des communes serait en définitive proportionnel aux augmentations annuelles des dépenses sociales : plus ces augmentations seront importantes, plus le rééquilibrage dynamique en faveur des communes le sera également. Il en découle un meilleur respect du principe de l'équivalence fiscale, ce qui est une des aspirations fondamentales de l'initiative SOS Communes. Toutefois, le projet présenté ici ne va pas

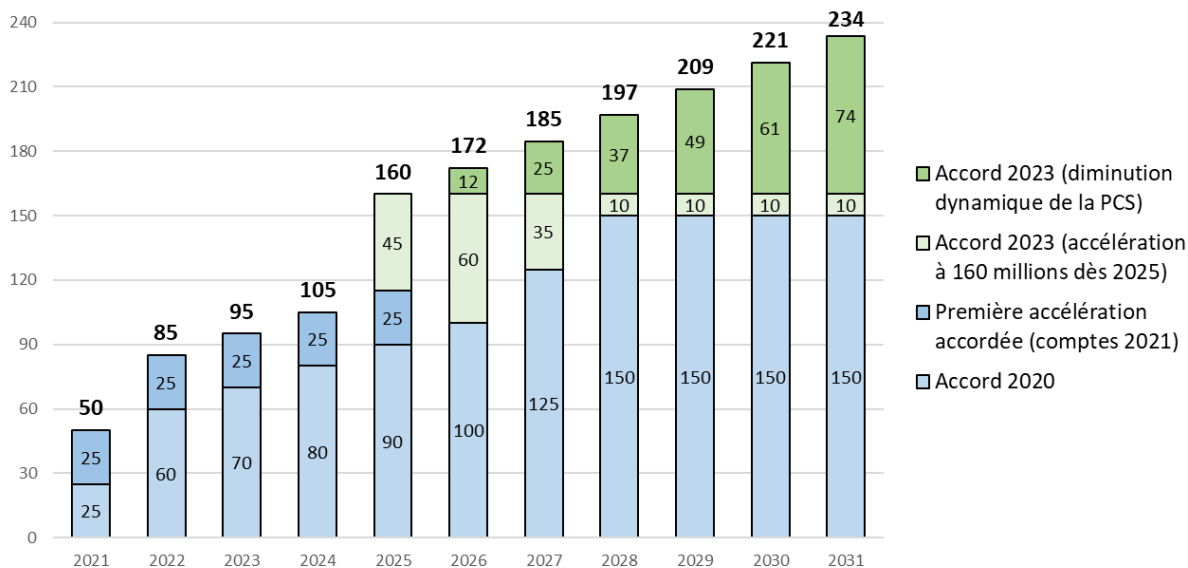
jusqu'à faire peser la totalité de la dynamique des dépenses sociales sur l'Etat. De l'avis du Conseil d'Etat, cela ne serait pas pertinent, parce que les communes sont et resteront des actrices importantes de la politique sociale cantonale (par exemple via leur participation au Conseil de politique sociale) et que les dépenses sociales ne sont pas uniquement influencées par des décisions cantonales, mais aussi par des décisions de la Confédération et par d'autres facteurs exogènes comme les évolutions démographiques (par exemple le vieillissement) et la conjoncture économique. Ces éléments justifient le choix de faire peser les coûts du maintien de la cohésion sociale sur l'ensemble de l'assiette fiscale du canton, et pas uniquement sur l'Etat. C'est d'ailleurs l'approche adoptée par pratiquement tous les autres cantons. Dans la mesure où cela touche également leur population, les communes doivent demeurer actrices de cette politique.

Si on part de l'hypothèse d'une augmentation des dépenses sociales à répartir de CHF 75 millions par an (et donc d'une augmentation de la PCS – avant effets du nouvel accord – de CHF 25 millions par an)¹, un montant de CHF 12,25 millions par an à charge de l'Etat s'ajoutera aux montants forfaitaires prévus par l'accord de 2020 et par leur accélération et renforcement prévus par le nouvel accord. La figure ci-dessous présente une évolution possible des bénéficiaires de l'accord pour les communes d'ici 2031. Le coût pour l'Etat découlant des accords correspond évidemment aux bénéfices pour les communes.

La diminution proposée de la part des communes à l'augmentation des dépenses sociales permettra également de neutraliser les conséquences dynamiques pour les communes avec une faible capacité financière du passage à une répartition de la PCS en francs par habitant (voir prochaine section).

Les modifications légales permettant de concrétiser la diminution de la part des communes aux augmentations des dépenses sociales sont ancrées à l'article 17a du projet de révision de la LOF.

Somme des effets de l'accord de 2020 et du nouvel accord d'ici 2031 (millions de francs)



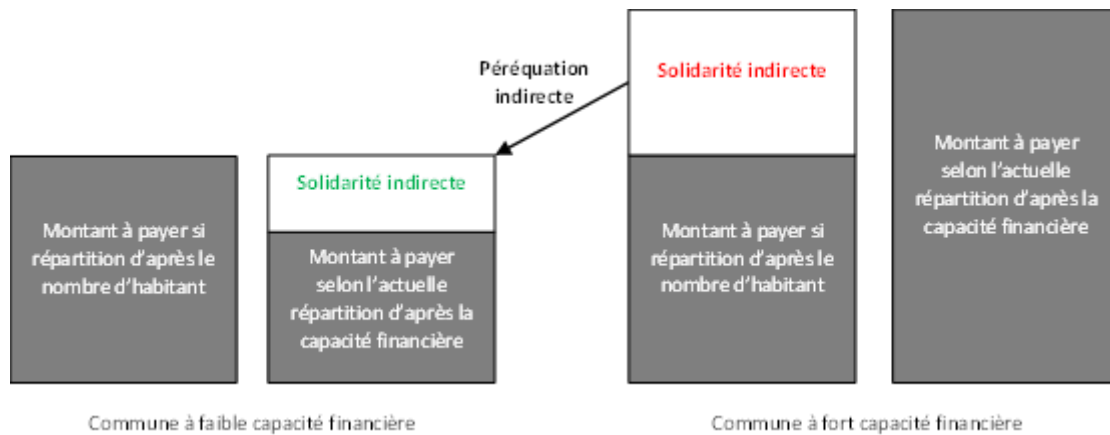
5.2.3. Nouvelle répartition de la PCS entre les communes (art. 18 LOF)

En utilisant des critères de capacité financière pour répartir la PCS entre les communes, le système de péréquation actuel greffe des effets de solidarité indirects entre les communes (horizontaux) sur la répartition des coûts de la politique sociale entre l'Etat et les communes. De facto, les communes avec une capacité financière élevée paient une proportion plus importante de la PCS afin de réduire celle mise

¹ Cette augmentation hypothétique correspond à l'augmentation moyenne des dépenses sociales entre 2015 et 2020, l'année 2020 étant la dernière n'étant pas affectée par les effets du rééquilibrage prévu par l'accord de 2020.

à la charge des communes avec une capacité financière plus faible. La répartition actuelle de la PCS poursuit donc à la fois un but de répartition des charges et un but de péréquation horizontale. Ce mélange de logiques différentes conduit à des flux financiers fort complexes et difficiles à piloter, ainsi qu'à un manque de transparence. Il est d'ailleurs expressément prohibé par plusieurs cantons (p.ex. BE et FR).

Effets de solidarité indirects générés par la répartition de la PCS selon la capacité financière



Bien que le système actuel réduise déjà fortement les disparités entre les communes (notamment via la solidarité indirecte générée par la répartition de la PCS), il répartit les augmentations de la PCS sur la base de la capacité financière des communes avant l'application du système de péréquation de sorte que les parts desdites augmentations mises à la charge des communes ne correspondent pas à leur situation réelle. Cela crée des distorsions importantes du système en défaveur des communes à forte capacité financière. De surcroît, le lien entre le montant de la PCS et les effets de péréquation qu'elle génère pose un problème de pilotage, car l'intensité de la solidarité intercommunale tend à changer en raison de décisions qui, au départ, devaient concerner exclusivement le domaine de la politique sociale. En modifiant constamment l'intensité de la solidarité intercommunale, les augmentations de la PCS conduisent donc à une instabilité de la solidarité générée par le système.

Pour les raisons précitées, ce projet prévoit d'abandonner la répartition de la PCS en fonction de la capacité financière et de la remplacer par une répartition en francs par habitant. Il s'avère que tous les autres cantons utilisent déjà depuis longtemps le critère de la population pour répartir entre les communes leur part au financement de la politique sociale. Il est important de souligner qu'il ne s'agit pas de supprimer la solidarité indirecte générée par l'actuelle répartition de la PCS, mais plutôt de générer à nouveau cette solidarité au travers d'un instrument plus adéquat qui permet de réduire les disparités de capacité financière entre les communes d'une manière bien plus simple et transparente : la péréquation des ressources.

Toutes choses étant égales par ailleurs, les communes avec une capacité financière inférieure à la moyenne subiront des augmentations de la PCS plus importantes avec une répartition de cette participation en francs par habitant qu'avec le système actuel (voir tableau ci-dessous). Toutefois, nous sommes dans une situation où la dynamique des charges va évoluer en faveur des communes, car l'augmentation de la PCS sera à peu près divisée par deux pour les communes dès 2026 (voir section précédente). Avec le nouveau système, pour l'écrasante majorité des communes avec une capacité financière inférieure à la moyenne, la dynamique de la PCS sera comparable ou inférieure à celle générée par le système actuel. Les communes qui devront absorber une dynamique de la PCS plus importante qu'avec le système actuel, sont des communes qui bénéficieront de l'introduction d'une dotation minimale (voir sections suivantes), laquelle leur permettra de disposer de la même capacité financière, après péréquation, qu'une commune avec une capacité financière avant péréquation égale à 50% de la moyenne – et donc initialement supérieure à la leur. Il ne serait donc pas équitable de faire bénéficier ces communes d'une dynamique de la PCS plus favorable que celle appliquée aux autres communes.

Les modifications légales permettant de concrétiser le passage à une répartition de la PCS en fonction de la population se retrouvent à l'art. 18 LOF. De surcroît, à l'instar de ce que font d'autres cantons, l'art. 3 de la nouvelle loi sur la péréquation intercommunale rappelle que le critère de la capacité financière ne devrait plus être utilisé ni dans les subventions cantonales aux communes, ni pour la répartition de montants dus par les communes au Canton (principe de l'interdiction de la péréquation indirecte).

5.3. Facture policière (art. 45 LOPV)

Depuis son introduction en 2012, la facture policière est calculée sur la base d'un régime transitoire instauré d'entente entre le Conseil d'Etat et les faïtières des communes. La détermination d'une solution définitive a été reportée à plusieurs reprises. De surcroît, la répartition de cette facture entre les communes est de plus en plus contestée par les communes non-déléгатrices, car deux-tiers de cette facture pèsent aujourd'hui sur l'ensemble des communes, y compris sur les communes qui financent déjà de manière significative les missions générales de police en finançant leur propre police. Enfin, la répartition de la facture policière entre les communes s'appuie sur des critères de capacité financière, ce qui introduit les mêmes problèmes de complexité et transparence déjà mentionnés pour la PCS.

Ce projet propose de pérenniser la méthode de calcul actuel de la facture policière. Cela revient à retenir le montant d'environ CHF 71 millions facturé pour 2022 et de l'actualiser annuellement à hauteur de 1,5%, comme cela a été le cas jusqu'à maintenant. L'Etat renonce ainsi à la facturation d'environ CHF 30 millions par an qui auraient permis d'ajuster, comme prévu par l'art. 45 LOPV, le montant de la facture policière au coût réel des MGP accomplies par la Police cantonale. La part du socle sécuritaire commun est fixée à 35%, cela sur la base d'une analyse du journal des interventions de la Police cantonale, ainsi que du constat d'une augmentation de la part du coût des MGP relatives aux manifestations, notamment sportives. Ce socle serait réparti en francs par habitant. La part à charge des déléгатrices est quant à elle répartie à 50% en fonction de la population et à 50% selon des chiffres pondérés de ladite population. Cette manière de procéder permet de tenir compte des coûts sécuritaires supplémentaires liés à la taille des communes tout en reconnaissant que celle-ci n'est pas le seul facteur explicatif de ces coûts. On signale enfin que, par souci de cohérence, la pondération de la population pour la facture policière utilise les mêmes paliers que la couche population de la péréquation directe.

Les modifications proposées constituent une solution de consensus entre les communes déléгатrices et les autres, laquelle a été rendue possible uniquement par la renonciation de l'Etat de réclamer le paiement du « juste prix » pour la facture policière. Elles engendreront une augmentation des contributions à la facture policière pour les communes déléгатrices, en particulier pour les plus peuplées. Selon le projet proposé, la part déléгатrices d'une commune de 7'500 habitants augmenterait à CHF 1'100'000 et celle d'une commune de 10'000 habitants à CHF 1'550'000. Toutefois, ces montants demeureraient encore bien au-dessous des coûts de police communale d'une commune de taille similaire, mais aussi des coûts effectifs assumés par la Police cantonale pour les MGP déléguées. De plus, ces augmentations visent à corriger la situation actuelle qui est problématique dans la mesure où une trop grande partie du coût des MGP déléguées est assumée par les communes avec police. Enfin, pour certaines communes, des augmentations de la facture policière pourraient être compensées (en tout ou en partie) par le nouveau système de péréquation, raison pour laquelle il convient d'analyser les effets globaux des changements proposés par ce projet et ne pas se limiter à une vision par domaine. À cet égard, il convient de relever que, pour les communes avec une faible capacité financière, une partie des augmentations de la facture policière dans le présent projet s'explique par la suppression de la solidarité indirecte générée par le recours au critère de la capacité financière, solidarité que la péréquation des ressources reprendra.

La nature forfaitaire du montant de la facture policière pose un problème dans le cas où une commune disposant de sa propre police décide de déléguer les MGP à la Police cantonale (ou vice-versa). En effet, ces changements de statut impactent l'ampleur des prestations que la Police cantonale doit fournir aux communes, et donc ses charges, sans pour autant modifier le montant de la facture policière. Afin de pallier ce problème, un mécanisme d'adaptation basé sur des facturations ad hoc est prévu. Avec ce mécanisme, si une commune ayant sa propre police décidait de déléguer ses MGP à la Police cantonale, elle ferait l'objet d'une facturation ad hoc, qui viendrait s'ajouter à la facture policière. Elle ne participerait en revanche pas à la répartition de la part de la facture policière à charge des autres

déléгатrices, mais paierait uniquement sa part au socle sécuritaire commun. Le montant de la facturation ad hoc correspondrait à la « part déléгатrices » d'une commune avec une même population. Dans le cas contraire, soit si une commune décidait de créer ou d'intégrer une police intercommunale, sa contribution en tant que déléгатrice serait déduite de la facture policière, de façon à ce que la part payée par les autres déléгатrices n'augmente pas.

Les modifications légales y relatives se trouvent à l'art. 45 du projet de révision de la LOPV. La compensation des effets pour les communes d'une éventuelle révision du mode de calcul des coûts pour l'exercice des MGP prévue par l'art. 17b al. 2 let. c LOF est supprimée, car désormais obsolète.

5.4. Nouvelle péréquation – Principes de base

Toute péréquation poursuit au moins deux buts : atténuer les disparités fiscales dues à des différences de capacité financière et atténuer les disparités fiscales dues à des différences de besoins structurels. S'y ajoute parfois le but de compenser les charges particulières des villes. Ce dernier existe dans l'actuelle LPIC et il sera donc maintenu dans la nouvelle péréquation. Afin d'avoir un système simple, transparent et facile à piloter, il est nécessaire de prévoir des mécanismes poursuivant de manière spécifique et exclusive chacun de ces buts. Pour commencer, une péréquation des ressources doit être instaurée afin de réduire les écarts de capacité financière entre les communes, cela indépendamment de leurs besoins structurels et de leurs charges particulières. Une péréquation des besoins structurels intervient seulement dans un deuxième temps. Lors de cette deuxième étape, les écarts de capacité financière ont déjà été réduits par la péréquation des ressources. La péréquation des besoins structurels peut ainsi être conçue sans tenir compte de la capacité financière des communes. Enfin, une compensation pour les charges particulières des villes peut être introduite, laquelle tiendra également compte du fait que la capacité financière et les besoins structurels sont déjà compensés.

5.5. Péréquation des ressources

5.5.1. Revenu fiscal standardisé (art. 2, let. a LPiV)

La péréquation des ressources se base sur le concept de capacité financière. La capacité financière d'une commune correspond à son revenu fiscal standardisé, c'est-à-dire aux revenus fiscaux qu'elle serait potentiellement en mesure de générer si elle appliquait le coefficient d'imposition moyen pondéré (y compris impôt spécial affecté à des dépenses déterminées) de l'ensemble des communes vaudoises, ainsi qu'un taux standard de 1‰ pour l'impôt foncier. Concrètement, il faut procéder en trois étapes :

- 1) Dans une première étape, les impôts qui dépendent du coefficient d'imposition communal² sont divisés par le coefficient de la commune et multipliés par le coefficient moyen de l'ensemble des communes. Par exemple, une commune avec un taux de 70 et des impôts qui dépendent du coefficient de CHF 2'100'000 aura un revenu déterminant de CHF 2'023'000 (CHF 2'100'000 divisés par 70 et multipliés par le coefficient communal moyen pondéré de 67,43) ;
- 2) ensuite, l'impôt foncier est divisé par le taux spécifique de la commune et multiplié par un taux standard de 1‰. Par exemple, une commune avec un taux d'impôt foncier de 1,5‰ et des impôts de CHF 150'000 aura un revenu déterminant de CHF 100'000 (150'000 divisé par 1,5‰ et multiplié par 1‰, c'est-à-dire par le taux d'impôt foncier « standard » prévu par la loi) ;
- 3) enfin, les revenus calculés aux points précédents sont additionnés aux revenus effectifs des autres impôts qui ne dépendent pas directement du coefficient (impôt à la source et impôt sur les immeubles des sociétés) afin d'obtenir le revenu fiscal standardisé de la commune.

² Impôt sur le revenu et sur la fortune des personnes physiques (y compris bénéfice et prestations en capital), impôt spécial affecté à des dépenses déterminées, impôt sur le bénéfice net et sur le capital des personnes morales (y compris l'impôt minimum), l'impôt spécial dû par les étrangers (forfaits fiscaux) et la compensation RFFA. À noter que les dispositions légales actuelles relatives au calcul et à la répartition de la compensation RFFA sont reprises à l'art. 16 de la nouvelle loi.

De facto, le revenu fiscal standardisé reprend les mêmes impôts que la valeur du point d'impôt péréquatif actuel, à l'exclusion de l'impôt personnel, car prélevé uniquement par une minorité des communes. Toutefois, il les additionne avec une méthode dite de « système d'impôt représentatif » qui détermine les ressources fiscales potentielles des communes à parité de charge fiscale, cela sans pour autant reproduire les distorsions du système actuel. Cette méthode est utilisée aussi dans les autres cantons.

Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, les contributions qui sont la contrepartie d'un service ou qui servent à couvrir des frais déterminés (contributions causales) n'entrent pas dans le calcul du revenu fiscal standardisé des communes, car ces contributions n'augmentent pas la capacité financière, leur encaissement étant destiné à couvrir des dépenses spécifiques. En revanche, les amendes pour soustraction fiscale sont désormais exclues du calcul du revenu fiscal standardisé. Enfin, le groupe de travail technique NPIV a également examiné l'éventualité de tenir compte des revenus (au net des charges) du patrimoine financier. Cette option a été écartée en raison des difficultés techniques propre à l'estimation de ces revenus (notamment distinction subtile entre patrimoine financier et patrimoine administratif, dépendance vis-à-vis de la qualité et de l'intégralité des données comptables des communes et difficulté de tenir compte correctement du patrimoine financier « délocalisé » dans des associations intercommunales ou même dans des sociétés anonymes). À ce jour, seul un canton (LU) tient compte des revenus nets du patrimoine financier dans sa péréquation intercommunale.

5.5.2. Principe et taux de solidarité (art. 6 LPiV)

Une fois le revenu fiscal standardisé des communes déterminé, la mise en application d'une péréquation des ressources est relativement simple. En effet, une péréquation des ressources ne fait que comparer le revenu fiscal standardisé par habitant de chaque commune avec le revenu fiscal standardisé par habitant moyen de l'ensemble des communes. Les communes dont le revenu fiscal standardisé par habitant est supérieur à la moyenne cantonale contribuent à la péréquation des ressources pour un montant correspondant à un pourcentage donné de l'écart à la moyenne. En revanche, les communes dont le revenu fiscal standardisé est inférieur à la moyenne cantonale reçoivent de la péréquation des ressources un montant correspondant à un pourcentage donné (identique au précédent) de l'écart à la moyenne.

Afin de répliquer globalement l'intensité de la solidarité actuelle entre les communes, il est prévu d'utiliser un taux de 80% pour la péréquation des ressources. Un tel pourcentage, qui résulte d'une appréciation politique et figure expressément dans l'accord conclu avec les faïtières, permet à la péréquation des ressources de neutraliser 80% des disparités de capacité financière entre les communes. En comparaison intercantonale, la péréquation vaudoise continuerait à être l'une des plus solidaires.

Exemples

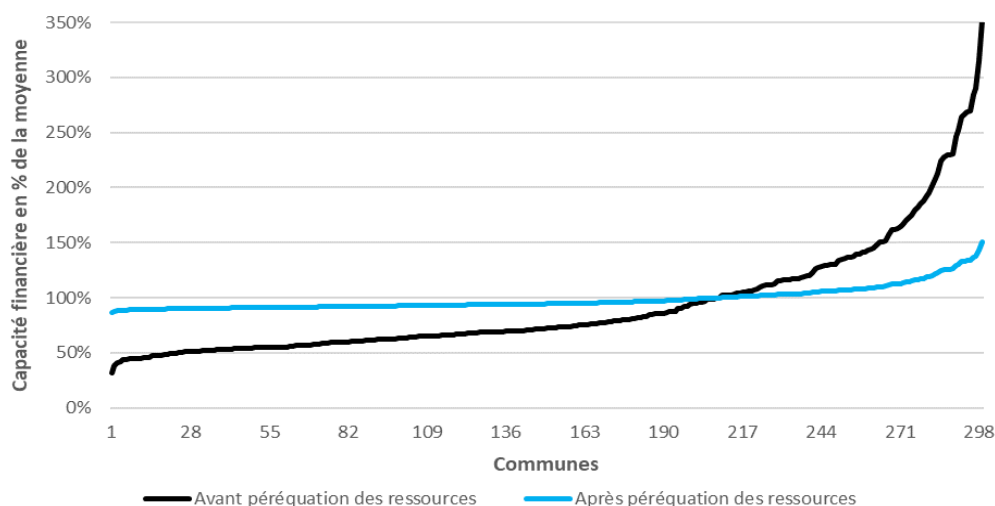
1) Une commune de 10'000 habitants dispose d'un revenu fiscal standardisé de CHF 16'000'000. Son revenu fiscal standardisé par habitant est donc de CHF 1'600. Le revenu fiscal standardisé moyen par habitant étant de CHF 3'270, le manco par rapport à la moyenne est de CHF 1'670 par habitant. La commune reçoit de la péréquation des ressources un montant par habitant égal à 80% de ce manco (CHF 1'336), ce qui, une fois multiplié par la population, correspond à une compensation de CHF 13'360'000.

2) Une commune de 10'000 habitants dispose d'un revenu fiscal standardisé de CHF 50'000'000. Son revenu fiscal standardisé par habitant est donc de CHF 5'000. Le revenu fiscal standardisé moyen par habitant étant de CHF 3'270, l'excédent par rapport à la moyenne est de CHF 1'730 par habitant. La commune doit verser à la péréquation des ressources un montant par habitant égal à 80% de cet écart (CHF 1'384), ce qui, une fois multiplié par la population, correspond à un versement de CHF 13'840'000.

La figure ci-dessous illustre le revenu fiscal standardisé par habitant exprimé en pourcent de la moyenne des 300 communes vaudoises avant et après les effets de la péréquation des ressources (données 2022). On constate une nette diminution des disparités de capacité financière après péréquation des ressources, avec un revenu fiscal standardisé par habitant se resserrant dans une fourchette allant de 86,4% à 150,6%,

cela à partir d'une situation avant péréquation qui allait de 31,9% à 352,8%.³ On constate aussi que cette péréquation des ressources est respectueuse du classement des communes : la Xème commune avec le plus de ressources potentielles demeure la Xème commune aussi après la péréquation des ressources, ce qui, comme relevé ci-dessus, n'est pas le cas dans le système actuel.

Capacité financière en pourcent de la moyenne avant et après péréquation des ressources



Le taux de prélèvement de 80% détermine une limite inférieure, non contraignante, pour le coefficient d'imposition communal. En effet, si le coefficient d'une commune est inférieur à 80% du coefficient moyen (c'est-à-dire inférieur à 53,9 points en 2022), elle se met dans la situation de devoir verser à la péréquation des ressources plus d'un franc pour chaque franc de recettes supplémentaires encaissées.⁴ Six communes (environ 8'409 habitants) seraient concernées selon leurs coefficients de 2022. Des situations similaires existent déjà dans le système actuel, mais le coefficient minimal permettant de les éviter est volatile. Avec la nouvelle péréquation, il est en revanche mathématiquement impossible qu'une commune avec un coefficient de 53,9 points ou plus puisse se retrouver, comme la commune de Mies en 2017, à perdre de l'argent en raison de l'arrivée d'un nouveau contribuable. Avec la péréquation des ressources, un plafond de l'effort n'est plus nécessaire. Chaque commune demeure ainsi libre de fixer son taux d'imposition tout en étant au fait des conséquences en cas de fixation d'un taux trop bas. Ainsi, l'institution d'une péréquation des ressources avec un taux de prélèvement respecte à la fois le principe constitutionnel de l'autonomie communale en matière d'impôts et celui, également constitutionnel, de l'atténuation des inégalités de charge fiscale consécutives à des différences de capacité contributive entre les communes.

5.5.3. Dotation minimale (art. 7 LPiV)

Pour garantir plus de ressources supplémentaires aux communes financièrement les plus faibles sans charger excessivement les autres communes, il sera introduit un mécanisme complémentaire à la péréquation des ressources, sous la forme d'une dotation minimale. Il s'agit d'un instrument péréquatif qui existe dans plusieurs autres cantons. Concrètement, toutes les communes qui, compte tenu des effets de la péréquation des ressources, continuent à disposer d'une capacité financière inférieure à 90% de la

³ Le cas extrême de Vaux-sur-Morges (994,9% avant effets péréquatifs et 279% après) n'est pas illustré dans la figure.

⁴ Une commune avec un coefficient d'imposition égal à 80% de la moyenne cantonale encaisse uniquement 80% de son revenu fiscal standardisé, revenu qu'on rappelle être calculé sur la base du coefficient moyen. Du coup, un prélèvement de 80% sur chaque franc de recettes supplémentaires équivaut aux recettes supplémentaires effectivement encaissées par la commune.

moyenne cantonale bénéficieront d'une contribution complémentaire leur permettant d'atteindre ce seuil de dotation minimale. Cet instrument sera financé par l'Etat dans le cadre de la péréquation verticale.

En raison du taux de solidarité très important de la péréquation des ressources, toutes les communes avec une capacité financière avant péréquation égale à au moins à 50% de la capacité financière moyenne atteignent le seuil de 90% après péréquation sans bénéficier de la dotation communale. Selon les données 2022, 23 communes n'atteignent pas ce seuil. Ces communes sont donc ramenées à la dotation minimale de 90% par le biais d'un versement complémentaire total de CHF 1,6 millions. Il est intéressant de souligner que la dotation minimale suit une logique opposée à celle du plafond de l'aide, qui est abandonné, car elle aide davantage les communes les plus faibles plutôt qu'elle ne les pénalise.

Exemple

Reprenons le cas de la commune de 10'000 habitants illustré dans le premier exemple ci-dessus. En recevant CHF 13'360'000 de la péréquation des ressources, son revenu fiscal standardisé devient de CHF 29'360'000. Du moment que 90% du revenu fiscal standardisé moyen correspond à CHF 29'450'000, la commune reçoit une compensation complémentaire de CHF 90'000 au titre de la dotation minimale. Le chiffre de CHF 29'450'000 correspond au revenu fiscal standardisé de l'ensemble des communes divisé par la population cantonale et multiplié ensuite par la population de la commune.

5.5.4. Prélèvement sur les impôts dits conjoncturels (art. 8 LPiV)

Le revenu fiscal standardisé ne tient pas compte des impôts dits conjoncturels (droits de mutation, impôt sur les successions et les donations, impôt sur les gains immobiliers et impôt sur les frontaliers). En même temps, le financement de la PCS ne prévoit plus un prélèvement sur ces impôts. Cette décision s'explique par la volonté de ne plus faire dépendre le montant de la PCS payé par chaque commune d'un facteur qui n'a rien à voir avec la politique sociale, comme l'évolution des impôts conjoncturels. Du moment que les revenus issus de ces impôts varient de manière significative d'une commune à l'autre, il convient néanmoins de prévoir un mécanisme pour atténuer également les différences de capacité financière engendrées par ces impôts. Par conséquent, les prélèvements conjoncturels sont maintenus (30% sur l'impôt sur les frontaliers, ainsi que 50% pour les droits de mutation, l'impôt sur les successions et les donations et l'impôt sur les gains immobiliers), mais les montants perçus à travers ce mécanisme seront désormais directement redistribués aux communes, en francs par habitant.

5.5.5. Remarques conclusives

En conclusion de cette section, il convient de rappeler une nouvelle fois que la péréquation des ressources est conçue de manière à être le seul et unique instrument visant l'atténuation des disparités de capacité financière entre les communes. Pour cette raison, les autres instruments de la péréquation ne doivent pas tenir compte de la capacité financière des communes, et à fortiori pas de leur capacité financière avant péréquation des ressources, car celle-ci ne reflète évidemment plus leur situation réelle. De même, avec une péréquation des ressources, il n'y a plus de raison d'utiliser des critères de capacité financière dans la répartition des factures cantonales ou dans l'attribution de subventions. Si pour une raison ou une autre l'atténuation des disparités de capacité financière générée par la péréquation des ressources ne devait pas donner satisfaction, c'est uniquement cette dernière qui devra être revue.

5.6. Péréquation des besoins structurels

5.6.1. Principe de base

En raison de plusieurs facteurs, fournir des services similaires n'engendre pas les mêmes charges par habitant dans toutes les communes. Les communes les plus touchées par ces facteurs finissent donc par exercer, à parité de capacité financière et de services, une pression fiscale plus lourde que les autres sur leurs contribuables. La péréquation des besoins structurels vise à atténuer les disparités de charge fiscale entre les communes liées à des différences de charges dues à des facteurs sur lesquels les communes n'ont aucune prise. Il ne s'agit donc pas nécessairement d'intervenir dans les domaines où les communes doivent faire face à des charges importantes, mais plutôt dans les domaines où les charges à assumer varient beaucoup d'une commune à l'autre en raison de facteurs qui échappent à leur contrôle.

Compenser les communes en fonction de leurs dépenses effectives ne permet pas d'atteindre ce but, car ces dépenses comprennent aussi toutes les charges générées par des décisions politiques, comme le fait d'offrir des services non obligatoires ou de services obligatoires avec une qualité supérieure aux standards usuels de la plupart des communes. Les autres cantons ont déjà tous intégré ce principe.

L'approche utilisée dans les autres cantons, et repris dans ce projet, est celui de compenser les communes sur la base d'indicateurs objectifs mesurant des facteurs structurels (c'est-à-dire liés aux caractéristiques de la commune qui échappent à son contrôle). Pour qu'un facteur puisse être pris en compte, il doit exister un lien de causalité avec des charges plus importantes que la norme. Ces indicateurs sont généralement de nature géo-topographique et socio-démographique. Les indicateurs retenus ici comme les plus pertinents sont la surface productive, l'altitude et la déclivité du territoire, ainsi que le nombre d'enfants domiciliés dans une commune et suivant la scolarité obligatoire dans un établissement public. Ce dernier nombre est pondéré pour tenir compte des distances maison-école. Ces facteurs ont été retenus car ils sont les mieux à même de permettre la compensation des charges les plus significatives des communes qui sont générées par des éléments sur lesquels ces dernières n'ont aucune prise.

5.6.2. Surface productive par habitant (art. 11 LPIV)

La surface productive d'une commune englobe ses surfaces d'habitats et d'infrastructures, ses surfaces agricoles et ses surfaces boisées. La surface productive par habitant permet de déterminer l'ampleur relative des charges liées à la gestion de territoire (notamment la gestion des forêts et des routes) qui doivent être assumées par chaque citoyen de la commune. En effet, l'indicateur de la surface productive est fortement corrélé avec d'autres indicateurs comme la surface boisée ou les kilomètres de routes. Plus la surface productive par habitant est élevée, plus les charges par habitant liées à la gestion du territoire tendent à être importantes. De plus, une surface productive par habitant élevée est aussi l'indicateur d'une population dispersée, et donc plus difficile à servir. Ce critère permet ainsi d'englober plusieurs charges spécifiques des communes liées aux particularités de leur territoire, tels que celles, déjà prises en compte actuellement dans les dépenses thématiques, de l'entretien des routes et des forêts.

Concrètement, il est proposé de compenser les communes avec une surface productive par habitant supérieure à 120% de la médiane⁵ des surfaces productives par habitant de l'ensemble des communes. Le paramètre de 120% est introduit afin de cibler la compensation sur les communes dont la situation géographique est clairement distincte de celle de la majorité des communes. La compensation serait de CHF 100 par hectare supplémentaire par rapport à ce seuil de référence (le montant est indexé à l'indice des prix à la consommation, élément non considéré dans les exemples). Selon les chiffres 2022, 134 communes seraient concernées, pour un total de CHF 7,7 millions. Le critère choisi permettra d'adapter ce montant en fonction de l'évolution des disparités entre les communes en matière de surface productive par habitant. En effet, l'option consistant à attribuer un montant forfaitaire global à ce volet de la péréquation a été écarté pour éviter l'apparition d'un décalage entre les besoins structurels effectifs

⁵ En statistique, la médiane est la valeur partageant une distribution de plusieurs valeurs en deux parties d'effectifs égaux.

des communes et les moyens consacrés par le système à la compensation de ceux-ci. Comme déjà indiqué, l'ensemble des montants de la péréquation des besoins seront financés par l'Etat.

Exemples

1) une commune de 1'000 habitants compte une surface productive de 1'400 hectares. Le 120% de la médiane des surfaces productives par habitant de l'ensemble des communes est de 0,8. Pour égaler cette médiane, la commune devrait avoir une surface productive de 800 hectares (0,8 multiplié par la population de 1'000 habitants). En ayant une surface productive supérieure de 600 hectares par rapport à ce seuil, elle reçoit une compensation de CHF 60'000 (600 hectares multipliés par le forfait de CHF 100).

2) une commune de 1'000 habitants compte une surface productive de 500 hectares. Le 120% de la médiane des surfaces productives par habitant de l'ensemble des communes est de 0,8. Pour égaler cette médiane, la commune devrait avoir une surface productive de 800 hectares (0,8 multiplié par la population de 1'000 habitants). En comptant une surface productive inférieure à ce seuil, la commune ne reçoit aucune compensation.

5.6.3. Altitude et déclivité du territoire (art. 12 LPiV)

Même si une commune avec une surface par habitant supérieure à la norme tendra à devoir assumer des charges par habitant plus élevées pour la gestion de ce territoire, il n'est pas certain que deux communes avec la même surface par habitant aient des charges similaires. En particulier, des facteurs comme l'altitude et la déclivité, avec leurs conséquences en termes de conditions météorologiques et de défis en matière d'infrastructures, peuvent aussi alimenter des disparités de charges entre les communes. Le deuxième volet de la péréquation des besoins structurels vise ainsi ces facteurs. Concrètement, il est proposé d'octroyer une compensation aux communes ayant une altitude centrale de 700 mètres ou plus avec un montant par habitant de CHF 550 multiplié par le pourcentage de son territoire dont la déclivité est de 35% ou plus (le montant est indexé à l'indice des prix à la consommation, élément non considéré dans les exemples). L'altitude centrale d'une commune correspond à l'altitude de sa coordonnée centrale définie par l'Office fédéral de la statistique sur la base du centre « réel » de la commune, et pas de son centre géométrique. Selon les cas, il peut s'agir de l'église, de l'administration communale ou du carrefour central de la localité principale de la commune. Il s'agit donc de l'altitude à laquelle se trouve la plupart de la population, ce qui permet d'éviter d'octroyer des compensations aux communes sur la base d'un territoire d'altitude essentiellement inhabité.

Afin d'éviter des effets de seuils, et notamment des communes entièrement écartées de la compensation pour quelques mètres d'altitude sous le seuil fixé, les communes ayant une altitude centrale entre 650 mètres et 700 mètres toucheront 2% de la compensation prévue pour chaque mètre d'altitude centrale en plus du seuil inférieur de 650 mètres. De plus, le versement de la compensation par habitant est limité aux premiers 5'000 habitants de chaque commune afin de ne pas apporter de compensations destinées à de petites communes de montagne à des communes qui ont plutôt les caractéristiques de villes. Selon les chiffres 2022, 82 communes seraient concernées (dont 15 seulement par une compensation partielle), pour un total de CHF 13,5 millions. Dans ce cas aussi, les montants seront financés par l'Etat.

Exemples

1) une commune de 2'000 habitants a une altitude centrale de 730 mètres et 50% de son territoire avec une pente de 35% ou plus. Son altitude dépassant 700 mètres, elle bénéficie d'une compensation à 100%. Celle-ci correspond à CHF 275 par habitant (550 multiplié par 50%), c'est-à-dire à un total de CHF 550'000 (275 multiplié par 2'000).

2) une commune de 2'000 habitants a une altitude centrale de 660 mètres et 50% de son territoire avec une pente de 35% ou plus. Son altitude dépassant 650 mètres mais pas 700 mètres, sa compensation est uniquement partielle. Celle-ci correspond à 20% (les 10 mètres d'altitude en plus du seuil de 650 mètres multipliés par 2%) de la compensation prévue dans le premier exemple, pour un total de CHF 110'000.

5.6.4. Nombre d'élèves pondéré (art. 2, let. d et 13 LPiV)

Dans le domaine de l'éducation, les communes vaudoises doivent assumer seules les frais liés à la construction, l'entretien, la maintenance et la rénovation des locaux, installations, espaces et équipements mis à la disposition des établissements, le mobilier et le matériel scolaire, les indemnités pour frais de repas, les devoirs surveillés et les camps, courses d'école et voyages d'études. En même temps, les communes sont chargées de l'organisation d'un accueil parascolaire surveillé, facultatif pour les familles, sous forme d'école à journée continue pendant toute la durée de la scolarité obligatoire. Ces obligations légales représentent des charges importantes pour les communes et, seul point d'importance pour la péréquation, des besoins variables d'une commune à l'autre. En effet, un nombre d'élèves par habitant différent engendre inévitablement des charges par habitant différentes pour assurer des infrastructures scolaires et un encadrement (para-)scolaire en quantités suffisantes. Cette relation est rendue encore plus évidente par le fait que la plupart des associations scolaires intercommunales répartissent leurs charges entre les communes, en partie ou en totalité, en fonction de cet indicateur.

Le dernier volet de la péréquation des besoins structurels vise précisément à octroyer des compensations aux communes ayant un nombre d'élèves par habitant supérieur à la norme. Ce nombre devrait être supérieur à 120% de la moyenne de l'ensemble des communes. Une compensation de CHF 4'000 par élèves dépassant cette moyenne serait alors servie (le montant est indexé à l'indice des prix à la consommation, élément non considéré dans les exemples). Ce montant correspond au coût moyen, pour les communes, d'un élève. On retrouve ce montant dans la décision n° 138 du 1^{er} décembre 2014 du Département en charge de la formation relative à la détermination des montants forfaitaires pour les frais à la charge des communes en application des articles 133 et 138 de la loi sur l'enseignement obligatoire (LEO). Les élèves pris en compte sont uniquement ceux qui génèrent des coûts de scolarisation pour les communes, c'est-à-dire ceux suivant la scolarité obligatoire dans un établissement public. En effet, il ne serait pas pertinent de compenser des élèves qui ne génèrent pas des charges de scolarisation en raison du fait qu'ils poursuivent leur scolarité dans un établissement privé ou à domicile.

Les communes doivent également organiser des transports scolaires lorsque cela est justifié en raison de la distance à parcourir entre le domicile et l'école, de la nature du chemin et des dangers qui y sont liés, de l'âge et de la constitution des élèves, ainsi que de l'absence de transports publics adaptés aux horaires scolaires. Néanmoins, le règlement sur les transports scolaires (RTS) précise que, en l'absence de dangers particuliers de l'itinéraire à parcourir, les élèves domiciliés à moins de 2,5 kilomètres de l'école sont présumés pouvoir s'y rendre par leurs propres moyens. La commune n'est alors pas obligée d'organiser un transport scolaire, ni de verser une indemnité de transport. Les charges relatives aux transports scolaires sont actuellement prises en considération dans les dépenses thématiques. Toutefois, ces dernières étant basées sur les dépenses effectives, sont compensées également les transports scolaires et les soutiens liés aux transports publics que certaines communes décident d'accorder aux élèves bien qu'ils ne répondent pas aux critères cantonaux donnant droit à la gratuité des transports scolaires.

Pour tenir compte de manière objective du coût des transports scolaires dans la péréquation des besoins structurels, ce projet prévoit de surpondérer les élèves dont le domicile est distant de 2,5 km ou plus de leur lieu de scolarisation lors du calcul du nombre d'élèves de chaque commune. La pondération prévue est de 0,15 ce qui, appliqué au forfait par élève de CHF 4'000, correspond à un supplément forfaitaire de CHF 600 par élève répondant au critère. La distance maison-école est calculée annuellement par le Département en charge de l'école obligatoire sur la base des adresses des élèves renseignés via le recensement scolaire. Elle se base sur le parcours le plus court par route ou chemin. Cette méthode donne un nombre d'élèves concernés supérieur à ce qu'on obtiendrait en utilisant une distance maison-école « par vol d'oiseaux ». Il n'est en revanche pas possible de tenir compte des élèves dont le domicile est situé à moins de 2.5 km de l'école, mais pour lesquels il n'est pas raisonnable d'exiger qu'ils fassent le trajet par leurs propres moyens. En effet, cela impliquerait une analyse délicate des situations commune par commune qui ne serait possible que moyennant des ressources disproportionnées par rapport au résultat obtenu.

Selon les chiffres 2022, 99 communes seraient concernées par une compensation en fonction du nombre d'élèves, pour un total de CHF 5,4 millions. Cette mesure sera également financée par l'Etat.

Exemples

1) une commune de 1'000 habitants compte 150 élèves, dont 100 avec une distance maison-école de 2,5 kilomètres ou plus. Son nombre d'élèves pondéré serait donc de 165 (150 élèves + 100 élèves distants multipliés par la pondération de 0,15). Le 120% du nombre d'élèves pondéré par habitant de l'ensemble des communes est de 0,14. Pour égaler cette moyenne, la commune devrait avoir 140 élèves (0,14 multiplié par la population de 1'000 habitants). En ayant 25 élèves de plus que ce seuil, la commune reçoit une compensation de CHF 100'000, c'est-à-dire 25 fois la compensation forfaitaire par élève de CHF 4'000.

5.6.5. *Remarques conclusives*

Les trois volets de la péréquation des besoins structurels (surface, altitude/déclivité et nombre d'élèves) permettent de compenser les communes confrontées à des charges structurelles supérieures à la norme en raison de leurs caractéristiques géo-topographiques et/ou socio-démographiques. Les trois indicateurs retenus sont fréquemment utilisés dans les autres cantons. Ces trois volets permettent également de tenir compte des besoins structurels des catégories de communes qui, déjà aujourd'hui, ont des dépenses thématiques qui sortent du lot. Par rapport au mécanisme actuel des dépenses thématiques, la péréquation des besoins structurels a l'avantage majeur de traiter de manière parfaitement identique des communes avec des caractéristiques structurelles identiques, peu importe leurs décisions respectives, ce qui renforce l'égalité de traitement entre communes.

5.7. Compensation des charges particulières des villes

5.7.1. *Principe de base*

Les villes proposent des services dans le domaine de la culture (p. ex. musées, salles de concert, opéras et théâtres), de la formation (p.ex. bibliothèques), ainsi que du sport et des loisirs (p. ex. installations sportives, grandes compétitions, parcs et promenades) qui, pour des raisons de masse critique, sont rarement proposés par d'autres communes, et jamais dans la même ampleur. Ces services des villes sont aussi au bénéfice des résidents des communes limitrophes. De surcroît, le phénomène pendulaire génère des coûts supplémentaires pour les villes dans des domaines comme les transports ou la sécurité publique, car les services fournis doivent être adaptés à un cercle d'usagers plus large que la population de la ville.

5.7.2. *Couche population (art. 15 LPiV)*

La péréquation actuelle prévoit une compensation des charges particulières des villes à travers la couche population et la prise en compte des transports urbains dans les dépenses thématiques. La nouvelle loi sur la péréquation intercommunale conserve la couche population actuelle (avec quelques modifications) et introduit une compensation plus transparente des charges en matière de transports urbains.

La nouvelle couche population conserverait le principe du versement de montants par habitant sur la base de paliers. Par rapport au système actuel, les paliers seraient modifiés de la manière suivante :

- les paliers de 3'000 à 5'000, de 5'000 à 9'000 et de 9'000 à 12'000 sont réunis dans un seul palier allant de 3'000 à 12'000. Ce palier bénéficie d'une compensation de CHF 625 par habitant ;
- le dernier palier du système actuel (au-delà de 15'000 habitants) et remplacé par trois paliers (de 15'000 à 30'000, de 30'000 à 45'000 et au-delà de 45'000). Ces trois paliers bénéficient d'une compensation par habitant respectivement de CHF 1'050, CHF 1'100 et CHF 1'150.

Paliers et montants de la couche population : comparaison entre système actuel et projet proposé

Jusqu'à / habitants	1'000	3'000	5'000	9'000	12'000	15'000	30'000	45'000	Au-delà
Système actuel (montant / CHF)	125	350	500	600	850	1'000	1'050		
Projet proposé (montant / CHF)	125	350	625			1'000	1'050	1'100	1'150

Exemple de lecture : avec le projet proposé, une commune de 9'000 habitants recevra CHF 125 par habitant pour les 1'000 premiers habitants (total de CHF 125'000), CHF 350 par habitant pour les habitants allant de 1'001 à 3'000 (total de CHF 700'000), ainsi que CHF 625 par habitant pour les derniers 6'000 habitants (total de CHF 3'750'000). Cette commune recevra donc une compensation totale de CHF 4'575'000.

La première modification vise à égaliser la compensation par habitant supplémentaire versée aux communes dont la population se situe entre 3'000 et 5'000 habitants avec celle versée aux communes avec une population comprise entre 5'000 et 12'000 habitants. Cette modification s'explique par le fait que les communes entre 3'000 et 12'000 habitants sont très hétérogènes. Ainsi, des communes de moins de 5'000 habitants peuvent déjà être des centres d'importance régionale en raison de la très petite taille des communes qui les entourent, alors que des communes avec une population plus importante peuvent en revanche ne pas l'être, car sises à proximité d'une ville plus peuplée. En même temps, des communes situées dans la couronne urbaine d'un centre plus important peuvent quand même avoir des caractéristiques les confrontant avec des charges particulières de ville. Compte tenu de ces situations très différentes, il ne paraît pas pertinent de prévoir des compensations différentes par habitant supplémentaire pour cette catégorie de communes.

En revanche, la deuxième modification vise à ne plus avoir dans le même palier de compensation des communes avec des populations allant du simple (15'000) à presque le décuple (Lausanne). Une telle situation conduit inévitablement à fixer une compensation inadéquate pour la ville de Lausanne en visant exclusivement les charges particulières d'une ville de 15'000 habitants ou, au contraire, à devoir prévoir une surcompensation de ces dernières pour ne pas préteriter la ville de Lausanne. De facto, les paliers supplémentaires permettent de mieux piloter la compensation versée à la principale ville du canton. Le palier entre 30'000 et 45'000, qui pour le moment ne comprend pas d'autres communes que Lausanne, a été introduit pour que le système soit prêt à tenir compte d'un développement des autres villes.

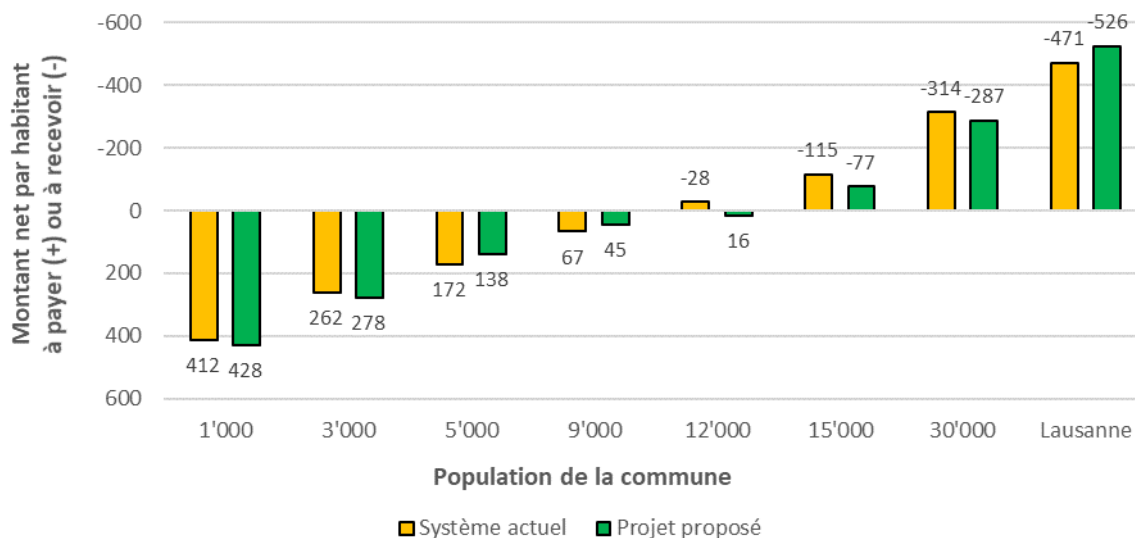
Comme dans le système actuel, les montants versés par la couche population seront financés par les communes. Toutefois, ce financement se fera désormais en francs par habitant et non plus en fonction de la valeur du point d'impôt, cela de manière à dissocier la compensation des charges particulières des villes de l'atténuation des disparités de capacité financière entre les communes, ce dernier étant un but qui sera désormais poursuivi exclusivement par la péréquation des ressources.

La figure ci-dessous compare le traitement net (compensation reçue de la couche population moins contribution au financement de cette couche) par habitant réservé à des communes avec des tailles différentes par l'actuelle couche population et par celle proposée avec le présent projet. Pour faciliter la comparaison, le financement de la couche actuelle a été réparti en francs par habitant et non pas selon la capacité financière. De plus, les montants utilisés sont ceux inscrits dans la loi, sans indexation. On rappelle ici qu'il convient d'analyser les effets globaux des changements proposés et ne pas se limiter à une vision par domaine. En effet, les communes bénéficiaires, respectivement pénalisées, sur ce volet de la nouvelle péréquation peuvent être pénalisées, respectivement bénéficiaires, sur d'autres volets.

Il convient enfin de mentionner qu'à la fois le groupe de travail technique et la plate-forme canton-communes ont examiné l'éventualité de combiner la couche population avec des indemnités forfaitaires en faveur des villes-centres. Ces dernières sont des instruments utilisés dans certains cantons, comme ZH (qui indemnise exclusivement les villes de Zurich et de Winterthur) ou BE (qui indemnise exclusivement les villes de Berne, Bienne, Thoun, Berthoud et Langenthal). Cette variante potentielle

a été néanmoins écartée en raison des difficultés liées à la définition du terme de ville-centre au plan cantonal, à l'établissement d'une liste suffisamment sélective des villes-centres du canton, ainsi qu'à la détermination de l'indemnisation forfaitaire la plus correcte pour chacune d'entre elles.

Traitement net par habitant relatif à la couche population, système actuel et projet proposé



5.7.3. Lignes de trafic urbain (art. 14 LPiV)

En ce qui concerne les transports urbains, il faut commencer par rappeler que le développement des réseaux urbains est fait de concert entre les communes desservies et l'entreprise qui l'exploite. L'Etat participe uniquement aux réflexions sur les concepts généraux dans le cadre des planifications (projet d'agglomération, schémas directeurs, plan directeur régional, etc.). L'Etat alloue néanmoins des subventions aux lignes de trafic urbain. Selon l'art. 7 al. 2 de la loi sur la mobilité et les transports publics (LMTP, 740.21), les lignes de trafic urbain comprennent les lignes ou tronçons qui assurent le transport des voyageurs de façon régulière durant toute l'année dans les zones urbaines situées sur le territoire d'une commune ou dans les zones fortement bâties s'étendant sur le territoire de plusieurs communes. La Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR) a la charge de la reconnaissance des lignes respectant ces critères. Les déficits d'exploitation après subvention de l'Etat des lignes de trafic urbain sont pris en charge par les communes desservies avec des clés de répartition définies par voie de convention. En l'absence de convention, la LMTP préconise une répartition tenant compte pour un tiers de la population des communes et pour deux tiers des prestations annuelles en kilomètres parcourus.

Dans le système de péréquation actuel, les déficits d'exploitation des lignes de transports à charge des communes sont pris en compte dans les dépenses thématiques. Concrètement, chaque commune touche ainsi une compensation d'un montant égal à 75% de l'écart entre la valeur de huit de ses points d'impôt et le total de leurs dépenses thématiques « transports », c'est-à-dire la somme de leurs dépenses en infrastructures routières, transports scolaires et transports publics (trafic urbain et régional). Le taux de compensation des dépenses « transports » varie donc d'une commune à l'autre en fonction de leurs dépenses « transports » et de leurs capacités financières. Pour une ville avec une capacité financière inférieure à la moyenne, ce taux de compensation est généralement entre 40% et 50%. Le taux de compensation est beaucoup plus faible pour les villes avec une capacité financière supérieure à la moyenne, car elles sont préférentiellement par le plafond correspondant à la valeur de huit points d'impôt.

Le présent projet propose de compenser toutes les communes qui financent des déficits d'exploitation de lignes de trafic urbain à hauteur de 60% desdits déficits. Les compensations versées seraient financées par l'ensemble des communes, en francs par habitant. Le taux de compensation retenu, uniforme pour toutes les communes, est supérieur à la fourchette mentionnée dans le paragraphe précédent (entre 40 et

50%). Cela permet de tenir compte de deux considérations techniques. D'une part, le nouveau mécanisme est certes globalement plus avantageux pour les villes bénéficiaires, mais il présente une dynamique à long terme mieux maîtrisée, car il ne prévoit pas un taux de compensation marginale (compensation par franc de dépense supplémentaire) de 75% comme les dépenses thématiques. D'autre part, le financement des compensations versées en francs par habitant, plutôt que selon la capacité financière comme aujourd'hui, nécessite un taux de compensation plus élevé qu'aujourd'hui pour que les communes avec une capacité financière inférieure à la moyenne puissent retrouver une compensation nette comparable à celle dont elles ont bénéficié jusqu'à aujourd'hui avec les dépenses thématiques.

Les dépenses thématiques actuelles tiennent également compte des charges relatives au financement des déficits d'exploitation des lignes de trafic régional. Cette deuxième compensation des charges n'a pas été reprise dans le présent projet, car le financement du trafic régional se base déjà sur des clés de répartition avec une importante composante de péréquation entre les communes. Dans ce domaine, une compensation des charges représenterait (et représente actuellement) un doublon. De surcroît, en matière de trafic régional, les disparités de charges entre les communes sont limitées. Ainsi, une prise en charge péréquative ajouterait de la complexité sans produire d'effets significatifs. Si, à l'avenir, il devait se révéler nécessaire d'augmenter la compensation des charges en matière de trafic régional, il sera toujours possible de le faire en intervenant directement sur les clés de répartition de ces charges.

5.8. Dispositions d'organisation et de procédure (art. 19ss. LPIV)

Le nouveau système de péréquation continuera à être un système dit « concomitant ». Cela signifie que les données communales servant de base au calcul des montants péréquatifs seront chaque fois celles de l'année considérée, donc les données de l'année N pour le décompte définitif relatif à l'année N. Les sources de référence pour la péréquation des besoins structurels, ainsi que pour les autres compensations, seront définies dans un règlement du Conseil d'Etat après consultation des faïtières des communes.

Un système de péréquation concomitant implique le recours à des acomptes basés sur un décompte prévisionnel, puis à un calcul définitif donnant lieu à un décompte final. Le décompte prévisionnel devrait pouvoir être transmis aux communes dans le courant de l'année N-1 pour leur permettre de l'intégrer encore à leur budget pour l'année à venir (N). Le calendrier précis sera défini dans un règlement du Conseil d'Etat, après consultation des associations faïtières des communes.

En n'étant plus dépendant du retour des questionnaires des dépenses thématiques, le décompte définitif relatif à l'année N devrait pouvoir désormais être transmis aux communes plus tôt dans l'année N+1.

La totalité des flux financiers générés par le système seront gérés par le département en charge des communes. Il s'agit d'une simplification administrative par rapport à la situation actuelle, où les communes reçoivent trois décomptes différents de la part du Canton (PCS, facture policière et péréquation directe) en provenance de trois départements (DSAS, DJES et DITS). L'Etat continuera à percevoir un émolument de CHF 450'000 par an en contrepartie de la gestion du système. Ce montant sera prélevé sur le produit des prélèvements conjoncturels avant leur répartition. La périodicité des acomptes sera fixée dans un règlement du Conseil d'Etat. Actuellement, cette périodicité est trimestrielle pour la PCS et la péréquation directe, ainsi que seulement semestrielle pour la facture policière.

La nouvelle loi prévoit également des dispositions complémentaires concernant les éventuels correctifs des données de base subséquent au décompte final (ils seront pris en compte dans l'établissement du décompte de l'année suivant la connaissance des données correctes) et le délai de prescription des créances découlant de la loi sur la péréquation (cinq ans dès la date de notification du décompte final). De plus, la nouvelle loi introduit la possibilité d'imputer le montant du décompte final sur les acomptes de l'exercice en cours, ce qui évitera aux communes de devoir verser des acomptes tout en étant dans l'attente d'un retour péréquatif de la part du département après la publication du décompte final. En cas de non-paiement des acomptes ou du montant issu du décompte fiscal, un intérêt moratoire dont le taux sera fixé par le Conseil d'Etat sera perçu auprès des communes retardataires. Cela correspond à la pratique en vigueur concernant la PCS. Cela étant, le département pourra y renoncer lorsque la commune invoque de justes motifs. Ainsi, si le retard de paiement résulte d'un manque passager de liquidités par

exemple, ou encore du dépôt d'un recours contre le décompte reçu, même si celui-ci est finalement rejeté, il sera renoncé à percevoir des intérêts moratoires.

Le présent projet prévoit que le système péréquatif institué par la nouvelle loi sur la péréquation fera l'objet d'une évaluation tous les cinq ans, la première fois en 2031 (année de publication du premier décompte final sans compensation transitoire). Cette évaluation sera effectuée par un mandataire externe désigné par le Conseil d'Etat et le rapport d'évaluation sera rendu public. Sur la base de ce rapport, le Conseil d'Etat consultera les associations faîtières des communes, puis proposera le cas échéant au Grand Conseil des adaptations du système. À ce propos, il convient de noter que la nouvelle loi ne prévoit plus de commission paritaire en matière de péréquation (COPAR). Pour commencer, une des missions majeures de la COPAR, c'est-à-dire la détermination des dépenses admissibles dans le cadre des dépenses thématiques, deviendra obsolète avec le nouveau système. Ensuite, sa mission de contrôle des calculs en matière de péréquation est depuis plusieurs années plutôt assumée, pour des raisons de compétence technique, par le Contrôle cantonal des finances (CCF). Le maintien d'une COPAR chargée de missions techniques de gestion de la péréquation n'est donc plus utile dans le nouveau système. Quant à l'évaluation politique du système, il appartient plutôt à la plate-forme réunissant les représentants des autorités politiques du Canton et des communes d'y procéder.

6. COMPENSATION TRANSITOIRE

En raison des montants très importants qui sont (et seront) injectés par l'Etat dans le système de péréquation dès le 1^{er} janvier 2025, la somme entre les effets du nouveau système de péréquation et des rééquilibrages financiers prévus par les accords de 2020 et de 2023 est, pour chaque commune, inévitablement plus favorable que le maintien du système de péréquation actuel sans rééquilibrages. En d'autres termes, l'effort financier consenti par l'Etat évitera l'apparition de communes perdantes.

Lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle péréquation en 2025, une partie importante du rééquilibrage financier (CHF 105 millions) aura néanmoins déjà été redistribuée entre les communes. Par conséquent, il convient également d'estimer l'ampleur des variations, commune par commune, qui pourraient potentiellement avoir lieu entre la situation de 2024 (ancien système) et la situation de 2025 (nouveau système). Un bilan global, disponible en annexe à ce rapport explicatif, effectue cet exercice. Concrètement, la situation 2024 est calculée sur la base des données communales, ainsi que des montants de la PCS et de la facture policière selon le décompte définitif 2022. Les dépenses thématiques en matière de routes et de forêts font exception à ce principe méthodologique. En effet, ces dépenses peuvent varier significativement d'une année à l'autre en fonction de décisions comptables prises par chaque commune lors de chaque exercice. Afin de lisser ces dépenses, le bilan global utilise uniquement, pour chaque commune, la médiane⁶ de ses dépenses thématiques des dernières dix années (2013-2022) préalablement indexées selon l'IPC. La situation 2025 est aussi calculée sur la base des données communales, ainsi que des montants de la PCS et de la facture policière selon le décompte définitif 2022. Toutefois, elle tient également compte des effets de l'accélération et du renforcement du rééquilibrage financier supplémentaire en faveur des communes prévu entre 2024 et 2025 (CHF 55 millions).

NB : les chiffres dans cette section se basent sur un bilan global provisoire qui ne contient pas encore certaines données relatives à 2022. Il sera mis à jour lors de la présentation au Grand Conseil. Toutefois, on peut s'attendre à des changements très marginaux entre ce bilan provisoire et le bilan définitif.

6.1. Communes favorisées par le changement de système

Selon le bilan global, 230 communes (77% du total) seront avantagées par rapport à 2024, en sus du bénéfice déjà tiré du rééquilibrage de CHF 105 millions qui aura lieu en 2024. Leur population totale serait d'environ 630'000 habitants (76% du total). Cette proportion aurait encore été plus importante si on avait comparé le nouveau système avec l'actuel sans les mesures financières décidées en 2020. Mais ce qui est surtout marquant, c'est que le nouveau système supprime les effets indésirables de l'actuel et

⁶ En statistique, la médiane est la valeur partageant une distribution de plusieurs valeurs en deux parties d'effectifs égaux.

profite à la fois à certaines communes à forte capacité financière qui, aujourd'hui, paient plus d'un franc aux péréquations pour un franc de recettes fiscales supplémentaires, et à d'autres communes, à faible capacité financière cette fois-ci, qui voient actuellement l'aide péréquative plafonner. Prise globalement, la situation de communes favorisées serait meilleure de CHF 65 millions avec le nouveau système qu'avec le système actuel, c'est-à-dire meilleur de CHF 100 par habitant en moyenne.

6.2. Communes désavantagées par le changement de système

Selon le bilan global disponible en annexe, en 2025 il y aurait 70 communes désavantagées par rapport à 2024 (soit compte tenu d'un rééquilibrage qui atteindra alors déjà CHF 105 millions et réduira ainsi sensiblement la PCS, et non pas par rapport à la situation qui serait la leur sans l'engagement financier supplémentaire du Canton). Leur population totale serait de 200'000 habitants. Pour ces communes, l'écart total entre le traitement péréquatif de 2024 et le celui de 2025 est estimé à CHF 9,9 millions, c'est-à-dire à CHF 50 par habitant en moyenne. Certes, les écarts varient d'une commune à l'autre. Cela étant, pas moins de 29 communes désavantagées (131'000 habitants) affichent des écarts inférieurs à CHF 50 par habitant tandis seules six communes affichent des écarts estimés supérieurs à CHF 175 par habitant (la commune la moins désavantagée parmi les six affiche un écart de CHF 262 par habitant).

Les six communes les plus désavantagées ont, en total, 3'400 habitants. Il s'agit de Vaux-sur-Morges, Bioley-Magnoux, Le Lieu, Pailly, Cuarnens et Veytaux. Pour la première, l'explication réside dans la suppression du plafond de l'effort, car ce mécanisme est très favorable à la commune avec la capacité financière la plus élevée du canton. Comparé à la valeur du point d'impôt de cette commune, l'écart reste encore assez modéré (2,6 points). Les cinq autres communes, tout comme les autres communes désavantagées, sont des communes avec des dépenses thématiques plus élevées qu'attendu lorsqu'on considère leurs caractéristiques structurelles, ayant bénéficié d'un montant de la facture policière largement inférieur au coût des missions qu'elles délèguent au canton et/ou ayant bénéficié des multiples défauts du système de péréquation actuel. Par ailleurs, deux des six communes les plus désavantagées (Le Lieu et Veytaux) sont impliquées dans des projets de fusion. Ainsi, il est possible qu'elles ne soient plus parmi les communes désavantagées peu après l'entrée en vigueur du nouveau système.

6.3. Compensation transitoire des communes désavantagées

Afin de permettre aux communes désavantagées de s'adapter au nouveau système, un décret instaurera une compensation transitoire en leur faveur. Pour les deux premières années (2025 et 2026), cette compensation portera sur la totalité (100%) de l'écart entre 2024 et 2025, tel qu'estimé par le bilan global réalisé à partir des données 2022. Cette compensation deviendra ensuite 75% en 2027, 50% en 2028 et 25% en 2029, jusqu'à disparaître définitivement dès l'exercice 2030. Il n'est pas prévu de mettre à jour le bilan global avec les données de 2023 et des années suivantes, ce qui stabilisera le montant de la compensation transitoire pour chaque commune. Il s'agit de l'approche suivie par plusieurs autres cantons, ainsi que par la Confédération lors de la réforme de la péréquation entre elle et les cantons (RPT). L'idée est de compenser les communes désavantagées dans l'immédiat plutôt que neutraliser pour plusieurs années les effets d'un nouveau système de péréquation qui sera plus juste, plus lisible et plus transparent que le précédent. Le financement de la compensation transitoire fait partie intégrale du rééquilibrage en faveur des communes prévu dès 2025. Il ne constitue donc pas un financement supplémentaire de la part de l'Etat.⁷ Dès que la compensation transitoire commencera à disparaître, les montants « libérés » resteront alloués au rééquilibrage. En cas de fusion, la compensation de chaque commune fusionnée sera allouée à la nouvelle commune.

6.4. Estimation de la nouvelle dynamique de la PCS

Dans sa dernière colonne, le bilan global indique, commune par commune, si et comment la nouvelle dynamique de la PCS sera plus favorable que sa dynamique avec le système actuel, cela dans l'hypothèse d'une augmentation annuelle des dépenses sociales à répartir selon la LOF de CHF 75 millions par an. Il est intéressant de constater que l'écrasante majorité des communes désavantagées bénéficieront d'une

⁷ De facto, les écarts entre 2024 et 2025 ne seront pas entièrement compensés, mais plutôt limités à l'équivalent du montant par habitant nécessaire aux communes pour financer la compensation transitoire, c'est-à-dire à CHF 12 par habitant.

dynamique de la PCS plus favorable dès 2026. Ainsi, après un premier changement de situation qui leur sera défavorable en 2025, ces communes ne verront pas leur situation se détériorer chaque année, mais plutôt s'améliorer. Pour ces communes, la dynamique plus favorable de la PCS réduira l'écart engendré par le changement de système, voir l'effacera au bout de quelques années. De facto, certaines communes désavantagées en 2025 pourraient ne plus l'être au terme de la compensation transitoire.

6.5. Remarques conclusives

Toutes les dispositions relatives à la compensation transitoire en faveur des communes désavantagées par le nouveau système péréquatif sont réunies dans le décret y relatif. Chaque commune désavantagée y est listée avec les montants découlant du bilan global, ces derniers arrondis au millier supérieur. Les montants du décret devront être recalculés si des modifications seront apportées au projet de loi.

7. COMPARAISON ENTRE LE PRÉSENT PROJET ET L'INITIATIVE SOS COMMUNES

L'initiative SOS Communes a été déposée le 9 juin 2021. Son aboutissement formel a été constaté le 29 juin 2021. L'initiative a récolté 13'457 signatures, soit 1457 paraphes de plus que le minimum requis (12'000). L'initiative SOS Communes est de rang législatif. Elle a été présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. Le Grand Conseil, peut soit rejeter, soit accepter cette initiative. En cas d'acceptation, l'initiative devient loi et est soumise au référendum facultatif. En cas de rejet par le Grand Conseil, l'initiative serait soumise au vote du peuple. Si le Grand Conseil adopte le présent projet en tant que contre-projet à l'initiative SOS Commune, ce dernier lui sera opposé lors de la votation populaire. Cette dernière pourrait dès lors se tenir dans la première moitié de l'année 2024, ce qui devrait permettre l'entrée en vigueur des dispositions finalement retenues par le peuple le 1er janvier 2025.

7.1. Estimation des effets potentiels de l'initiative SOS Communes

Comme indiqué dans l'historique, l'initiative SOS Communes prévoit une reprise par l'Etat de la totalité de la PCS, reprise qui aurait comme contrepartie la bascule pérenne de 15 points d'impôt des communes à l'Etat. Selon le décompte péréquatif 2022, le montant de la PCS avant effets de l'accord de 2020 est d'environ CHF 843 millions. Toujours en 2022, la valeur du point d'impôt de l'ensemble des communes est de CHF 37,1 millions.⁸ La valeur de 15 points d'impôt des communes étant de CHF 556,5 millions, l'initiative SOS Communes engendrerait un coût pour l'Etat de CHF 286,5 millions par an dès son entrée en vigueur, c'est-à-dire dès le 1^{er} janvier 2025. Ce montant est supérieur de CHF 126,5 millions par an au rééquilibrage financier concordé entre le Conseil d'Etat et les associations faïtières des communes dans le cadre de l'accord 2023.

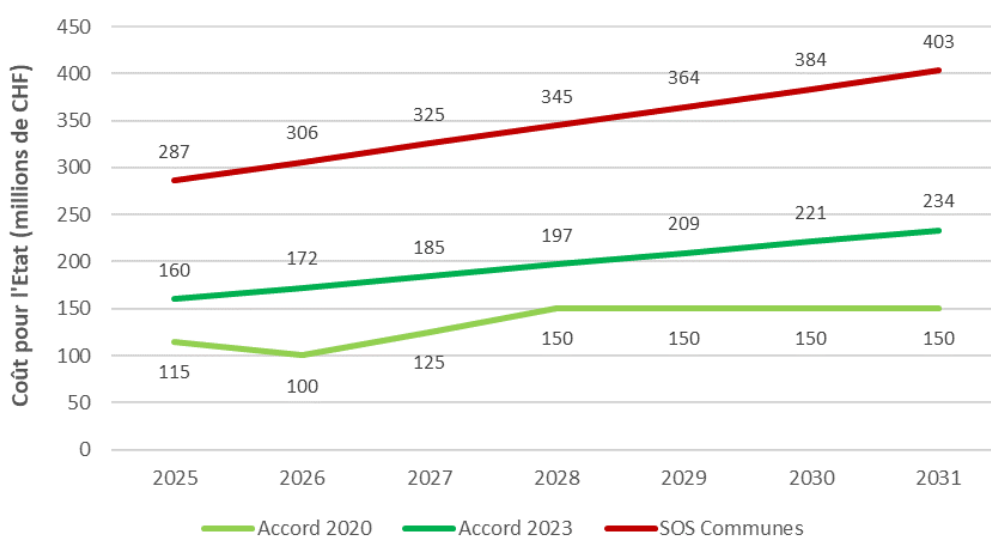
En reprenant la totalité de la PCS, l'Etat devrait ensuite assumer non seulement sa part des augmentations annuelles des dépenses sociales à répartir selon la LOF (deux tiers du total), mais aussi la part aujourd'hui assumée par les communes (un tiers). Dans l'hypothèse d'une augmentation de ces dépenses de CHF 75 millions par an, l'Etat devrait donc assumer CHF 25 millions par an supplémentaires (un tiers du total) dès l'année suivant l'éventuelle entrée en vigueur de l'initiative SOS Communes. Toutefois, une partie de cette charge dynamique supplémentaire serait compensée par la progression annuelle des 15 points d'impôt que les communes lui auront basculé. Dans l'hypothèse d'une progression des recettes fiscales de 1% par an, ces revenus supplémentaires peuvent être estimés à environ CHF 5,55 millions par an. Au net, la charge dynamique supplémentaire à charge de l'Etat serait de CHF 19,45 millions par an, c'est-à-dire supérieure de CHF 7,2 millions par an aux impacts estimés de la diminution à 17% de la participation des communes aux augmentation prévue par le présent projet (charge pour l'Etat de CHF 12,25 millions). Ces montants sont susceptibles de varier en fonction de la progression effective des dépenses sociales et des recettes fiscales. En cas de stabilisation des

⁸ Le chiffre indiqué tient uniquement compte des impôts qui dépendent du coefficient d'imposition communal, car ces impôts seront les seuls qui feraient l'objet d'une nouvelle répartition entre l'Etat et les communes en cas de bascule d'impôt.

dépenses sociales à répartir, les communes pourraient même être pénalisées par l'initiative, car elles renonceraient, à travers la bascule d'impôts, à une partie de la dynamique des recettes fiscales.

La figure ci-dessous illustre l'évolution attendue du coût pour l'Etat (et donc de l'allègement pour les communes) entre 2025 et 2031 avec l'initiative SOS Communes, avec le rééquilibrage prévu à la suite de la mise en œuvre de l'accord entre le Conseil d'Etat et l'UCV de 2020 et avec le rééquilibrage prévu en cas de mise en œuvre, par le présent projet, de l'accord de 2023 entre le Conseil d'Etat et les deux associations faîtières des communes. Le nouvel accord n'atteint pas les montants prévus par l'initiative SOS Communes, car ceux-ci ne seraient tout simplement pas absorbables par les finances de l'Etat. Toutefois, il introduit un rééquilibrage dynamique, aspect qui manquait à l'accord de 2020. Comme déjà indiqué plus haut, ce rééquilibrage dynamique (CHF 12,25 millions par an toujours en tenant compte d'une augmentation globale des dépenses sociales de CHF 75 millions) représente environ deux-tiers du rééquilibrage dynamique prévu par l'initiative (CHF 19,45 millions par an).

Coût pour l'Etat selon les accords et selon l'initiative SOS Communes (millions de CHF)



7.2. Limites de l'initiative SOS Communes

Il est important de rappeler que l'initiative SOS Communes aborde uniquement le sujet de la répartition entre l'Etat et les communes des dépenses sociales selon la LOF. En cas d'adoption de l'initiative, le système péréquatif présenté dans ce rapport explicatif, et notamment le compromis trouvé en matière d'intensité de la solidarité entre les communes, ne pourra pas être mis en œuvre en tant que tel. Il sera donc nécessaire de recommencer les négociations pour trouver une nouvelle solution qui devra tenir compte des effets redistributifs générés par la reprise totale de la PCS par l'Etat. À ce stade, il n'est pas certain qu'une nouvelle solution satisfaisante pour toutes les parties puisse être trouvée rapidement. Les communes devraient donc faire face à une période supplémentaire d'incertitudes financières.

Il convient aussi de noter que la reprise totale de la PCS par l'Etat ferait surtout disparaître la solidarité entre les communes générée par l'écrêtage et par le prélèvement sur les impôts conjoncturels. Ainsi, jusqu'à l'adoption d'un nouveau système de péréquation tenant compte de l'initiative SOS Communes, cette dernière profiterait surtout aux communes avec des valeurs du point d'impôt très élevées et/ou qui perçoivent des impôts conjoncturels supérieurs à la moyenne des communes (impôts sur les successions et les donations, impôt sur le gain immobilier, droits de mutation et impôt des frontaliers). Au contraire, les communes actuellement concernées par le plafond de l'aide, c'est-à-dire certaines communes avec les valeurs du point d'impôt les plus faibles, seraient pénalisées par l'initiative.

De l'avis du Conseil d'Etat, le projet proposé est préférable car il mettrait immédiatement en place un système de péréquation complet réglant d'un seul coup la totalité des enjeux relatifs à l'intensité de la

solidarité entre les communes. De surcroît, il permettrait un rééquilibrage financier en faveur des communes qui serait à la fois significatif et dynamique. La surcharge prévue par l'initiative SOS Communes n'est de surcroît pas supportable par les finances du Canton. Vu leur état actuel, engager des montants au-delà de ceux prévus par le présent projet, risquerait d'obliger rapidement l'Etat à adopter des mesures d'assainissement, ce qui serait défavorable à la population vaudoise qui serait alors confrontée à des hausses fiscales ou à des baisses de prestations, voire aux deux en même temps. Une telle situation serait également préjudiciable aux communes, puisqu'elle contraindrait l'Etat à revoir ses politiques publiques et de subventionnement dans une optique d'assainissement financier. On tient enfin à souligner que le présent projet a obtenu le soutien des comités des deux associations faîtières des communes, en tant qu'il n'est que le reflet de l'accord conclu au mois de mars dernier. Pour ces différentes raisons, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de rejeter l'initiative SOS Communes et d'adopter le présent projet afin de pouvoir le lui opposer lors de l'éventuelle votation populaire.

8. CONSÉQUENCES

8.1. Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Nouvelle loi sur la péréquation intercommunale abrogeant l'actuelle loi sur les péréquations intercommunales (dès le 1^{er} janvier 2025), ainsi que révision de la loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF) et de la loi sur l'organisation policière vaudoise (LOPV). Adoption d'un décret octroyant une compensation transitoire aux communes désavantagées pour le nouveau système.

8.2. Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Réduction de la part des communes aux augmentations des dépenses sociales à 17% dès 2026 (33,3% actuellement). Versement aux communes d'un rééquilibrage financier de CHF 160 millions par an dès 2025. Le tableau ci-dessous présente le coût estimé pour l'Etat du présent projet.

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Total
Accord 2020	25	60	70	80	90	100	125	150	150	150	150	1'150
Première accélération accordée (comptes 2021)	25	25	25	25	25	-	-	-	-	-	-	125
Accord 2023 (accélération à 160 millions dès 2025)	-	-	-	-	45	60	35	10	10	10	10	180
Accord 2023 (diminution dynamique de la PCS)	-	-	-	-	-	12	25	37	49	61	74	257
Total rééquilibrage	50	85	95	105	160	172	185	197	209	221	234	1'712

8.3. Conséquences en termes de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Les simulations présentées dans ce rapport explicatif se basent sur une augmentation de la PCS de CHF 25 millions par an. Une augmentation plus rapide de la PCS engendrera une augmentation des coûts prévus pour l'Etat tandis qu'une augmentation moins rapide engendrera une diminution de ces coûts.

8.4. Personnel

Aucune.

8.5. Communes

Tous les montants pris en charge par l'Etat iront au bénéfice des communes. Ces dernières bénéficieront également d'un nouveau système de péréquation. Les communes désavantagées par le changement de système de péréquation bénéficieront d'une compensation transitoire entre 2025 et 2029.

8.6. Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Aucune.

8.7. Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Action 3.1.3 du PL : Consolider les relations avec les communes, en construisant un nouveau système péréquatif intercommunal refondant notamment la participation à la cohésion sociale (PCS).

8.8. Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Aucune.

8.9. Découpage territorial (conformité à DecTer)

Aucune.

8.10. Incidences informatiques

Aucune.

8.11. RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Aucune.

8.12. Simplifications administratives

La totalité des flux financiers générés par le nouveau système de péréquation seront gérés par le département en charge des communes. Il s'agit d'une simplification administrative par rapport à la situation actuelle, où les communes sont réceptionnaires de trois notifications différentes (PCS, facture policière et péréquation directe) en provenance de trois départements (DSAS, DJES et DITS).

8.13. Protection des données

Aucune.

8.14. Autres

Aucune.