



EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI

modifiant

la loi du 15 juin 2010 sur les péréquations intercommunales (LPIC)

et

PROJET DE DECRET

modifiant

le décret du 15 juin 2010 fixant les modalités d'application de la loi sur les péréquations intercommunales (DLPIC)

Répartition intercommunale de la compensation financière liée à la mise en œuvre de la réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA) et plafond de l'effort

BREF HISTORIQUE

Le 13 septembre 2016, le Grand Conseil a accepté une réforme de la péréquation intercommunale. Selon les EMPL/D n° 278 de janvier 2016 et n° 278/compl.¹ de mai 2016, il s'agissait (1) d'accroître la solidarité entre les communes les plus nanties et celles dont les ressources fiscales sont (plus) faibles, (2) d'aider les communes les plus touchées par les pertes fiscales de la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III) à supporter celles-ci, (3) de préserver l'intérêt des communes à affecter des zones au développement économique et (4) de favoriser les communes qui assument des charges de ville-centre.

Les modifications finalement adoptées ont fait une très large place aux propositions de l'Union des communes vaudoises (UCV). Elles peuvent être résumées comme suit :

1. Déplafonnement progressif de l'aide péréquative – de 5.5 points d'impôt à 6.5 points en 2017 et 2018 et 8 points dès 2019.
2. Abandon progressif du point d'impôt écrêté, l'écrêtage étant maintenu - calcul du point d'impôt écrêté en déduisant 65% du montant de l'écrêtage pour 2017, 50% pour 2018 et disparition du point d'impôt écrêté en 2019.
3. Introduction d'un 5^{ème} palier d'écrêtage, soit pour les communes dont la valeur du point d'impôt par habitant est comprise entre 100% et 120% de la valeur moyenne du point d'impôt par habitant de l'ensemble des communes – dès 2019.
4. Diminution des taux de l'écrêtage – dès 2019.
5. Couche population : rémunération de la première tranche passant de CHF 100.- à CHF 125.- par habitant – dès 2019.
6. Répartition intercommunale de la compensation des pertes liées à la mise en œuvre de la RIE III (fraction de la compensation fédérale) en fonction du nombre d'emplois dans chaque commune – dès 2019.
7. Augmentation du plafond du remboursement des dépenses thématiques de 4 à 4.5 points d'impôt – dès 2019.
8. Suppression de l'échéance du Décret fixant pour les années 2011 à 2018 les modalités d'application de la loi sur les péréquations intercommunales (DLPIC).

Rubriques	Jusqu'en 2016	2017	2018	2019
Plafond aide péréquative	5.5 pts	6.5 pts	6.5 pts	8.0 pts
Point impôt écrêté (% écrêtage utilisé pour calculer point impôt écrêté)	100 %	65 %	50 %	0 % (suppression)
5 ^{ème} palier d'écrêtage				Entre 100 et 120 %, 20 % d'écrêtage
Diminution taux écrêtage				Diminution de 6 points pour chaque palier
Couche population	Première tranche CHF 100.-	Première tranche CHF 100.-	Première tranche CHF 100.-	Première tranche CHF 125.-
Compensation de l'Etat pour les pertes liées à la mise en œuvre de RIE III				Répartition intercommunale en fonction du nombre d'emplois
Dépenses thématiques, plafond en points impôts	4.0	4.0	4.0	4.5
Echéance DLPIC	31.12.2018	31.12.2018	31.12.2018	Suppression

¹ Exposé des motifs et projets de :

- loi modifiant la loi du 15 juin 2010 sur les péréquations intercommunales (LPIC)

- décret modifiant le décret du 15 juin 2010 fixant pour les années 2011 à 2018 les modalités d'application de la loi sur les péréquations intercommunales (DLPIC).

Suppression progressive du point d'impôt écrêté

S'agissant de l'abandon du point d'impôt écrêté dès le 1^{er} janvier 2019 (progressif dès 2017) – l'écrêtage étant cependant maintenu –, il apparaît judicieux d'en rappeler ici le mécanisme. Les communes à forte capacité financière sont écrêtées d'une partie de leurs recettes lorsque celles-ci dépassent fortement la moyenne des communes. Cet écrêtage finance directement une partie de la facture sociale (109 millions selon décompte définitif 2018). Jusqu'en 2016, une (nouvelle) valeur du point de l'impôt était calculée après l'écrêtage, pour les communes concernées, valeur qui tenait compte de la réduction correspondante des recettes communales. Ce nouveau point, dit « point d'impôt écrêté », constituait la base du calcul de la participation de chaque commune à la péréquation directe, indirecte et à la réforme policière. Pour accroître la solidarité entre les communes, il a été décidé en 2016 d'abandonner progressivement le recours au « point d'impôt écrêté » et de calculer les participations précitées en se fondant sur le point d'impôt « standard » (avant écrêtage).

L'abandon du point d'impôt écrêté a engendré des effets péréquatifs indésirables en ce sens que l'arrivée d'un contribuable très important est devenue susceptible de déséquilibrer les finances d'une commune. Concrètement, la charge péréquative supplémentaire résultant de l'accroissement des recettes fiscales de la commune (due à l'arrivée d'un tel contribuable) peut se révéler supérieure aux (nouvelles) recettes fiscales apportées par celui-ci. L'effet est d'autant plus marqué lorsque la commune a peu d'habitants. Pour y faire face, les communes concernées se voient contraintes d'augmenter leur taux d'imposition pour absorber le coût supplémentaire généré par ledit contribuable en termes de charge péréquative communale, sans que cette augmentation corresponde à une prestation supplémentaire.

Pour remédier à cette problématique, le Conseil d'Etat a proposé en septembre 2017 d'abaisser le plafond de l'effort à 45 points, sans indexation, pour les années 2018 et 2019. Cette modification était aisée à mettre en œuvre et permettait d'atténuer la rigueur de la révision 2016 tout en ne nécessitant qu'une modification mineure du DLPIC, dans l'attente d'une révision plus profonde du système péréquatif intercommunal. Cette proposition a été votée par le Grand Conseil et est entrée en vigueur comme prévu dès le 1^{er} janvier 2018.

Selon le décompte final 2018, le total des plafonnements (de l'effort) s'est élevé à CHF 9.6 millions (10 communes) et selon les acomptes 2019 à CHF 25 millions (22 communes). L'augmentation s'explique principalement par l'augmentation de la facture sociale et la suppression totale du point d'impôt écrêté dès le 1^{er} janvier 2019. En 2018, un point d'impôt écrêté était calculé en tenant partiellement compte de l'écrêtage (50 %). Sa suppression totale dès le 1^{er} janvier 2019 a généré des charges plus importantes pour les communes écrêtées (communes à forte capacité financière). De ce fait, certaines de ces communes se sont donc retrouvées à devoir payer des contributions à la péréquation en forte hausse, contributions qui dépassaient le plafond de l'effort.

Si aucune nouvelle mesure n'est proposée dès l'année 2020, le plafond de l'effort retrouvera le niveau qui aurait été le sien s'il n'avait pas été abaissé à 45 points pour les années 2018 et 2019. En fonction de son évolution entre 2011 et 2018 (passage de 50 à 57.47 points soit une augmentation de 15%), il devrait donc s'établir à près de 60 points en 2020, ce qui pourrait totalement déstabiliser les budgets des communes actuellement bénéficiaires du plafond de l'effort à 45 points. Celles-ci pourraient en effet voir leur effort péréquatif augmenter brutalement, d'un montant pouvant atteindre jusqu'à 15 points de leur propre point d'impôt communal. Sans compter qu'une commune ne serait pas à l'abri de se voir facturer davantage de charges péréquatives que le montant des rendements qui auraient servi à les déterminer. De nouveaux « cas de rigueur » comme celui qui avait nécessité l'abaissement du plafond de l'effort à 45 points pourraient surgir.

1. COMPENSATION FINANCIERE LIEE A LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME FISCALE ET FINANCEMENT DE L'AVS (RFFA) – DES 2019

1.1 Contexte

Suite à l'échec, au niveau fédéral, de la RIE III, le nouveau projet fédéral intitulé Réforme fiscale et financement AVS a été adopté en votation fédérale le 19 mai 2019. Il prévoit, comme son prédécesseur, une compensation financière visant à atténuer les pertes fiscales des cantons (et des communes), au moyen du relèvement de la part cantonale au produit de l'impôt fédéral direct. Selon l'art. 2a al. 1 de la loi du 15 juin 2010 sur les péréquations intercommunales (LPIC ; BLV 175.51), le canton attribue aux communes une partie de la compensation fédérale consentie pour les pertes fiscales découlant de la mise en œuvre de la troisième réforme de l'imposition des entreprises. Cette partie se calcule selon le rapport entre l'impôt cantonal et l'impôt communal moyen sur le bénéficiaire et le capital (al. 2) et sa répartition entre les communes est prévue en fonction du nombre d'emplois sur le territoire de chaque commune (al. 3).

La part totale de la compensation fédérale devant être versée aux communes vaudoises est estimée aujourd'hui à CHF 31.8 mios. Elle représente plus du 30 % de la compensation consentie par la Confédération pour l'ensemble du Canton de Vaud, laquelle est évaluée à CHF 102.5 mios (budget 2020). Cette dernière dépend de l'augmentation de la quote-part cantonale à l'impôt fédéral direct (IFD), qui passera de 17% à 21.2 % avec l'entrée en vigueur de la réforme RFFA dès le 1er janvier 2020, et nécessairement du rendement annuel de l'IFD. La répartition du montant versé par la Confédération entre le Canton et les communes se calcule en fonction du rapport entre l'impôt cantonal et l'impôt communal moyen sur le bénéficiaire et sur le capital.

Au moment de l'adoption de la révision de la péréquation de septembre 2016, il avait été décidé de redistribuer cette compensation aux communes en fonction du nombre d'emplois par commune (art. 2a al. 3 LPIC). Cet indicateur était jugé fiable, évolutif et au plus près de la réalité économique des communes. De plus, il apparaissait cohérent par rapport à la logique même du prélèvement des impôts sur les personnes morales : les collectivités publiques financent ainsi les infrastructures mises à disposition des entreprises. Le nombre d'emplois reflète en partie le dimensionnement de ces infrastructures : parking, routes, transports publics, réseau d'eau, voirie, police, service du feu, etc.

Le mécanisme qui avait été retenu était donc le suivant : le montant de la compensation est divisé par le nombre total d'emplois dans le Canton, ce qui donne un ratio CHF/emploi ; ce montant est redistribué par commune en fonction du nombre d'emplois répertoriés sur son territoire. Dans les simulations qui avaient été réalisées lors de l'examen, le nombre d'emplois total était de 331'756, ce qui donnait un ratio de CHF 102.5 par emploi.

1.2 Détermination du nombre d'emplois par commune

Pour déterminer le nombre d'emplois par commune devant permettre la répartition de la compensation financière, le Service des communes et du logement (SCL) a organisé plusieurs séances avec des représentants de l'administration (SAGEFI, StatVD, DGF, SPEI) et des deux associations faitières des communes (UCV et AdCV). Il en est notamment ressorti que la seule statistique disponible en matière d'emplois est la statistique structurelle des entreprises (« STATENT ») de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Cette dernière donne une indication du nombre d'emplois sur l'ensemble du canton. En revanche, la répartition des emplois par commune ne donne pas des résultats fiables.

En effet, les données de base AVS sont disponibles au niveau des entreprises et non au niveau de leurs succursales ; la répartition géographique fine des emplois est donc tributaire de la qualité et de la précision des informations transmises à l'OFS par les entreprises possédant des succursales, entreprises souvent actives dans plusieurs cantons. Cette qualité peut changer au cours du temps et donc entraîner, au niveau communal, des variations d'emplois n'ayant pas de réalité. On peut penser par exemple à des entreprises comme La Poste, les instituts bancaires ou les grands distributeurs ; des entreprises actives dans la sécurité ou le placement de personnel montrent également actuellement des lacunes dans la répartition géographique de leurs emplois. Utile pour analyser l'évolution de l'emploi vaudois, sa structure et sa répartition géographique, la STATENT montre des faiblesses lorsqu'on veut l'utiliser à un niveau géographique trop fin. Cette imprécision est d'autant plus grande, en valeur relative, que la commune est petite.

Un autre inconvénient de cette statistique est le délai entre le relevé et la mise à disposition des données statistiques définitives, décalage qui amènerait à devoir utiliser, pour la répartition intercommunale, des statistiques datant de quatre ans. L'utilisation de données provisoires (disponibles un an plus tôt) n'est en effet pas pertinente pour l'utilisation prévue.

Par ailleurs, cette statistique est, dans une certaine mesure et notamment en ce qui concerne l'expression des emplois en équivalent plein temps, issue de calculs et d'estimations effectués par l'OFS. Il serait donc difficile, en cas de contestation par une commune du nombre ou de l'évolution des emplois qui lui sont attribués, à la fois pour le Canton de justifier précisément les résultats et, pour la commune, d'établir une statistique selon les mêmes critères de comptabilisation. De plus, « STATENT » n'est pas une statistique nominative, elle n'est donc pas vérifiable et pourrait difficilement être défendue en cas de contestation par une commune. Enfin, la localisation des emplois dans certaines entreprises fausse également les résultats, notamment s'agissant des emplois des sociétés de placement temporaire. En revanche, « STATENT » permet de faire la distinction entre les emplois du secteur public et du secteur privé ce qui pourrait permettre d'exclure les emplois du secteur public. Ces derniers ne génèrent en effet pas de recettes fiscales, leur prise en considération serait donc en contradiction avec le but de compenser des pertes fiscales.

La solution de mandater les communes pour collecter ces informations directement auprès des entreprises a été écartée. Un tel recensement pourrait s'avérer lourd. Quant à la DGF, elle ne dispose d'aucune base légale pour les recenser et il ne s'agit pas d'une information utile en matière de fiscalité. Elle ne peut dès lors pas les requérir.

Sur la base de ces considérations, les associations de communes ont reçu pour mission de procéder à des simulations et de transmettre leurs commentaires et leurs recommandations au SCL.

Les analyses ont démontré que, quelle que soit la statistique utilisée (emplois publics ou pas, etc.), des biais dans la redistribution de la compensation de la Confédération apparaissent rapidement. Le plus évident étant que certaines communes, une centaine avec les données actuelles, pourraient percevoir davantage de compensation qu'elles n'enregistrent de pertes fiscales, ce qui laisse supposer une répartition inéquitable entre les communes. Pour y remédier, il aurait par exemple fallu prévoir un plafond lors du calcul des redistributions ce qui aurait introduit une certaine complexité et serait en quelque sorte revenu à tenir compte des rendements d'impôts des communes. Il en est donc ressorti que le critère « emplois » ne permet tout simplement pas d'obtenir les effets souhaités. L'utilisation des rendements des impôts des personnes morales était préconisée.

Sur la base de ces travaux exploratoires, il s'est donc révélé nécessaire de revoir le système de répartition intercommunale du montant de la compensation fédérale revenant aux communes vaudoises.

1.3 Révision législative proposée

Lors de l'élaboration de la RIE III vaudoise, d'autres critères de répartition avaient été envisagés. Parmi ceux-ci figurait notamment le rendement des impôts des personnes morales. Ce critère, à l'instar du nombre d'emplois, permettait de tenir compte de l'évolution du tissu économique des communes, de leur développement en la matière ou encore de la réalité économique. Il avait cependant été écarté par crainte de créer une politique redistributive incitative contre-cyclique : incitative, car plus les communes mettent en place de mesures pour favoriser l'implantation de nouvelles entreprises et/ou augmenter la productivité de celles-ci, plus le rendement des impôts des personnes morales devrait augmenter, et plus le montant de la redistribution de la compensation devrait être élevée (sans pour autant avoir un impact direct sur l'emploi) ; contre-cyclique, puisqu'en cas de conjoncture économique défavorable par exemple, la commune serait doublement touchée par la baisse des revenus fiscaux et par la baisse de la redistribution.

Le critère des rendements des impôts présente toutefois l'avantage d'être facilement disponible, d'être compris et contrôlable par l'ensemble des bénéficiaires. Ce mode de répartition est du reste celui qui a été appliqué pour répartir les CHF 50 millions octroyés par le Canton aux communes en 2018 pour compenser les effets de l'anticipation par le Canton de la RIE III vaudoise dès le 1er janvier 2019.

En date du 15 mai 2019, la COPAR, commission en matière de charges péréquatives composée à parts égales de représentants de l'Etat et des communes, s'est prononcée à l'unanimité en faveur d'une répartition sur la base des rendements des impôts sur les personnes morales, proportionnellement au total des rendements des trois dernières années de toutes les sociétés (y.c. celles avec statut fiscal particulier). Le Conseil d'Etat peut entrer en matière sur cette proposition qui nécessite toutefois une adaptation de sa base de calcul. En effet, la notion de période fiscale ne fait pas partie du modèle de calcul de la péréquation intercommunale. La reconstitution, par communes, des rendements par année fiscale doit être faite manuellement ; cette méthode a pu être appliquée ponctuellement et de manière non pérenne pour répartir les CHF 50 millions susmentionnés. Toutefois, utiliser ce critère, pour répartir la part des communes à la compensation financière RFFA (tant en termes d'acomptes que de décomptes), se révélera une source de complexité et d'erreurs. C'est pourquoi, le Conseil d'Etat propose de la

répartir sur base des rendements de toutes les personnes morales (bénéfice et capital) selon les valeurs prises en considération lors de l'établissement des acomptes et des décomptes.

Sur la base de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose de répartir la compensation financière liée à la mise en œuvre de la RFFA, anciennement la RIE III, en fonction des rendements des impôts sur les personnes morales (bénéfice et capital) figurant dans les acomptes et les décomptes de la péréquation. Cette proposition nécessite la modification de l'art. 2a al. 3 et 4 LPIC. Ainsi que le prévoit déjà l'art. 2a al. 4 LPIC, il reviendra au Conseil d'Etat d'adopter un règlement réglant le détail des modalités de calcul de la part communale à la compensation financière fédérale ainsi que des modalités de répartition de celle-ci entre les communes. Les autres dispositions de la LPIC restent inchangées. Les montants attribués aux communes à ce titre seront donc compris dans le point d'impôt servant aux répartitions en matière de charges péréquatives (art. 2 al. 2 lettre e LPIC).

2. FIXATION D'UN NOUVEAU PLAFOND DE L'EFFORT POUR LES ANNEES 2020 ET 2021 ET MODIFICATION DES BASES DE CALCUL

2.1 Notion de plafond de l'effort

Le plafond de l'effort est institué par l'article 8, alinéa 1, lettre d LPIC qui prévoit que le fonds de péréquation directe est, notamment, affecté à limiter l'effort péréquatif total de chaque commune à une contribution maximale, fixée en points d'impôt. Ce plafond est ancré dans le décret (cf. également article 14, alinéa 1, lettre e LPIC) qui dispose qu'aucune commune ne pourra voir son effort péréquatif net total dépasser l'équivalent de 50 points d'impôts communaux (article 5, alinéa 1 DLPIC). Aux termes de l'article 5, alinéa 2 DLPIC, les éventuels montants correspondant au dépassement de ce plafond sont entièrement compensés par le fonds de péréquation horizontale directe. Rappelons en outre que le montant de l'effort péréquatif total d'une commune se calcule en tenant compte des éléments suivants pertinents pour ladite commune :

- Part des impôts conjoncturels affectés au financement de la facture sociale (article 3 LPIC) ;
- Prélèvement effectué au titre de l'écrtage pour le financement de la facture sociale (article 4 LPIC) ;
- Répartition du solde de la facture sociale en fonction du point d'impôt (article 6 LPIC et article 18 de la loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale¹) ;
- Contribution nette à la péréquation directe en points d'impôt, conformément aux articles 7 ss LPIC.

La contribution de chaque commune au financement des missions générales de police, telle qu'elle est prévue à l'article 45, alinéa 2 de la loi sur l'organisation policière vaudoise², n'est pas comprise dans le calcul de l'effort péréquatif de la commune. En effet, on considère que ce mécanisme de financement constitue un simple renvoi à la technique de calcul de la péréquation indirecte en vue de permettre le calcul de la part de la commune au financement des missions générales de police effectuées par la police cantonale et non un montant payé au titre de la péréquation intercommunale au sens strict.

Conformément à l'article 5, alinéa 3 DLPIC, la valeur du plafond de l'effort est indexée lorsque le montant de la facture sociale varie plus rapidement que la valeur du point d'impôt communal moyen. Pour l'année 2017, le plafond de l'effort s'établit, après indexation, à 57.0 points³. Depuis son introduction en 2011, ce plafond a constamment augmenté, connaissant une progression de 14 % jusqu'en 2017.

Dans l'attente de la mise en œuvre d'une révision de la péréquation, le Conseil d'Etat a, en septembre 2017, proposé au Grand Conseil d'abaisser le plafond de l'effort à 45 points, pour les années 2018 et 2019 uniquement (cf. ch. 2.3 ci-dessous).

Cette mesure correspondait à un aménagement de la péréquation en vue de contenir le risque inhérent à la solidarité accrue instaurée par la révision 2016 (cf. pp.2-3 ci-dessus). Grâce à l'abaissement du plafond de l'effort, les communes dont la fiscalité était modérée pouvaient ainsi éviter une augmentation, parfois massive, de leur coefficient d'imposition qui aurait pu entraîner le départ des contribuables importants ou même conserver des chances d'en attirer de nouveaux, au bénéfice de l'ensemble des collectivités publiques vaudoises. Le présent projet de loi et de décret s'inscrit dans la ligne de la réforme de 2016. Celle-ci n'est aucunement remise en cause mais certains effets indésirables doivent être corrigés.

¹ Loi du 24 novembre 2003 (LOF ; BLV 850.01)

² Loi du 13 septembre 2011 (LOPV ; BLV 133.05).

³ Pour l'année 2018, il a été ramené à 45 points.

2.2 Révision législative proposée

➤ Modification du mode de calcul pour déterminer le montant du plafond de l'effort

Le plafond de l'effort correspond au montant maximum, exprimé en points d'impôt, qu'une commune peut être amenée à contribuer à la péréquation indirecte (facture sociale) et à la péréquation directe (péréquation intercommunale). Pour le déterminer, ce sont toutes les composantes du coût de la facture sociale et de la péréquation directe qui sont prises en considération. Pour rappel, la facture sociale est financée de trois manières :

1. Par un prélèvement sur les recettes dites « conjoncturelles » à savoir : 50 % sur les droits de mutation, les impôts sur les gains immobiliers et les impôts sur les successions et donations. Un prélèvement de 30 % sur les impôts sur les frontaliers est également appliqué.
2. Par l'écrêtement qui correspond à un prélèvement progressif sur les communes à forte capacité financière.
3. Le solde est réparti sur l'ensemble des communes proportionnellement au point d'impôt communal.

La prise en considération des prélèvements sur les recettes conjoncturelles crée une inégalité de traitement entre les communes qui bénéficient du plafond de l'effort et les autres. Dans certains cas, il peut suffire en effet qu'une commune perçoive d'importantes recettes conjoncturelles pour voir ses charges péréquatives être plafonnées voire carrément être limitées au montant du prélèvement sur les recettes conjoncturelles.

Réunis le 15 mai 2019, les membres de la COPAR se sont prononcés à l'unanimité en faveur de l'exclusion du prélèvement sur les recettes conjoncturelles pour le financement de la facture sociale lors du calcul du plafond de l'effort. Partant, le Conseil d'Etat propose de modifier la teneur de l'art. 5 al. 1 DLPIC de sorte que le prélèvement de 50 % sur les recettes conjoncturelles (droits de mutation, gains immobiliers et impôts sur les successions et donations) et le 30 % sur les impôts frontaliers n'influence pas le calcul du plafond de l'effort.

		Exemple 1		Exemple 2	
		Avec recettes conjoncturelles	Sans recettes conjoncturelles	Avec recettes conjoncturelles	Sans recettes conjoncturelles
Point d'impôt		500'000	500'000	40'000	40'000
Plafond en points		45.00	45.00	45.00	45.00
Plafond en CHF	(1)	22'500'000	22'500'000	1'800'000	1'800'000
Facture sociale	(2)	20'000'000	20'000'000	2'900'000	2'900'000
Prélèvements conjoncturels	(3)	2'000'000	2'000'000	2'000'000	2'000'000
Ecrêtement		12'000'000	12'000'000	400'000	400'000
Répartition solde		6'000'000	6'000'000	500'000	500'000
Péréquation directe	(4)	7'000'000	7'000'000	- 150'000	- 150'000
Total charge avant plafonnement	(5)=(3+4)	27'000'000	27'000'000	2'750'000	2'750'000
Plafonnement	(6)=(5-1) (6)=(5-1+3)	4'500'000	2'500'000	950'000	-
Total charge avant plafonnement	(7)=(5-6)	22'500'000	24'500'000	1'800'000	2'750'000

Commentaires

- Dans l'exemple 1, la commune a touché des recettes conjoncturelles qui ont permis de procéder à un prélèvement de CHF 2 mios pour financer la facture sociale. Avec le calcul actuel, la commune se voit rétrocéder CHF 4.5 mios lors du calcul du plafond de l'effort. Avec la révision législative ici proposée, le montant de la restitution serait limité à CHF 2.5 mios soit un écart de CHF 2 mios, ce qui correspond au prélèvement sur les recettes conjoncturelles. Ce nouveau mode de calcul permettrait de ne pas avantager les communes qui atteindraient le plafond, qui sont généralement des communes financièrement aisées, au détriment de communes plus modestes, sachant que le montant qui est rétrocédé dans le cadre du plafond de l'effort doit être supporté par les communes non plafonnées.
- Dans l'exemple 2, la situation est encore plus favorable pour la commune plafonnée. Lors du décompte final 2018, ses charges totales étaient inférieures au montant du prélèvement sur les recettes conjoncturelles. Avec la proposition faite dans le cadre du présent projet de loi, cette commune participerait finalement pour CHF 2'750'000.- aux charges péréquatives, soit CHF 750'000.- de plus que le montant du prélèvement sur les recettes conjoncturelles. Cet exemple montre qu'il suffit qu'une

commune touche des recettes conjoncturelles pour un montant correspondant à plus de 45 points de son propre point d'impôt communal pour voir ses charges péréquatives fortement limitées.

➤ Fixation d'un plafond à 48 points

La fixation d'un plafond de l'effort à 45 points pour les années 2018 et 2019 seulement devait permettre de régler les « cas de rigueur » constatés en attendant la révision complète de la péréquation. En raison de la complexité d'une telle réforme, la nouvelle péréquation intercommunale vaudoise (NPIV) ne devrait pas voir le jour avant le 1^{er} janvier 2022 (voir communiqué de presse du Conseil d'Etat du 13 juin 2019). Dans l'intervalle, il est donc nécessaire de réexaminer la question du plafond de l'effort qui, si l'on ne prend aucune mesure, retournera au taux qui aurait été le sien si l'on n'avait pas modifié le plafond pour 2018 et 2019.

On pourrait tout d'abord envisager la possibilité de proroger le plafond des deux dernières années à 45 points. Toutefois, il apparaît qu'un ajustement est nécessaire car dès le moment où une commune bénéficie du plafond de l'effort, elle ne participe plus aux augmentations de la facture sociale. Ainsi, une commune qui était plafonnée en 2018 ne participera pas à l'augmentation de la facture sociale 2019 de plus de CHF 47 mios (acomptes 2018 : CHF 770 mios ; acomptes 2019 : CHF 817 mios). Il est donc important de trouver une solution qui permette d'éviter que les augmentations se reportent exclusivement sur les autres communes.

Plusieurs variantes ont été discutées au sein de la COPAR. L'UCV a émis l'hypothèse de ne pas fixer un nouveau plafond mais appliquer ce que prévoit l'EMPL de 2017 à savoir que si aucune nouvelle mesure n'est prise, le plafond retrouvera le niveau qui aurait été le sien s'il n'avait pas été abaissé à 45 points pour les années 2018 et 2019 (60 points env.). Quant à l'AdCV elle a proposé que le plafond de 45 points pour l'année 2019 soit indexé pour l'année 2020. Pour parvenir à un consensus, l'UCV a proposé que le plafond de l'effort soit fixé à 48 points, sans indexation, pour les années 2020 et 2021.

La solution d'appliquer ce que prévoit l'EMPL de 2017 serait lourde de conséquences pour les communes actuellement bénéficiaires du plafond de l'effort. Dans une telle hypothèse, certaines communes pourraient voir leurs charges péréquatives augmenter de 15 points (de leur point d'impôt communal), ce qui pourrait totalement déstabiliser leur situation financière. Sans compter que nous ne serions pas à l'abri de l'émergence de « cas de rigueur » similaires à celui qui avait nécessité l'abaissement du plafond à 45 points. Une application de la solution de l'AdCV reviendrait à favoriser les communes déjà bénéficiaires dudit plafond. Ces dernières ne participeraient en effet pas aux augmentations de la facture sociale des années 2018 et 2019 (puisque l'indexation ne se ferait que sur l'augmentation en 2020). La proposition consensuelle de l'UCV équivaut à indexer le plafond de l'effort de 45 points pour tenir compte des augmentations de la facture sociale également en 2018 et 2019.

Dès lors, le Conseil d'Etat propose de porter le plafond de l'effort à 48 points, sans indexation, pour les années 2020 et 2021. S'agissant d'un abaissement temporaire du plafond de l'effort, il est proposé d'introduire une unique disposition qui prévoira un régime dérogatoire par rapport à l'art. 5 al. 1 DLPIC qui fixe le plafond de l'effort péréquatif. Si aucune nouvelle mesure n'était proposée, dès l'année 2022, le plafond de l'effort retrouverait le niveau qui aurait été le sien en vertu de l'art. 5 DLPIC.

Relevons enfin que la fixation de cette limite temporaire n'affecte en rien le mécanisme du plafond du taux d'imposition tel qu'il est fixé actuellement à l'article 6 DLPIC. En 2018, celui-ci était établi à 92.47 points. Il continuera à faire l'objet d'indexation.

2.3 Effets des deux mesures (modification du mode de calcul de l'effort péréquatif et augmentation du plafond de l'effort)

Si ces deux mesures avaient déjà été applicables au 1^{er} janvier 2019, le total des plafonnements se serait élevé à moins de CHF 9 mios, soit quelque CHF 16 mios de moins que l'effectif. On constate donc que ces deux mesures permettent à la fois :

1. De limiter le montant devant être reporté sur les communes non plafonnées.
2. D'appliquer un mode de calcul du plafond de l'effort plus équitable. Toutes les communes doivent contribuer au financement de la facture sociale par un prélèvement sur leurs recettes conjoncturelles sans que ce montant leur soit rétrocédé au travers du plafond de l'effort.
3. D'augmenter le plafond de l'effort de seulement 3 points ce qui peut être considéré comme acceptable pour les communes qui doivent adapter leur taux d'imposition en conséquence.

3. CONSEQUENCES

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

Les modifications exposées dans le présent EMPL/D s'inscrivent dans le cadre de l'article 168, alinéa 2 Cst-VD.

Le Conseil d'Etat préparera un règlement fixant les modalités de calcul et de répartition entre les communes de la compensation financière liée à la mise en œuvre de la RFFA.

3.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

3.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

3.4 Personnel

Néant.

3.5 Communes

Les modifications proposées concernent exclusivement les finances communales. Leurs conséquences sont décrites ci-dessus.

3.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

3.7 Programme de législation et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

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

Néant.

3.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

3.10 Incidences informatiques

Néant.

3.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

3.12 Simplifications administratives

Néant.

3.13 Protection des données

Néant.

3.14 Autres

Néant.

4. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter :

- le projet de loi modifiant la loi du 15 juin 2010 sur les péréquations intercommunales (LPIC) ;
- le projet de décret modifiant le décret du 15 juin 2010 fixant les modalités d'application de la loi sur les péréquations intercommunales (DLPIC).

PROJET DE LOI modifiant celle du 15 juin 2010 sur les péréquations intercommunales du 11 septembre 2019

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 168 de la Constitution du Canton de Vaud
du 14 avril 2003

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décète

Article premier

¹ La loi du 15 juin 2010 sur les péréquations intercommunales est
modifiée comme il suit :

Art. 2a Compensation financière liée à la mise en œuvre de la RIE III

¹ Le canton attribue aux communes une partie de la compensation
fédérale consentie pour les pertes fiscales découlant de la mise en
œuvre de la RIE III.

² Cette partie se calcule selon le rapport entre l'impôt cantonal et l'impôt
communal moyen sur le bénéfice et le capital.

³ Le montant correspondant est réparti entre les communes en fonction
du nombre d'emplois (ETP) sur leur territoire.

Art. 2a Sans changement

¹ Sans changement.

² Sans changement.

³ Le montant correspondant est réparti entre les communes en fonction
des rendements des impôts sur les personnes morales.

⁴ Le Conseil d'Etat fixe dans un règlement les modalités du calcul de la compensation financière attribuée aux communes, ainsi que la manière de déterminer le nombre d'emplois par commune et les modalités de versement du montant dû à chaque commune.

⁴ Le Conseil d'Etat fixe dans un règlement les modalités du calcul de la compensation financière attribuée aux communes ainsi que du versement du montant dû à chaque commune.

Art. 2 Disposition finale et d'exécution

¹ La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

² Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84 alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et la mettra en vigueur, par voie d'arrêté, conformément à l'alinéa 1.

PROJET DE DÉCRET
modifiant celui du 15 juin 2010 fixant les
modalités d'application de la loi sur les
péréquations intercommunales
du 11 septembre 2019

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 168 de la Constitution du Canton de Vaud
du 14 avril 2003

vu l'article 14 de la loi du 15 juin 2010 sur les péréquations
intercommunales

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décrète

Article premier

¹ Le décret du 15 juin 2010 fixant les modalités d'application de la loi sur
les péréquations intercommunales est modifié comme il suit :

Art. 5

¹ Aucune commune ne pourra voir son effort péréquatif net total
dépasser l'équivalent de 50 points d'impôt communaux.

Art. 5 Sans changement

¹ Aucune commune ne pourra voir son effort péréquatif net dépasser
l'équivalent de 50 points d'impôt communaux. L'effort péréquatif net ne
tient pas compte du montant prélevé sur les recettes conjoncturelles de
la commune conformément à l'article 3 LPIC.

² Un dépassement de ce plafond sera intégralement compensé par le fonds de péréquation horizontale directe.

² Sans changement.

³ Ce plafond est indexé lorsque la facture sociale varie plus rapidement que la valeur du point d'impôt communal moyen. Dans ce cas, l'indexation est équivalente à la variation de la facture sociale exprimée en points d'impôts communaux.

³ Sans changement.

Art. 2 Disposition transitoire

¹ Pour les années 2020 et 2021, le plafond de l'effort prévu à l'article 5 du présent décret est abaissé à 48 points d'impôt communaux.

Art. 3 Disposition finale et d'exécution

¹ Le présent décret entre en vigueur le 1er janvier 2020.

² Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84 alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et le mettra en vigueur, par voie d'arrêté, conformément à l'alinéa 1.