

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Initiative Pierre Dessemontet et consorts - Pour la suppression du plafonnement de l'aide péréquative aux communes - révision partielle de l'article 8 de la LPIC

1. PREAMBULE

La Commission s'est réunie le vendredi 12 novembre 2021, à la Salle Romane, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Sous la présidence de Monsieur le Député Philippe Jobin, confirmé dans son rôle de président ainsi que de rapporteur, elle était composée de Mesdames les Députées Florence Gross, Graziella Schaller et Chantal Weidmann Yenny ainsi que de Messieurs les Députés Alexandre Berthoud, Julien Cuérel, Pierre Dessemontet, Julien Eggenberger, Didier Lohri, Gérard Mojon et Daniel Trolliet.

Ont également participé à cette séance Madame Christelle Luisier Brodard, Cheffe du Département des institutions et du territoire (DIT) ; Monsieur Jean-Luc Schwaar, Chef de la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC) ; Monsieur Fabio Cappelletti, Chargé de recherches à la DGAIC.

Monsieur Florian Ducommun, Secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC), a rédigé les notes de séance et en est vivement remercié.

2. POSITION DE L'INITIANT

Déclarant ses intérêts en tant que syndic ainsi qu'en charge des finances et de l'informatique de la commune d'Yverdon-les-Bains, concernée au premier chef par la présente initiative, l'initiant indique à titre liminaire que cette dernière fait suite à une réponse du Conseil d'Etat sur une interpellation déposée en commun avec Monsieur Jean-Daniel Carrard qui concernait l'accord passé en 2020 entre le Canton et les Communes par le biais de l'Union des communes vaudoises (UCV) sur la facture sociale¹.

L'interpellation demandait comment cet accord allait être appliqué aux communes dont l'aide péréquative était plafonnée. Pour rappel, l'accord Canton-Communes prévoit à terme de rétrocéder environ 150 millions de francs par année de l'Etat aux communes, et la manière dont cette somme est intégrée au mécanisme du calcul de la facture sociale et de la péréquation fait que cela se traduira, en substance, par une rétrocession d'environ 4 points d'impôts pour les communes. Comme il s'agit d'un mécanisme qui touche au calcul général des éléments péréquatifs, d'aucun pouvait craindre qu'il soit affecté par les différents plafonnements qui existent dans la Loi sur les péréquations intercommunales (LPIC), d'où le dépôt de l'interpellation mentionnée ci-dessus qui demandait confirmation au Conseil d'Etat quant au fait que le plafonnement de l'aide aux communes s'appliquait dans le cadre de l'accord. La rétrocession des points d'impôts a aussi lieu pour les communes plafonnées mais elle vient, schématiquement, s'appliquer pour réduire le niveau de plafonnement.

Outre le plafonnement de l'aide péréquative, l'initiant rappelle qu'il existe également le plafonnement de l'effort ainsi que celui du taux technique.

¹ [Interpellation Pierre Dessemontet et consorts - Accord Canton-Communes sur la répartition de la facture sociale : quid des communes dont l'aide péréquative est plafonnée ? \(20_INT_14\)](#), site web de l'Etat de Vaud

En 2010-2011, le plafond péréquatif était placé à 4 points d'impôt, et une vingtaine de communes étaient ainsi concernées par ce plafonnement – dont Yverdon-les-Bains, Renens, Chavannes-près-Renens, Moudon ou encore Leysin – ce qui représentait une somme totale d'environ 13 millions de francs sur l'ensemble de la masse péréquative.

Ce plafond a depuis été remonté à trois reprises : 5,5 points en 2014, 6,5 points en 2017, puis 8 points en 2019. Au décompte 2019, il ne restait ainsi plus que trois communes, soit Yverdon-les-Bains, Renens et Syens pour une somme totale d'environ 4 millions de francs. En 2020, il y eut un rebond puisque 5 communes ont été concernées par le plafonnement, à savoir Yverdon-les-Bains, Chavannes-près-Renens, Moudon, Champtauroz et Treytorrens pour un montant de 7,1 millions de francs.

Enfin, les acomptes 2022 prévoient que deux communes seront concernées par le plafonnement : Yverdon-les-Bains pour 1,9 millions de francs (2,5 points de plafonnement) et Chavannes-près-Renens pour 2,1 millions de francs (13 points de plafonnement).

Le plafonnement de l'aide ne s'applique donc qu'à très peu de communes, pour lesquelles l'impact est relativement lourd puisque celui-ci exclut les communes concernées de la majeure partie des effets de l'accord Canton-Communes. Par conséquent, la question qui se pose au travers de cet objet parlementaire est de savoir si ce plafonnement se justifie encore en ces termes. La présente initiative ne coûte rien au Canton, mais pèserait effectivement – en fonction des résultats des plafonnements – entre 4 et 7 millions de francs sur l'ensemble des communes, qui pourraient ainsi toutes participer à l'accord Canton-Communes.

Étant donné que la révision de la LPIC prendra davantage de temps que prévu, l'initiant propose donc dans l'intervalle la suppression de l'alinéa 1, lettre f, de l'article 8 de la LPIC.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Notant d'emblée que le Conseil d'Etat estime qu'il convient de refuser la présente initiative, Madame la Conseillère d'Etat indique que le Gouvernement est tout à fait conscient que le système péréquatif doit être réformé dans son ensemble et non pas uniquement sur un seul élément. A cet égard, elle souligne le fait que cet objet parlementaire aurait des effets sur l'entier des communes vaudoises.

En outre, il est précisé que l'aide péréquative d'une commune correspond aux montants à recevoir de la péréquation – hors dépenses thématiques, soit 11 millions de francs en 2020 – moins les montants à payer pour la Participation à la cohésion sociale (PCS, anciennement appelée facture sociale), y compris les montants payés pour les prélèvements conjoncturels.

Tout comme l'initiant l'a déjà mentionné dans son introduction, elle souhaite également rappeler que le plafond de l'aide a déjà été augmenté à trois reprises, ce qui fait que la commune d'Yverdon-les-Bains a pu « déplafonner » un peu plus de 1,2 millions de francs au travers de la dernière augmentation. Par conséquent, l'Etat doit être garant des équilibres en la matière dans un système contraint. En guise de conclusion, Mme la Conseillère d'Etat enjoint les membres de la commission à ne pas entrer en matière sur cette initiative.

4. DISCUSSION GENERALE

Il est constaté que depuis plusieurs années le système péréquatif vaudois actuel comporte de multiples problèmes, tels que le manque de transparence ou encore des mécanismes complexes. Les variations de solidarité entre les communes peuvent dès lors produire de fortes diminutions ou augmentations des flux financiers, aucune d'entre elles ne pouvant d'ailleurs recevoir une aide péréquative excédant 8 points d'impôts.

C'est pourquoi une commissaire se dit donc surprise par le dépôt de la présente initiative et est aussi d'avis qu'une modification de la LPIC pour des cas particuliers serait un exercice complexe. Enfin, elle souligne le fait qu'un financement supplémentaire de l'Etat devrait par conséquent être nécessaire pour véritablement réviser la péréquation.

Un autre commissaire pense qu'il est nécessaire de trouver un juste milieu à l'ensemble de ces paramètres afin de conserver un équilibre entre les communes et pour ne pas créer des effets de bord. Il convient d'attendre une nouvelle mouture de la péréquation, initialement prévue au 1^{er} janvier 2023, au moyen d'un équilibrage fiscal entre les communes à fort potentiel et celles à faible potentiel et ce, avec une éventuelle péréquation verticale de l'Etat vers les communes.

Un commissaire estime que le système tel qu'il a été conçu à l'origine n'était probablement pas prévu pour gérer des montants si importants. De plus, un décalage progressif s'est produit sur les années entre la santé financière des communes et celle du Canton. Toutefois, il n'y selon lui aucune incohérence entre une grande refonte de la péréquation et la nécessité de corriger un point extrêmement précis qui concerne annuellement quelques communes clairement pénalisées. En outre, le fait que ce plafond d'aide soit calculé sur la valeur du point d'impôt de la commune est particulièrement injuste, notamment pour les plus pauvres qui se retrouvent doublement pénalisées. La présente initiative permet ainsi de rapidement et facilement corriger cet élément, et c'est pourquoi le commissaire la soutiendra.

Il est fait mention que si le plafonnement de l'aide est touché, il est nécessaire d'impacter d'autres paramètres pour trouver un équilibre entre toutes les communes. Si tel était le cas, 300 communes devraient verser davantage d'argent dans la péréquation afin d'équilibrer les 5 communes de 2021. En analysant lesdites communes, il convient de se pencher sur les effets des dépenses thématiques et surtout sur les frais des routes puisqu'elles investissent des sommes quasi impossibles à présenter autrement qu'au moyen d'un crédit extrabudgétaire. Par conséquent, il serait opportun d'avoir davantage de rigueur dans le contrôle de ces investissements car ils ne devraient pas être considérés comme des charges de fonctionnement de la commune. Pour le commissaire, le plus raisonnable est donc de faire confiance au Conseil d'Etat et à l'ensemble des spécialistes de la péréquation.

Dans le cours de la discussion, il est mis en avant que dans un monde idéal, une péréquation ne devrait effectivement pas être plafonnée, étant donné que les éléments devraient pouvoir se régulariser entre eux de manière parfaite, mais cela n'est malheureusement pas le cas. Il ne conçoit donc pas comment un plafond pourrait être retiré tout en laissant un plancher. Ce système péréquatif est fermé puisque tout ce qui bénéficiera à une ou plusieurs communes péjorera toutes les autres, et un-e Député-e vaudois-e ne peut à son sens pas l'accepter.

L'initiant admet volontiers qu'il ne cherche pas une remise en cause complète du modèle qui existe actuellement. Néanmoins, il souhaite rappeler que le Grand Conseil a accepté de modifier la LPIC afin de régler une problématique similaire, soit le cas particulier de la commune de Mies. En outre, les trois plafonnements ont un impact faible, au contraire de l'écrêtage qui a quant à lui des effets importants et immédiats, lesquels peuvent se traduire en dizaine de millions de francs qui viennent véritablement déséquilibrer le système. Certes, celui-ci est fermé, mais il existe un précédent quant à la résolution d'un autre cas spécial par voie de modification de la LPIC.

Madame la Conseillère d'Etat indique que l'Etat souhaite véritablement mettre en place ce modèle le plus vite possible et ce, indépendamment de la péréquation. Son implémentation dans toutes les communes est ainsi prévue en 2027, quand bien même les dernières discussions avec l'UCV ont montré qu'il n'y avait pas une grande volonté des communes d'effectuer des tests pour 2023. De plus, elle souhaite rappeler que l'idée même d'un système péréquatif est d'être basé sur un modèle standardisé avec des critères objectivables et de ne pas avoir de faux incitatifs à l'investissement à la dépense. La Cheffe du DIT donne à cet égard l'exemple des frais d'accueil parascolaires, pour lesquels il conviendrait de plutôt prendre le nombre d'enfants dans la commune et non pas l'argent qui y est investi.

5. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération cette initiative par 2 voix pour, 8 voix contre et 1 abstention.

Suite aux travaux de la commission, la rédaction d'un rapport de minorité est annoncée par M. Eggenberger.

Echichens, le 6 avril 2022

*Le rapporteur :
(Signé) Philippe Jobin*

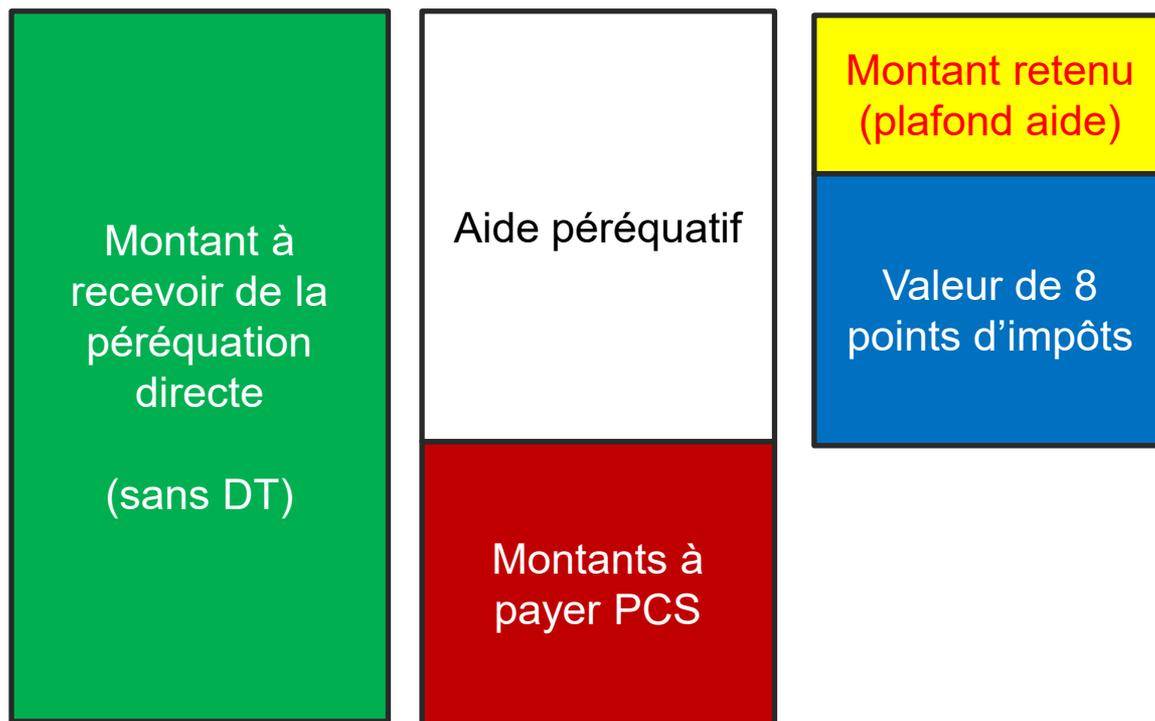
Annexe :

- Présentation PowerPoint distribuée par le Conseil d'Etat aux membres de la commission

Plafond de l'aide (art. 8, al. 1, let. f LPIC)

Commission du Grand Conseil
12 novembre 2021

Plafond de l'aide: fonctionnement



L'initiative Dessemontet demande la suppression de ce plafond.

La plafond de l'aide est-il injuste?

« le plafond de l'aide est problématique car, en étant calculé sur la base de la valeur du point d'impôt communal, il limite les versements en faveur des communes les plus modestes, ce qui est contraire au principe de solidarité. »

- Dans l'absolu, cet argument est parfaitement correct. Une bonne péréquation ne devrait pas prévoir de plafonds (ni de l'aide, ni de l'effort).
- Toutefois, le système actuel a aussi des défauts qui tendent à surcompenser certaines communes, y compris celles au plafond de l'aide.
- Supprimer le plafond de l'aide sans avoir corrigé les autres défauts du système produirait des transferts encore moins équitables qu'aujourd'hui.

Situation d'Yverdon-les-Bains

- VPI initiale (en % de la moyenne) : 55%
 - Effet direct couche solidarité : +15,0%
 - Effet indirect financement PCS : +14,7%
 - Effet indirect alimentation péréquation : +12,8%
 - Effet indirect dépenses thématiques : + 4,6%
 - Effet direct plafond de l'aide : - 4,2%
-

Total **avec** plafond de l'aide : **98%** de la moyenne.

Total **sans** plafond de l'aide : **102,3%** de la moyenne.

À parité de taux (67,3), Yverdon-les-Bains disposerait de 98% des recettes après péréquation que la moyenne de l'ensemble des communes, cela avant même la prise en compte de la compensation des besoins (population, dépenses thématiques).

Plafond de l'aide et accord Etat-UCV

« le plafond de l'aide empêche les communes concernées de bénéficier des effets de l'accord relatif à la PCS passé entre le canton et les communes. »

- ❑ Les augmentations de la PCS entre 2011 et 2020 (+312 millions de francs) n'ont pas impacté l'aide péréquatif en faveur des communes au plafond. Ces communes ne bénéficient donc pas des effets d'un accord qui vise à ralentir des augmentations de charges dont elles sont déjà préservées.
- ❑ De plus, pas entièrement vrai:
 - Ces communes bénéficient quand même de la reprise par l'Etat des charges des agences d'assurances sociales (AAS, ~16 millions).
 - Il n'est pas exclu que ces communes bénéficieront de cet accord après l'entrée en vigueur d'une nouvelle péréquation (si sans plafonds).

Conclusion

- ❑ D'un point de vue technique, il n'y a pas de raisons de supprimer le plafond de l'aide avant de s'attaquer à une réforme globale du système de péréquation.
- ❑ Une suppression du plafond de l'aide serait envisageable dans le cadre de la nouvelle péréquation.