



EXPOSE DES MOTIFS

et

PROJET DE DECRET

**ordonnant la convocation du corps électoral aux fins de se prononcer sur l'initiative populaire
SOS Communes et son contre-projet**

et

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

à la motion Alexandre Berthoud et consorts –

Motion COFIN en lien avec les motions Rapaz et Lohri sur la Facture sociale (18_MOT_055)

et

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur le postulat Rebecca Joly et consorts –

**Péréquation intercommunale vaudoise et facture sociale : quel est le degré actuel de
solidarité entre les communes ? (20_POS_221)**

et

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur le postulat Pierre-André Romanens et consorts –

Des accords sans désaccords (21_POS_23, anciennement 19_MOT_075)

et

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur le postulat Didier Lohri et consorts –

Péréquation Parlementaire 1123 (21_POS_27, anciennement 20_MOT_16)

1. SYNTHÈSE

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 par les différents mécanismes qui le composent et les interactions difficilement maîtrisables entre péréquation directe et indirecte. Enfin, sur certains points, le système actuel peut être utilisé pour faire ce que d'aucuns ont appelé de l'optimisation péréquative. Une réforme en profondeur de ce système s'imposait dès lors 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 premier 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 second 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, et ratifié par leurs assemblées générales extraordinaires (à 85% pour l'UCV et à 83% pour l'AdCV), 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%), seuil qui est déjà atteint par 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 les risques d'optimisation, 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. Les détails concernant chaque mécanisme de la nouvelle péréquation se trouvent au chapitre 5 ci-dessous.

À ce stade, il convient néanmoins de signaler que les quatre piliers qui constituent le nouveau système proposé (péréquation des ressources, péréquation des besoins structurels, compensation des charges particulières des villes et répartition non péréquative des factures cantonales) se retrouvent, parfois avec des noms différents et avec des spécificités liées à leur tissu communal, dans tous les autres cantons depuis au moins une décennie. Comme dans tous les autres cantons, la ville principale du canton n'est pas exclue du système de péréquation, mais elle bénéficie d'une compensation au titre des charges particulières des villes.

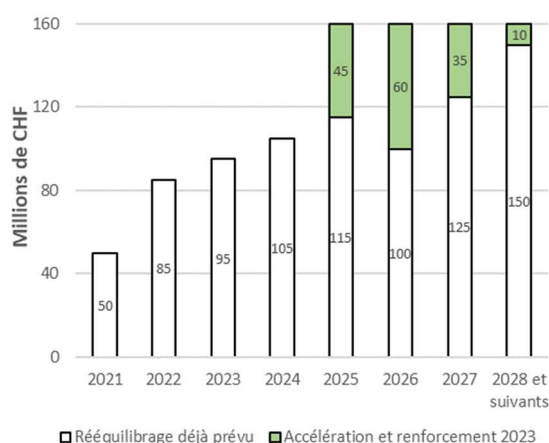
A noter qu'à Zurich, la Ville de Zurich n'est pas prise en compte dans le calcul de la capacité financière moyenne des communes du canton, car vu sa taille et ses spécificités, son inclusion dans le calcul fausserait ce dernier. Pour le reste, la Ville est également intégrée au système péréquatif et perçoit un montant au titre de la compensation des charges des villes centres qui est partiellement financé par le Canton et partiellement par les autres communes. Le Canton de Berne connaît quant à lui également un système de compensation des charges particulières des villes, mais relativement complexe, car il consiste en une compensation directe, perçue uniquement par trois villes (Berne, Bienne et Thoun) et en une compensation indirecte, au travers de la prise en compte de charges particulières dans le cadre du calcul du rendement fiscal harmonisé. Dans une évaluation récente, ce système a été considéré comme peu transparent par une frange non négligeable des communes bernoises. En comparaison, le système vaudois a le mérite de la clarté. En outre, dans le nouveau système, le mécanisme de compensation a été conçu, comme dans le système actuel, de manière à ne pas compenser uniquement Lausanne (ce qui est le cas, par exemple, dans le système zurichois où seules Zurich et Winterthur bénéficient de la compensation des charges particulières des villes), mais aussi plusieurs autres villes qui, malgré une population bien moindre, jouent un rôle important dans notre canton.

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 faîtières des communes. De surcroît, la répartition de cette facture entre les communes est de plus en plus contestée par les communes non-déléгатrices, car elle est supportée pour deux tiers par l'ensemble des communes, y compris celles 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, tel que calculé récemment par un groupe de travail technique. 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 section 5.3 pour les détails). Des mesures sont également prévues pour éviter des effets de bord financiers en cas de passage d'une ou de plusieurs communes de la police cantonale à une police intercommunale (ou vice-versa).

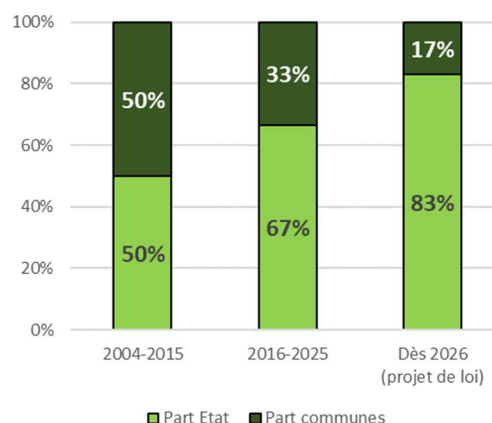
Sur le plan financier, comme déjà relevé, le nouveau système ne peut pas être stable si les communes sont confrontées à des augmentations trop importantes de la PCS. En outre, sans mesures d'accompagnement, il prêterait trop fortement certaines communes. Enfin, la question des conséquences pour les communes 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), seuls 17% des augmentations de la PCS leur étant 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 section 5.2).

Rééquilibrage financier avant et après accord de 2023

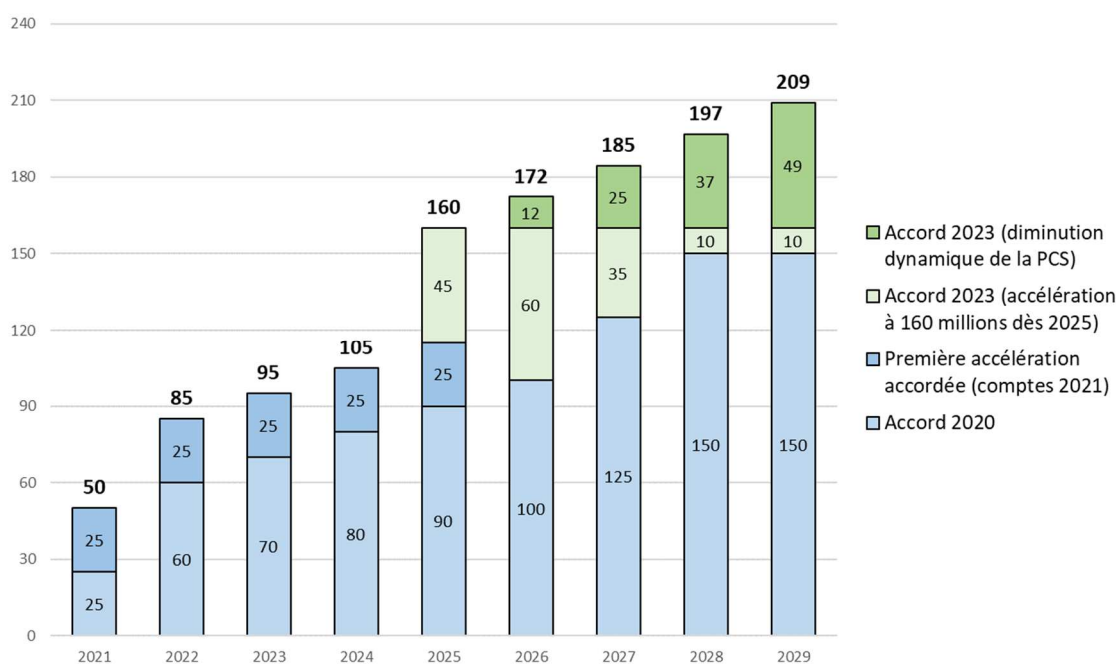


Répartition entre l'Etat et les communes des augmentations des dépenses sociales



La figure ci-dessous présente une évolution possible des bénéfices de l'accord pour les communes d'ici 2029 sur la base d'hypothèses (voir section 5.2 pour la méthodologie). Le coût supplémentaire pour l'Etat découlant des accords correspond évidemment aux bénéfices pour les communes. Le calcul des effets de la nouvelle répartition des augmentations de la PCS part de l'hypothèse que les dépenses sociales augmenteront de CHF 75 millions par an, ce qui correspond à la moyenne des années 2016 à 2021.

Somme des effets de l'accord de 2020 et du nouvel accord d'ici 2029 (millions de francs)



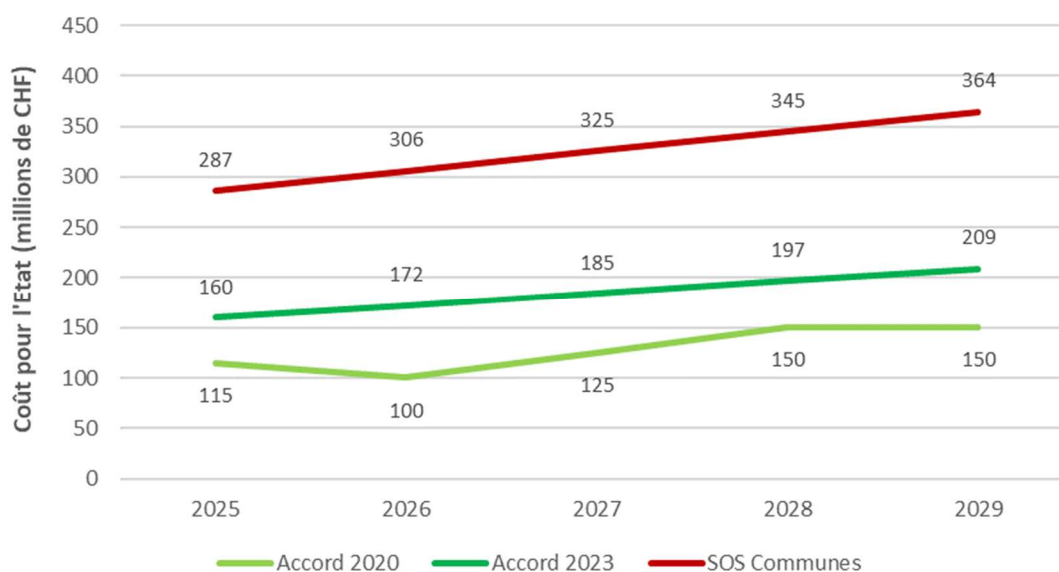
En raison des montants très importants qui sont (et seront) injectés par l'Etat dans le système de péréquation conformément aux accords de 2020 et de 2023, le nouveau système sera, pour pratiquement toutes les communes, plus favorable que le maintien de la péréquation actuelle sans rééquilibrages. En 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 226 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 chaque franc de recettes fiscales supplémentaires, et à d'autres communes, à faible capacité financière cette fois-ci, dont l'aide péréquative est aujourd'hui plafonnée. 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 2029 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 faîtières 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. C'est en effet l'ensemble du système qui doit être réformé, et non uniquement la répartition de la PCS. En outre, il existe indéniablement un lien intrinsèque entre péréquation directe et indirecte, de sorte que la seconde ne peut être traitée indépendamment de la première, faute de déséquilibrer l'ensemble de l'édifice. A cet égard, on rappelle que le taux de solidarité global d'environ 80% atteint par le système actuel comprend les répartitions des factures cantonales. Ainsi, pour conserver cette solidarité, on ne peut se permettre de ne toucher qu'à la péréquation indirecte. Il faut revoir l'ensemble. Comme déjà relevé, le 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 faitières des communes. Pour ces raisons, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de rejeter l'initiative SOS Communes et de lui opposer le présent projet.

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 prêterent 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 (NPIV), 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 faitières des communes (Union des communes vaudoises UCV et Association de communes vaudoises 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.

Lancée officiellement le 9 mai 2023, la procédure de consultation publique relative au projet de nouvelle péréquation s'est achevée le 15 juillet 2023. Au total, 48 communes et 14 autres entités (partis politiques, organisations, associations faitières et autorités cantonales) ont pris part à la consultation. Parmi les communes ayant participé, uniquement 19 ont formulé des remarques, et presque aucune n'a mis en discussion le projet dans sa globalité. L'acceptation globale du projet par les communes est attestée par la ratification de l'accord du 30 mars 2023 (www.vd.ch/NPIV) par les assemblées générales de l'Union des communes vaudoises (à 85%) et de l'Association de communes vaudoises (à 83%). Le projet a été bien reçu par toutes les formations politiques. Les principales remarques ont porté sur le taux de solidarité de la péréquation des ressources (avec des demandes à la fois pour l'augmenter et pour le diminuer), la pertinence du critère de l'altitude centrale utilisé par le volet « altitude et déclivité » de la péréquation des besoins structurels, les implications du volet « élèves pondérés » de la péréquation des besoins structurels pour les associations scolaires, la compensation des prestations complémentaires du trafic régional, les paliers de la couche population et la fréquence d'évaluation du nouveau système.

Les retours de la consultation ont permis d'identifier les quelques points nécessitant des clarifications supplémentaires. Les retours de consultation seront mentionnés pour la plupart lors de la présentation du nouveau système (voir chapitre 5), ainsi que dans le chapitre dédié (chapitre 0). Sur proposition de la Police cantonale, un article supplémentaire a également été ajouté à la modification de la Loi sur l'organisation policière vaudoise (LOPV) afin d'instaurer un délai d'annonce d'un an pour les communes délégatrices souhaitant créer leur propre police ou adhérer à une police intercommunale, ainsi que pour les communes avec propre police souhaitant devenir délégatrices (voir section 5.3).

Ce projet constitue également le contre-projet à l'initiative SOS Communes, qui a abouti en 2021. Par conséquent, l'ensemble est présenté sous la forme d'un décret ordonnant la convocation du corps électoral aux fins de se prononcer sur l'initiative SOS Communes et son contre-projet. Selon les délais constitutionnels et légaux en vigueur (v. art. 82 Cst-VD et 123 LEDP), l'initiative et son éventuel contre-projet doivent impérativement être soumis 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 faitières des communes est de voir ce projet entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2025.

Cet objectif présuppose que les textes légaux soient adoptés 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 cet exposé des motifs) 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 NPV.

Depuis au moins 2018, les associations faitières 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 déposé une motion portée par le député Alexandre 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. À la suite de la prise en considération immédiate de cette dernière motion, les deux précédentes motions ont été retirées. Les interventions parlementaires suivantes relatives à la réforme du système de péréquation et du financement de la PCS ont été déposés par la suite : Postulat Joly 20_POS_221, Postulat Romanens 21_POS_23, Postulat Lohri 21_POS_27, Interpellation Christin 22_INT_76. De surcroît, le Conseil d'Etat doit encore renseigner le Grand Conseil sur la suite donnée à trois résolutions : Berthoud 19_RES_38, Bovay 20_RES_12 et Gross 22_RES_20. Les rapports et les réponses relatives à ces divers objets parlementaires sont présentées au chapitre 9 du présent exposé des motifs. Cela étant, le Conseil d'Etat souligne que, depuis 2013 déjà (accord financier de juin 2013), le Canton a négocié avec les deux associations faitières 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 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 8.1 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, celui vaudois est le seul à encore prévoir des péréquations indirectes (répartition selon la capacité financière de la PCS et d'une partie de la facture policière). Tous les autres cantons ont banni ce type de péréquation depuis longtemps. Les prochaines sections exposent les grandes lignes des divers mécanismes qui caractérisent l'actuel système péréquatif vaudois.

4.1. Participation à la cohésion sociale (péréquation indirecte)

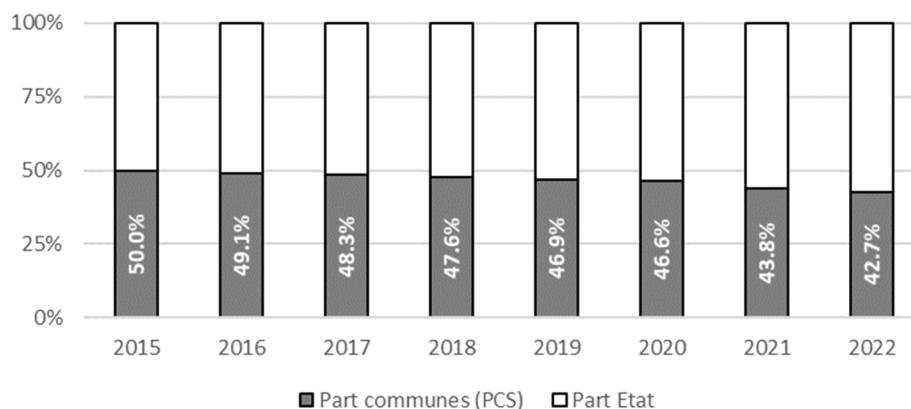
La PCS est une facture cantonale faisant participer les communes au financement des dépenses en faveur de la cohésion sociale cantonale. Cette participation vise à répartir le poids de cette politique publique sensible à la conjoncture et fortement évolutive, notamment en raison de facteurs externes 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 ou prépondérante 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 d'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.

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



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 succession 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.
4. 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 ».

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. Dans son arrêt du 23 juin 2023, le Tribunal fédéral a admis ces recours en raison d'une violation du droit d'être entendues des communes concernées, lesquelles n'avaient pas eu accès à l'ensemble des données permettant la fixation des décomptes péréquatifs avant que ces derniers leur soient notifiés. La cause a donc été renvoyée aux départements concernés afin qu'ils rendent de nouvelles décisions après avoir permis aux communes de se déterminer.

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 physiques qu'il pourrait proposer n'aient pas d'effets sur les recettes des communes, ainsi qu'à consulter les faïtières 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 faïtières des communes relatives à la mise en œuvre du projet conjoint de l'OCDE et du G20 sur l'imposition de l'économie numérique et de l'article 129a de la Constitution fédérale ;
- engagement des faïtières 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 faïtières à exiger la compensation de l'indexation des barèmes des régimes sociaux prévue au 1^{er} janvier 2023 ;
- engagement des faïtières 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)

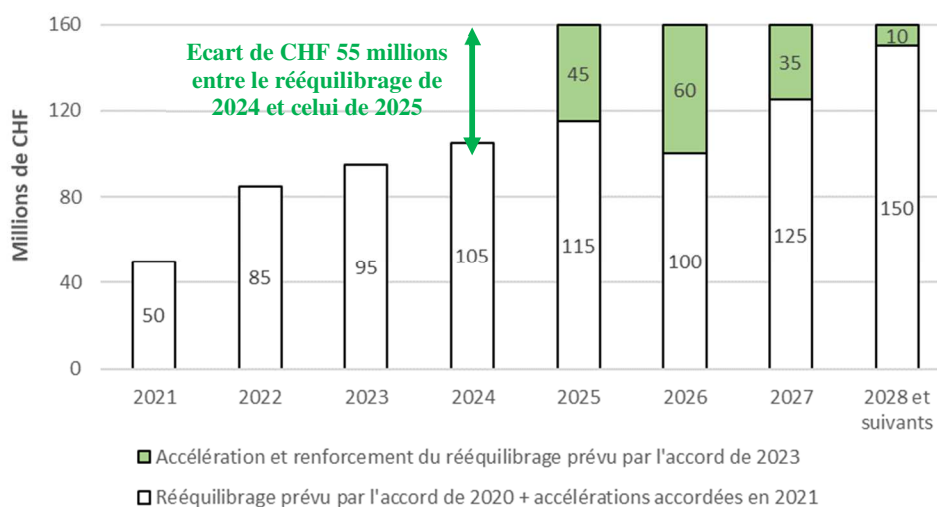
Ce chapitre présente les mesures relatives à l'accélération et le renforcement du rééquilibrage financier en faveur des communes prévu par l'accord de 2020 entre l'Etat et l'UCV, la diminution, dès 2026, de la participation des communes aux augmentations des dépenses sociales concernées par la LOF et 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. chapitre 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).

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 cet exposé des motifs). 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.

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



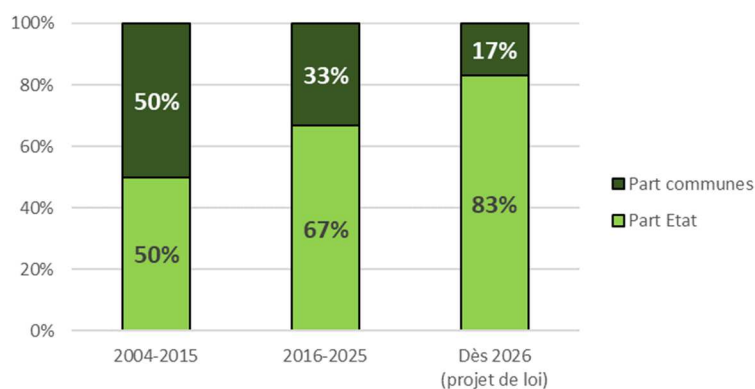
Pour l'Etat, l'accélération et le renforcement du rééquilibrage financier en faveur des communes décrits dans cette section représenteront une charge supplémentaire de CHF 140 millions entre 2025 et 2027 (cf. montants mis en évidence pour cette période de trois ans dans la figure ci-dessus). Cette charge 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



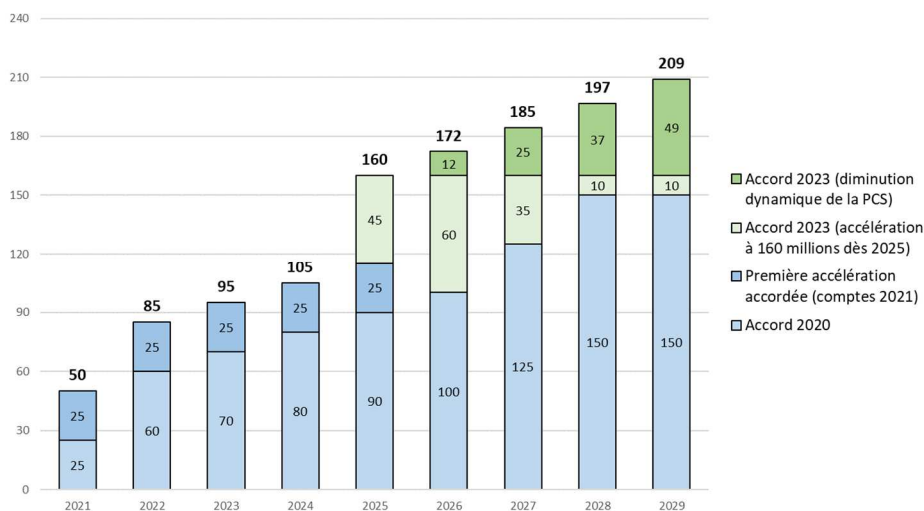
La diminution de la part des communes aux augmentations des dépenses sociales, telle qu'elle est proposée dans le présent projet, donne une dimension dynamique au rééquilibrage en faveur des communes, à la différence de l'accord de 2020 qui prévoyait un rééquilibrage fixe de CHF 150 millions par an dès 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 et continuer à participer à son financement.

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 bénéfices de l'accord pour les communes d'ici 2029. 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 2029 (millions de francs)

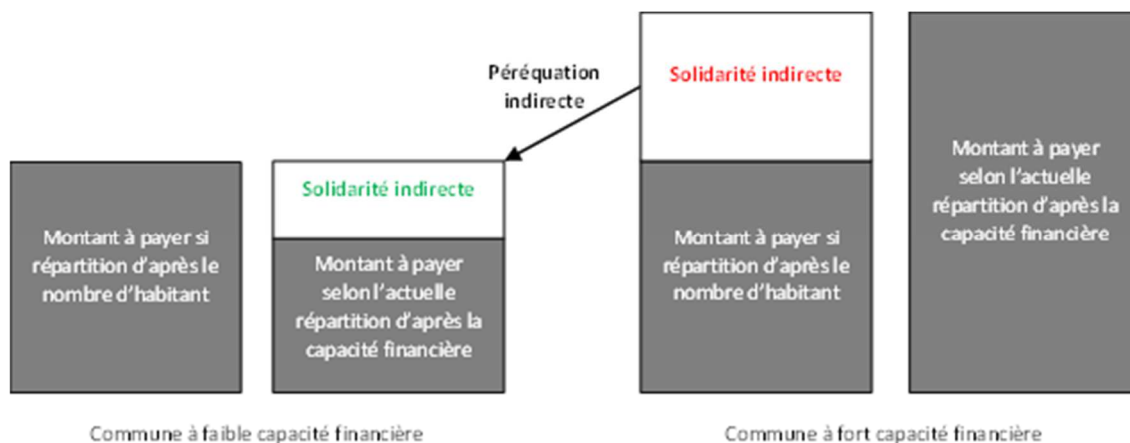


¹ Cette augmentation hypothétique correspond à l'augmentation moyenne des dépenses sociales entre 2015 et 2020, l'année 2020 étant la dernière n'étant pas affectée par les effets du rééquilibrage prévu par l'accord de 2020.

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 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. Ce deuxième problème existerait même en cas de répartition de la PCS en fonction de la capacité financière des communes après application des effets de la péréquation directe.

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 générée par l'actuelle répartition de la PCS, mais plutôt de la générer au travers d'un seul 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 (voir section 5.5). De facto, répartir les factures cantonales selon la capacité financière des communes produirait les mêmes effets qu'une augmentation du taux de solidarité de la péréquation des ressources. Il n'y a donc aucune raison de s'imposer la complexité d'une péréquation indirecte quand la péréquation des ressources suffit pour calibrer la solidarité intercommunale.

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 sous-section 5.5.3), 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 faîtières 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 atteindrait CHF 1'100'000 et celle d'une commune de 10'000 habitants 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 communes délégatrices, mais paierait uniquement sa part au socle sécuritaire commun. Le montant de la facturation ad hoc correspondrait à la « part délégatrices » 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 commune délégatrice continuerait à être calculée, mais elle serait assumée par l'Etat. De cette manière, la part payée par les autres communes délégatrices n'augmentera 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.

Depuis l'entrée en vigueur en 2012 de la LOPV, peu de communes ont changé de statut policier. Les changements de « prestataire », dans un sens ou dans l'autre, ont néanmoins un impact sur l'équilibre financier du système policier vaudois, sur le budget des communes concernées et des conséquences sur les corps de police, en raison de la fluctuation d'équivalent temps-plein (ETP) que cela implique, ou encore de besoins en infrastructures ou en équipement, par exemple. Dès lors, il est judicieux d'ajouter des garanties supplémentaires en faveur d'une stabilité du système dans son ensemble, cela sans pour autant limiter la liberté de choix des communes. Le mécanisme décrit par l'article 43a (nouveau) prévoit un délai d'annonce d'un an auprès de Conseil cantonal de sécurité pour toute commune qui voudrait changer de statut policier. Des délais de résiliation plus longs fixés par les associations intercommunales demeurent bien entendu réservés. Le délai d'une année minimum mentionné dans la loi doit permettre à toutes les parties prenantes de prendre les mesures pour que la sécurité puisse changer de main dans des conditions correctes (reprise de la responsabilité d'un corps de police par un autre corps de police). On peut également préciser que le dispositif légal ne sera par ailleurs pleinement efficace que si les changements interviennent à la fin d'un exercice budgétaire et au commencement du nouveau.

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 les disparités en matière de capacité financière et de besoins structurels sont déjà suffisamment compensées.

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 pondéré de l'ensemble des communes. Par exemple, une commune avec un coefficient de 70 et des impôts qui en dépendent 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.

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 NPV 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 propres 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 à 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 LPV)

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.

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.

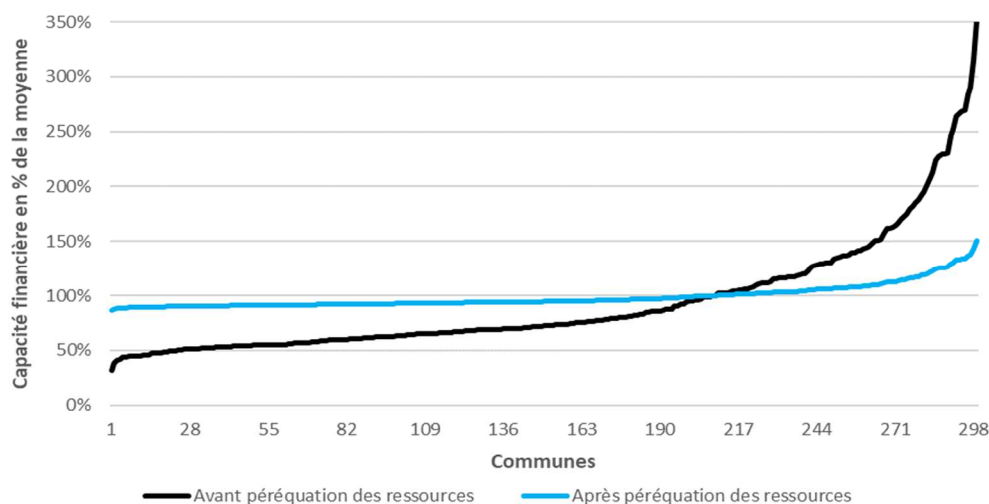
Exemples

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 initial des communes : la X^{ème} commune avec le plus de ressources potentielles demeure la X^{ème} commune aussi après les effets de 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 solidarité de 80% détermine une limite inférieure, non contraignante, pour le coefficient communal. En effet, si le coefficient d'une commune est inférieur à 80% du coefficient moyen pondéré (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 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 coefficient tout en étant au fait des conséquences en cas de fixation d'un coefficient trop bas.

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.

Ainsi, l'institution d'une péréquation des ressources avec un taux de solidarité 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.

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 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 que les pénaliser.

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.

Dans le cadre de la consultation, des participants ont demandé une augmentation de la dotation minimale en donnant en exemple la dotation minimale de 95% prévue par la péréquation de ZH. À ce propos, il est important de signaler que la dotation minimale de ZH est calculée sans tenir compte de la ville à très forte capacité financière de Zurich. De fait, la dotation minimale prévue par la péréquation de ZH équivaut en réalité à 89,5% de la capacité financière moyenne de l'ensemble des communes zurichoises. En comparaison intercantonale, la dotation minimale proposée dans ce projet est l'une des plus élevées.

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 des 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 dans leur forme actuelle (30% sur l'impôt des 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 seront désormais directement redistribués aux communes, en francs par habitant. Pour ne pas introduire de la complexité et ne pas générer des incertitudes pour les communes, les prélèvements conjoncturels continueront à être calculés sur la base des rendements effectifs plutôt que sur ceux standardisés. De surcroît, le produit de ces impôts est susceptible de varier considérablement d'une année à l'autre, de sorte qu'une estimation sur la base de standard d'imposition, qui devraient encore être définis, pourrait être très éloignée de la réalité et potentiellement poser des problèmes à certaines communes.

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 reprise dans ce projet, est 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.⁵ 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 desservir. 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.⁶

Concrètement, il est proposé de compenser les communes avec une surface productive par habitant supérieure à 120% de la médiane⁷ 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, 135 communes seraient concernées, pour un total de CHF 8,0 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 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 de services et 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. On souligne que ce second volet a une optique clairement différente que le premier, car il vise les charges engendrées par une population localisée dans un territoire difficile plutôt que par le territoire en soi.

⁵ Il s'agit de la nomenclature standard (NOAS04) utilisée par l'Office fédéral de la statistique. Données consultables sur son site internet : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/espace-environnement/utilisation-couverture-sol.html>.

⁶ Dans le cadre de la consultation, il y a eu des demandes dans le sens d'une surpondération des surfaces boisées dans l'indicateur. En raison de la forte corrélation entre les surfaces boisées et la surface productive en général, surpondérer la surface boisée tout en maintenant fixes les montants consacrés à ce volet de la péréquation modifie de peu les résultats.

⁷ En statistique, la médiane est la valeur partageant une distribution de plusieurs valeurs en deux parties d'effectifs égaux.

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 leur 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.

Dans le cadre de la consultation, le critère de l'altitude centrale a été critiqué (voir chapitre 0 ci-dessous). Après consultation des comités des faitières des communes, le Conseil d'Etat propose néanmoins de le maintenir. Il est certes quelque peu schématique, car il ne permet pas de compenser les communes qui ont une altitude centrale basse tout en ayant une partie de la population en altitude. Cela étant, l'analyse chiffrée permet de constater qu'il atteint tout de même son but, à savoir compenser les communes de montagne dont les services à la population sont rendus notablement plus coûteux du fait de l'altitude et de la déclivité de leur territoire.

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 et des adresses des établissements scolaires auxquels chacun d'entre eux est rattaché.⁸ 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. Par ailleurs, la méthode de la distance effective donne des résultats plus corrects qu'une méthode qui se fonderait uniquement sur le fait que l'établissement scolaire se trouve dans une autre localité que le domicile de l'élève, car il y a plusieurs cas de ce type dans lesquels la distance maison-école est nettement inférieure à 2,5 km. De même, il y a également des élèves domiciliés dans la même localité que leur établissement scolaire qui ont malgré tout une distance maison-école supérieure à 2,5 km.

Selon les chiffres 2022, 97 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.

Exemple

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.

Dans le cadre de la consultation, des questions ont été posées concernant les implications du volet « élèves pondérés » pour les associations scolaires. Pour rappel, ces dernières ont des pratiques très variées en matière de répartition des charges. D'une part, certaines associations mutualisent les coûts de transports scolaires tandis que d'autres facturent ces coûts (ou laissent même leur organisation) aux communes des élèves transportés. D'autre part, les clés de répartition des charges peuvent aller d'un 100% selon la population à un 100% selon le nombre d'élèves – avec des variantes mixtes entre les deux. Par conséquent, élaborer un volet « élèves pondérés » adapté à la pratique de chaque association n'aurait pas été possible. La meilleure manière de traiter les montants du volet « élèves pondérés » dépend du cas spécifique de chaque association scolaire. Par exemple, les communes membres d'une association qui répartit toutes ses charges en francs par habitant pourraient trouver pertinent de lui reverser la totalité des montants reçus du volet « élèves pondérés » de la nouvelle péréquation, ce qui serait moins pertinent en cas de répartition des charges basée en partie ou en totalité sur le nombre d'élèves.

⁸ Lors de la consultation publique, des communes nous ont signalé qu'ils existent quelques cas d'adresses postales qui, tout en indiquant une commune donnée, sont en réalité administrativement rattachées à une autre commune. Depuis, ce problème d'attribution des élèves a été résolu en corrigeant la base de données avec l'appui du registre cantonal des personnes.

L'option prise par l'Etat et par les faitières a été de ne pas imposer aux communes une manière de faire, mais de les laisser décider librement si et comment revoir les statuts de leurs associations pour tenir compte de la nouvelle péréquation.

5.6.5. *Remarques conclusives*

Les trois volets de la péréquation des besoins structurels (surface, altitude et déclivité, ainsi que nombre d'élèves pondéré) 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, voire plus éloignées. 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'utilisateurs 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) est 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.

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 situées 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.

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

de / habitants	0	1'001	3'001	5'001	9'001	12'001	15'001	30'001	45'001
jusqu'à / habitants	1'000	3'000	5'000	9'000	12'000	15'000	30'000	45'000	et plus
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.

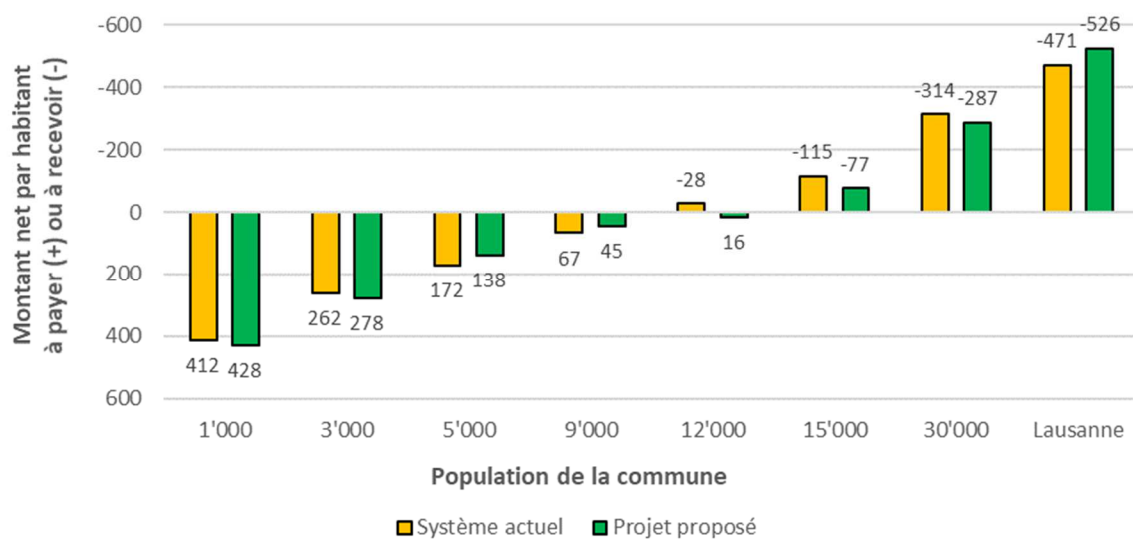
En revanche, la deuxième modification vise à ne plus avoir dans le même palier de compensation des communes avec des populations allant du simple (15'000) au presque décuple (Lausanne). Un tel système ne tiendrait pas compte des charges particulières de la ville de Lausanne et des infrastructures et services qu'elle offre à l'ensemble de la population du canton. Ces charges sont intrinsèquement différentes de celles de villes de 15'000 ou 20'000 habitants, d'autant plus si ces dernières se trouvent dans la même agglomération. 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. Il convient de signaler qu'un financement horizontal (par les communes) de la couche population en francs par habitant produit les mêmes effets qu'un éventuel financement vertical (par l'Etat). En effet, consacrer des montants supplémentaires du rééquilibrage financier à la péréquation verticale aurait par effet d'augmenter les montants par habitant versés par les communes pour financer la participation à la cohésion sociale.

La figure ci-dessous compare le traitement net (compensation reçue de la couche population moins contribution à son financement) 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 qu'il convient d'analyser les effets globaux des changements proposés et ne pas se limiter à une vision par domaine. En effet, une commune gagnante sur ce volet peut être désavantagée sur d'autres et vice versa.

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'indemnité forfaitaire la plus correcte pour chacune d'entre elles. Les montants nets qui seront versés à Lausanne sont néanmoins en ligne avec les montants nets versés à des communes de taille et de caractéristiques similaires (notamment Berne et Winterthur) dans les autres cantons.

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. Le même discours s'applique aux prestations complémentaires conventionnées du trafic régional commandées par certaines communes. Ces prestations sont actuellement payées en totalité par les communes concernées. Une éventuelle mutualisation partielle du coût de ces prestations devrait se faire par régions de transport public (comme c'est déjà le cas pour le trafic régional subventionné) plutôt que par la péréquation.

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 faitières 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 faîtières 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 (récolte et vérification des données, établissement des acomptes et décomptes, gestion de la facturation et suivi des débiteurs, réalisation de simulations à la demande des communes, contrôle en continu des effets du système et publication des résultats dans le rapport annuel sur les finances communales, etc.). Le maintien de cet émolument permettra également au département en charge des communes d'éviter de retomber dans l'insuffisance de ressources de travail allouées à la gestion et à la maîtrise technique de la péréquation relevée par la Cour des comptes dans son rapport d'audit du 2 octobre 2019. 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). 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 externe 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. L'obligation de procéder à une évaluation externe tous les cinq ans n'exclut pas un suivi en continu des effets de la nouvelle péréquation à la fois par l'Etat et par les faîtières des communes, ainsi que la possibilité de faire des ajustements déjà avant 2031.

Il convient aussi 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). Enfin, un arrêt du Tribunal fédéral du 23 juin dernier (2C_94/2022) implique la mise à disposition de l'ensemble des communes des chiffres du décompte final avant le prononcé de la décision y relative, avec un délai pour qu'elles puissent se déterminer à leur propos, ce qui rend d'autant moins nécessaire un contrôle des chiffres par les représentants des communes au sein de la COPAR. Le maintien d'une COPAR chargée de missions techniques de gestion de la péréquation n'est donc plus utile. 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 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 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 cet exposé des motifs, réalise 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 médiane⁹ 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).

6.1. Communes favorisées par le changement de système

Selon le bilan global, 226 communes (75,3% 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 616'000 habitants (74,1% 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 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 74 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 215'000 habitants. Pour ces communes, l'écart total entre le traitement péréquatif de 2024 et celui de 2025 est estimé à CHF 10,3 millions, c'est-à-dire à moins de CHF 50 par habitant en moyenne. Certes, les écarts varient d'une commune à l'autre. Cela étant, pas moins de 34 communes désavantagées (155'000 habitants) affichent des écarts inférieurs à CHF 50 par habitant tandis seules sept communes affichent des écarts estimés supérieurs à CHF 175 par habitant (la commune la moins désavantagée parmi les sept affiche un écart de CHF 245 par habitant).

Les sept communes les plus désavantagées ont, en total, 3'800 habitants. Il s'agit de Vaux-sur-Morges, Bioley-Magnoux, Cuarnens, Pailly, Le Lieu, Veytaux et Croy. 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 six 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 de la NPIV.

⁹ En statistique, la médiane est la valeur partageant une distribution de plusieurs valeurs en deux parties d'effectifs égaux.

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.¹⁰ Dès que la compensation transitoire commencera à disparaître, les montants « libérés » resteront alloués au rééquilibrage financier en faveur des communes. 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 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.

¹⁰ 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 12,3 par habitant.

7. CONSULTATION

Le projet de nouvelle péréquation a été mis en consultation publique du début mai au 15 juillet 2023. Seules 19 communes ont formulé des remarques, dont une large part porte sur la péréquation des charges structurelles. Certaines communes craignent en effet que l'application de cette dernière n'apportent pas suffisamment d'argent pour que les communes puissent entretenir leurs forêts et leurs routes. La bonne acceptation du projet par les communes est attestée par la ratification de l'accord du 30 mars dernier par les assemblées générales des deux associations faitières (à 85% pour l'UCV et à 83% pour l'AdCV). Le projet a aussi été bien reçu par les partis politiques, avec des remarques ponctuelles.

S'agissant de la péréquation des ressources, certains organismes demandent un taux de solidarité plus élevé¹¹, d'autres moins¹². Le taux de 80% qui correspond peu ou prou à celui pratiqué actuellement est jugé équilibré par la très large majorité des communes qui se sont exprimées au travers de leurs faitières, ainsi que par le Conseil d'Etat. Il est donc proposé de maintenir ce taux (v. ch. 5.5.2 ci-dessus). Il en va de même de la dotation minimale que certains organismes souhaiteraient voir plus élevée.¹³

La plupart des remarques émises concernant la péréquation des besoins structurelles. Des craintes ont été émises par plusieurs organismes¹⁴ à propos de la disparition des dépenses thématiques, en particulier pour les communes forestières. A cet égard, on renvoie à ce qui a été écrit ci-dessus s'agissant des faiblesses du système actuel et de son caractère manipulable, en particulier s'agissant des dépenses thématiques. Pour résoudre ce problème, il importe d'abandonner toute forme de compensation basée sur des dépenses effectives dont une part non négligeable relève de décisions politiques prises par les communes. Ensuite, afin d'évaluer les effets du nouveau système sur les communes forestières, il est nécessaire d'examiner leur situation dans sa globalité, et non pas de se focaliser sur les compensations issues de la péréquation des besoins structurelles. Les montants reçus au titre de celle des ressources visent à permettre aux communes d'accomplir l'ensemble de leurs tâches, y compris celles relatives aux forêts. Dans ce contexte, on rappelle également que les surfaces forestières sont comprises dans la surface productive retenue dans le cadre de la péréquation des besoins structurels. Ainsi, les communes disposant de grandes surfaces de forêt pas habitant toucheront une compensation à ce titre. Enfin, la péréquation intercommunale a pour but de compenser des inégalités en termes de ressources et de charges, et non pas de promouvoir certaines politiques publiques. Cette remarque s'applique d'ailleurs également à d'autres propositions visant à créer des incitations via la péréquation. Afin d'éviter tout enchevêtrement et toute complexification du système, il apparaît primordial que la péréquation ne poursuive que le seul but pour lequel elle existe (la réduction des disparités), et qu'elle ne soit pas utilisée à d'autres fins. Pour toutes ces raisons, il a été renoncé à modifier les critères du système négocié avec les faitières afin d'y introduire des compensations supplémentaires pour les communes forestières.

Une autre catégorie de remarques a trait au critère de l'altitude. La prise en compte de l'altitude centrale est critiquée par plusieurs communes¹⁵, qui relèvent que certaines communes ayant une altitude centrale très basse n'en ont pas moins une grande partie de leur territoire et, potentiellement, de leurs habitants, au-delà de la limite de 700 mètres. Ce cas de figure existe effectivement, mais ne concerne que peu de communes. En outre, le critère de l'altitude centrale est certes schématique, mais permet tout de même d'atteindre les communes visées, soit celles qui se situent en montagne et pour lesquelles les prestations fournies à la population ont un coût plus élevé, non compensé par d'autres critères. Il est donc proposé de s'en tenir à ce critère, validé par les deux faitières dans le cadre de l'accord du 30 mars dernier.

La consultation ainsi que les séances d'information ont permis de préciser le présent document sur plusieurs points. Ainsi, le calcul du revenu fiscal standardisé a été précisé, afin de faire apparaître le critère de la pondération (v. ch. 5.5.1), qui a également été ajouté au texte légal. De même, la question du lien entre l'application du critère des élèves pondérés dans la péréquation des besoins structurels et la pratique des associations de communes gérant des établissements scolaires a été explicitée (v. ch. 5.6.4). La consultation et surtout les séances d'information ont ainsi permis aux représentants des communes de mieux comprendre le système et ses effets pour leurs collectivités respectives.

¹¹ Bavois, Bex, Renens, Vevey, Villeneuve, Parti socialiste, Vert·e·s, Ensemble à gauche, POP Vaud.

¹² Buchillon, Paudex, Pully, Rolle, St-Prex, Fédération patronale vaudoise.

¹³ POP Vaud, Parti socialiste.

¹⁴ Aigle, Arzier-Le Muids, Bavois, Blonay – Saint-Légier, Montreux, Vallorbe, Parti socialiste.

¹⁵ Bex, Bière, Blonay – Saint-Légier, Montreux, Villeneuve

8. PRÉAVIS DU CONSEIL D'ETAT SUR 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.

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

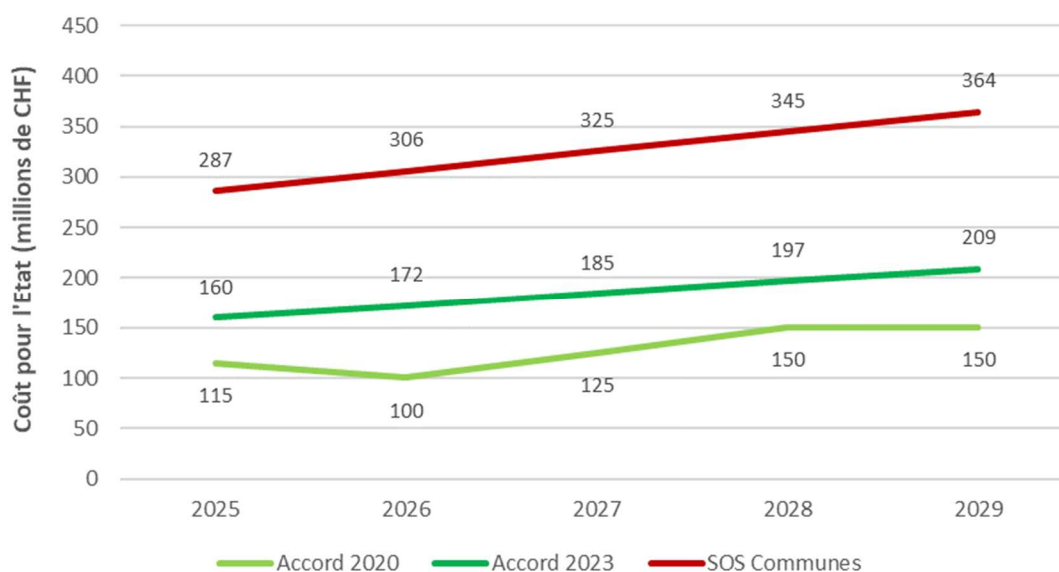
Comme indiqué dans l'historique, l'initiative SOS Communes prévoit une reprise par l'Etat de la totalité de la PCS, reprise qui aurait comme contrepartie la bascule pérenne de 15 points d'impôt des communes à l'Etat. Selon le décompte péréquatif 2022, le montant de la PCS avant effets de l'accord de 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.¹⁶ 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 faîtières 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 augmentations prévues 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 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 2029 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).

¹⁶ 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.

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



8.2. 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 cet exposé des motifs, 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.

Au demeurant, l'initiative SOS Communes part du principe que la politique sociale est uniquement l'affaire du Canton. Or, les communes sont également actrices de cette politique, au travers notamment du Conseil de politique sociale, mais également par la gestion des Centres sociaux régionaux et d'autres organismes participant à cette politique. Celle-ci profite à l'ensemble de la population sise dans le canton, et donc, par voie de conséquence, également à la population des communes vaudoises. Le Conseil d'Etat est dès lors d'avis qu'il se justifie que les communes continuent à participer au financement de la politique sociale. Ce financement est toutefois largement

réduit grâce au rééquilibrage financier et à la prise en charge plus importante des augmentations des dépenses sociales par l'Etat.

On tient enfin à souligner que le présent projet a obtenu le soutien des deux associations faïtières des communes. 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.

9. RAPPORTS DU CONSEIL D'ETAT AUX INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES

9.1. Motion Alexandre Berthoud et consorts - Motion COFIN en lien avec les motions Rapaz et Lohri sur la Facture sociale (18_MOT_055)

Rappel de la motion

Les motions Pierre-Yves Rapaz (18_MOT_015) et Didier Lohri (18_MOT_016) ont été analysées par la Commission des finances au premier semestre 2018, avec l'audition des deux députés. Bien que différents sur le fond, ces deux textes visent le même but : une bascule partielle de la facture sociale payée par les communes en faveur du canton. Dans les grandes lignes, les deux motions laissent aux mains des communes la gestion des impôts conjoncturels, mais le député Lohri va plus loin en intégrant, dans la bascule, les points d'impôts communaux non écrités. Le nombre de points concernés n'est pas totalement arrêté, mais oscillerait entre 15 à 17 points pour la motion Rapaz, à 19 points pour celle du député Lohri. Par la suite et de manière à avoir une vue complète de la situation, la Commission des finances a également auditionné les deux associations faïtières des communes vaudoises — l'Union des communes vaudoises (UCV) et l'Association des communes vaudoises (AdCV) — afin de connaître leur point de vue en la matière.

Dans le cadre de ces échanges, plusieurs membres du Conseil d'Etat ont également pu débattre avec la commission sur l'impact de la mise en œuvre d'une telle réforme et ont notamment évoqué l'idée d'une bascule complète de la facture sociale en faveur du canton (23 points d'impôts). Les deux motionnaires acceptent de retirer leur texte, sous réserve d'une prise en considération immédiate de cette motion par le Grand Conseil.

La commission est consciente de la nécessité de lancer une réflexion en profondeur sur le fonctionnement et la simplification du mécanisme de la facture sociale ainsi que des enjeux majeurs auxquels le Canton sera confronté à moyen terme (RIE III, PF 17, etc.). La commission est également consciente qu'une refonte totale de la péréquation intercommunale devra se réaliser dans un futur proche. Dans ce contexte, elle demande, par l'intermédiaire de son président, une mise à jour des bases légales y relatives afin de clarifier les responsabilités de tous les acteurs concernés, en se basant sur les éléments suivants :

- *une analyse détaillée des impacts politiques, financiers et fiscaux d'une bascule soit partielle (avec / sans écrêtage et avec / sans recettes conjoncturelles), soit totale de la facture sociale des communes au canton ;*
- *une modélisation détaillée avec le maintien / transfert dans le giron des communes de l'accueil de jour des enfants, de l'aménagement du territoire, de la gestion des structures scolaires, des écoles de musique, de la police, des transports, etc.*

Rapport du Conseil d'Etat

Cette motion, déposée au nom de la COFIN, demande la mise à jour des bases légales relatives à la PCS et à la péréquation intercommunale. Le projet proposé répond à cette demande en prévoyant une nouvelle répartition de la PCS entre l'Etat et les communes (mais aussi entre les communes), ainsi qu'un nouveau système de péréquation et une nouvelle répartition de la facture policière. Ces projets sont le résultat de longues négociations entre l'Etat et les faïtières des communes, négociations qui ont été nourries par les analyses produites par deux groupes de travail (GT NPIV et GT Finance Police). La NPIV n'intervient en revanche pas sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes concernant l'aménagement du territoire, les structures scolaires, les écoles de musique ou encore les transports, ces domaines étant régis par des lois spécifiques. Toutefois, la NPIV a été conçue de manière à pouvoir être adaptée en cas de futurs changements dans la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Entrer dans une telle démarche, qui n'est pas sans rappeler celle qui a été menée à la fin des années 90 sous l'appellation EtaCom, nécessiterait un temps considérable, qui retarderait d'autant l'adoption d'une nouvelle péréquation, qui est une priorité. De surcroît, l'Etat et les communes étant parvenus à un accord sur un rééquilibrage qui satisfait ces dernières dans leur très large majorité, une telle démarche n'apparaît pas nécessaire aujourd'hui, et n'est d'ailleurs pas requise par les faïtières des communes vaudoises.

9.2. Postulat Rebecca Joly et consorts - Péréquation intercommunale vaudoise et facture sociale : quel est le degré actuel de solidarité entre les communes ? (20_POS_221)

Rappel du postulat

Les travaux sur la nouvelle péréquation intercommunale vaudoise (NPIV) et sur une reprise totale ou partielle de la facture sociale par canton sont en cours et les débats portent à ce jour surtout sur les relations financières entre le canton et les communes. Ceci s'explique largement par la dynamique des charges de la facture sociale et la bonne santé financière du canton. Un rééquilibrage financier est instamment demandé par les communes et plusieurs objets parlementaires en ont fait l'écho se focalisant en particulier sur le paiement de la facture sociale.

Toutefois, ce débat ne doit pas occulter le renforcement de la « solidarité intercommunale » qui s'est produit par le biais du mécanisme péréquatif inscrit dans le paiement de la facture sociale. En effet, s'agissant de la part communale de la facture sociale, celle-ci est répartie entre les communes notamment au travers d'un mécanisme péréquatif établi sur la valeur du point d'impôt communal VPIC_h — écrêtage et solde. Ce mécanisme, voulu par le Grand Conseil — article 18 de la loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF) — permet ainsi de renforcer la solidarité entre les communes à forte et à faible capacité financière — communes riches et communes pauvres du point de vue fiscal.

Cette péréquation verticale s'ajoute par ailleurs à la péréquation directe, horizontale, qui, elle, avait été conçue comme un contre-projet à l'initiative du POP pour un taux communal unique, via EtaCom. Cette péréquation avait pour ambition de resserrer les taux communaux, pour les faire passer de 0,40 à 1,40 franc de l'impôt cantonal de base de l'époque à 0,70 à 1,10 franc. Ce dispositif avait été soutenu par 86 % des communes consultées à l'époque, et 63,4 % de la population vaudoise en votation.

Afin d'obtenir une vision plus globale de l'évolution de cette solidarité et pour s'assurer qu'elle demeure indépendamment de la question de la reprise de la facture sociale par le canton, les soussignés demandent au Conseil d'Etat de bien vouloir renseigner le Grand Conseil sur :

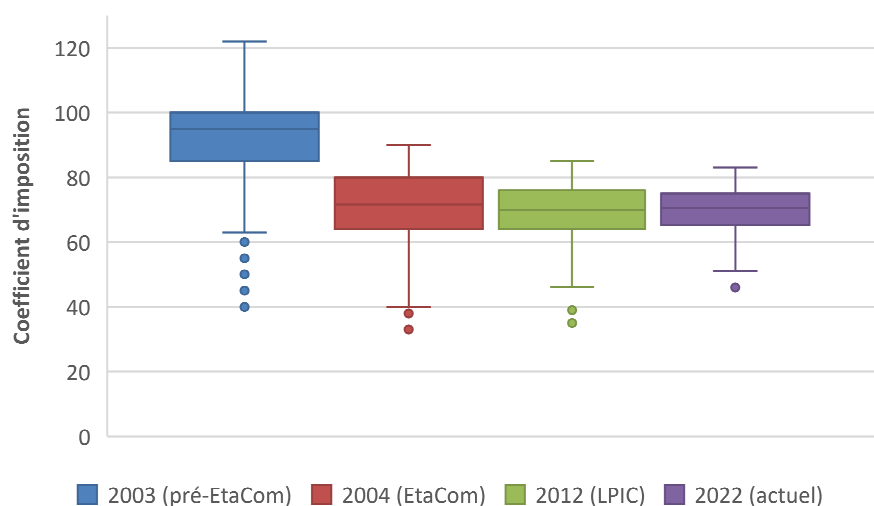
- 1) l'évolution des coefficients des impôts communaux depuis la « bascule d'EtaCom » — notamment taux les plus bas et les plus hauts, taux médians ;*
- 2) le montant en matière de recettes fiscales — en francs par habitant — dont dispose chaque commune du canton avant et après les prélèvements péréquatifs — horizontaux et verticaux — lors du dernier exercice comptable disponible ;*
- 3) la manière dont la NPIV, via la péréquation des ressources, va maintenir, voire renforcer la solidarité intercommunale après une éventuelle reprise de tout ou partie de la facture sociale par le canton. En particulier, si elle fixera, comme l'avait fait EtaCom, des objectifs précis en matière de réduction des écarts entre les coefficients des impôts communaux*

Rapport du Conseil d'Etat

Le projet proposé prévoit d'abandonner la répartition de la participation à la cohésion sociale (PCS, anciennement facture sociale) en fonction de la valeur du point d'impôt 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 reproduire cette même 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 (voir section 5.5).

Le tableau ci-dessous illustre, à l'aide de « boîtes à moustaches », la distribution des coefficients d'imposition communaux en 2003 (année précédant EtaCom), en 2004 (première année EtaCom), en 2012 (année de l'entrée en vigueur de la LPIC) et 2022 (dernière année publiée par Statistique Vaud). On peut y constater qu'EtaCom a conduit à un important resserrement des disparités de coefficient entre les communes. Toutefois, un resserrement progressif est également perceptible entre 2004 et 2022.

Distribution des coefficients d'imposition communaux (2003, 2004, 2012 et 2022)



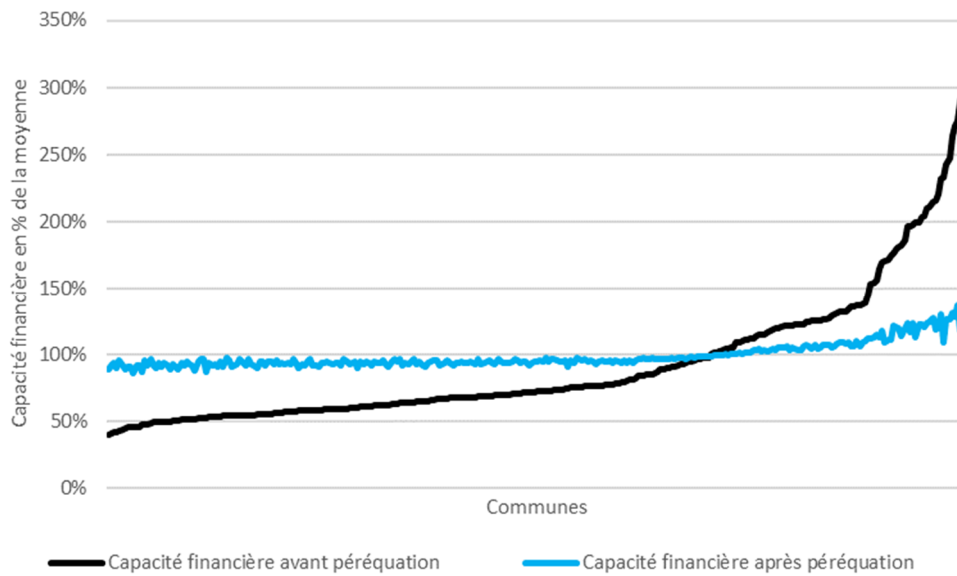
Si on fait abstraction des valeurs aberrantes (identifiés par des points isolés dans la figure ci-dessus), la distribution des coefficients d'imposition dans les quatre années peut être résumée comme suit :

	Minimum	1er quartile	Médiane	3ème quartile	Maximum
2003	63.0	85.0	95.0	100.0	122.0
2004	40.0	64.0	71.7	80.0	90.0
2012	46.0	64.0	70.0	76.0	85.0
2022	51.0	65.3	70.5	75.0	83.0

Hors valeurs aberrants (écart supérieur à 1,5 fois la distance interquartile)

Le rapport annuel sur les finances communales publié par la DGAIC prévoit un chapitre qui estime les effets de solidarité du système péréquatif actuel. La figure ci-dessous, tirée du rapport mentionné, montre la capacité financière des 300 communes exprimée en pourcent de la capacité financière moyenne avant et après les effets de solidarité (directes et indirects) du système péréquatif actuel.

Capacité financière en pourcent de la moyenne avant et après effets de solidarité du système actuel



Cette figure peut être comparée avec le même type de figure, cette fois relative à la NPIV dans la sous-section 5.5.2. La comparaison entre ces deux figures permet de constater que la NPIV reproduit bien la solidarité globale du système actuel. De surcroît, on remarquera que dans la figure relative à la NPIV on ne retrouve pas l'effet « à dents de scie » qui caractérise la figure relative à la péréquation actuelle. Cela est dû au fait que la NPIV, à différence du système actuel, ne conduit pas à un changement du classement des communes selon leur capacité financière avant et après effets de la péréquation.

Comme indiqué plus haut, la nouvelle péréquation des ressources de la NPIV a été conçue et calibrée de manière à reproduire la solidarité globale (directe et indirecte) générée par le système de péréquation actuel. Par ailleurs, on rappelle que la Constitution vaudoise (art. 168 al. 2) préconise une péréquation qui atténue les inégalités de charge fiscale consécutives aux différences de capacité contributive entre les communes – et pas toute inégalité de charge fiscale indépendamment de ses causes. La NPIV fait exactement cela : elle réduit les disparités entre les communes en matière de capacité contributive de manière à réduire l'impact de celles-ci sur les disparités de charge fiscale entre les communes.

9.3. Postulat Pierre-André Romanens et consorts - Des accords sans désaccords (21_POS_23), anciennement 19_MOT_075)

Rappel du postulat

L'année 2018 a vu arriver de grands changements initiés par la troisième réforme de la fiscalité des entreprises (RIE III), ceci est une très bonne chose pour les Vaudoises et les Vaudois. Notre canton se positionne aujourd'hui très clairement par rapport aux enjeux économiques liés à la fiscalité intercantonale et internationale, tout en donnant une stabilité à l'emploi.

Les négociations entre le Conseil d'Etat vaudois et les associations de communes — Association des communes vaudoises (AdCV) et Union des communes vaudoises (UCV) — ont débouché sur un accord, appelé « canton-communes ». Certes, les répartitions « canton-communes » — péréquations ou autre — ont un impact considérable sur les communes. Néanmoins, suite à l'accord de septembre 2018, ratifié par le Conseil d'Etat et les deux associations de communes, nous devons constater que le Grand Conseil vaudois — organe législatif cantonal — détient une seule prérogative, soit de refuser cet accord par le biais du budget, soit de l'accepter en suivant la même démarche, sans n'avoir jamais participé aux négociations.

Ne serait-il pas plus judicieux que l'ensemble des acteurs soit consulté dans la phase d'étude et d'analyse, en particulier d'intégrer les commissions permanentes du Grand Conseil vaudois, par exemple la Commission des finances, la Commission de gestion ou la Commission thématique des institutions et des droits politiques. Cette motion a pour but d'inscrire une clause dans la Loi sur les communes : « Lors de consultations, suivies de ratifications d'un accord entre le Conseil d'Etat et/ou les associations de communes et/ou autres associations, le Grand Conseil vaudois est systématiquement consulté dans le même temps. »

Rapport du Conseil d'Etat

L'existence d'un accord entre le Conseil d'Etat et les faitières des communes n'empêche pas le Grand Conseil d'amender les modifications légales qui lui sont ensuite soumises par le Conseil d'Etat pour concrétiser ledit accord. L'absence générale d'amendements s'explique plutôt par la qualité du travail de négociation autour de ces accords et par l'important soutien qu'ils récoltent généralement dans les assemblées générales des dites faitières. Le Grand Conseil pouvant faire usage de toutes ses prérogatives lors du traitement de la concrétisation légale des accords, sa participation directe dans les négociations n'est pas indispensable. Au demeurant, les discussions menées au sein de la plate-forme canton-communes revêtent souvent un caractère technique élevé qui nécessite des connaissances spécifiques dans le domaine. Il paraît dès lors difficile d'y associer ponctuellement le Grand Conseil. En outre, afin que toutes les personnes participant à ces séances puissent s'exprimer librement, les travaux de la plate-forme nécessitent une grande confidentialité qui s'accommoderait difficilement d'une information donnée régulièrement au plénum. Il est déjà plus envisageable de la fournir à la Commission des finances, comme cela avait d'ailleurs été demandé par une résolution du Grand Conseil. Enfin, même si on ne peut nier que ce dossier revêt un caractère particulier, la répartition des compétences dans le processus législatif, qui découle de la séparation des pouvoirs, confère au Conseil d'Etat le soin de préparer les projets et de les présenter au Grand Conseil. Une intervention de ce dernier au stade de l'élaboration d'une loi n'est donc en principe pas envisageable constitutionnellement, sauf naturellement dans les cas où c'est le Grand Conseil lui-même qui se charge de ladite élaboration. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que, compte tenu des nombreux syndics et municipaux siégeant au Grand Conseil, plusieurs députés ont quand même participé aux négociations avec l'Etat en leur veste de représentants communaux.

9.4. Postulat Didier Lohri et consorts - Péréquation Parlementaire 1123 (21_POS_27, anciennement 20_MOT_16)

Rappel du postulat

Depuis 2017, plusieurs députés ont interpellé, questionné le Conseil d'Etat au sujet de la péréquation.

Le refus d'empoigner le problème a engendré les initiatives SOS Communes, la motion taux unique et tout le sentiment de gâchis devant les divergences des associations de communes - Etat.

En date du 17 novembre 2020 à l'heure des questions au sujet de la LPIC, le Conseil d'Etat a esquivé, répondu de manière sibylline, introduit une nouvelle notion de 50'000 CHF totalement absconse, qui ne répond pas à la question posée.

La seule information à retenir est la confirmation de l'introduction de la nouvelle péréquation au 1er janvier 2023.

Cette planification n'est pas raisonnable face aux échéances du renouvellement des autorités communales 2021 et cantonales 2022 et une loi votée en juin 2022 pour transmettre les informations aux communes. De plus, toutes les initiatives déposées au sujet de la cohésion sociale ou du taux unique doivent être complétées par une péréquation intercommunale.

Le parlement doit, in fine, valider et voter une loi de péréquation. Il est cohérent que cette loi, qui concerne tous les Vaudoises, soit issue de l'échelon politique de surveillance des communes.

Dans l'enseignement, on parle de « wer lehrt, prüft », il est peut-être temps d'appliquer la même règle en politique soit « qui conçoit la loi, vote la loi ».

Ces différentes raisons nous incitent à déposer une motion demandant au Conseil d'Etat de proposer une modification ou une nouvelle loi sur la péréquation des communes en prenant 5 principes de référence.

1er principe Capacité financière en CHF par habitant et par point d'impôt CHF/(hab * 1 pt)

Les motionnaires demandent que le principe du modèle de péréquation se base sur le fait que les contribuables vaudois ont TOUS une identité financière. Il est important de trouver une valeur de la capacité financière du citoyen vaudois moyen à l'échelon cantonal. Cette valeur se calculerait en franc par habitant et par point d'impôt prélevé au niveau cantonal et ce, indépendamment du taux d'impôt communal.

2ème principe Contribution au fonds de solidarité intercommunale

Toutes les communes dont la valeur du point d'impôt serait supérieure à la moyenne cantonale, financeraient un fonds en fonction de l'écart de la valeur du point communal diminué de la valeur moyenne cantonale et multiplié par sa population.

3ème principe Fonds de solidarité intercommunale

Le montant constituant le fonds de solidarité intercommunale se calculerait en nombre de points d'impôts, multiplié par la valeur du point d'impôt cantonal.

4ème principe Redistribution - Rétribution

Le montant de la rétribution serait égal au montant du fonds de solidarité intercommunale.

Il serait déterminé une part de rétrocession par commune en fonction du manque de capacité financière de ses habitants, de sa population et de son écart d'imposition par rapport aux valeurs moyennes cantonales.

5ème principe Contribution et redistribution en fonction de la définition de la commune selon la LATC

Le système de péréquation devrait être complété par une attribution de points d'impôts spécifiques pour la fonction de capitale, centre cantonal, régional ou local selon le complément basé sur la LATC et du plan directeur cantonal.

Rapport du Conseil d'Etat

Le projet proposé répond à la demande d'une nouvelle péréquation. Les principes mentionnés dans le postulat ont évidemment été pris en compte dans les réflexions du groupe de travail technique et de la plate-forme canton-communes. La nouvelle péréquation des ressources proposée respecte assez bien l'esprit des quatre premiers principes, mis à part l'aspect relatif à la prise en compte des écarts d'imposition par rapport à la moyenne dans le calcul des versements de la péréquation. Comme indiqué tout au long de cet exposé des motifs, il n'est pas pertinent de faire dépendre les versements de la péréquation d'éléments sur lesquels les communes peuvent agir volontairement. En ce qui concerne la compensation des villes-centres, à la fois le groupe de travail technique et la plate-forme canton-communes ont examiné l'éventualité de combiner, voire remplacer, la couche population avec des montants ad hoc en faveur des villes-centres. Cette variante 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. À différence du postulat, la nouvelle péréquation prévoit également une péréquation des besoins structurels en faveur des communes particulièrement concernées par des facteurs structurels entraînant des conséquences pour les dépenses communales. Le système proposé va ainsi dans le sens voulu par le postulat, mais il est plus complet et tient mieux compte des spécificités des communes vaudoises, notamment en termes de charges structurelles.

10. CONSÉQUENCES

10.1. 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.

10.2. 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	Total
Accord 2020	25	60	70	80	90	100	125	150	150	850
Première accélération accordée (comptes 2021)	25	25	25	25	25	-	-	-	-	125
Accord 2023 (accélération à 160 millions dès 2025)	-	-	-	-	45	60	35	10	10	160
Accord 2023 (diminution dynamique de la PCS)	-	-	-	-	-	12	25	37	49	123
Total rééquilibrage	50	85	95	105	160	172	185	197	209	1'258

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

Les simulations présentées dans cet exposé des motifs 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.

10.4. Personnel

Aucune.

10.5. 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.

10.6. Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Aucune.

10.7. 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).

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

Aucune.

10.9. Découpage territorial (conformité à DecTer)

Aucune.

10.10. Incidences informatiques

Aucune.

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

Aucune.

10.12. 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).

10.13. Protection des données

Aucune.

10.14. Autres

Aucune.

11. CONCLUSIONS

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

- d'adopter le projet de décret ordonnant la convocation du corps électoral aux fins de se prononcer sur l'initiative population SOS Communes et son contre-projet
- d'approuver les rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur
 - la Motion Alexandre Berthoud et consorts - Motion COFIN en lien avec les motions Rapaz et Lohri sur la Facture sociale (18_MOT_055)
 - le Postulat Rebecca Joly et consorts - Péréquation intercommunale vaudoise et facture sociale : quel est le degré actuel de solidarité entre les communes ? (20_POS_221)
 - le Postulat Pierre-André Romanens et consorts - Des accords sans désaccords (21_POS_23, anciennement 19_MOT_075)
 - le Postulat Didier Lohri et consorts - Péréquation Parlementaire 1123 (21_POS_27, anciennement 20_MOT_16)

**PROJET DE DÉCRET ORDONNANT LA
CONVOCATION DES ÉLECTEURS
ordonnant la convocation du corps électoral aux fins de se
prononcer sur l'initiative populaire SOS Communes et son
contre-projet
du 4 octobre 2023**

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

décète

Art. 1

¹ Le corps électoral cantonal est convoqué par arrêté du Conseil d'Etat aux fins de répondre aux questions suivantes :

- a. Acceptez vous l'initiative populaire "SOS Communes" qui propose de modifier comme suit la loi du 24 novembre 2003 sur l'organisation et le financement de la politique sociale :

Art. 14 – Dépenses

¹ Les dépenses afférentes à l'application des lois énumérées à l'article 2 sont à la charge exclusive de l'État. Les communes ne participent d'aucune manière au financement de ces dépenses.

² Abrogé

Art. 14a – Disposition transitoire

¹ Les communes basculent à l'État 15 points d'impôts communaux, afin de compenser la reprise totale des dépenses par l'État prévue à l'art. 14 al . 1. La reprise par l'État de la part des dépenses précédemment à charge des communes est compensée uniquement par ladite bascule.

² Les taux d'imposition communaux sont déterminés pour l'année de la bascule prévue à l'alinéa 1 selon les modalités du présent article en dérogation à la loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux et ne peuvent pas faire l'objet d'un référendum facultatif.

³ Les communes qui souhaitent modifier leur taux d'imposition communal à la hausse ou à la baisse par rapport au calcul résultant du présent article peuvent le faire selon les modalités ordinaires de la loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux. Ces arrêtés d'imposition communaux sont soumis aux règles usuelles en matière de référendum communal.

Art. 15, 16, 17, 17a et 18 Abrogés

Art. 2

¹ Les articles 14, 14a , 15, 16, 17, 17a et 18 entrent en vigueur le 1er janvier de l'année suivant la date à laquelle la présente initiative a été adoptée.

- b. Acceptez-vous le contre-projet du Grand Conseil proposant l'adoption de la loi sur la péréquation intercommunale et la modification de la loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale et de la loi sur l'organisation policière vaudoise, textes dont la teneur est la suivante :

LOI SUR LA PEREQUATION INTERCOMMUNALE

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD
vu l'article 168, alinéa 2 de la Constitution cantonale
vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat
décrète

CHAPITRE I Dispositions générales

Art. 1 Objet et but

¹ La présente loi institue une péréquation financière directe entre les communes. Elle règle également l'apport financier de l'Etat au système péréquatif.

² La présente loi a pour but d'atténuer les inégalités de charge fiscale résultant des différences de capacité financière et de besoins structurels entre les communes.

Art. 2 Définitions

¹ Au sens de la présente loi, on entend par :

- a. revenu fiscal standardisé : le revenu fiscal calculé sur la base :
 1. des impôts prévus à l'article 1er, lettres a à d de la loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (LlCom) qu'une commune pourrait percevoir en appliquant le coefficient d'imposition moyen pondéré de l'ensemble des communes vaudoises. Le revenu des amendes fiscales n'est pas pris en compte dans le calcul.
 2. de l'impôt foncier qu'une commune pourrait percevoir en appliquant un taux d'imposition de 1‰;
 3. de l'impôt à la source;
 4. de l'impôt complémentaire sur les immeubles appartenant aux sociétés et fondations;
 5. de la compensation financière prévue à l'article 16 de la présente loi, standardisée au coefficient d'imposition moyen pondéré.
- b. coefficient d'imposition moyen pondéré : coefficient d'imposition théorique qui, appliqué à l'ensemble des communes, leur permettrait de générer collectivement les recettes fiscales totales qu'elles produisent durant un exercice comptable donné en appliquant leurs propres taux;
- c. surface productive : les surfaces d'habitats et d'infrastructures, les surfaces agricoles et les surfaces boisées selon les critères retenus par l'Office fédéral de la statistique dans le cadre de la statistique suisse de la superficie.
- d. Nombre d'élèves pondéré : nombre d'enfants domiciliés dans une commune et suivant la scolarité obligatoire dans un établissement public. Chaque enfant dont le domicile est situé à plus de 2.5 kilomètres du lieu de scolarisation est compté pour 1.15. Les élèves dont les frais de scolarisation sont pris en charge par l'Etat conformément à l'article 134 de la loi du 7 juin 2011 sur l'enseignement obligatoire ne sont pas pris en compte.

Art. 3 Interdiction de la péréquation indirecte

¹ Le critère de la capacité contributive ne doit être utilisé ni dans les subventions cantonales aux

communes, ni pour la répartition de montants dus par les communes au Canton.

Art. 4 Principes généraux

¹ La péréquation intercommunale se compose :

- a. d'une péréquation des ressources;
- b. d'une péréquation des besoins structurels;
- c. d'un système de compensation des charges particulières des villes.

CHAPITRE II Péréquation des ressources

Art. 5 Objet

¹ La péréquation des ressources a pour objet d'atténuer les différences de capacité financière entre les communes.

Art. 6 Communes contributrices et bénéficiaires

¹ Les communes dont le revenu fiscal standardisé par habitant est supérieur à la moyenne cantonale contribuent à la péréquation pour un montant correspondant à 80% de l'écart à la moyenne.

² Les communes dont le revenu fiscal standardisé par habitant est inférieur à la moyenne cantonale reçoivent de la péréquation un montant correspondant à 80% de l'écart à la moyenne.

Art. 7 Dotation minimale

¹ Les communes dont le revenu fiscal standardisé après péréquation des ressources n'atteint pas 90% de la moyenne cantonale reçoivent un montant complémentaire permettant d'atteindre ce pourcentage.

² Les éventuels correctifs des années précédentes ne sont pas pris en compte dans le calcul de la dotation minimale.

Art. 8 Prélèvements conjoncturels

¹ Les communes qui perçoivent des impôts conjoncturels doivent en verser une partie à raison de :

- a. 50% des revenus liés aux droits de mutation, aux impôts sur les gains immobiliers et aux impôts sur les successions et donations;
- b. 30% des revenus liés à l'impôt sur les frontaliers.

² Le produit de ces prélèvements est réparti entre toutes les communes en francs par habitant.

CHAPITRE III Péréquation des besoins structurels

Art. 9 Objet

¹ La péréquation des besoins structurels a pour objet de compenser les charges particulières supportées par certaines communes en raison de facteurs objectifs sur lesquels elles n'ont aucune prise.

Art. 10 Besoins spécifiques considérés

¹ Les facteurs de la péréquation des besoins structurels sont :

- a. la surface productive des communes;
- b. l'altitude et la déclivité de leur territoire;
- c. le nombre d'élèves pondéré.

Art. 11 Surface productive

¹ Les communes dont la surface productive par habitant excède 120% de la médiane cantonale perçoivent un montant de CHF 100.- par hectare supplémentaire.

Art. 12 Altitude et déclivité

¹ Les communes dont l'altitude centrale est supérieure à 700 mètres perçoivent une compensation financière.

² Le montant de base est de CHF 550.-, multiplié par le pourcentage du territoire de la commune dont la déclivité est égale ou supérieure à 35%.

³ Le montant ainsi obtenu est multiplié par le nombre d'habitants de la commune, mais au maximum par 5'000.

⁴ Les communes dont l'altitude centrale est supérieure à 650 mètres perçoivent, pour chaque mètre supplémentaire et jusqu'à 700 mètres, deux pour-cent du montant calculé selon les alinéas 2 et 3.

Art. 13 Nombre d'élèves pondéré

¹ Les communes dont le nombre d'élèves pondéré par habitant est supérieur à 120% de la moyenne cantonale perçoivent un montant de CHF 4'000.- par élève supplémentaire.

CHAPITRE IV Compensation des charges particulières des villes

Art. 14 Lignes de trafic urbain

¹ Les communes qui participent à la couverture des déficits d'exploitation des lignes de trafic urbain perçoivent une compensation équivalant à 60% de cette participation.

Art. 15 Population

¹ Les communes perçoivent les montants suivants en fonction de leur population, par tranches :

Seuils de population

de/habitants	0	1'001	3'001	12'001	15'001	30'001	45'001
jusqu'à/habitants	1'000	3'000	12'000	15'000	30'000	45'000	Au-delà
Montant/CHF	125	350	625	1'000	1'050	1'100	1'150

CHAPITRE V Compensation financière liée à la mise en oeuvre de la RFFA

Art. 16

¹ Le canton attribue aux communes une partie de la compensation fédérale consentie pour les pertes fiscales découlant de la mise en oeuvre de la loi fédérale du 28 septembre 2018 relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA).

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

³ Le montant correspondant est réparti entre les communes en fonction du rendement de leurs impôts sur le bénéficiaire et sur le capital des personnes morales.

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.

CHAPITRE VI Financement

Art. 17 par l'Etat

¹ L'Etat finance les mesures prévues aux articles 7, 11, 12 et 13 de la présente loi.

² Un montant maximal de CHF 55 millions issu du rééquilibrage financier prévu à l'article 17b de la loi du 24 novembre 2003 sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF) est affecté au financement de ces mesures.

³ Le montant maximal prévu à l'alinéa 2 peut être dépassé pour financer la dotation minimale. Dans tous les cas, le montant du rééquilibrage financier prévu à l'article 17b LOF demeure inchangé.

⁴ Si le montant prévu à l'alinéa 2 ne devait plus suffire à financer les autres mesures, le Conseil d'Etat proposerait un nouveau mode de financement au Grand Conseil, après consultation des associations faîtières des communes.

Art. 18 par les communes

¹ Les communes financent les mesures prévues aux articles 14 et 15 de la présente loi.

² La contribution de chaque commune est fixée en francs par habitant.

CHAPITRE VII Organisation et procédure

Art. 19 Données de référence

¹ Les données communales servant de base au calcul de la péréquation des ressources sont celles de l'année considérée.

² Après consultation des faîtières des communes, le Conseil d'Etat définit les sources de référence pour les paramètres de la péréquation des besoins structurels et les autres compensations.

³ Les montants figurant aux articles 11, 12, 13 et 15 sont indexés chaque année sur la base de l'indice des prix à la consommation au mois de juin de l'année considérée. L'indice des prix de référence est celui de juin 2021.

Art. 20 Obligation de collaborer

¹ Chaque commune est tenue de fournir au département en charge des finances communales (ci-après le département), dans les délais impartis par ce dernier, les données nécessaires au calcul de la péréquation.

Art. 21 Gestion de la péréquation

¹ Le département collecte les données nécessaires au calcul des décomptes péréquatifs pour chaque commune.

² Il publie chaque année les paramètres actualisés de la péréquation des besoins structurels.

Art. 22 Décomptes prévisionnels et acomptes

¹ Le département adresse chaque année à toutes les communes un décompte prévisionnel pour l'année à venir présentant :

- a. le montant prévisionnel de la participation à la cohésion sociale à charge de la commune;
- b. le montant prévisionnel mis à la charge de la commune en vertu de la loi sur l'organisation policière vaudoise;
- c. les effets financiers prévisionnels pour la commune du système péréquatif prévu par la présente loi, fondés sur les données communales utilisées pour le dernier décompte final disponible.

² Le Conseil d'Etat arrête le mode de calcul du montant prévisionnel de la participation à la cohésion sociale.

³ Avec le décompte prévisionnel, le département adresse aux communes les acomptes globaux dus pour l'année à venir. Ceux-ci portent sur l'ensemble des montants liés aux trois éléments mentionnés à l'alinéa 1er.

⁴ Le Conseil d'Etat fixe la périodicité des acomptes.

Art. 23 Décomptes finaux

¹ Chaque année, le département adresse aux communes un décompte final pour l'année écoulée portant sur les trois éléments mentionnés à l'article 22, alinéa 1er.

Art. 24 Correctifs

¹ Les éventuels correctifs des données de base subséquents au décompte final sont pris en compte dans l'établissement du décompte de l'année suivant la connaissance des nouvelles données.

Art. 25 Intérêts

¹ En cas de non-paiement des acomptes ou du montant facturé suite à l'établissement du décompte final, un intérêt de retard est perçu par le département. Le taux d'intérêt est fixé par le Conseil d'Etat.

² Le département peut toutefois renoncer à percevoir des intérêts lorsque la commune invoque de justes motifs.

Art. 26 Prescription

¹ Les créances découlant de la présente loi se prescrivent par cinq ans dès la date de notification du décompte final.

Art. 27 Frais de gestion

¹ En contrepartie de la gestion de la péréquation, le département perçoit un émolument de CHF 450'000.- par an.

² Il est prélevé sur le produit des prélèvements conjoncturels avant sa répartition.

CHAPITRE VIII Dispositions transitoires et finales

Art. 28 Evaluation

¹ Le système péréquatif institué par la présente loi fait l'objet d'une évaluation tous les cinq ans, la première fois en 2031.

² Le Conseil d'Etat désigne un mandataire externe pour procéder à l'évaluation.

³ Le rapport d'évaluation est rendu public.

⁴ Sur la base du rapport, le Conseil d'Etat consulte les associations faïtières des communes, puis propose le cas échéant au Grand Conseil des adaptations du système.

Art. 29 Abrogation

¹ Sont abrogés par la présente loi :

- a. la loi du 15 juin 2010 sur les péréquations intercommunales;
- b. le décret du 15 juin 2010 fixant les modalités d'application de la loi sur les péréquations intercommunales.

Art. 30 Entrée en vigueur

¹ La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2025.

² Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il la met en vigueur conformément à l'alinéa 1er.

PROJET DE LOI MODIFIANT CELLE DU 24 NOVEMBRE 2003 SUR L'ORGANISATION ET LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE SOCIALE

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD
décrète

Article Premier

¹ La loi du 24 novembre 2003 sur l'organisation et le financement de la politique sociale est modifiée comme il suit :

Art. 17a Sans changement

¹ Dès l'année 2016 et jusqu'en 2025, le montant qui dépasse les dépenses de l'Etat engagées en vertu de l'article 15 de la présente loi par rapport au décompte de l'année 2015 n'est à la charge des communes qu'à raison d'un tiers (33,3%).

1 bis Dès l'année 2026 et pour les années suivantes, le montant qui dépasse les dépenses de l'Etat engagées en vertu de l'article 15 de la présente loi par rapport au décompte de l'année 2025 n'est à la charge des communes qu'à raison de 17%.

² Sans changement.

³ Sans changement.

⁴ Sans changement.

⁵ Sans changement.

Art. 17b Sans changement

¹ Il est procédé à un rééquilibrage financier d'un montant de 160 millions de francs en faveur des communes.

² Sans changement.

a. Sans changement.

1. Sans changement.

2. Sans changement.

3. Sans changement.

b. Sans changement.

c. Abrogé.

d. la contribution verticale à la péréquation prévue à l'article 17 de la loi du... sur la péréquation intercommunale.

³ Sans changement.

Art. 18 Sans changement

¹ La contribution annuelle de chaque commune est fixée en francs par habitant.

Art. 19a Abrogé

¹ Abrogé

² Abrogé.

³ Abrogé.

⁴ Abrogé.

Art. 2

¹ La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2025.

² Son entrée en vigueur est conditionnée à celle de la loi du... sur la péréquation intercommunale.

³ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte et en fixera la

date d'entrée en vigueur, conformément à l'alinéa 1er .

LOI MODIFIANT CELLE DU 13 SEPTEMBRE 2011 SUR L'ORGANISATION POLICIERE VAUDOISE

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD
décrète

Article Premier

¹ La loi du 13 septembre 2011 sur l'organisation policière vaudoise est modifiée comme il suit :

Art. 43a Délai d'annonce

¹ Une commune qui souhaite créer sa propre police ou adhérer à une police intercommunale doit l'annoncer au Conseil cantonal de sécurité au moins une année auparavant.

² Une commune qui souhaite quitter la police intercommunale dont elle fait partie ou dissoudre sa police communale et confier l'accomplissement des missions générales de police sur son territoire à la Police cantonale doit l'annoncer au Conseil cantonal de sécurité au moins une année auparavant. Les délais plus long prévus par les statuts des associations intercommunales sont réservés.

Art. 45 Sans changement

¹ Le montant facturé par l'Etat aux communes pour l'exercice des missions générales de police par la police cantonale est de CHF 74'269'768.-. Il est indexé chaque année de 1.5 %.

² Ce montant est réparti entre les communes comme suit :

a. 65% est supporté par les communes ne disposant pas d'une police communale; b. 35% est supporté par l'ensemble des communes et réparti entre elles en francs par habitant.

³ Le montant supporté par les communes ne disposant pas d'une police communale est réparti comme suit :

- a. pour moitié en francs par habitant;
b. pour moitié selon la population pondérée par les coefficients suivants :

De/hab	0	1'001	3'001	5'001	12'001	15'001	30'001	45'001
jusqu'à/hab	1'000	3'000	5'000	12'000	15'000	30'000	45'000	et plus
Coefficient	2	3	3.5	4	5	6	7	8

⁴ Si une commune disposant de sa propre police décide de déléguer les missions générales de police à la police cantonale, l'Etat lui facture un montant ad hoc, en sus de celui fixé conformément à l'alinéa 1er. Ce montant est calculé selon les principes fixés à l'alinéa 3, applicables par analogie. La commune en question ne participe pas à la répartition prévue à l'alinéa 3.

⁵ Si une commune décide de constituer sa propre police ou d'intégrer une police intercommunale existante, elle continue à être prise en compte dans la répartition prévue à l'alinéa 3, mais le montant résultant de cette répartition ne lui est pas facturé par l'Etat.

Art. 2

¹ La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2025.

² Son entrée en vigueur est conditionnée à celle de la loi du... sur la péréquation intercommunale.

³ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte et en fixera la date d'entrée en vigueur, conformément à l'alinéa 1er.

PROJET DE DÉCRET OCTROYANT UNE COMPENSATION TRANSITOIRE AUX COMMUNES DESAVANTAGEES PAR LE NOUVEAU SYSTEME PEREQUATIF

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD décrète

Art. 1 Principe

¹ Les communes désavantagées par le passage au nouveau système péréquatif prévu par la loi du... sur la péréquation intercommunale perçoivent une compensation transitoire.

² La compensation transitoire est basée sur un bilan global estimant l'évolution des charges péréquatives entre 2024 et 2025. L'estimation se fonde sur les données de l'exercice 2022.

Art. 2 Durée et taux de compensation

¹ La compensation transitoire est octroyée :

- a. à 100% pour les années 2025 et 2026;
- b. à 75% pour l'année 2027;
- c. à 50% pour l'année 2028;
- d. à 25% pour l'année 2029.

Art. 3 Communes bénéficiaires

¹ Les communes bénéficiaires de la compensation transitoire et les montants de cette dernière (à 100%) par commune sont les suivants :

Commune	Montant en CHF
Assens	58'500
Avenches	223'200
Ballaigues	49'000
Baulmes	191'800
Bavois	87'600
Bercher	191'900
Bex	347'800
Bière	28'900
Bioley-Magnoux	105'700
Blonay-Saint-Légier	525'400
Bussy-sur-Moudon	18'200
Champagne	56'700
Champtauroz	3'600
Chardonne	47'000
Château-d'Oex	169'500
Chavannes-le-Chêne	25'700
Chavannes-le-Veyron	18'000
Clarmont	25'300
Concise	24'800
Corcelles-près-Concise	68'600
Corsier-sur-Vevey	107'500
Cossonay	193'500
Croy	94'500
Cuarnens	183'600
Dompierre	17'500
Echallens	384'300
Epalinges	481'600
Forel (Lavaux)	1'100
Gollion	135'900
Grandson	406'800
Gryon	128'500
Hautemorges	156'100
Jorat-Menthue	111'300
Jorat-Mézières	102'700
La Chaux (Cossonay)	40'600
La Sarraz	39'000
L'Abergement	19'400

Commune	Montant en CHF
Lavigny	100
Le Chenit	60'100
Le Lieu	287'900
Le Mont-sur-Lausanne	370'300
Leysin	408'000
Lignerolle	21'800
L'Isle	168'300
Maracon	900
Montilliez	50'300
Montpreveyres	64'800
Montreux	125'900
Noville	24'700
Oppens	14'600
Orbe	1'028'900
Oron	56'300
Pailly	184'200
Penthalaz	178'500
Prilly	11'800
Puidoux	232'500
Rances	19'300
Renens	82'300
Romainmôtier-Envy	47'300
Saubraz	1'800
Sergey	9'200
St-Saphorin (Lavaux)	5'200
Trélex	14'000
Trey	13'300
Treytorrens (Payerne)	9'400
Valbroye	358'700
Valeyres-sous-Montagny	102'800
Vallorbe	346'800
Vaux-sur-Morges	172'200
Veytaux	258'900
Villarzel	9'000
Villeneuve	464'600
Vuiteboeuf	48'500
Yvorne	120'900

² En cas de fusion de communes, les montants prévus pour les communes bénéficiaires seront alloués à la nouvelle commune.

Art. 4 Financement

¹ La compensation transitoire est financée par l'Etat conformément à l'article 17 de la loi sur la péréquation intercommunale.

Art. 5 Entrée en vigueur

¹ Le présent décret entre en vigueur le 1er janvier 2025.

² son entrée en vigueur est conditionnée à celle de la loi du... sur la péréquation intercommunale.

³ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte et en fixera la date d'entrée en vigueur, conformément à l'alinéa 1er.

- c. Si l'initiative et le contre-projet sont acceptés par le peuple, est-ce l'initiative ou le contre-projet qui doit entrer en vigueur ?

Art. 2

¹ Le Grand Conseil recommande au corps électoral de rejeter l'initiative et d'accepter le contre-projet.

Art. 3

¹ En cas de retrait inconditionnel de l'initiative, les différentes lois composant le contre-projet sont soumises au référendum facultatif.

Art. 4

¹ Le résultat du scrutin sera communiqué au Grand Conseil.

Art. 5

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de la publication et de l'exécution du présent décret.

PROJET DE LOI

sur la péréquation intercommunale

du 4 octobre 2023

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 168, alinéa 2 de la Constitution cantonale

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

décède

Chapitre I Dispositions générales

Art. 1 Objet et but

¹ La présente loi institue une péréquation financière directe entre les communes. Elle règle également l'apport financier de l'Etat au système péréquatif.

² La présente loi a pour but d'atténuer les inégalités de charge fiscale résultant des différences de capacité financière et de besoins structurels entre les communes.

Art. 2 Définitions

¹ Au sens de la présente loi, on entend par :

- a. revenu fiscal standardisé : le revenu fiscal calculé sur la base :
 1. des impôts prévus à l'article 1er, lettres a à d de la loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (LCom) qu'une commune pourrait percevoir en appliquant le coefficient d'imposition moyen pondéré de l'ensemble des communes vaudoises. Le revenu des amendes fiscales n'est pas pris en compte dans le calcul.
 2. de l'impôt foncier qu'une commune pourrait percevoir en appliquant un taux d'imposition de 1‰;
 3. de l'impôt à la source;
 4. de l'impôt complémentaire sur les immeubles appartenant aux sociétés et fondations;
 5. de la compensation financière prévue à l'article 16 de la présente loi, standardisée au coefficient d'imposition moyen pondéré.
- b. coefficient d'imposition moyen pondéré : coefficient d'imposition théorique qui, appliqué à l'ensemble des communes, leur permettrait de générer collectivement les recettes fiscales totales qu'elles produisent durant un exercice comptable donné en appliquant leurs propres taux;
- c. surface productive : les surfaces d'habitats et d'infrastructures, les surfaces agricoles et les surfaces boisées selon les critères retenus par l'Office fédéral de la statistique dans le cadre de la statistique suisse de la superficie.

- d. Nombre d'élèves pondéré : nombre d'enfants domiciliés dans une commune et suivant la scolarité obligatoire dans un établissement public. Chaque enfant dont le domicile est situé à plus de 2.5 kilomètres du lieu de scolarisation est compté pour 1.15. Les élèves dont les frais de scolarisation sont pris en charge par l'Etat conformément à l'article 134 de la loi du 7 juin 2011 sur l'enseignement obligatoire ne sont pas pris en compte.

Art. 3 Interdiction de la péréquation indirecte

¹ Le critère de la capacité contributive ne doit être utilisé ni dans les subventions cantonales aux communes, ni pour la répartition de montants dus par les communes au Canton.

Art. 4 Principes généraux

¹ La péréquation intercommunale se compose :

- a. d'une péréquation des ressources;
- b. d'une péréquation des besoins structurels;
- c. d'un système de compensation des charges particulières des villes.

Chapitre II Péréquation des ressources

Art. 5 Objet

¹ La péréquation des ressources a pour objet d'atténuer les différences de capacité financière entre les communes.

Art. 6 Communes contributrices et bénéficiaires

¹ Les communes dont le revenu fiscal standardisé par habitant est supérieur à la moyenne cantonale contribuent à la péréquation pour un montant correspondant à 80% de l'écart à la moyenne.

² Les communes dont le revenu fiscal standardisé par habitant est inférieur à la moyenne cantonale reçoivent de la péréquation un montant correspondant à 80% de l'écart à la moyenne.

Art. 7 Dotation minimale

¹ Les communes dont le revenu fiscal standardisé après péréquation des ressources n'atteint pas 90% de la moyenne cantonale reçoivent un montant complémentaire permettant d'atteindre ce pourcentage.

² Les éventuels correctifs des années précédentes ne sont pas pris en compte dans le calcul de la dotation minimale.

Art. 8 Prélèvements conjoncturels

¹ Les communes qui perçoivent des impôts conjoncturels doivent en verser une partie à raison de :

- a. 50% des revenus liés aux droits de mutation, aux impôts sur les gains immobiliers et aux impôts sur les successions et donations;
- b. 30% des revenus liés à l'impôt sur les frontaliers.

² Le produit de ces prélèvements est réparti entre toutes les communes en francs par habitant.

Chapitre III Péréquation des besoins structurels

Art. 9 Objet

¹ La péréquation des besoins structurels a pour objet de compenser les charges particulières supportées par certaines communes en raison de facteurs objectifs sur lesquels elles n'ont aucune prise.

Art. 10 Besoins spécifiques considérés

¹ Les facteurs de la péréquation des besoins structurels sont :

- a. la surface productive des communes;
- b. l'altitude et la déclivité de leur territoire;
- c. le nombre d'élèves pondéré.

Art. 11 Surface productive

¹ Les communes dont la surface productive par habitant excède 120% de la médiane cantonale perçoivent un montant de CHF 100.- par hectare supplémentaire.

Art. 12 Altitude et déclivité

¹ Les communes dont l'altitude centrale est supérieure à 700 mètres perçoivent une compensation financière.

² Le montant de base est de CHF 550.-, multiplié par le pourcentage du territoire de la commune dont la déclivité est égale ou supérieure à 35%.

³ Le montant ainsi obtenu est multiplié par le nombre d'habitants de la commune, mais au maximum par 5'000.

⁴ Les communes dont l'altitude centrale est supérieure à 650 mètres perçoivent, pour chaque mètre supplémentaire et jusqu'à 700 mètres, deux pour-cent du montant calculé selon les alinéas 2 et 3.

Art. 13 Nombre d'élèves pondéré

¹ Les communes dont le nombre d'élèves pondéré par habitant est supérieur à 120% de la moyenne cantonale perçoivent un montant de CHF 4'000.- par élève supplémentaire.

Chapitre IV Compensation des charges particulières des villes

Art. 14 Lignes de trafic urbain

¹ Les communes qui participent à la couverture des déficits d'exploitation des lignes de trafic urbain perçoivent une compensation équivalant à 60% de cette participation.

Art. 15 Population

¹ Les communes perçoivent les montants suivants en fonction de leur population, par tranches :

Seuils de population

de/habitants	0	1'001	3'001	12'001	15'001	30'001	45'001
jusqu'à/habitants	1'000	3'000	12'000	15'000	30'000	45'000	et plus
Montant/CHF	125	350	625	1'000	1'050	1'100	1'150

Chapitre V Compensation financière liée à la mise en oeuvre de la RFFA

Art. 16

¹ Le canton attribue aux communes une partie de la compensation fédérale consentie pour les pertes fiscales découlant de la mise en oeuvre de la loi fédérale du 28 septembre 2018 relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA).

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 rendement de leurs impôts sur le bénéfice et sur le capital des personnes morales.

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.

Chapitre VI Financement

Art. 17 par l'Etat

¹ L'Etat finance les mesures prévues aux articles 7, 11, 12 et 13 de la présente loi.

² Un montant maximal de CHF 55 millions issu du rééquilibrage financier prévu à l'article 17b de la loi du 24 novembre 2003 sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF) est affecté au financement de ces mesures.

³ Le montant maximal prévu à l'alinéa 2 peut être dépassé pour financer la dotation minimale. Dans tous les cas, le montant du rééquilibrage financier prévu à l'article 17b LOF demeure inchangé.

⁴ Si le montant prévu à l'alinéa 2 ne devait plus suffire à financer les autres mesures, le Conseil d'Etat proposerait un nouveau mode de financement au Grand Conseil, après consultation des associations faitières des communes.

Art. 18 par les communes

¹ Les communes financent les mesures prévues aux articles 14 et 15 de la présente loi.

² La contribution de chaque commune est fixée en francs par habitant.

Chapitre VII Organisation et procédure

Art. 19 Données de référence

¹ Les données communales servant de base au calcul de la péréquation des ressources sont celles de l'année considérée.

² Après consultation des faitières des communes, le Conseil d'Etat définit les sources de référence pour les paramètres de la péréquation des besoins structurels et les autres compensations.

³ Les montants figurant aux articles 11, 12, 13 et 15 sont indexés chaque année sur la base de l'indice des prix à la consommation au mois de juin de l'année considérée. L'indice des prix de référence est celui de juin 2021.

Art. 20 Obligation de collaborer

¹ Chaque commune est tenue de fournir au département en charge des finances communales (ci-après le département), dans les délais impartis par ce dernier, les données nécessaires au calcul de la péréquation.

Art. 21 Gestion de la péréquation

¹ Le département collecte les données nécessaires au calcul des décomptes péréquatifs pour chaque commune.

² Il publie chaque année les paramètres actualisés de la péréquation des besoins structurels.

Art. 22 Décomptes prévisionnels et acomptes

¹ Le département adresse chaque année à toutes les communes un décompte prévisionnel pour l'année à venir présentant :

- a. le montant prévisionnel de la participation à la cohésion sociale à charge de la commune;
- b. le montant prévisionnel mis à la charge de la commune en vertu de la loi sur l'organisation policière vaudoise;
- c. les effets financiers prévisionnels pour la commune du système péréquatif prévu par la présente loi, fondés sur les données communales utilisées pour le dernier décompte final disponible.

² Le Conseil d'Etat arrête le mode de calcul du montant prévisionnel de la participation à la cohésion sociale.

³ Avec le décompte prévisionnel, le département adresse aux communes les acomptes globaux dus pour l'année à venir. Ceux-ci portent sur l'ensemble des montants liés aux trois éléments mentionnés à l'alinéa 1er.

⁴ Le Conseil d'Etat fixe la périodicité des acomptes.

Art. 23 Décomptes finaux

¹ Chaque année, le département adresse aux communes un décompte final pour l'année écoulée portant sur les trois éléments mentionnés à l'article 22, alinéa 1er.

Art. 24 Correctifs

¹ Les éventuels correctifs des données de base subséquents au décompte final sont pris en compte dans l'établissement du décompte de l'année suivant la connaissance des nouvelles données.

Art. 25 Intérêts

¹ En cas de non-paiement des acomptes ou du montant facturé suite à l'établissement du décompte final, un intérêt de retard est perçu par le département. Le taux d'intérêt est fixé par le Conseil d'Etat.

² Le département peut toutefois renoncer à percevoir des intérêts lorsque la commune invoque de justes motifs.

Art. 26 Prescription

¹ Les créances découlant de la présente loi se prescrivent par cinq ans dès la date de notification du décompte final.

Art. 27 Frais de gestion

¹ En contrepartie de la gestion de la péréquation, le département perçoit un émolument de CHF 450'000.- par an.

² Il est prélevé sur le produit des prélèvements conjoncturels avant sa répartition.

Chapitre VIII Dispositions transitoires et finales

Art. 28 Evaluation

¹ Le système péréquatif institué par la présente loi fait l'objet d'une évaluation tous les cinq ans, la première fois en 2031.

² Le Conseil d'Etat désigne un mandataire externe pour procéder à l'évaluation.

³ Le rapport d'évaluation est rendu public.

⁴ Sur la base du rapport, le Conseil d'Etat consulte les associations faîtières des communes, puis propose le cas échéant au Grand Conseil des adaptations du système.

Art. 29 Abrogation

¹ Sont abrogés par la présente loi :

- a. la loi du 15 juin 2010 sur les péréquations intercommunales;
- b. le décret du 15 juin 2010 fixant les modalités d'application de la loi sur les péréquations intercommunales.

Art. 30 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2025.

² Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il la met en vigueur conformément à l'alinéa 1er.

PROJET DE LOI modifiant celle du 24 novembre 2003 sur l'organisation et le financement de la politique sociale du 4 octobre 2023

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

décrète

Article Premier

¹ La loi du 24 novembre 2003 sur l'organisation et le financement de la politique sociale est modifiée comme il suit :

Art. 17a Adaptations de la participation à la cohésion sociale

¹ Dès l'année 2016 et pour les années suivantes, le montant qui dépasse les dépenses de l'Etat engagées en vertu de l'article 15 de la présente loi par rapport au décompte de l'année 2015 n'est à la charge des communes qu'à raison d'un tiers (33,3%).

Art. 17a Sans changement

¹ Dès l'année 2016 et jusqu'en 2025, le montant qui dépasse les dépenses de l'Etat engagées en vertu de l'article 15 de la présente loi par rapport au décompte de l'année 2015 n'est à la charge des communes qu'à raison d'un tiers (33,3%).

^{1bis} Dès l'année 2026 et pour les années suivantes, le montant qui dépasse les dépenses de l'Etat engagées en vertu de l'article 15 de la présente loi par rapport au décompte de l'année 2025 n'est à la charge des communes qu'à raison de 17%.

2 ...

² Sans changement.

3 ...

³ Sans changement.

4 ...

⁴ Sans changement.

5 ...

⁵ Sans changement.

Art. 17b Rééquilibrage financier en faveur des communes

Art. 17b Sans changement

¹ Il est procédé à un rééquilibrage financier d'un montant de 150 millions de francs en faveur des communes.

¹ Il est procédé à un rééquilibrage financier d'un montant de 160 millions de francs en faveur des communes.

² Sont inclus dans ce rééquilibrage financier :

² Sans changement.

a. la reprise par l'Etat

a. Sans changement.

1. de la totalité des charges des régions d'action sociale nécessaires à la délivrance des prestations sociales cantonales (centres sociaux régionaux) ;

1. Sans changement.

2. des diverses dépenses visées à l'article 15, alinéa 1, lettres g et h, dans sa teneur en vigueur jusqu'au 31 décembre 2020 ;

2. Sans changement.

3. en dérogation à l'article 15, alinéa 1, lettre e, de la totalité de la subvention à l'association Appartenances.

3. Sans changement.

b. le financement complet par l'Etat des charges de fonctionnement des agences d'assurances sociales, dans la mesure où ces charges se rapportent à l'exécution des missions sociales cantonales (hors activités spécifiquement communales) ;

b. Sans changement.

c. les effets pour les communes de la révision du mode de calcul des coûts pour l'exercice des missions générales de police, conformément à l'article 45, alinéa 1^{er} de la loi sur l'organisation policière vaudoise.

c. Abrogé.

d. la contribution verticale à la péréquation prévue à l'article 17 de la loi du... sur la péréquation intercommunale.

³ Compte tenu de ces diverses mesures, la participation des communes à la cohésion sociale au sens des articles 17 et 17a de la présente loi sera réduite de manière à ce que le rééquilibrage global atteigne le montant mentionné à l'alinéa 1^{er}.

³ Sans changement.

Art. 18 Répartition entre communes

Art. 18 Sans changement

¹ La contribution annuelle de chaque commune est calculée conformément aux articles 2, 3, 4, 5 et 6 de la loi du 15 juin 2010 sur les péréquations intercommunales .

¹ La contribution annuelle de chaque commune est fixée en francs par habitant.

Art. 19a Dispositions transitoires de la loi du 8 décembre 2020 Art. 19a Abrogé

¹ Le rééquilibrage financier prévu à l'article 17b est mis en œuvre

progressivement à partir de 2021 et jusqu'en 2028 selon le calendrier suivant :

Année	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Montant du rééquilibrage	25 mio	60 mio	70 mio	80 mio	90 mio	100 mio	125 mio	150 mio

² Si, au budget 2021, l'augmentation de la participation à la cohésion sociale est supérieure à CHF 25 millions, le montant du rééquilibrage sera augmenté d'autant, mais au maximum jusqu'à CHF 30 millions.

³ Abrogé.

⁴ En cas de résultat positif des comptes annuels de l'Etat, le Conseil d'Etat est autorisé, conformément à l'engagement pris dans le Protocole d'accord entre l'Etat de Vaud et l'Union des communes vaudoises du 25 août 2020, à accélérer la progression du rééquilibrage financier, de manière à atteindre le montant-cible prévu à l'article 17b dès 2026.

⁵ Dans tous les cas, si les comptes de l'Etat présentent un déficit qui

contraint celui-ci à prendre des mesures d'assainissement au sens de l'article 165 de la Constitution cantonale, le Conseil d'Etat pourra proposer des dérogations au mécanisme de rééquilibrage financier prévu à l'article 17b.

Art. 2

¹ La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2025.

² Son entrée en vigueur est conditionnée à celle de la loi du... sur la péréquation intercommunale.

³ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte et en fixera la date d'entrée en vigueur, conformément à l'alinéa 1er.

PROJET DE LOI modifiant celle du 13 septembre 2011 sur l'organisation policière vaudoise du 4 octobre 2023

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

décrète

Article Premier

¹ La loi du 13 septembre 2011 sur l'organisation policière vaudoise est modifiée comme il suit :

Art. 43a Délais d'annonce

¹ Une commune qui souhaite créer sa propre police ou adhérer à une police intercommunale doit l'annoncer au Conseil cantonal de sécurité au moins une année auparavant.

² Une commune qui souhaite quitter la police intercommunale dont elle fait partie ou dissoudre sa police communale et confier l'accomplissement des missions générales de police sur son territoire à la Police cantonale doit l'annoncer au Conseil cantonal de sécurité au moins une année auparavant. Les délais plus long prévus par les statuts des associations intercommunales sont réservés.

Art. 45 Financement des prestations de la police cantonale pour les missions générales de police

Art. 45 Sans changement

¹ Le montant total des coûts pour l'exercice des missions générales de police par la police cantonale correspond au coût complet annuel des policiers affectés à ces missions.

² La différence entre le montant défini à l'alinéa 1 et le total des montants facturés aux communes ne disposant pas d'une police communale est financée par toutes les communes selon le mécanisme de la péréquation indirecte prévu par l'article 6 de la loi du 15 juin 2010 sur les péréquations intercommunales .

¹ Le montant facturé par l'Etat aux communes pour l'exercice des missions générales de police par la police cantonale est de CHF 74'269'768.- Il est indexé chaque année de 1.5 %.

² Ce montant est réparti entre les communes comme suit :

- a. 65% est supporté par les communes ne disposant pas d'une police communale;
- b. 35% est supporté par l'ensemble des communes et réparti entre elles en francs par habitant.

³ La facturation aux communes des prestations de la police cantonale pour l'exercice des missions générales de police est faite selon les modalités prévues par l'article 13 de la loi du 15 juin 2010 sur les péréquations intercommunales.

³ Le montant supporté par les communes ne disposant pas d'une police communale est réparti comme suit :

- a. pour moitié en francs par habitant;
- b. pour moitié selon la population pondérée par les coefficients suivants :

De/hab	0	1'001	3'001	5'001	12'001	15'001	30'001	45'001
Jusqu'à/hab	1'000	3'000	5'000	12'000	15'000	30'000	45'000	et plus
coefficient	2	3	3.5	4	5	6	7	8

⁴ Le montant facturé aux communes fait l'objet d'un processus de régulation instauré d'entente entre le Conseil d'Etat et les communes.

⁴ Si une commune disposant de sa propre police décide de déléguer les missions générales de police à la police cantonale, l'Etat lui facture un montant ad hoc, en sus de celui fixé conformément à l'alinéa 1er. Ce montant est calculé selon les principes fixés à l'alinéa 3, applicables par analogie. La commune en question ne participe pas à la répartition prévue à l'alinéa 3.

⁵ Si une commune décide de constituer sa propre police ou d'intégrer une police intercommunale existante, elle continue à être prise en compte dans la répartition prévue à l'alinéa 3, mais le montant résultant de cette répartition ne lui est pas facturé par l'Etat.

Art. 2

¹ La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2025.

² Son entrée en vigueur est conditionnée à celle de la loi du... sur la péréquation intercommunale.

³ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte et en fixera la date d'entrée en vigueur, conformément à l'alinéa 1er.

PROJET DE DÉCRET

octroyant une compensation transitoire aux communes désavantagées par le nouveau système péréquatif

du 4 octobre 2023

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

décète

Art. 1 Principe

¹ Les communes désavantagées par le passage au nouveau système péréquatif prévu par la loi du... sur la péréquation intercommunale perçoivent une compensation transitoire.

² La compensation transitoire est basée sur un bilan global estimant l'évolution des charges péréquatives entre 2024 et 2025. L'estimation se fonde sur les données de l'exercice 2022.

Art. 2 Durée et taux de compensation

¹ La compensation transitoire est octroyée :

- a. à 100% pour les années 2025 et 2026;
- b. à 75% pour l'année 2027;
- c. à 50% pour l'année 2028;
- d. à 25% pour l'année 2029.

Art. 3 Communes bénéficiaires

¹ Les communes bénéficiaires de la compensation transitoire et les montants de cette dernière (à 100%) par commune sont les suivants :

Commune	Montant en CHF
Assens	58'500
Avenches	223'200
Ballaigues	49'000
Baulmes	191'800
Bavois	87'600
Bercher	191'900
Bex	347'800
Bière	28'900
Bioley-Magnoux	105'700
Blonay-Saint-Légier	525'400
Bussy-sur-Moudon	18'200
Champagne	56'700
Champtauroz	3'600
Chardonne	47'000
Château-d'Oex	169'500
Chavannes-le-Chêne	25'700
Chavannes-le-Veyron	18'000
Clarmont	25'300
Concise	24'800
Corcelles-près-Concise	68'600
Corsier-sur-Vevey	107'500
Cossonay	193'500
Croy	94'500
Cuarnens	183'600
Dompierre	17'500
Echallens	384'300
Epalinges	481'600
Forel (Lavaux)	1'100
Gollion	135'900
Grandson	406'800
Gryon	128'500
Hautemorges	156'100
Jorat-Menthue	111'300
Jorat-Mézières	102'700
La Chaux (Cossonay)	40'600
La Sarraz	39'000
L'Abergement	19'400

Commune	Montant en CHF
Lavigny	100
Le Chenit	60'100
Le Lieu	287'900
Le Mont-sur-Lausanne	370'300
Leysin	408'000
Lignerolle	21'800
L'Isle	168'300
Maracon	900
Montilliez	50'300
Montpreveyres	64'800
Montreux	125'900
Noville	24'700
Oppens	14'600
Orbe	1'028'900
Oron	56'300
Pailly	184'200
Penthalaz	178'500
Prilly	11'800
Puidoux	232'500
Rances	19'300
Renens	82'300
Romainmôtier-Envy	47'300
Saubraz	1'800
Sergey	9'200
St-Saphorin (Lavaux)	5'200
Trélex	14'000
Trey	13'300
Treytorrens (Payerne)	9'400
Valbroye	358'700
Valeyres-sous-Montagny	102'800
Vallorbe	346'800
Vaux-sur-Morges	172'200
Veytaux	258'900
Villarzel	9'000
Villeneuve	464'600
Vuiteboeuf	48'500
Yvorne	120'900

² En cas de fusion de communes, les montants prévus pour les communes bénéficiaires seront alloués à la nouvelle commune.

Art. 4 Financement

¹ La compensation transitoire est financée par l'Etat conformément à l'article 17 de la loi sur la péréquation intercommunale.

Art. 5 Entrée en vigueur

¹ Le présent décret entre en vigueur le 1er janvier 2025.

² Son entrée en vigueur est conditionnée à celle de la loi du... sur la péréquation intercommunale.

³ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte et en fixera la date d'entrée en vigueur, conformément à l'alinéa 1er.