

## **Comment devra être la nouvelle péréquation intercommunale vaudoise (NPIV) ?**

### **Elle devra être plus simple et plus transparente**

Une péréquation ne doit pas être complexe au point de ne pas pouvoir être comprise par l'ensemble des parties prenantes. Pour plus de transparence, chaque instrument de la nouvelle péréquation devra se focaliser sur une seule forme de disparité entre les communes, cela dans le respect de la logique « un but, un instrument ». Il faudra notamment éviter de faire une double péréquation des ressources à la fois à travers le fonds de péréquation intercommunal et à travers les factures cantonales. Les communes devront enfin pouvoir saisir les raisons des transferts qui les concernent, et pas seulement leur montant total.

### **Elle devra traiter équitablement toutes les communes**

Une péréquation équitable doit donner suffisamment de ressources aux communes financièrement défavorisées ou avec beaucoup de besoins tout en demandant un effort supportable aux autres communes. La nouvelle péréquation devra donc mesurer correctement les ressources disponibles et les besoins de dépense des communes. Celles avec des ressources supérieures à la moyenne devront faire un effort en faveur de celles avec moins de ressources. De même, celles avec des besoins inférieurs à la moyenne devront faire un effort en faveur des celles qui, indépendamment de leur volonté, ont des besoins supérieurs à la moyenne. Toutefois, la situation des communes contributrices ne devra jamais devenir moins bonne que celle des communes bénéficiaires à cause de la péréquation.

### **Elle devra garantir une certaine stabilité dans le temps...**

La stabilité institutionnelle est importante pour l'Etat et les communes. La nouvelle péréquation ne devra pas être constamment révisée suite à l'émergence d'effets pervers inattendus. En particulier, elle devra garantir plusieurs années de fonctionnement sans que des révisions législatives soient rendues nécessaires. Il faudra donc veiller à ce que la stabilité de la nouvelle péréquation soit testée à l'aide de simulations.

### **...tout en étant facile à maîtriser, si nécessaire**

Il n'existe pas un niveau de solidarité idéal entre les communes, car celui-ci est le reflet de considérations politiques. Par conséquent, même la péréquation la mieux conçue finira un jour ou l'autre par devoir être révisée. Il faudra donc éviter que la qualité instrumentale de la nouvelle péréquation ne permette pas de changer l'un de ses paramètres sans risquer de générer des effets autres que ceux souhaités.

### **Elle ne devra être ni manipulable, ni source de mauvaises incitations**

Les communes ne devront pas être en mesure d'influencer l'ampleur des transferts en leur faveur en changeant leur comportement, surtout quand ces changements de comportement peuvent les conduire à utiliser les deniers publics de manière moins efficace. Pour empêcher cela, il faudra notamment éviter de subventionner directement les dépenses des communes ou d'imposer une solidarité entre les communes pour des services dont l'offre et les coûts dépendent des choix autonomes de chacune d'entre elles. De plus, la nouvelle péréquation devra être compatible avec les autres politiques cantonales concernant les communes, comme la politique des fusions, celle scolaire et celle en matière d'infrastructures.

## Principes techniques pour la nouvelle péréquation intercommunale vaudoise (NPIV)

Les pages qui suivent exposent des principes techniques qui devraient être pris en considération lors de la conception de la nouvelle péréquation intercommunale, cela afin d'atteindre les buts généraux de la réforme présentés dans la page précédente. Dans l'idéal, la nouvelle péréquation devrait :

### 1a. ...séparer clairement péréquation des ressources et péréquation des besoins

La péréquation financière vise deux objectifs : réduire les inégalités entre les communes dues à des disparités de [ressources disponibles](#)<sup>1</sup> tout en réduisant les inégalités dues à des disparités de [besoins de dépense](#). Pour des raisons de transparence et de facilité de pilotage, ces deux objectifs devraient être poursuivis séparément avec une [péréquation des ressources](#) et une [péréquation des besoins](#).

- Le but est d'avoir deux curseurs indépendants sur lesquels agir pour calibrer la solidarité intercommunale.<sup>2</sup>
- Le système actuel mélange péréquation des ressources et péréquation des besoins. Ce mélange rend difficile d'attribuer un but précis à chaque instrument. En particulier, si on modifie les montants consacrés aux besoins ([couche « population »](#) et [dépenses thématiques](#)) on modifie aussi l'effort de solidarité demandé aux communes riches à cause du financement de ces couches péréquatives en points d'impôt.

#### Réflexions supplémentaires

- ❖ *Pour éviter ce mélange il ne faudrait pas utiliser des indices de ressources, comme le point d'impôt, dans la péréquation des besoins. Cela concerne à la fois son financement et la répartition de ses montants.*

### 1b. ...éviter de mêler péréquation des ressources et répartition des factures cantonales

Pour respecter le premier principe, aucun critère de ressources ne devrait être utilisé pour répartir entre les communes des factures cantonales. Un tel désenchevêtrement permet au système de gagner en transparence et en facilite le pilotage. Il empêche aussi l'apparition de certaines situations inévitables.

- La facture sociale et la facture policière sont réparties entre les communes en fonction de la valeur de leur [point d'impôt péréquatif](#). Par conséquent, ces factures, dont le but est de mutualiser entre les communes le coût de certaines politiques publiques, finissent par avoir aussi des effets de péréquation de ressources.
- Faire de la péréquation des ressources via les factures cantonales ne facilite pas la compréhension du système par les boursiers et les élus locaux. De plus, le débat sur les motions Rapaz et Lohri a montré que la dimension péréquative de la facture sociale est de nature à compliquer la prise de décision sur son futur.
- Faire de la péréquation des ressources via les factures cantonales ne permet pas de maîtriser l'intensité de la solidarité entre les communes, car celle-ci augmente automatiquement avec la croissance de ces factures.
- Le manque de coordination entre le fonds de péréquation intercommunal et les factures cantonales peut aussi générer des effets pervers inattendus. Les cas de rigueur traités récemment en sont une conséquence.
- Certains cantons (Berne et Fribourg) sont même allés jusqu'à interdire explicitement dans leur loi sur la péréquation toute utilisation de critères de ressources dans les factures et subventions cantonales.

#### Réflexions supplémentaires

- ❖ *Le futur de la facture sociale et de l'AVASAD devrait être tranché avant l'entrée en vigueur de la nouvelle péréquation. Si ces contributions communales sont conservées, elles devraient être par tête d'habitant pour éviter les effets de ressources. La péréquation des ressources devrait bien entendu être ajustée pour donner à chaque commune les ressources nécessaires pour payer son dû. Il serait plus facile de réformer l'ensemble des factures cantonales en même temps que la péréquation (possibilité d'accord global).*
- ❖ *Dans ce contexte, un examen devrait être fait afin de viser un désenchevêtrement des tâches entre canton et communes, avec reprise par ces dernières de tâches assumées et/ou financées actuellement par le Canton.*

<sup>1</sup> Un résumé des principaux termes techniques (soulignés lors de la première mention) est disponible à la fin du document.

<sup>2</sup> C'est le même bon sens pour lequel, dans tout appartement, il y a deux curseurs différents pour le chauffage et la lumière.

## 2. ...conserver son caractère horizontal et introduire une symétrie des transferts

Le principe d'un financement horizontal (des communes aux communes) devrait être conservé, car il contribue à freiner la tendance à une expansion permanente des montants consacrés à la péréquation.

Pour une plus grande équité, le système de péréquation devrait aussi viser à garantir une symétrie des transferts en mettant proportionnellement plus à contribution les communes avec le plus de ressources (dans la péréquation des ressources) ou le moins de besoins (dans la péréquation des besoins).

- La symétrie des transferts permet de réduire non seulement les inégalités entre les communes mieux loties que la moyenne et les autres communes, mais les inégalités, parfois importantes, entre les communes très bien loties et les communes qui sont seulement marginalement mieux loties que la moyenne.
- Le système actuel est horizontal. Toutefois, il n'est pas assez symétrique car il est financé en points d'impôt. Du coup, la couche « population » et les dépenses thématiques sont surtout financées par les communes avec une valeur du point d'impôt supérieur à la moyenne plutôt que par celles avec le moins de besoins.

### Réflexions supplémentaires

❖ *La plupart des cantons prévoient néanmoins une participation de l'Etat dans leur système de péréquation. En effet, bien qu'un financement horizontal soit toujours à privilégier du point de vue des incitations générées et de l'équité, un financement vertical peut s'imposer pour des raisons politiques :*

1. *Si le canton veut garantir un minimum de ressources à chaque commune après péréquation et celui-ci n'est pas atteignable via la péréquation des ressources par manque de ressources communales.*
2. *Si le canton préfère rémunérer les fonctions d'importance cantonale des villes à travers la péréquation plutôt qu'avec des subventions. Même discours pour les politiques d'aide au développement régional.*
3. *Plus généralement, si une péréquation horizontale n'est pas faisable politiquement.*

## 3. ...s'adapter automatiquement à l'évolution des disparités entre les communes

Pour plus d'équité, les montants redistribués par la péréquation des ressources devraient augmenter quand les disparités de ressources grandissent et diminuer quand elles se réduisent. Les montants redistribués par la péréquation des besoins devraient faire de même vis-à-vis des disparités de besoins.

- Si les montants redistribués sont fixes (p.ex. ancrés dans une loi), la solidarité entre les communes peut devenir excessive ou insuffisante au gré de l'évolution de l'ampleur des disparités entre elles.
- Des montants fixes créent aussi une responsabilité collective. Cela fait qu'une commune, d'une année à l'autre, puisse payer plus (ou recevoir moins) malgré des ressources ou des besoins relatifs inchangés. Une responsabilité collective est indésirable, car elle est une source d'incertitudes pour les communes.
- Des formules tenant compte de l'ampleur des disparités devraient déterminer les montants à redistribuer.
- Les montants redistribués par le fonds de péréquation sont actuellement déterminés par des formules tenant compte de l'ampleur des disparités, même si le mélange de logiques péréquatives différentes en limite la pertinence. Par contre, l'ampleur des effets redistributifs des factures cantonales sont actuellement déterminés par leurs montants, ce qui est problématique. Ce problème serait néanmoins automatiquement résolu en cas de séparation claire entre péréquation des ressources et factures cantonales (voir point 1b).

### Réflexions supplémentaires

❖ *Plusieurs cantons automatisent l'évolution des montants redistribués en prélevant, aux communes avec des ressources supérieures (ou des besoins inférieurs) à la moyenne, une proportion fixe de l'écart constaté.*

#### 4. ...se baser sur un indice de ressources plus représentatif de la réalité

La péréquation des ressources nécessite un indice de ressources qui tienne compte correctement de toutes les ressources à disposition des communes. Autrement, on risque de sur- ou sous-estimer les ressources disponibles de quelques communes, cela avec des conséquences négatives pour l'équité du système.

- Le point d'impôt péréquatif est un mauvais indice des ressources fiscales communales car il divise tous les rendements d'impôt par le taux communal. En effet, tous les impôts ne sont pas levés sur la base de ce taux. C'est notamment le cas de l'impôt foncier qui s'appuie sur un taux à part. Le rendement de ces impôts « hors taux » est surévalué dans les communes avec un taux d'imposition bas et sous-évalué dans les autres.
- Le point d'impôt péréquatif présume que le rendement de tous les impôts augmente de manière linéaire avec l'augmentation du taux d'imposition. Il surestime donc la contribution fiscale des contribuables qui bénéficient du bouclier fiscal, car leur facture fiscale (canton plus commune) est plafonnée.

##### Réflexions supplémentaires

- ❖ *Ces problèmes seraient résolus en adoptant, comme les autres cantons, l'approche dite du système d'impôt représentatif (SIR). Cette approche estime les ressources des communes en additionnant le rendement fiscal par habitant théorique que chaque impôt communal produirait s'il était prélevé au taux moyen cantonal.*
- ❖ *L'actuel point d'impôt péréquatif tient compte exclusivement des ressources fiscales des communes. Il serait judicieux d'évaluer s'il ne serait pas opportun de prendre aussi en compte d'autres sources de recettes.*

#### 5. ...avoir un volet « besoins » bien délimité, objectif et faisant preuve de retenue

Il est important de bien délimiter l'objet de la péréquation des besoins et les règles qui doivent en déterminer le fonctionnement, cela afin d'éviter l'apparition de trop de compensations ad hoc.

- La péréquation des besoins fait l'objet de demandes fréquentes et très variées de la part des communes. Chaque commune pense en effet qu'elle mérite une compensation spécifique car dans l'accomplissement de certaines tâches elle supporte, pour des multiples raisons, plus de dépenses que les autres communes.

##### Réflexions supplémentaires

- ❖ *Il faut déterminer quelles sont les différences de besoins de dépense qui méritent une compensation. La tendance est à considérer seulement les différences dont les causes sont des inégalités de situation et pas de gestion. Cela engendre l'exclusion des besoins en lien avec des tâches que les communes assument spontanément, c'est-à-dire sans y être légalement obligées par la Constitution ou par une loi cantonale.*
- ❖ *Il faut exclure les besoins qui font déjà l'objet d'une compensation. Par exemple, il ne faut pas compenser les besoins sociaux s'il existe déjà une facture cantonale qui mutualise les coûts engendrés par ces besoins.*

Une fois définies les différences de besoins de dépense qui méritent une compensation via la péréquation, il faudrait quantifier ces différences et identifier objectivement les facteurs qui les causent.

- Ce sont des indicateurs de ces facteurs qui devraient être utilisés dans la péréquation des besoins. Il faudrait mesurer des sources de besoins (p.ex. le nombre d'enfants à scolariser) et pas les ressources employées pour assouvir ces besoins (p.ex. le nombre d'enseignants engagés) ou les dépenses réelles. Dans le cas contraire, on risque de compenser les différences de gestion plutôt que les différences de besoins.
- L'actuelle couche population définit un facteur de compensation – la population – sans pour autant expliciter la nature des différences de besoins de dépense censées être influencées par ce facteur. En l'absence d'un lien de causalité explicite, on ne peut pas statuer objectivement sur la pertinence de cette compensation.
- Les dépenses thématiques actuelles ne respectent pas ce principe car la compensation est effectuée en fonction des dépenses effectives. Les communes sont ainsi incitées à dépenser plus que le nécessaire pour les tâches compensées et à utiliser des opérations comptables pour augmenter ces dépenses.

- La littérature spécialisée et la pratique des autres cantons offrent des exemples de démarches objectives pour déterminer les facteurs à compenser et l'ampleur de ces compensations. Le groupe de travail technique devra analyser ces démarches et en mettre en évidence les avantages et désavantages.

#### Réflexions supplémentaires

- ❖ *Les considérations politiques tendent à avoir beaucoup d'influence sur la conception des péréquations des besoins. Il faudrait donc faire preuve de retenue en limitant à la fois le nombre de compensations différentes et les montants qui leurs sont consacrés, cela afin de ne pas surcorriger les disparités entre les communes.*
- ❖ *La tendance est à se focaliser seulement sur les sources majeures de différences de besoins de dépense.*
- ❖ *Dans un contexte de forte autonomie communale, il est difficile de concevoir une péréquation des besoins suffisamment objective, car les communes n'accomplissent que rarement leurs tâches d'une manière standardisée. Le contexte vaudois étant ainsi, il paraît souhaitable de donner plus de poids à la péréquation des ressources (afin de fournir à toutes les communes des ressources similaires) qu'à celle des besoins.*

## **6. ...contribuer, si jugé nécessaire, à la compensation des effets de débordement**

Dans le cadre de la réforme de la péréquation intercommunale, il faudrait trouver des solutions adéquates et transparentes pour compenser une partie des dépenses encourues par les centres pour offrir des prestations dont le cercle des bénéficiaires s'étend aux résidents des autres communes.

- Plusieurs cantons prévoient une compensation des dépenses engendrées par l'offre de ce type de prestations. Même s'il ne s'agit pas de la solution la plus précise et adéquate pour résoudre ce problème d'allocation, une prise en compte péréquative a le mérite d'être une solution simple à appliquer.
- Il faut néanmoins remarquer que la compensation des effets de débordement positifs est un sujet de politique incitative, pas de solidarité. Les prestations qui génèrent ces effets positifs, dont l'importance n'est pas en discussion ici, devraient idéalement être financés via des accords régionaux et/ou des subventions incitatives cantonales (voir p.ex. art. 5 de la LVCA pour la culture). Si un service est vraiment d'importance cantonale, il faudrait même considérer sa cantonalisation. Dans ce dernier cas, la neutralité financière pour l'Etat doit être garantie, par exemple par un désenchevêtrement des tâches.
- Les diverses alternatives devraient être approfondies lors des travaux techniques. Toutefois, la manière de compenser les effets de débordement positifs fera inévitablement l'objet d'une décision politique.

#### Réflexions supplémentaires

- ❖ *Si une compensation péréquative des effets de débordement est choisie, il faudrait se rappeler qu'elle ne suit pas la même logique de solidarité que la péréquation des besoins. Il faudrait donc un mécanisme spécifique financé avant tout par les communes dont les habitants bénéficient le plus des services des centres.*

### Principaux termes techniques utilisés

<b>Point d'impôt péréquatif</b>	Indicateur standardisé de la capacité fiscale d'une commune. Le point d'impôt (par habitant) d'une commune correspond au rendement d'un panier de ses impôts (dont le contenu est défini par la LPIC) divisé par son taux d'imposition et sa population.
<b>Ressources disponibles</b>	Recettes qui seraient à disposition d'une commune si elle levait tous ses impôts au taux moyen de l'ensemble des communes, plus ses autres sources de revenu.
<b>Besoins de dépense</b>	Ressources financières nécessaires à une commune pour accomplir une tâche.
<b>Péréquation des ressources</b>	Instrument générant des transferts allant des communes avec une capacité fiscale supérieure à la moyenne aux communes avec une capacité inférieure à la moyenne.
<b>Péréquation des besoins</b>	Instrument générant des transferts allant des communes avec des besoins de dépense inférieurs à la moyenne aux communes avec des besoins supérieurs.
<b>Couche « population »</b>	Couche financée en points d'impôt qui redistribue des montants entre les communes en fonction de leur population. L'idée est de compenser les communes pour des besoins et surcoûts supposés dépendre de la taille de leur population.
<b>Dépenses thématiques</b>	Couche financée en points d'impôt qui verse des montants aux communes avec des dépenses de transports et de sylviculture jugées excessives. Les dépenses dépassant un plafond donné sont prises en charge à hauteur de 75% du dépassement.
<b>Couche « solidarité »</b>	Couche financée en points d'impôt qui verse des montants aux communes avec une valeur du point d'impôt par habitant inférieur à la moyenne. Pour chaque commune, ce montant est le 27% de l'écart entre leur valeur par habitant et la moyenne.
<b>Péréquation verticale</b>	Mécanisme générant des transferts du canton aux communes avec des ressources inférieures à la moyenne ou des besoins supérieurs à la moyenne. Il peut être direct (avec des montants versés par le canton aux communes) ou indirect (avec des montants supplémentaires versés aux communes via les subventions cantonales).
<b>Péréquation horizontale</b>	Mécanisme générant des transferts allant des communes avec des ressources supérieures à la moyenne (ou des besoins inférieurs à la moyenne) aux autres. Il peut être direct (avec des montants transférés entre les communes) ou indirect (avec des factures cantonales réparties en proportions différentes entre les communes).