

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

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

Rapports du Conseil d'État 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)**
- **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)**
- **Sur le postulat Pierre-André Romanens et consorts – Des accords sans désaccords (21_pos_23) anciennement (19_mot_075)**
- **Sur le postulat Didier Lohri et consorts – Péréquation Parlementaire 1123 (21_pos_27) anciennement (20_mot_16)**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie à 7 reprises, soit le 8 novembre 2023, de 16h à 18h, le 17 novembre 2023, de 9h30 à 11h30, le 4 décembre 2023 de 14h30 à 17h00, le 15 janvier 2024, de 14h00 à 17h00, le 22 janvier de 14h30 à 17h30, le 26 février 2024 et le 7 mars 2024 de 15h à 17h, à la salle du Bicentenaire

Elle était présidée par M. Pierre Dessemontet, confirmé dans son rôle de président- rapporteur, et composée de Mesdames Florence Bettschart-Narbel (remplacée par M. Aurélien Clerc le 04.12.23), Rebecca Joly (remplacée par M. Yannick Maury le 17.11.23 et le 04.12.23), Céline Misiego (remplacée par M. Marc Vuilleumier le 05.01.24 et le 22.01.24 et Vincent Keller le 26.02.24), Muriel Thalmann, ainsi que de Messieurs Alexandre Berthoud, Grégory Devaud (remplacé par Aurélien Clerc le 08.11.23), Jerome De Benedictis, Kilian Duggan, Denis Dumartheray, Julien Eggenberger (remplacé par Mme Éliane Desarzens le 17.11.23), Stéphane Jordan, Didier Lohri, Gérard Mojon, Pierre-André Pernoud, Pierre-André Romanens et David Vogel (remplacé par Mme Graziella Schaller le 15.01.24 et le 22.01.24)

Ont également participé à toutes les séances, Mesdames Christelle Luisier Brodard, cheffe du Département des institutions et du territoire (DIT), Emma Sheedy, directrice des finances communales à la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC) ainsi que Messieurs Fabio Cappelletti, adjoint de la directrice des finances communales, et Jean-Luc Schwaar, directeur de la DGAIC.

Lors de la séance du 26 février, Madame Sylvie Bula, cheffe de la Police cantonale (Polcant) et Messieurs Mathieu Capcarrère, conseiller stratégique à la Direction générale de la cohésion sociale – DGCS ainsi que

Vassilis Venizelos (cheffe du Département de la jeunesse, de l'environnement et de la sécurité – DJES) ont également participé.

Le secrétariat était tenu par Mesdames Sylvie Chassot et Sophie Métraux, secrétaires de commissions parlementaires, Secrétariat général du Grand Conseil (SGC).

2. RAPPEL DE LA POSITION DE LA MINORITÉ

La minorité de la Commission est représentée par le député Vincent Keller.

En préambule, la minorité de la Commission s'est exprimée depuis sa mise en application en 2001 pour dire que la péréquation intercommunale actuelle ne convient pas. Elle fait sienne le constat de la majorité qui déclare que le système actuel est à bout de souffle, si tant est qu'il en a eu un jour. Elle tient à rappeler que sans l'initiative du Parti Ouvrier et Populaire (POP) pour un taux unique communal, le système de péréquation actuel – proposé comme contre-projet à l'initiative du POP – n'aurait jamais vu le jour, et avec pour conséquence certaine que les disparités de taux d'imposition entre communes à forte capacité financière et celles à faible capacité financière se seraient largement aggravées et avec elles, la solidarité intercommunale nécessaire à la cohésion cantonale. En effet, et comme l'avaient prédit les initiants en 2001, ce n'est que grâce à un échange de tâches entre le canton et les communes intervenus en 2004 (EtaCom) et en 2011 (bascule de 6 pts d'impôts entre les communes et le canton pour l'ancienne Facture Sociale aujourd'hui Participation à la Cohésion Sociale (PCS) que les disparités de taux d'imposition entre les communes ont été réduites. Ainsi, une plus grande solidarité entre les communes du canton a été introduite, grâce aux couches thématiques, en faisant apparaître les différences de ressources et en proposant des solutions. La minorité de la Commission est extrêmement soucieuse de solidarité entre les communes de ce canton. Elle constate pourtant que la Nouvelle Péréquation Intercommunale Vaudoise (NPIV), contre-projet à l'initiative « SOS Communes » lancée par un consortium de communes à très forte capacité financière, ne tente d'annihiler cette solidarité.

Il est souhaitable qu'une commune à forte capacité financière contribue aux charges de celles à faible capacité financière, car ces charges concernent la population du canton. Selon la minorité de la Commission, chaque commune héberge des contribuables de l'ensemble du canton, et une solidarité intercommunale correspond à la prise en compte solidaire de cette responsabilité.

Pour la minorité de la Commission, il ne peut y avoir de solidarité intercommunale sans commencer par avoir une égalité de traitement entre toutes les habitantes et tous les habitants de ce canton. Ainsi, la minorité de la Commission proposera des modifications à ce contre-projet sur trois axes :

1. **La convergence des taux d'imposition communaux.** La NPIV suit la même logique que la péréquation actuelle en matière d'autonomie fiscale des communes de ce canton. La minorité de la commission considère que le revenu fiscal standardisé (RFS) – équivalent dans le concept du point d'impôt péréquatif actuel – ne permettra le resserrement des taux autour du coefficient d'imposition moyen pondéré (67.43) qu'à condition qu'il existe un taux plancher en-dessous duquel les communes ne peuvent descendre.

2. **Une solidarité intégrale.** Le Conseil d'État lui-même explique que le taux de compensation choisi est limité à 80 % pour « répliquer l'intensité de la solidarité actuelle entre les communes ». Il sied de rappeler que la part du revenu fiscal qui dépasse le coefficient d'imposition moyen pondéré (67.43) n'est lui aucunement compensé. C'est le cas pour les communes dont leur coefficient d'imposition dépasse le coefficient d'imposition moyen pondéré. Pris dans sa globalité, le taux réel de compensation en faveur des communes à faibles capacités financières est donc inférieur à 80 %.

En revanche, la NPIV prévoit de mettre sur un pied d'égalité parfait l'ensemble des communes pour financer la participation à la cohésion sociale et la facture policière en retenant le critère du nombre d'habitants. Il n'est donc nullement nécessaire de procéder à de longues simulations pour comprendre les importantes inégalités financières entre communes maintenues dans la NPIV et ceci, même après la redistribution des ressources. Inégalités qui ne feront que s'accroître à terme en raison d'un taux de compensation insuffisant.

Il apparaît évident pour la minorité de la commission qu'une telle compensation n'est pas suffisante. Elle est notamment insuffisante pour des communes à faible capacité financière (telle que Bex ou Renens), mais elle pose aussi des questions de fond : s'il est admis qu'il faut définir un critère de compensation (à partir du RFS), c'est qu'il existe une disparité à compenser pour que les communes puissent être au même niveau de

ressource au moment de définir les besoins structurels. Quel est le sens d'une compensation partielle ? Raison pour laquelle elle proposera d'amener ce taux de solidarité à 100 %.

3. Des critères prenant en compte les besoins de la population. Les critères retenus pour la NPIV se devaient d'être simples, stables et non-manipulables. Les besoins structurels retenus dans la NPIV tels que l'altitude et la déclivité de la commune, la surface productive, les transports scolaires ne sont pas remis en cause par la minorité de la Commission. celle-ci relève toutefois que ces critères ne prennent pas en considération, le profil socio-économique des habitant.e.s des communes, pourtant à la base de leurs ressources. Ainsi, la minorité de la Commission propose d'en rajouter deux qui pèsent particulièrement sur ces communes : le nombre de subsidiés à l'assurance maladie (objectivation de la capacité financière de la population) ainsi que le nombre de places en crèche. La FAJE vient de présenter les perspectives de développement pour les années à venir : il faudra arriver en 2030 à 43 106 places pour répondre aux besoins : il s'agit des besoins de la population du canton, auxquels les communes doivent répondre pour être en conformité avec les exigences de la LAJE. Ne pas considérer cela dans la péréquation revient à dire que chaque commune a le choix de se soumettre ou non à ces exigences. Ce n'est pas le cas. Les communes disposent d'une faible latitude sur la forme, pas sur le fond du besoin en crèches. Ne pas vouloir interférer avec les choix politiques des communes, comme cela a été mentionné lors de la séance de commission du 4 décembre, équivaut à admettre que les communes sont libres de faire ce qu'elles veulent. Est-ce aussi ce que pensent les habitant.e.s de ce canton ? La minorité de la Commission se félicite que les besoins de villes soient reconnus dans la NPIV (ancienne couche thématique population) par contre, elle regrette fortement que celle-ci soit financée au franc par habitant plutôt qu'à la valeur du point d'impôt de la ville considérée. Cette forme de financement considère que le franc par habitant.e a la même valeur pour chaque commune. L'ensemble du GC et du CE sait que ce n'est pas le cas. Ce franc dépend de la VIPH, qui lui-même dépend de la richesse des contribuables. Avec une péréquation des ressources basée sur une compensation à 80%, le franc par habitant.e maintient une inégalité dommageable pour les communes qui hébergent les contribuables à faible revenu de ce canton.

3. POSITION DES COMMISSAIRES DE MINORITE

A. Projet de loi sur la péréquation intercommunale du 4 octobre 2023

Convergence des taux d'impôt communaux

Le RFS tel que proposé ne permet pas le resserrement des taux d'imposition tel que souhaité par les objectifs de l'EMPD puisqu'il est calqué sur le point d'impôt péréquatif de la péréquation actuelle. Le nœud du problème réside dans la péréquation des ressources et des éléments entrant dans le calcul du RFS.

La minorité de la Commission propose donc que le coefficient d'imposition moyen de l'ensemble des communes soit un plancher au-dessous duquel il ne soit pas possible de descendre. Cette solution n'entraîne aucune modification de la péréquation en termes financiers puisque le RFS ainsi calculé n'est pas modifié.

La minorité de la Commission propose donc l'amendement suivant :

Art. 2

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 (LICOM) qu'une commune pourrait percevoir ~~en appliquant le coefficient d'imposition moyen pondéré de l'ensemble des communes vaudoises~~ introduisant un coefficient d'imposition moyen pondéré de l'ensemble des communes. Si celui-ci est inférieur à 67.40 « valeur plancher », le coefficient d'imposition à appliquer est de 67.40. Le revenu des amendes fiscales n'est pas pris en compte dans le calcul.

Il est à noter que les communes sont ensuite libres d'augmenter leur taux d'imposition au-delà du plancher de 67.40 afin d'augmenter les ressources communales. Cet amendement rétablit une autonomie communale tel que décrite à l'article 139 de la Constitution Vaudoise.

Solidarité intégrale

Le choix du taux de solidarité dans la péréquation des ressources est de 80 % respectant en cela la très modeste solidarité entre les communes de la péréquation actuelle.

La minorité de la Commission propose que cette solidarité soit intégrale, à savoir que la moyenne cantonale du RFS devienne la référence. En d'autres termes, il n'y aurait plus de commune bénéficiaires ni de communes contributrices, seulement des communes qui sont solidaires les unes des autres. Autrement dit, les communes, en contribuant ou en étant bénéficiaires de la péréquation, participent ensemble à la cohésion cantonale, ou à agir ensemble en faveur des habitant.e.s de ce canton, quelle que soit leur commune de résidence.

Le Conseil d'État a expliqué en commission qu'il lui était difficile de comparer les différentes péréquations intercommunales des autres cantons lorsque ladite commission souhaitait des comparaisons. Pour le choix de 80 % il assure pourtant qu'il est très élevé comparativement aux autres cantons. Une telle assurance pousse la minorité à proposer l'amendement suivant :

Art 6.

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% 100% 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% 100% de l'écart à la moyenne.

Des critères prenant en compte les besoins de la population

La minorité de la Commission ne remet pas en cause les trois critères retenus par le conseil d'État (surface productive, altitude et déclivité du territoire et nombre d'élèves pondéré) pour la péréquation des besoins structurels. Elle considère toutefois ceux-ci comme partiellement représentatifs de la structure et des charges effectives d'une commune.

Une commune ne se résume pas à des critères géographiques ou urbanistiques. Les critères sociologiques et sociaux sont d'autant plus nécessaires, que tout projet politique in fine s'adresse aux habitant.e.s du canton, répartis dans les communes. Ces critères sociologiques sont particulièrement importants dans les villes centre et les villes. En effet, c'est dans ces communes que les besoins en politiques publiques sociales se concentrent et requièrent une solidarité intercommunale importante.

La minorité de la Commission propose d'ajouter deux critères à l'article 10 :

Art 10.

lettre d. nombre de subsidiés à l'assurance maladie

lettre e. nombre de places en crèche

Le nombre de subsidiés à l'assurance maladie donne une vision objective de la capacité d'une commune alors que le nombre de places en crèche (selon leur coût par commune, hors participation FAJE et participation des parents)donne une vision objective des charges auxquelles les communes font face en créant des places.
Projet de loi modifiant celle du 24 novembre 2003 sur l'organisation et le financement de la politique sociale du 4 octobre 2023 (LOF)

La minorité de la Commission accepte la modification de la LOF

B. Projet de loi modifiant celle du 13 septembre 2011 sur l'organisation policière vaudoise du 4 octobre 2023 (LOPV)

La minorité de la Commission accepte la modification de la LOPV

C. Projet de décret octroyant une compensation transitoire aux communes désavantagées par le nouveau système péréquatif du 4 octobre 2023

La minorité de la Commission soutiendra l'amendement visant à exclure de la compensation transitoire les communes qui ont un taux d'imposition inférieur à la moyenne cantonale.

4. CONCLUSION

La minorité de la Commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur l'EMPD et d'accepter les trois amendements proposés.

Renens, le 10 avril 2024

*Le rapporteur de minorité :
Pour le groupe Ensemble à Gauche et POP
(Signé) Vincent Keller*