

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE

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

et de

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

et

RAPPORT DU CONSEI D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur la motion transformée en postulat, Albert Chapalay et consorts, concernant la modification du mode de perception de la participation des communes à la facture sociale (15_POS_108)

1 EXPOSÉ DES MOTIFS ET PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI DU 15 JUIN 2010 SUR LES PÉRÉQUATIONS INTERCOMMUNALES (LPIC) ET DE DÉCRET MODIFIANT LE DÉCRET DU 15 JUIN 2010 FIXANT POUR LES ANNÉES 2011 À 2018 LES MODALITÉS D'APPLICATION DE LA LOI SUR LES PÉRÉQUATIONS INTERCOMMUNALES (DLPIC)

1.1 HISTORIQUE

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

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

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

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

S'agissant de l'abandon progressif, d'ici 2019, du point d'impôt écrêté – l'écrêtage étant cependant maintenu – (cf. ch. 2 ci-dessus), il apparaît judicieux d'en rappeler ici le mécanisme. Les communes à forte capacité financière sont écrêtées d'une partie de leurs recettes lorsque celles-ci dépassent fortement la moyenne des communes. Cet écrêtage finance directement une partie de la facture sociale (114 mio selon décompte définitif 2016). Jusqu'alors, après l'écrêtage, une (nouvelle) valeur du point de l'impôt était calculée pour les communes concernées, valeur qui tenait compte de la réduction correspondante des recettes communales. Ce nouveau point, dit " point d'impôt écrêté ", constituait la base du calcul de la participation de chaque commune à la péréquation directe, indirecte et à la réforme policière. Pour accroître la solidarité entre les communes, il a été décidé en 2016 d'abandonner progressivement le recours au " point d'impôt écrêté " et de calculer les participations précitées en se fondant sur le point d'impôt " standard " (avant écrêtage). La réforme de 2016 est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2017.

[1] Exposé des motifs et projets de :

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

1.2 INCIDENCES LIÉES A LA SUPPRESSION DU POINT D'IMPÔT ÉCRÊTÉ

La réforme de 2016, et en particulier l'abandon du point d'impôt écrêté, a engendré des effets péréquatifs indésirables en ce sens que l'arrivée d'un contribuable très important est susceptible de déséquilibrer les finances d'une commune. Concrètement, la charge péréquative résultant de l'arrivée d'un tel contribuable peut être supérieure aux (nouvelles) recettes fiscales apportées par celui-ci. L'effet est d'autant plus marqué lorsque la commune a peu d'habitants. Pour y faire face, les communes concernées seraient contraintes d'augmenter leur taux d'imposition pour absorber le coût supplémentaire généré par ledit contribuable en termes de charge péréquative communale. Dans certains cas, la hausse nécessaire pourrait représenter plus d'une dizaine de points d'impôts, ce qui toucherait lourdement l'ensemble des contribuables de la commune, sans pour autant que cette augmentation corresponde pour eux à une prestation supplémentaire.

Un tel cas de figure, relayé par la presse, devrait se produire dans une commune. Des risques potentiels analogues ont par ailleurs été identifiés dans d'autres communes. Relevons au demeurant qu'il existe un risque qu'un tel contribuable quitte la commune dans laquelle il s'est établi, ou même le canton, pour échapper à cette augmentation de la charge fiscale

communale. Or, les nouvelles recettes fiscales profitent à l'ensemble des communes vaudoises étant donné que la commune qui en bénéficie directement en reverse une part importante dans le système ce qui diminue la participation des autres communes.

Cette situation a fait l'objet d'une interpellation de Madame la Députée Catherine Labouchère et consorts – La péréquation intercommunale a des dissonances, faut-il attendre la cacophonie ? (17_INT_654). Dans sa réponse, le Conseil d'Etat informait le Grand Conseil qu'il avait chargé le Département des institutions et de la sécurité (DIS), et plus particulièrement le Service des communes et du logement (SCL) de lui proposer une solution permettant de traiter ces " cas de rigueur ".

1.3 CONTEXTE

Le volet fédéral de la RIE III ayant été refusé en référendum populaire du 12 février 2017, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances (DFP) de définir les lignes directrices du nouveau Projet fiscal 17 (PF 17 appelé à remplacer la RIE III fédérale). La réforme fédérale, dont les répercussions sur les finances cantonales et communales ne peuvent être mesurées en l'état, devrait entrer en vigueur en 2019 pour être mise en œuvre dans les cantons à l'horizon 2020-2021. C'est la raison pour laquelle la modification proposée a une vocation transitoire. Il s'agira en effet de revoir plus en profondeur le système péréquatif intercommunal du canton de Vaud, une fois connus les impacts du PF17 sur les finances de l'Etat et des communes vaudoises. Pour le surplus, le Conseil d'Etat rappelle qu'il rendra prochainement un rapport sur les conséquences du refus de la RIE III fédérale.

1.4 METHODE DE TRAVAIL

En sus de la mission confiée au SCL de trouver une solution rapide au cas de rigueur rencontré et d'éviter que d'autres cas semblables se présentent à l'avenir, le Conseil d'Etat a chargé la commission paritaire en matière de péréquation (COPAR⁽¹⁾) de se pencher sur cette problématique. Un groupe de travail ad hoc⁽²⁾ a été constitué à cet effet pour permettre à chaque partie d'amener ses propres réflexions.

Afin de fixer un cadre au mandat donné, et en particulier de pouvoir confronter les variantes proposées par les différents acteurs, il est essentiel de préciser les prémisses sur lesquelles se fondent les réflexions qui ont été menées.

En effet, par définition, le système de la péréquation intercommunale est influencé par de multiples facteurs dont certains sont interdépendants (fixation du point d'impôt, écrêté ou non, servant ensuite à fixer certaines contributions – facture sociale, péréquation directe – et certains seuils – plafond de l'effort, du taux d'imposition, de l'aide péréquative, etc.). L'évolution de la capacité financière de chaque commune a un impact sur les équilibres, plus ou moins fort en fonction de la taille de la commune et/ou des montants en jeu. Par ailleurs, suite à la révision législative de septembre 2016, révision qui déploiera ses pleins effets en 2019, le système est en pleine évolution. Une modification de certaines conditions-cadres externes, comme le PF2017, mais aussi le départ de contribuables importants, pourrait également amener un déséquilibre.

Les rendements fiscaux utilisés pour les projections sont ceux de l'année 2016. Sauf précision contraire, le cadre légal pris en compte est celui de la pleine mise en œuvre de la nouvelle péréquation, soit la situation légale de 2019. Du point de vue des chiffres, cela signifie donc que l'on prend les rendements effectifs 2016, mais qu'on leur applique la législation future de 2019.

C'est donc sur cette base qu'a été réalisée chacune des simulations nécessaires à l'analyse des variantes exposées ci-dessous, puis la solution finalement retenue par le Conseil d'Etat. Il convient de préciser qu'il s'agit ainsi de rendements réels, projetés dans un cadre juridique en pleine mutation avec un contexte difficilement prévisible. Il y a ainsi lieu d'émettre toutes les réserves nécessaires quant aux chiffres avancés.

[1] La loi sur les péréquations intercommunales (LPIC) institue une commission paritaire (COPAR) composée à parts égales de représentants de l'Etat et des communes. Celle-ci est présidée par un représentant des communes. Sa composition actuelle est la suivante : 4 représentants de l'UCV, 1 de l'AdCV et 5 de l'Etat.

[2] Ce groupe de travail ad hoc est formé de membres de la COPAR accompagnés par différents spécialistes des finances communales de leur choix.

1.5 DEVELOPPEMENT DES VARIANTES PROPOSEES PAR L'ADCV ET L'UCV

Les deux associations faitières des communes représentées au sein de la COPAR, ont développé chacune leur propre variante dans le but de répondre aux objectifs fixés. Ces variantes ont été soumises au Conseil d'Etat dans le courant de l'été 2017.

L'AdCV a fait une proposition qui prévoit la réintroduction du point d'impôt écrêté (que la révision 2016 a prévu de supprimer complètement en 2019), avec un taux d'écrêtage unique à partir de 120% de la moyenne cantonale⁽¹⁾. L'écrêtage

serait en revanche total, soit 100% (tandis que des paliers s'échelonnant entre 20% et 60% sont prévus dans la LPIC votée en 2016), ce qui aurait un fort impact (à la baisse) sur le calcul du point d'impôt écrêté. Comme mesure d'accompagnement, l'AdCV propose d'augmenter le taux de solidarité d'un tiers, soit de 27% à 36% (art. 3 DLPIC)

L'UCV a proposé dans un premier temps de se limiter à abaisser le plafond de l'effort à 45 points, mesure visiblement apte à résoudre le cas de rigueur rencontré. Cependant, le seul changement de ce paramètre ne suffit pas à supprimer, en cas de hausse exceptionnelle des revenus fiscaux d'une commune, la possibilité de voir apparaître des situations dans lesquelles certaines communes seraient amenées à devoir payer des charges péréquatives supplémentaires supérieures au montant de l'augmentation de leurs recettes fiscales. L'UCV a donc proposé par la suite d'introduire un plafond du taux marginal péréquatif^[2] destiné à garantir que toute augmentation du rendement des impôts soit strictement supérieure ou égale à l'augmentation du solde net péréquatif. Le surplus de charge péréquative serait restitué aux communes concernées. Elle a enfin ajouté à son paquet une proposition de remplacer l'indexation du plafond de l'effort et du plafond du taux d'imposition basée actuellement sur la variation de la facture sociale par rapport à la valeur du point d'impôt communal moyen, par une adaptation de ces plafonds à l'évolution du taux d'impôt communal moyen.

Si les deux propositions semblent être de nature à résoudre la plupart des effets péréquatifs indésirables résultant de la réforme législative de 2016, un examen approfondi des deux variantes soulève de nombreuses interrogations qui sont exposées ci-après.

[1] Point d'impôt moyen par habitant de l'ensemble des communes vaudoises (valeur 2016 : 46.74).

[2] Il est fait référence au taux, car l'on compare l'augmentation des recettes fiscales avec l'augmentation des charges péréquatives.

1.6 ANALYSE CRITIQUE DES VARIANTES PROPOSEES

1.6.1 Proposition de l'AdCV

Dans le cas de rigueur rencontré, la proposition de l'AdCV, soit la réintroduction du point d'impôt écrêté et l'augmentation du taux de solidarité permet à la commune de conserver une part non négligeable des recettes fiscales supplémentaires sans augmenter son coefficient d'imposition communal.

La solution semble, à première vue, entraîner une solidarité renforcée entre les communes suite à l'augmentation de l'écrêtage des communes à forte capacité financière ainsi qu'à la hausse du taux de solidarité (passage de 27% à 36%). Cependant, du fait de l'écrêtage massif proposé (taux unique de 100% dès 120% du point d'impôt moyen par habitant), les communes à forte capacité financière se voient certes ponctionnées de manière importante dans un premier temps, mais sont ensuite favorisées pour toutes les contributions dont le calcul recourt au point d'impôt écrêté. Cet effet est particulièrement parlant s'agissant de la contribution de solidarité, puisque celle-ci se fonde sur un point d'impôt moyen par habitant après écrêtage^[1]. C'est ainsi que, même avec un relèvement du taux de solidarité de 9 points (soit une augmentation de 33%), l'écrêtage massif a pour conséquence de diminuer le point d'impôt moyen par habitant ce qui finalement contribue à réduire les montants attribués au titre de la couche solidarité.

Enfin, il faut constater que la proposition de l'AdCV constitue une sorte de retour en arrière, puisque la modification législative de septembre 2016 supprimait le recours au point d'impôt écrêté. Par ailleurs, on peut se demander si, de par le fait que la proposition touche à des éléments fondamentaux du système tels que la suppression des paliers d'écrêtage et l'augmentation du taux de solidarité, on ne devrait pas considérer qu'elle relève déjà d'une démarche de révision totale de la péréquation, démarche qu'il y aura lieu de considérer dans un deuxième temps, en particulier une fois que les contours du PF17 et ses conséquences sur les finances de l'Etat et des communes seront connus.

[1] Bien que cela ne ressorte pas clairement de la législation, c'est bien la pratique depuis 2011.

1.6.2 Proposition de l'UCV

La proposition de l'UCV s'est construite par étape et s'articule en trois points :

- Abaissement du plafond de l'effort à 45 points (à titre de comparaison le plafond 2016 est fixé à 56.13 points)
- Instauration d'un plafond du taux marginal péréquatif
- Remplacement de l'indexation des plafonds de l'effort et du taux d'imposition en fonction du taux d'imposition moyen des communes vaudoises (actuellement l'indexation dépend de la variation de la facture sociale par rapport à celle du point d'impôt communal moyen)

1.6.2.1 Abaissement du plafond de l'effort à 45 points

Le plafond de l'effort correspond au montant maximum qu'une commune peut être amenée à contribuer à la péréquation directe (péréquation intercommunale) et indirecte (facture sociale). Ce maximum s'exprime en nombre de points d'impôt communal (art. 5 al. 2 LPIC).

La mise en œuvre de cette partie de la proposition de l'UCV ne pose pas de problème technique particulier. La mesure résoudrait à elle seule le cas de rigueur rencontré, en permettant à la commune concernée de conserver une part non négligeable des recettes fiscales supplémentaires sans augmenter son coefficient d'imposition communal.

Toutefois, cette baisse du plafond de l'effort ne va pas inciter les communes à forte capacité financière à relever leur taux d'imposition et, donc, ne va pas entraîner la diminution de l'écart d'imposition entre les communes souhaitée en 2016.

En résumé, à elle seule, la mesure est propre à atteindre les objectifs fixés par le Conseil d'Etat sans toucher aux modifications apportées lors de la dernière révision de la LPIC. Elle est toutefois critiquable notamment parce qu'elle pourrait permettre à certaines communes à forte capacité financière ayant dépassé un effort péréquatif de 45 points en 2017, d'une part, d'abaisser leur taux d'imposition et d'autre part, de ne pas participer aux augmentations successives de la facture sociale. Elle peut cependant être considérée comme un remède au risque engendré par la péréquation 2016 de dissuader de nouveaux contribuables fortunés de venir s'installer dans le canton, ou de précipiter certains départs.

1.6.2.2 Plafond du taux marginal péréquatif

Le but de ce plafond est d'éviter qu'une commune doive payer plus de charges péréquatives que l'augmentation de ses revenus par rapport à l'année précédente. Le surplus, lui est rétrocédé au travers de ce plafond.

A première vue, le concept élaboré par l'UCV semble simple. Il vient toutefois s'insérer dans l'environnement extrêmement complexe de la péréquation intercommunale vaudoise.

Il y a en particulier lieu de relever les points suivants :

- La nécessité d'isoler les variations du solde net péréquatif qui sont la conséquence effective de la variation des recettes fiscales par rapport aux variations qui seraient dues à d'autres facteurs (p.ex. augmentation de facture sociale, variation des impôts conjoncturels, de la population et des dépenses thématiques) ; ces autres variations doivent être neutralisées pour établir le plus strictement possible la variation du solde net péréquatif qui découle de la variation des recettes fiscales.
- La nécessité de neutraliser les variations dues aux modifications législatives échelonnées entre 2017 et 2019. Neutraliser ces variations permet de s'assurer que la variation de la charge péréquative considérée est bien la conséquence de l'augmentation des recettes fiscales.
- La détermination des contributions communales au financement des missions générales de police a lieu en se servant du point d'impôt (avant révision 2016, il s'agissait du point d'impôt écrêté). On peut se demander si les montants correspondants ne devraient pas être inclus dans le calcul de la charge péréquative communale, ce que l'UCV ne retient pas, dans la mesure où, pour une commune, d'importants revenus fiscaux supplémentaires auront un impact également sur cette contribution.
- Lorsqu'une commune se retrouve deux années de suite (années n-1 et n) en situation de dépassement du plafond du taux marginal (deux années de suite où les charges péréquatives supplémentaires dépassent les nouveaux revenus fiscaux), la question se pose de savoir quels chiffres doivent être pris en considération l'année n-1 pour calculer l'évolution des charges péréquatives de la commune l'année n : le montant effectivement payé par la commune en année n-1, ou le montant qu'elle aurait dû payer sans le correctif du plafond du taux marginal péréquatif ?

Au surplus, le système pose un problème d'égalité de traitement délicat. Il a ainsi été constaté dans certains cas, que lorsqu'une commune voyait ses recettes fiscales diminuer, les charges péréquatives pourraient diminuer de manière plus importante que la diminution des revenus fiscaux. En d'autres termes, dans cette hypothèse, l'opération se révélerait financièrement positive pour la commune. Ce cas de figure pourrait se présenter aussi bien pour une commune contributrice à la péréquation que pour une commune bénéficiaire qui verrait les montants qu'elle perçoit à titre de péréquation augmenter de manière plus importante que ses pertes fiscales. Le problème pourrait se présenter notamment au départ d'un contribuable important^[1]. En outre, le cas du redressement fiscal d'un contribuable pourrait être particulièrement problématique^[2]: dans un tel cas, les revenus fiscaux d'une commune peuvent connaître une forte augmentation une année, entraînant potentiellement le recours au plafond du taux marginal, puis une forte diminution l'année suivante pouvant, dans certains cas, signifier une opération bénéficiaire pour la commune sur l'ensemble des deux années.

Or, l'application du principe d'égalité de traitement voudrait que si, par le mécanisme du plafond du taux marginal

péréquatif, l'on souhaite corriger à la baisse les charges péréquatives supplémentaires en excès en cas d'augmentation des recettes fiscales d'une commune (impactant en cela les autres communes contributrices du fait de la répartition de la péréquation sur l'ensemble des communes), il serait difficilement soutenable que l'on n'intervienne pas dans le cas inverse où une commune tirerait profit (dans le cadre de la péréquation) d'une baisse de ses rentrées fiscales.

Au titre des situations problématiques en cas de diminution de recettes fiscales, on peut également anticiper les incertitudes liées à la réforme de la fiscalité des entreprises actuellement en gestation (PF17) qui entraînera certainement des pertes fiscales pour certaines communes. Ainsi, contrairement aux apparences, le plafond du taux marginal péréquatif est particulièrement complexe à mettre en œuvre et recèle notamment un écueil quant à son application aux cas de diminution des recettes fiscales.

[1] Dans la mesure où nous proposons de neutraliser les variations du coefficient fiscal communal ainsi que celles des impôts conjoncturels (cf. ci-dessus), les diminutions d'impôt dues à ces deux facteurs n'entreraient pas en ligne de compte.

[2] En cas de redressement fiscal portant sur plusieurs années, la commune perçoit une année seulement un montant important qui ne se répétera pas.

1.6.2.3 Remplacement de l'indexation en fonction de la facture sociale

Selon les articles 5 et 6 du décret fixant pour les années 2011 à 2018 les modalités d'application de la loi sur les péréquations intercommunales (DLPIC), les plafonds de l'effort et du taux d'imposition sont indexés lorsque la facture sociale varie plus rapidement que la valeur du point d'impôt communal moyen. Le DLPIC du 15 juin 2010 prévoyait un plafond de l'effort de 50 points et un plafond du taux d'imposition de 85 points. Lors du décompte définitif 2016 ces deux plafonds s'établissaient respectivement à 56.13 points et à 91.13 points

En plus des mesures énumérées ci-dessus, l'UCV propose de remplacer l'indexation des plafonds de l'effort et du taux d'imposition par une adaptation de ces deux seuils en fonction de l'évolution du taux d'impôt communal moyen.

Selon la proposition de l'UCV, le plafond de l'effort serait fixé à 2/3 du coefficient communal moyen et le plafonnement du taux d'imposition à 4/3. Ces plafonds varieraient donc en fonction de l'évolution du taux d'imposition communal moyen.

Selon l'UCV, cette modification du système ne serait pas problématique, car, une augmentation de la facture sociale se répercutant sur l'ensemble des communes, celles-ci devraient donc forcément augmenter leur imposition, ce qui aurait pour effet à son tour de relever le coefficient communal moyen et, par voie de conséquence, le plafond de l'effort. Le système proposé n'est pas équivalent à celui appliqué actuellement. En effet, le coefficient communal moyen n'est pas directement influencé par l'évolution de la facture sociale. Pour deux raisons : premièrement en raison de l'augmentation de la population qui induit des augmentations des recettes fiscales et, deuxièmement, en raison du mode de financement de la facture sociale (au travers de l'écrêtage des communes, d'un prélèvement sur les impôts conjoncturels et enfin, en dernier lieu, par l'ensemble des communes en fonction de la valeur de leur point d'impôt). Son augmentation n'a donc pas pour conséquence une augmentation linéaire de la participation de chaque commune. Les chiffres de ces dernières années confirment cette appréciation : entre 2011 et 2016, le plafond de l'effort a constamment augmenté en raison de son indexation basée notamment sur l'évolution de la facture sociale (de 50.78 à 56.13 points), connaissant une progression de 10,54%. Si pendant la même période, on avait appliqué la solution préconisée par l'UCV (2/3 du taux d'impôt communal moyen), le plafond de l'effort aurait évolué de 44.51 à 45.04 points avec un pic à 45.79 points, le taux ayant également connu des diminutions. L'évolution n'est absolument pas comparable.

En conclusion, la mesure proposée par l'UCV aurait pour conséquence de faire stagner le plafond de l'effort, malgré la progression attendue de la facture sociale. La participation des communes à forte capacité fiscale à l'augmentation de la facture sociale en serait limitée, dans la mesure où les communes qui auraient atteint le plafond de l'effort en seraient épargnées, au détriment des autres communes.

1.7 VARIANTE RETENUE

Bien que présentant l'avantage d'être relativement simple dans sa mise en œuvre et cohérente au niveau de la réalisation de l'objectif poursuivi, la solution présentée par l'AdCV entraîne, dans une certaine mesure, un affaiblissement de la solidarité voulue entre les communes. Par ailleurs, elle constitue un retour en arrière par rapport aux modifications de la législation décidée en 2016.

Quant à la proposition de l'UCV, les écueils qu'elle comporte se rapportent presque exclusivement à l'outil du plafond du taux marginal péréquatif. En effet, l'abaissement du plafond de l'effort ne revient pas sur des mesures décidées en septembre 2016. Il constitue une mesure simple à mettre en œuvre qui, en outre, ne touche pas à la cohérence du système. En revanche, l'introduction d'un plafond du taux marginal péréquatif ajouterait de la complexité à un système qui l'est déjà extrêmement, impliquant la nécessité de neutraliser un nombre important de facteurs. Cette mesure est en outre proposée

pour des situations hypothétiques, dans un système qui est par ailleurs en mutation et donc non stabilisé. Elle pose par ailleurs une délicate question d'égalité de traitement, sans solution convaincante. Enfin, il serait excessif d'appliquer une indexation qui dépendrait du taux d'imposition moyen de l'ensemble des communes vaudoises. Comme relevé, une telle indexation ne serait pas très significative - le taux d'imposition moyen ne varie en effet pas sensiblement - alors qu'elle limiterait la participation de certaines communes à une augmentation de la facture sociale.

La solution retenue par le Conseil d'Etat se limite à l'abaissement du plafond de l'effort à 45 points pour une durée limitée de deux ans. Cette modification palliative et pragmatique est aisée à mettre en œuvre et règle les cas de rigueur identifiés à ce jour. Elle permet d'atténuer la rigueur de la révision 2016 tout en nécessitant une modification mineure du DLPIC, dans l'attente d'une révision plus profonde du système péréquatif intercommunal, en raison notamment des effets de la fiscalité (PF 17).

Si cette variante restreint en partie la solidarité souhaitée lors de la révision adoptée par le Grand Conseil en 2016, la préservation d'un environnement fiscal favorable à l'arrivée - ou au maintien - d'importants contribuables en terre vaudoise a un impact positif pour chacune des communes, chaque contribuable apportant des revenus supplémentaires à la manne péréquative.

De plus, le Conseil d'Etat propose que la COPAR puisse lui soumettre des problématiques que des communes lui auraient transmises et de lui proposer des mesures permettant d'y remédier. Le Conseil d'Etat pourra, le cas échéant, soumettre au Grand Conseil une proposition de réforme ponctuelle.

1.8 REVISION LEGISLATIVE PROPOSEE

La proposition présentée dans le présent exposé des motifs est donc double. Il s'agit d'une part de prévoir un mécanisme permettant de saisir la COPAR si une commune se retrouve dans une situation difficile en raison de la mise en œuvre de la péréquation intercommunale (1.8.1 Modification de la LPIC). D'autre part, d'abaisser le plafond de l'effort à 45 points pour les années 2018 et 2019 (1.8.2 Modification du DLPIC).

1.8.1 Modification de la LPIC : art. 11 al. 3 let. e (nouveau) / Saisine de la COPAR pour les cas de rigueur

La réglementation en matière de péréquations intercommunales est hautement complexe et la loi du 15 juin 2010 a déjà été modifiée à deux reprises. Elle est critiquée par certaines communes et pose des difficultés d'application dans certains cas particuliers. D'ailleurs, une volonté de révision totale avait été annoncée par l'UCV dans le cadre des travaux de la dernière révision partielle. Dans ce contexte, il paraît aussi intéressant qu'utile que d'éventuels cas de rigueur puissent être soumis à l'examen de la COPAR qui, à son tour, pourra proposer au Conseil d'Etat les mesures qu'elle considérera aptes à résoudre la problématique rencontrée.

A priori, n'importe quelle commune pourra s'adresser à la COPAR pour lui soumettre une problématique qui la touche. La COPAR sera soumise au secret de fonction concernant toutes les informations qu'elle recevra dans ce cadre, que ce soit de la part de la commune ou des différents services de l'administration concernés (Service des communes et du logement et Administration cantonale des impôts notamment et principalement). De ce fait, la commune requérante ne pourra prétendre à obtenir une information complète sur le contenu des discussions de la COPAR, ni une prise de position circonstanciée de celle-ci sur sa demande.

Au surplus, la disposition n'autorisera pas le Conseil d'Etat à prendre des décisions dans des cas particuliers qui dérogeraient au système de la péréquation tel que fixé dans la LPIC et le DLPIC. Cela étant, en fonction de l'urgence de la question soulevée, il sera loisible au Conseil d'Etat de soumettre au Grand Conseil une proposition de réforme ponctuelle. A tout le moins, les recommandations de la COPAR serviront à préparer la révision totale du système prévue.

1.8.2 Modification du DLPIC : art. 13 (nouveau) / abaissement du plafond de l'effort

Notion de plafond de l'effort

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

- Parts des impôts conjoncturels affectés au financement de la facture sociale (article 3 LPIC)
- Prélèvement effectué au titre de l'écrêtement pour le financement de la facture sociale (article 4 LPIC)

- Répartition du solde de la facture sociale en fonction du point d'impôt (article 6 LPIC et article 18 de la loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale^[1])
- Contribution nette à la péréquation directe en points d'impôt conformément aux articles 7 ss LPIC

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

Conformément à l'article 5, alinéa 3 DLPIC, la valeur du plafond de l'effort est indexée lorsque le montant de la facture sociale varie plus rapidement que la valeur du point d'impôt communal moyen. Pour l'année 2016, le plafond de l'effort s'établit, après indexation, à 56.13 points ^[3]. Depuis son introduction en 2011, ce plafond a constamment augmenté, connaissant une progression de 10,54% jusqu'en 2016.

Effet de la mesure proposée

Le taux du plafond de l'effort 2016 fera l'objet d'une augmentation en 2017 également en raison de l'indexation. Sa valeur définitive sera connue au printemps 2018, mais dépassera donc assurément les 56.13 points (valeur 2016). La modification proposée d'abaisser le plafond de l'effort à 45 points revient dès lors à abaisser ledit plafond de plus de 10 points d'impôt.

Les incertitudes relatives aux conséquences de l'entrée en vigueur de PF17, ainsi que la mise en œuvre d'une révision de la péréquation ont conduit le Conseil d'Etat à se limiter à proposer une mesure temporaire, valable uniquement en 2018 et 2019.

En cas de variation importante des rentrées fiscales communales pour une commune n'ayant pas atteint le (nouveau) plafond de l'effort, des effets indésirables restent possibles dans certaines communes, en particulier des communes de taille petite à moyenne. Ces effets indésirables sont loin d'être généralisés et dépendent de beaucoup de facteurs qui ne sont pas maîtrisables par une commune : la conjoncture générale (pour la situation fiscale générale des communes, pour le montant des impôts conjoncturels, pour l'arrivée de nouveaux contribuables fortunés), l'évolution de la facture sociale et des montants attribués aux dépenses thématiques, etc. Des simulations purement hypothétiques ont donc fait ressortir que, dans certains cas d'augmentation importante des recettes fiscales d'une commune, cette dernière pouvait se voir facturer des charges péréquatives *supplémentaires* qui dépasseraient ladite augmentation. Il sied de le répéter : le problème ne pourrait toutefois pas se présenter pour des communes mises au bénéfice du plafond de l'effort. Autrement dit, les communes susceptibles d'être concernées par une telle hypothèse seraient celles dont la fiscalité serait modérée.

Pour être complet, il y a lieu de relever le cas de figure inverse d'une diminution importante des recettes fiscales qui entraînerait des effets indésirables. Les simulations effectuées ont ainsi permis de détecter des cas dans lesquels la diminution des charges péréquatives serait supérieure à la diminution des recettes fiscales de la commune. Dans ce dernier cas et contrairement au premier cas, l'opération serait donc favorable à la commune concernée.

Cela étant, ces cas de figure, pour possibles qu'ils soient, n'en restent pas moins de pures hypothèses, totalement construites en vue de tester le système. Les effets indésirables mentionnés existent déjà dans le cadre actuel de la péréquation. Ils ne découlent pas de la modification proposée, l'abaissement du plafond de l'effort permettant au contraire de limiter le nombre de cas potentiels en "immunisant" en quelque sorte les communes bénéficiant du plafond de l'effort, contre le risque d'être pénalisées par l'arrivée d'un contribuable important ou un afflux ponctuel de revenus fiscaux (redressement fiscal important p.ex.). D'éventuels cas de rigueur pourront en outre être traités par la COPAR dans le cadre de l'article 11, alinéa 3, lettre d LPIC proposé.

Enfin, la mesure proposée apparaît comme un aménagement de la péréquation en vue de contenir le risque inhérent à la solidarité accrue instaurée par la révision 2016. Grâce à l'abaissement du plafond de l'effort, les communes dont la fiscalité est modérée pourront éviter une augmentation, parfois importante, de leur coefficient d'imposition et, de ce fait, dissuader les contribuables importants de quitter le canton ou même conserver des chances d'en attirer de nouveaux, au bénéfice de l'ensemble des collectivités publiques.

Adaptation législative

Dans la mesure où il ne s'agit que d'un abaissement temporaire du plafond de l'effort, il est proposé d'introduire une unique disposition qui prévoira un régime dérogatoire par rapport à l'article 5, alinéa 1 DLPIC dans lequel le plafond de l'effort péréquatif est fixé.

La teneur actuelle du décret fixe le plafond de l'effort à 50 points d'impôt communaux. Cela étant, à fin 2016, il s'établissait à 56.13 points en raison de l'indexation (article 5, alinéa 3 DLPIC). Le présent exposé propose d'abaisser ce plafond de l'effort à 45 points d'impôt communaux, taux qui sera applicable pour les décomptes annuels 2018 et 2019, sans

indexation. Si aucune nouvelle mesure tenant compte par exemple du nouveau régime fiscal n'est proposée, dès l'année 2020, le plafond de l'effort retrouvera le niveau qui aurait été le sien en l'absence de l'article 13 : le taux définitif 2017 sera donc adapté à l'indexation conformément à l'article 5, alinéa 3 DLPIC.

Relevons enfin que la fixation de cette limite temporaire n'affecte en rien le mécanisme du plafond du taux d'imposition tel qu'il est fixé actuellement à l'article 6 DLPIC. En 2016, celui-ci était établi à 91.13 points et continuera à faire l'objet d'indexations selon le système actuellement en vigueur.

[1] Loi du 24 novembre 2003 (LOF ; RSV 850.01)

[2] Loi du 13 septembre 2011 (LOPV ; RSV 133.05)

[3] Le taux définitif du plafond de l'effort pour l'année 2017 n'est pas encore connu.

2 MOTION TRANSFORMÉE EN POSTULAT ALBERT CHAPALAY ET CONSORTS CONCERNANT LA MODIFICATION DU MODE DE PERCEPTION DE LA PARTICIPATION DES COMMUNES À LA FACTURE SOCIALE (15_POS_108)

2.1 Texte déposé

Depuis quelques années, le système de perception par l'Etat de la participation des communes à la facture sociale a évolué. En effet, dans les années nonante, les communes versaient les montants dus à l'Etat sur la base, en principe, des dépenses connues et déjà dépensées par le canton.

Or, suite aux difficultés financières du canton, les communes ont été sollicitées pour verser des acomptes sur des bases budgétaires de l'Etat. Les rectifications comptables interviennent évidemment ultérieurement selon les dépenses réelles.

Face à cette situation, les syndicats, municipaux, boursiers et responsables financiers peinent à établir des budgets fiables, année après année, bien compris par les responsables politiques et les citoyens en général. Il est donc indispensable d'adopter un système plus simple.

Il s'agira de préparer les nouvelles mesures pour l'année comptable 2016. La période transitoire pourra ainsi être organisée sans aucun préjudice, tant pour les finances cantonales que communales.

Il faut, en plus, se rendre compte que les fusions de communes trouveraient ainsi une procédure financière simple et transparente. La recherche des nouvelles données fiscales est souvent source de complications lors de la mise en place de simulations financières. Je demande par la présente motion de revoir la procédure dans le sens du titre déposé.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures.

(Signé) Albert Chapalay et 29 cosignataires

2.2 Rapport du Conseil d'Etat

2.2.1 Préambule

Une commission s'est réunie le 3 novembre 2014. Sur recommandation de cette commission et à l'unanimité des membres présents, le Grand Conseil a décidé de renvoyer au Conseil d'Etat la motion transformée en postulat (15_POS_108).

2.2.2 Position du postulant

Le postulat traite du volet technique et financier du décompte de la participation des communes à la facture sociale introduite il y a quelques années. Se pose aujourd'hui la question de la justification des montants facturés, peu lisibles et peu prévisibles au travers des acomptes et décomptes que reçoivent les communes. Décaler le processus, avec un budget et des comptes identiques, permettrait selon le postulant de mieux correspondre à la réalité et faciliterait l'exploitation des chiffres en cas de fusion de communes.

2.2.3 Position du Conseil d'Etat

Selon l'EMPL n° 253 de mai 2005, les réflexions menées lors de la réforme de la péréquation avaient permis d'identifier quelques problèmes dont la nécessité d'améliorer la réactivité du système en réduisant les écarts entre les années de référence et les années d'application. Pour répondre à cet objectif, la perception avait passé à un système de facturation d'acomptes annuels basés sur les rendements des impôts communaux du dernier exercice connu (2015 pour 2017, 2016 pour 2018) et un mécanisme de correction en début d'année suivante.

Ce système avait été introduit avec l'appui des communes à l'issue d'une vaste consultation. Le problème identifié des écarts entre les acomptes et les décomptes avait été considéré par les communes comme secondaire. Ces dernières privilégiaient une perception qui corresponde à la réalité financière au prix d'une plus grande incertitude budgétaire.

Par ailleurs, selon l'accord sur les négociations financières entre l'Etat et les communes (EMPL n° 98 de septembre 2013),

les communes ont accepté la proposition de l'Etat d'engager des travaux de refonte de la péréquation. C'est dans le cadre de cette réforme que la question devrait être reprise. Le postulant avait déjà déposé un postulat sur un objet similaire en septembre 2007 (07_POS_009) auquel il avait été répondu dans l'EMPL sur les péréquations intercommunales n° 272 de février 2010 que *la péréquation doit coller le plus possible à la réalité de la situation financière des communes. Celle-ci peut varier fondamentalement entre deux exercices, créant ainsi des difficultés importantes et des injustices pour certaines communes (...). Le Conseil d'Etat considère de ce fait qu'il est préférable de garder le système actuel d'un mécanisme en temps réel pour le calcul des péréquations.*

2.2.4 Discussion générale

Des écarts importants peuvent survenir entre les acomptes et le décompte définitif tant au niveau de la facture sociale que de la péréquation directe. En effet, le montant de la facture sociale utilisé lors de l'établissement des acomptes et les valeurs des points d'impôt communaux peuvent fortement varier par rapport à ceux devant être utilisés lors du décompte définitif.

Dissocier la facture sociale et la péréquation intercommunale signifie prendre le risque d'avoir un double système.

Plusieurs propositions ont été discutées en commission : réception de la facture en juin au lieu de juillet, paiement du rattrapage en janvier (de l'année suivante) plutôt qu'en décembre, modification de la temporalité que l'on souhaite prendre en compte pour déterminer la valeur du point d'impôt (année antérieure ou année en cours), lissage de la facture sociale par une moyenne sur 3 ans, prise en charge de la facture totale par l'Etat, ou encore provision d'un montant dans le budget. Après examen des diverses propositions, la commission a estimé qu'il n'y avait pas de solution qui s'imposait pour répondre valablement à la question du postulant.

2.2.5 Proposition du Conseil d'Etat

L'enchevêtrement du système ne permet pas de modifier la perception de la facture sociale sans impacter la perception de la péréquation directe. Toutefois, considérant la nécessité pour les communes d'avoir connaissance aussitôt que possible des chiffres définitifs, le Service des communes et du logement (SCL) a recherché des solutions dans ce sens.

Suite à une proposition adressée au Conseil d'Etat, le Secrétariat général du département de la santé et de l'action sociale (SG-DSAS) a été autorisé à transmettre au SCL le montant provisoire de la facture sociale sitôt le bouclage des comptes terminé. De son côté, le SCL a été autorisé à communiquer aux communes la répartition de la facture sociale sitôt après la conférence de presse portant sur les comptes de l'Etat.

De ce fait, les communes disposeront début avril déjà de la répartition provisoire de la facture sociale ce qui correspond à leur demande.

Le Conseil d'Etat considère que le dispositif de la péréquation a évolué selon les attentes des communes ce qui leur permet notamment de connaître les charges péréquatives lors du bouclage de leurs comptes. Par contre, la problématique soulevée par le postulant sera, comme relevé précédemment, examinée avec les partenaires lors de la réforme de la péréquation.

3 CONSEQUENCES

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

Les modifications exposées dans le présent EMPL/Ds'inscrivent dans le cadre de l'article 168, alinéa 2 Cst-VD. La modification du décret fixant pour les années 2011 à 2018 les modalités d'application de la loi sur les péréquations intercommunales est limitée dans le temps et deviendra caduque au 31 décembre 2019.

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

Néant.

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

Néant.

3.4 Personnel

Néant.

3.5 Communes

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

3.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

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

Néant.

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

Néant.

3.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

3.10 Incidences informatiques

Néant.

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

Néant.

3.12 Simplifications administratives

Néant.

3.13 Protection des données

Néant.

3.14 Autres

Néant.

4 CONCLUSION

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

1. d'adopter le projet de loi modifiant la loi du 15 juin 2010 sur les péréquations intercommunales (LPIC)
2. d'adopter le projet de décret modifiant le décret du 15 juin 2010 fixant pour les années 2011 à 2018 les modalités d'application de la loi sur les péréquations intercommunales (DLPIC).
3. d'accepter le rapport sur la motion transformée en postulat, Albert Chapalay et consorts, concernant la modification du mode de perception de la participation des communes à la facture sociale (15_POS_108).

Texte actuel

Art. 5

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

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

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

Projet

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

du 13 septembre 2017

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décète

Article premier

¹ Le décret du 15 juin 2010 fixant pour les années 2011 à 2018 les modalités d'application de la loi sur les péréquations intercommunales (DLPIC) est modifié comme suit :

Art. 5

¹

²

³

Art. 13 (nouveau)

¹ Pour les années 2018 et 2019, le plafond de l'effort prévu à l'article 5 du présent décret est abaissé à 45 points d'impôt communaux.

Art. 2 Entrée en vigueur et disposition d'exécution

¹ Le présent décret entre en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

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

Texte actuel

Projet

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 13 septembre 2017.

La présidente :

Le chancelier :

N. Gorrite

V. Grandjean

Texte actuel

Art. 11 Commission paritaire

¹ Il est institué une commission composée à parts égales de représentants de l'Etat et des communes, présidée par un représentant des communes.

² Le Conseil d'Etat nomme les représentants de l'Etat et les représentants des communes si, dans un délai d'un mois dès l'entrée en vigueur de la présente loi, les associations de communes reconnues par le Conseil d'Etat ne l'ont pas fait.

³ Cette commission est chargée de :

- a. contrôler les calculs en matière de péréquation directe et indirecte ;
- b. préavisier à l'attention du département les décisions qu'il sera amené à prendre en application de la présente loi ;
- c. déterminer les dépenses admissibles dans le cadre des plafonnements thématiques ;
- d. soumettre au département les mesures nécessaires au traitement des problèmes d'application des péréquations.

⁴ Les préavis de la commission sont soumis au département.

Projet

**PROJET DE LOI
modifiant la loi du 15 juin 2010 sur les péréquations
intercommunales (LPIC)**

du 13 septembre 2017

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décète

Article premier

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

Art. 11

¹ *Sans changement.*

² *Sans changement.*

³ Cette commission est chargée de :

- a. *sans changement* ;
- b. *sans changement* ;
- c. *sans changement* ;
- d. *sans changement* ;
- e. proposer au Conseil d'Etat les mesures permettant de remédier aux cas de rigueur qui lui sont soumis.

⁴ *Sans changement.*

Art. 2

¹ La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2018.

Texte actuel

Projet

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

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 13 septembre 2017.

La présidente :

Le chancelier :

N. Gorrite

V. Grandjean