

EXPOSE 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)**

I. RESUME ET CONTEXTE GENERAL

La troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III), telle que le Grand Conseil l'a adoptée le 29 septembre 2015, aura des impacts financiers importants pour le canton et pour les communes vaudoises. Les impacts sur les communes seront partiellement compensés par la contribution que l'Etat s'est engagé à verser. Ils doivent être organisés et accompagnés de mesures législatives. Il faut répartir entre les communes la compensation financière de l'Etat et renforcer le mécanisme de péréquation, de manière à limiter les effets de la baisse liée à RIE III de leurs revenus ainsi que les disparités entre elles et à préserver leur intérêt à affecter des zones au développement économique.

Cette démarche s'inscrit d'une part dans la continuation des négociations entre l'Etat et les communes, qui ont abouti aux accords de juin 2013 allégeant la charge financière des communes de CHF 753 millions pour les années 2013 à 2020. D'autre part, le Grand Conseil a renvoyé deux motions au Conseil d'Etat : la motion Buffat au nom de la COFIN « RIE III : mesures complémentaires demandées » et la motion Wyssa et consorts concernant la compensation des pertes fiscales sur les impôts sur les personnes morales pour les communes en 2017-2018.

Le Conseil d'Etat, dans ces circonstances, propose une première réponse à ces questions financières. Il a fixé quatre principes pour le mécanisme de distribution de la compensation financière de l'Etat aux communes et de répartition des pertes : 1. accroître la solidarité entre les communes les plus nanties et celles dont les ressources fiscales sont (plus) faibles, 2. aider les communes les plus touchées par les pertes fiscales RIE III à supporter celles-ci, 3. préserver l'intérêt des communes à affecter des zones au développement économique et 4. favoriser les communes qui assument des charges de ville-centre.

Dans l'immédiat, il propose deux types d'adaptation de la péréquation, qui peuvent être décidées pour elles-mêmes : le déplafonnement de l'aide et la renonciation à l'utilisation de la valeur du point d'impôt écrêté. Ces mesures contribueront au renforcement des mécanismes péréquatifs et permettront de caler en quelque sorte le mécanisme de répartition de la compensation versée par l'Etat et des futures pertes, mécanisme qui doit encore être développé. Elles devraient pouvoir entrer en vigueur en 2017 déjà, de manière progressive.

Le Conseil d'Etat poursuit sa réflexion sur le mécanisme de distribution de la compensation financière de l'Etat aux communes et de répartition des pertes. Ces questions doivent être réglées avec les communes d'ici au second semestre 2016. Le Conseil d'Etat, en partenariat avec les communes, soumettra alors un deuxième train de mesures au Grand Conseil.

II. PEREQUATION INTERCOMMUNALE - RAPPEL

La péréquation intercommunale

Les importants impacts financiers que la RIE III aura sur les communes vaudoises affecteront le fonctionnement et le résultat de la péréquation intercommunale. Il apparaît judicieux de rappeler ici ce mécanisme complexe par lequel transitent des montants très considérables (CHF 1.363 milliard selon les acomptes 2016).

Le Canton de Vaud a mis en place des instruments de péréquation intercommunale à partir de 1975. Il s'est agi initialement exclusivement d'une péréquation indirecte, qui était appliquée à la facture sociale et à l'attribution de subventions cantonales ; elle a subi des modifications en 1988, 1998, 2000, 2002, 2004, 2005 et 2010. La péréquation horizontale directe (« des communes aux communes ») a été introduite en 1999, avec entrée en vigueur en 2001, après acceptation par le peuple en 2000. Les mécanismes péréquatifs ont connu depuis lors deux réformes importantes, fruit d'une concertation très étroite avec les communes, en 2005 et 2010, et deux aménagements à l'issue des négociations financières entre l'Etat et les communes, en 2013.

Le système en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011 se fonde sur la loi sur les péréquations intercommunales (LPIC), du 15 juin 2010, et sur le décret du même jour fixant pour les années 2011 à 2018 les modalités d'application de cette loi sur les péréquations intercommunales (DLPIC).

Selon l'article 1 alinéa 2 LPIC, les mécanismes péréquatifs poursuivent les buts suivants :

- a) atténuer les inégalités de charge fiscale consécutives aux différences de capacité contributive, tout en garantissant l'autonomie des communes en matière de fiscalité
- b) ne pas entraver, voire favoriser les fusions de communes vaudoises
- c) assurer aux communes les ressources qui leur sont nécessaires pour accomplir les tâches qui leur

- incomber en contribuant à l'équilibre durable de leurs finances
- d) répartir entre les communes certaines charges relevant du canton et des communes
 - e) compenser les charges particulières des villes-centres
 - f) répartir entre les communes certaines charges communales engendrant des disparités excessives entre les communes.

Description synthétique de la péréquation

a.- Péréquation indirecte : le financement de la facture sociale

La facture sociale à charge des communes, qui représente les 50% de la facture sociale totale (mais, dès 2016, la progression est répartie à raison de 1/3 pour les communes et 2/3 pour l'Etat), est financée en trois couches (*pour les acomptes 2016, il s'agit d'un montant de 703.94 mios*):

1. Un prélèvement est opéré sur les recettes conjoncturelles communales (droits de mutation et gains immobiliers, impôt sur les successions, impôt sur les frontaliers).

Ce prélèvement est de :

- 50% du produit des droits de mutation, gains immobiliers, successions
- 30% du produit de l'impôt sur les frontaliers.

2. Les communes à forte capacité financière versent une partie de leurs recettes lorsque celles-ci dépassent fortement la moyenne des communes (la base de référence est la valeur du point d'impôt par habitant). On parle d'un écrêtage sur les recettes.

L'écrêtage est le suivant (taux augmentés dès le 1^{er} janvier 2014 ; *pour le calcul des acomptes 2016, le produit de l'écrêtage a été estimé à 92.57 mios*) :

- i. 36% de ce qui est compris entre 120% et 150% de la valeur moyenne
- ii. 46% de ce qui est compris entre 150% et 200% de la valeur moyenne
- iii. 56% de ce qui est compris entre 200% et 300% de la valeur moyenne
- iv. 66% de ce qui dépasse 300% de la valeur moyenne.

Après cet écrêtage, une (nouvelle) valeur du point d'impôt est calculée. Il s'agit du point d'impôt écrêté (le rendement communal du point d'impôt est diminué de l'écrêtage et le résultat est divisé par le taux communal effectif) ; cf. article 5 LPIC.

3. L'ensemble des communes paient le solde (qui est environ des deux tiers) de leur part de la facture sociale en points d'impôts écrêtés.

a bis.- Péréquation indirecte : le financement de la facture policière

Le coût des policiers cantonaux affectés à la mission générale de police qui dépasse le financement par les communes délégatrices à raison de 2 points d'impôt est supporté par l'ensemble des communes et réparti entre elles dans le cadre de la péréquation, en points d'impôt écrêtés (*dans les acomptes 2016, il s'agit d'un montant 44,72 millions, qui représente 1,35 point d'impôt écrêtés*).

b.- Péréquation directe : le fonds intercommunal de péréquation

La péréquation directe s'effectue par un fonds de péréquation que les communes alimentent par le versement d'un montant correspondant au rendement d'un certain nombre de points d'impôt (écrêtés) et qui est redistribué en trois couches de financement, avec trois 3 mécanismes de plafonnement.

Alimentation du fonds

Chaque commune verse un montant correspondant au rendement d'un certain nombre de points d'impôt écrêtés. Ce nombre dépend des redistributions prévues et décrites ci-dessous. (*Pour les acomptes 2016, il s'agit de 18,56 points écrêtés, correspondant à 614,70 mios*).

Distribution du fonds

3 couches de financement

1. *Population (acomptes 2016 : 11,79 points d'impôt écrêtés, 390.56 mios)* : chaque commune reçoit un montant en francs par habitant selon sa population.
 - 100.- pour les habitants entre 1 et 1'000
 - 350.- pour les habitants entre 1'001 et 3'000
 - 500.- pour les habitants entre 3'001 et 5'000

- 600.- pour les habitants entre 5'001 et 9'000 habitants
 - 850.- pour les habitants entre 9'001 et 12'000 habitants
 - 1'000.- pour les habitants entre 12'001 et 15'000 habitants
 - 1'050.- pour les habitants au-delà de 15'000 habitants.
2. *Solidarité (acomptes 2016 : 2,95 points d'impôt écartés, 97.65 mios)* : compensation, pour les communes financièrement faibles, d'une part (fixée à 27%) de la différence entre leur valeur du point écarté par habitant et la moyenne cantonale, la différence étant pondérée par l'effort fiscal.
 3. *Dépenses thématiques* : versements aux communes qui rencontrent des charges particulièrement élevées pour les transports publics, routiers et scolaires, pour autant qu'elles dépassent l'équivalent de 8 points d'impôt écartés, et pour l'entretien des forêts, pour autant qu'elles dépassent l'équivalent d'un point d'impôt écarté ; les dépenses communales nettes dépassant le plafond sont prises en charge à raison de 75%, mais au maximum de 4 points d'impôts écartés (*acomptes 2016 : retour de 71,91%, 132.51 mios*).

3 mécanismes de plafonnement :

4. *Plafonnement de l'effort* : l'effort péréquatif est limité à un plafond. Aucune commune ne peut payer plus de l'équivalent de 50 points communaux – ce plafond étant indexé lorsque la facture sociale varie plus rapidement que la valeur du point d'impôt communal moyen (*acomptes 2016 : 54.0472 points d'impôt, une commune concernée, pour CHF 203'846.-*).
5. *Plafonnement du taux* : les communes qui verraient leur taux dépasser 85 points (montant indexé de la même manière que le plafonnement de l'effort) peuvent bénéficier d'une aide correspondant au montant du dépassement, pour autant qu'elles l'affectent à la diminution de leur taux d'imposition (*acomptes 2016 : 3 communes concernées pour 68'223.-*).
6. *Plafonnement de l'aide* : l'aide péréquative est limitée à un plafond. Aucune commune ne peut recevoir plus de 5,5 points d'impôt (4 jusqu'à fin 2013 ; *acomptes 2016 : 4 communes sont concernées pour un montant total de 6.74 mios*).

A propos de la facture sociale, il sied de relever que la modification dès 2016 de la répartition de sa progression (1/3 – 2/3 contre 1/2 – 1/2) avantage les communes dont la valeur du point d'impôt est la plus élevée.

III. LA RIE III ET LES COMMUNES

Impacts de la RIE III sur les communes

La RIE III fédérale et son adaptation vaudoise (Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur RIE III, No 239, juin 2015, et les décisions prises par le Parlement le 29 septembre 2015) conduiront à une diminution des recettes communales de la fiscalité des entreprises qu'on peut estimer à un ordre de grandeur de CHF 116.5 mios par an dès 2019 (CHF -132.5 mios pour l'impôt sur le bénéfice des sociétés ordinaires, CHF +16 mios pour l'augmentation de la fiscalité des sociétés avec un statut fiscal spécial). A quoi s'ajoute l'anticipation partielle de la baisse du taux d'imposition en 2017 et 2018 (perte fiscale pour les communes évaluée à CHF 25,6 mios). *Nota : les risques et incertitudes ne sont pas négligeables, tant au niveau des évaluations financières que du calendrier de mise en œuvre sur les plans fédéral et cantonal (Rapport 239 p. 27).*

Les communes sont concernées de manière très diverse. Si toutes les communes (sauf une) sont concernées par la réduction de l'imposition des sociétés qui sont actuellement au régime fiscal ordinaire, elles le sont à des degrés très variables. Cette variété est encore plus forte pour les sociétés à statut spécial : 57 communes sont concernées par les sociétés de base (dont 11 pour des montants totaux inférieurs à CHF 1'000) et 101 par les holdings (dont 32 pour des montants totaux inférieurs à CHF 1'000). Sans oublier les effets favorables de l'augmentation de recettes pour les communes dans lesquelles sont établies les sociétés actuellement au bénéfice d'un statut fiscal spécial. C'est dire que la perte estimée ci-dessus à CHF 116.5 mios par an n'est de loin pas uniformément répartie entre les communes.

L'impôt sur les personnes morales fait partie des éléments pris en considération dans la péréquation intercommunale. Les communes les plus touchées par les pertes fiscales verront donc une partie de leurs pertes compensée par une moindre participation à la péréquation intercommunale. Les communes ne subissant pas de pertes fiscales se verront aussi touchées, par un accroissement de leur contribution à la péréquation et un moindre bénéfice des effets péréquatifs.

Un Groupe technique paritaire (pour l'ACV : DGF/ACI, présidente, SAGEFI, Stat VD, OAE et SCL) a examiné cette question lors des discussions qui ont été menées depuis le printemps 2014 entre une délégation du Conseil d'Etat et des délégations de l'Union des communes vaudoises (UCV) et de l'Association de communes vaudoises (AdCV). Ses travaux montrent que les mécanismes de péréquation fonctionnent ; ils compensent les communes les plus touchées par les pertes fiscales RIE III, mais de manière insuffisante, de sorte que la réforme devrait s'accompagner d'une compensation financière cantonale et d'adaptations de la péréquation intercommunale. Le rapport du Groupe technique paritaire du 20 avril 2015 montre la complexité de la recherche de solutions, notamment pour la répartition de la contribution cantonale. Il contient quelques recommandations, valant autant de pistes pour résoudre ces questions complexes, principalement :

- Placer les recettes provenant de la compensation cantonale en amont de la péréquation et en augmentation des recettes des personnes morales des communes, c'est-à-dire les prendre en compte pour le calcul de la péréquation, de préférence, pour des raisons tenant à la nécessaire solidarité entre communes, à l'option consistant à exempter les recettes de la compensation cantonale de contribution péréquative.
- Répartir, la première année, les recettes de compensation en fonction des pertes effectives enregistrées par les communes du fait de RIE III, et prévoir ensuite un système de transition progressif sur cinq ans avec passage à une compensation au *pro rata* des recettes des personnes morales encaissées par les communes – sachant qu'une compensation durable selon les pertes est impossible en fonction de l'évolution économique imprévisible de la situation des entreprises et de l'impossibilité qui en résulte de calculer durablement la perte effective, et que si les deux systèmes ne diffèrent que peu, la prise en considération de la perte effective offre l'avantage de mieux indemniser les communes les plus touchées par l'impact de la réforme.
- Mettre en place une compensation versée aux communes effectivement touchées par les effets de la réforme (majorité du groupe de travail), l'option d'un versement venant en déduction des contributions péréquatives des communes (répartition uniforme entre les communes) n'étant toutefois pas totalement exclue par certains membres du groupe ; cette option équivaldrait à attribuer à toutes les communes un même montant exprimé en points d'impôt.
- Adapter les effets de solidarité du système péréquatif en fonction des solutions qui seront retenues – par exemple les renforcer si la solution d'une compensation en amont de la péréquation devait être retenue.

Compensation financière par le Canton

Compensation financière cantonale : La compensation financière cantonale a été réglée, pour le Conseil d'Etat, par le rapport RIE III No 239 et les décisions du Parlement du 29 septembre 2015 : allocation aux communes d'une partie de la compensation que la Confédération verserait aux cantons pour atténuer leurs pertes fiscales correspondant équitablement à la répartition des impôts et donc des pertes entre le Canton et les communes (selon le Message du Conseil fédéral, la part de Vaud serait de CHF 108 mios par année, d'où une redistribution cantonale aux communes de 31.33% du tout, soit un montant annuel estimé à CHF 33.8 mios), pour permettre à ces dernières de limiter la baisse de leurs revenus et, par le mécanisme de péréquation renforcé, les disparités entre elles et pour préserver leur intérêt à affecter des zones au développement économique.

Le Rapport 239 précise qu'il faudra régler les modalités et la périodicité des calculs (choisir entre plusieurs variantes, allant d'une fixation une fois pour toutes du montant qui reviendra aux communes à un calcul annuel, en passant par une révision périodique), que les communes ont souhaité étudier ces variantes et donner leur réponse ultérieurement et qu'en tout état de cause, sur ce point aussi, les discussions vont se poursuivre et les adaptations correspondantes de la législation seront préparées le moment venu, en concertation entre le Canton et les communes, pour une entrée en vigueur simultanément à l'entrée en vigueur de la RIE III sur le plan fédéral.

Autres mesures assimilables à une atténuation des diminutions de recettes fiscales pour les communes : on rappelle ici, bien qu'elles n'affectent pas la problématique de la répartition des pertes fiscales entre communes, les mesures relatives à l'accueil de jour votées par le Grand Conseil le 29 septembre 2015. Ces mesures bénéficieront indirectement aux communes, puisqu'elles contribueront au financement de l'accueil parascolaire qui, sinon, leur incomberait. Il s'agit de l'augmentation du taux de cotisation des employeurs et de celle de la subvention annuelle de l'Etat à la FAJE.

- Augmentation du taux de cotisation des employeurs : le taux de la cotisation employeur à la Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE) sera augmenté de 0.08% à 0.12% le 1^{er} janvier 2017, puis à 0.16% au 1^{er} janvier 2019. La contribution à la FAJE augmentera de ce fait de CHF 11.4 mios en 2017 et 2018 et de CHF 11.4 mios supplémentaires en 2019, soit un total de CHF 22.7 mios dès 2019. Ces efforts sont la contrepartie de la diminution de la fiscalité des entreprises.

- Augmentation de la subvention annuelle de l'Etat à la FAJE : la subvention annuelle du Canton à la FAJE des montants suivants qui se cumuleront : CHF 5 mios en 2016, CHF 3 mios supplémentaires en 2018, CHF 5 mios en 2019, CHF 7 mios en 2020, CHF 5 mios en 2021 et CHF 5 mios en 2022. La hausse cumulée sera ainsi de CHF 30 mios en 2022.

Le Grand Conseil, en prenant en considération la motion Christelle Luisier Brodard et consorts « Pour un réel partenariat financier Etat - communes en matière d'accueil de jour », le 6 octobre 2015, a chargé le Conseil d'Etat de développer ces mesures de manière significative (notamment fixer le taux pour le calcul de la participation de l'Etat de façon progressive de 16%, taux actuel, à 25% dès 2022 des salaires subventionnés par la FAJE et proposer un décret prévoyant une augmentation correspondante de la contribution cantonale à la FAJE pour les années 2017 et suivantes). Le Conseil d'Etat répondra à cette motion dans le cadre de l'exposé des motifs et projet de loi relatif à la mise en place de l'accueil parascolaire, suite à la consultation qui a eu lieu fin 2015.

Effets financiers globaux de RIE III sur les communes

Le Conseil d'Etat rappelle le tableau qu'il avait donné à ce sujet dans son Rapport 239 (pages 36-37).

Effets pour les communes (en mios CHF)	2016	2017	2018 / 2019		2020	2021	2022
Baisse de l'impôt sur le bénéfice des sociétés ordinaires	0.0	-12.8	-12.8	-132.5	-132.5	-132.5	-132.5
Augmentation de la charge fiscale des sociétés actuellement au bénéfice d'un statut fiscal spécial				16.0	16.0	16.0	16.0
Effet net fiscalité	0.0	-12.8	-12.8	-116.5	-116.5	-116.5	-116.5
Part de la compensation fédérale				33.8	33.8	33.8	33.8
Effet net après compensations cantonales aux communes	0.0	-12.8	-12.8	-82.7	-82.7	-82.7	-82.7
FAJE : taux cotisation augmenté de 0.08% à 0.12% en 2017 puis à 0.16% en 2019		11.4	11.4	22.7	22.7	22.7	22.7
FAJE : subvention cantonale pour l'accueil de jour	5.0	5.0	8.0	13.0	20.0	25.0	30.0
Augmentation politique subsides LAMal				-14.3	-14.3	-14.3	-14.3
Augmentation déduction fiscale pour primes d'assurance maladie				-5.0	-10.1	-10.1	-10.1
Valeur locative				-3.0	-3.0	-3.0	-3.0
Impôt à la dépense		1.6	3.1	4.7	6.3	7.8	7.8
TOTAL (écart d'arrondis possible)	5.0	5.1	9.7	-64.7	-61.2	-54.6	-49.6

Adaptations de la péréquation pour répartir la compensation cantonale et contribuer à la répartition des pertes

Le Conseil d'Etat est d'avis que la répartition des conséquences fiscales entre les communes doit se faire dans le cadre de la péréquation actuelle. Il renvoie à son Rapport 239 (p. 32) : « Les communes ont exprimé le souhait d'examiner entre elles la manière de répartir équitablement les pertes et les gains fiscaux et de faire des propositions au Conseil d'Etat. Ces propositions pourront s'accompagner d'adaptations de la péréquation, par exemple sur le facteur population (...) ou sur la problématique de l'écrêtage (...), ou sur d'autres points. Le Conseil d'Etat se rallie au souhait exprimé par les communes. Les adaptations correspondantes de la législation seront préparées le moment venu, en concertation entre le Canton et les communes, pour une entrée en vigueur simultanément à l'entrée en vigueur de la RIE III sur le plan fédéral, voire déjà en 2017, simultanément à la première étape de la réduction de la fiscalité des sociétés ».

Révision générale de la péréquation – extrait en substance du Rapport 239

Le Décret fixant pour les années 2011 à 2018 les modalités d'application de la LPIC (DLPIC) prévoit à son art. 10 qu'il sera en vigueur du 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2018 (al. 1), mais que sa validité sera prolongée d'une année si un décret fixant pour 2019 les modalités d'application des mécanismes péréquatifs ne peut être adopté. Le Conseil d'Etat avait annoncé son intention de réformer la péréquation et d'engager les travaux dès 2015 pour une entrée en vigueur en 2017 au plus tard dans le protocole d'accord du 23 juin 2013 bouclant les négociations financières entre le Canton et les communes. Pour préparer l'entrée en vigueur de la RIE III, des adaptations législatives seront nécessaires, qui pourraient s'accompagner de modifications de la péréquation. Le Conseil d'Etat a proposé l'examen dans ce cadre de l'abandon de la notion de point d'impôt écrêté dans le système péréquatif intercommunal.

Rappel des interventions parlementaires en relation avec RIE III et les communes

La motion Michaël Buffat au nom de la COFIN « RIE III : mesures complémentaires demandées » (15_MOT_072), prise en considération le 15 septembre 2015, charge le Conseil d'Etat de :

1. Fournir un rapport de la situation financière des communes aux comptes 2014 et présenter en regard les comptes cantonaux. Ce rapport doit être rédigé par un organe neutre.
2. Présenter un tableau comparatif des chiffres actualisés de l'impact de l'accord canton-communes, sur la base des chiffres les plus récents.
3. Présenter, sous la conduite des communes, avant la fin du 1^{er} semestre 2016, une réforme substantielle de la péréquation. Cette réforme devra viser de meilleurs équilibres entre les communes et notamment contenir des incitatifs pour préserver et développer le tissu industriel communal.
4. Examiner, à l'occasion des opérations de bouclage des comptes 2015, de quelle manière le Conseil d'Etat peut soutenir de manière ciblée les communes, notamment celles frappées par la baisse de 0,5% en 2017 et 2018 liée à l'anticipation de la mise en œuvre de la RIE III.
5. Réétudier les standards mis en place par le canton pour la loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE), dans le but de contenir l'évolution des charges.

Les cinq points de cette motion appellent des réponses diverses, au travers d'actes administratifs et législatifs répondant à des temporalités différentes (par exemple : chiffre 5 standards LAJE et chiffre 4 bouclage des comptes). Le présent EMPL aborde clairement la question de la péréquation posée au chiffre 3 de la motion. Le traitement du chiffre 1 est en cours ; l'expert neutre a été désigné par le Conseil d'Etat et a débuté son mandat en décembre dernier. Il a notamment collecté les données financières de bases cantonales et communales auprès des services de l'administration cantonale en charge de ces domaines, ainsi que les données ressortant de la statistique financière de la Suisse en mains de l'Administration fédérale des finances. Des entretiens interviendront prochainement avec des interlocuteurs communaux et cantonaux afin de compléter l'approche technique relative aux chiffres par une appréciation qualitative des relations financières entre les communes et le Canton. Le rapport de cet expert devrait être disponible d'ici à la fin du 1^{er} trimestre 2016.

La motion Claudine Wyssa et consorts concernant la compensation des pertes fiscales sur les impôts sur les personnes morales pour les communes en 2017-2018 (15_MOT_074), a trait à la mise en œuvre anticipée de la RIE III et à la perte fiscale pour les communes, évaluée à 25,6 millions, demande la création d'un fonds au bilan de l'Etat de Vaud, d'un montant minimum de 25,6 millions de francs, visant à compenser les pertes fiscales subies par les communes, pour les périodes fiscales 2017-2018. Cette motion a été prise en considération par le Grand Conseil et renvoyée directement au Conseil d'Etat, le 6 octobre 2015.

La motion Claudine Wyssa et consorts se recoupe avec le chiffre 4 de la motion Michaël Buffat au nom de la COFIN. Au moment de la rédaction de cet EMPL, les comptes 2015 sont en cours de bouclage sur le plan technique et les conclusions de l'expert neutre ne sont pas connues ; il est dès lors prématuré pour le Conseil d'Etat de se déterminer sur la demande soulevée par ces deux motions. On rappelle que la Feuille de route RIE III prévoit déjà, par rapport à 2015, une augmentation de la subvention annuelle de l'Etat à la FAJE de +5 mios en 2016/2017 et +8 mios en 2018, ainsi que des apports complémentaires de ressources à la FAJE de +11.4 mios en 2017/2018 par l'augmentation du taux de cotisations des employeurs. Ces deux mesures représentent 40.8 mios, qui sont à mettre en balance avec les 25.6 mios demandés par les motions. Par ailleurs, les modifications de la péréquation telles que proposées dans le présent EMPL consolideront la solidarité entre les communes et apporteront progressivement des moyens supplémentaires pour une majorité d'entre-elles.

IV. REVISIONS LEGISLATIVES ADAPTANT DEUX PARAMETRES DE LA PEREQUATION : LE POINT D'IMPÔT ECRÊTE ET LE PLAFONNEMENT DE L'AIDE

Sur le mécanisme de redistribution et de péréquation en raison des pertes fiscales, le Conseil d'Etat a fixé les **principes** suivants, qu'il s'engage à respecter.

Le mécanisme à mettre en place devra :

1. accroître la solidarité entre les communes les plus nanties et celles dont les ressources fiscales sont (plus) faibles
2. aider les communes les plus touchées par les pertes fiscales à supporter celles-ci
3. préserver l'intérêt des communes à affecter des zones au développement économique
4. favoriser les communes qui assument des charges de ville-centre.

Dans l'immédiat, le Conseil d'Etat propose deux adaptations de la péréquation pour accroître dès 2017 la solidarité entre communes : le déplafonnement de l'aide et la renonciation à l'utilisation de la valeur du point d'impôt écrêté, l'écrêtage étant toutefois maintenu. Ces mesures contribueront au renforcement des mécanismes péréquatifs. Elles peuvent être décidées pour elles-mêmes. Elles caleront en quelque sorte le mécanisme de répartition de la compensation et des pertes.

1^{ère} mesure : Déplafonnement progressif de l'aide péréquative

Introduction

L'aide péréquative totale est limitée, lors de la redistribution du fonds de péréquation, à un maximum de points d'impôt (article 8 alinéa 1, lettre f LPIC). Ce plafonnement de l'aide péréquative implique que tout accroissement des redistributions dans le cadre de la péréquation est sans effet pour les communes qui atteignent déjà le plafond. Ce maximum, fixé initialement à 4 points, a été porté à 5,5 points dès le 1^{er} janvier 2014, dans le but de réduire la charge des communes financièrement faibles dans le cadre de la péréquation.

Description de la mesure

Pour accroître la solidarité entre les communes disposant de ressources élevées et celles dont les ressources fiscales sont (plus) faibles et pour aider ces dernières à mieux supporter les pertes de recettes fiscales attendues de RIE III, il est proposé de rehausser une nouvelle fois le plafond de l'aide péréquative en augmentant à 8 points d'impôt le plafond au-delà duquel une commune ne peut recevoir d'aide péréquative.

Entrée en vigueur échelonnée

Il est proposé d'augmenter le plafond de l'aide en deux phases, à savoir à 6,5 points en 2017 et 2018 et 8 points dès 2019.

Effets de la mesure

Sur la base des acomptes 2016, en se plaçant en 2019 et toutes autres choses étant égales par ailleurs – c'est-à-dire en l'état actuel de la réglementation, compte non tenu des effets attendus de l'abandon du point d'impôt écrêté proposé plus loin –, quatre communes y gagneraient : Yverdon-les-Bains, pour CHF 1.89 mio, Renens, pour CHF 1.27 mio, Moudon, pour CHF 145'000.-, et Chavannes-sur-Moudon, pour CHF 10'000.-. Le coût de cette mesure est donc de l'ordre de CHF 3.3 mios pour l'ensemble des communes vaudoises.

Adaptation législative

Le siège de la matière est à l'article 7 al. 1 DLPIC, aux termes duquel aucune commune ne pourra recevoir une aide péréquative excédant 5,5 points d'impôt. Il est proposé de modifier cette disposition en portant le taux du plafond à 8 points d'impôt, permettant ainsi d'apporter une aide financière complémentaire aux communes à faible capacité financière. Une disposition transitoire doit être prévue pour cette modification afin de permettre une augmentation en deux étapes.

2ème mesure : Abandon progressif du point d'impôt écrêté, l'écrêtage étant maintenu

Introduction

Les communes à forte capacité financière versent une partie de leurs recettes pour le financement de la facture sociale lorsqu'elles dépassent fortement la moyenne des communes (dépassement de 120% ou plus de la moyenne cantonale). Les taux de l'écrêtage ont été relevés de 6 points de pourcent dès le 1^{er} janvier 2014, passant, selon les seuils, de 30, 40, 50 et 60 % à 36, 46, 56 et 66% (article 4 LPIC). Pour le calcul des acomptes 2016, le produit de l'écrêtage a été estimé à 92.57 mios.

Après l'écrêtage, une (nouvelle) valeur du point d'impôt est calculée, moins élevée, le point d'impôt écrêté, qui sert de base au calcul des participations des communes à la péréquation directe et indirecte, à l'exception des mécanismes de plafonnement. L'écrêtage a donc pour effet de réduire les contributions à la péréquation des communes qu'il concerne, ce qui restreint d'autant le renforcement de solidarité recherché par l'écrêtage.

Description de la mesure

Pour accroître la solidarité entre les communes, singulièrement pour aider les collectivités à mieux supporter les importantes pertes de recettes fiscales attendues de RIE III, il est proposé de maintenir l'écrêtage, mais de privilégier le point d'impôt (*i.e.* non écrêté) pour le reste du dispositif des péréquations intercommunales (solde de la facture sociale, volet intercommunal, partie de la facture policière). Cela entraîne la suppression de la notion de point d'impôt écrêté.

A l'échelle des communes dans leur ensemble, une telle mesure n'a pas d'effet particulier, puisque le reste du dispositif des péréquations intercommunales se fait en vase clos (les allègements résultant pour les communes bénéficiaires de cette proposition sont financés par les autres communes).

Le remplacement du point d'impôt écrêté par le point d'impôt affecte la contribution des communes aux péréquations indirectes (facture sociale, facture policière) et directe (fonds de péréquation). Elle n'affecte en revanche pas les mécanismes de plafonnement.

Sur la base de simulations établies à partir du fichier des acomptes péréquatifs 2016, en intégrant les pleins effets de la première mesure (plafond de l'aide à 8 points d'impôt) et toutes autres choses restant égales par ailleurs, le montant net qui changerait de mains (soit l'incidence péréquative) suite à la suppression totale du point d'impôt écrêté s'élèverait à CHF 47 millions. Ce montant représente la somme des augmentations de la contribution à la péréquation des communes perdantes face aux deux mesures, qui correspond également à la somme des diminutions de la contribution à la péréquation des communes gagnantes.

D'une manière générale, les communes actuellement écrêtées verront augmenter leur alimentation aux volets péréquatifs dépendant jusque-là du point d'impôt écrêté.

Dans les communes gagnantes, on trouvera principalement les communes non écrêtées qui alimentent le plus les volets péréquatifs dépendant actuellement du point d'impôt écrêté. Il s'agit des communes dont la valeur du point d'impôt est supérieure à la moyenne, tout en étant inférieure au seuil d'écrêtage (120%). Auxquelles il faut ajouter les communes qui ont des dépenses thématiques importantes, puisque le fond pour la prise en charge de ces dépenses sera plus élevé (il dépendra d'une valeur plus élevée : celle du point d'impôt et non plus celle du point d'impôt écrêté).

A l'échelle individuelle des 318 communes, 268 communes bénéficieraient d'un allègement péréquatif et 50 verraient leur facture s'alourdir (en appliquant les chiffres des acomptes 2016).

A titre illustratif, les variations les plus importantes, exprimées en francs, seraient les suivantes :

- Exprimés en francs, les effets nets vont d'un gain de CHF 10.7 mios pour Lausanne, CHF 2.3 mios pour Montreux, CHF 2.2 mios pour Yverdon-les-Bains, CHF 1.5 mio pour Renens (pour ces deux dernières communes, l'augmentation s'explique essentiellement par celle du plafond de l'aide) et CHF 1.1 mio pour Prilly, à une perte de CHF 5.8 mios pour Pully, CHF 3.8 mios pour Crans-près-Céligny, CHF 3.8 mios pour Lutry et CHF 2.8 mios pour Vaux-sur-Morges.

(En points d'impôt, les gains correspondent pour Lausanne à 1,8 point, à 2 points pour Montreux, à 2,9 points pour Yverdon-les-Bains, 3 points pour Renens et à 2,6 points pour Prilly, tandis que les pertes se

montent à 4,1 points pour Pully, à 11,4 points pour Crans-près-Céligny, à 4,7 points pour Lutry et à 17,7 points pour Vaux-sur-Morges).

A titre illustratif, les variations les plus importantes, exprimées en points d'impôts, seraient les suivantes :

- Exprimés en points d'impôt, les effets nets vont d'un gain de 4,7 points pour Provence, de 4,6 points pour Vugelles-la-Mothe et de 4,15 points pour Treytorrens à une perte de 17,7 points pour Vaux-sur-Morges, de 14,37 points pour Coinsins, de 11,4 points pour Montricher et de 11,4 points pour Crans-près-Céligny.

(En francs, ces gains sont de 32'300 francs pour Provence, de 9'500 francs pour Vugelles-la-Mothe et de 11'000 francs pour Treytorrens, tandis que ces pertes sont de CHF 2.8 mios pour Vaux-sur-Morges, de CHF 1.5 mio pour Coinsins, de CHF 3.8 mios pour Crans-près-Céligny et de CHF 1.7 mio pour Montricher).

Tous ces chiffres doivent cependant être pris avec la plus grande prudence, puisqu'ils se basent sur des suppositions et des données historiques. Ils n'indiquent dès lors, au mieux, que des tendances.

La mesure projetée est conforme au principe fixé par le Conseil d'Etat d'accroître la solidarité entre les communes les plus nanties et celles dont les ressources fiscales sont (plus) faibles, singulièrement pour aider ces dernières à mieux supporter les pertes de recettes fiscales attendues suite à la mise en œuvre de RIE III.

Contribuant à atténuer les inégalités de charge fiscale consécutives aux différences de capacité contributive, sans nuire à l'autonomie des communes en matière de fiscalité, et à assurer aux communes, certes indirectement, les ressources qui leur sont nécessaires pour accomplir leurs tâches en contribuant à l'équilibre durable de leurs finances, la mesure s'inscrit dans les objectifs que les articles 168 alinéa 2 Cst-VD et 1^{er} alinéa 2, lettres a et c, LPIC attribuent à la péréquation.

Entrée en vigueur échelonnée

La suppression du recours au point d'impôt écrêté nécessite de modifier à la fois la loi et son décret de mise en œuvre. Cette modification doit pouvoir entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Toutefois, pour atténuer ses impacts pour les communes, écrêtées, qu'elle touche le plus, il est proposé de la mettre en œuvre de manière progressive, en quatre échelons. L'utilisation de la notion de point d'impôt écrêté subsisterait pendant une période transitoire, mais la déduction de l'écrêtage ne serait plus prise en compte à 100%, comme c'est le cas actuellement. Pour 2017, le point d'impôt écrêté se calculerait en déduisant 65% du montant de l'écrêtage, pour 2018 la déduction s'élèverait à 50% de l'écrêtage et pour 2019 à 15% seulement. Dès 2020, le point d'impôt écrêté disparaîtrait.

Adaptations législatives

Pour la suppression du point d'impôt écrêté, le siège de la matière est à l'article 5 LPIC « Valeur du point d'impôt écrêté », qui fixe la manière de calculer la valeur du point d'impôt écrêté et définit son rôle dans la péréquation directe et indirecte. Il doit être modifié en supprimant toute mention de la valeur et de l'usage du point écrêté. Les articles 6 et 7 LPIC doivent être modifiés dans le même sens.

Toutefois, la notion de point d'impôt écrêté continuera à jouer un rôle pendant la période transitoire de trois ans (cf. entrée en vigueur échelonnée, ci-avant).

Il est aussi question du point d'impôt aux articles 3 et 4 alinéas 1 et 2 DLPIC, qui doivent être modifiés pareillement.

Typologie des gains et des pertes

Les gains et les pertes qui résulteraient des deux mesures proposées, à l'issue des deux échelons d'augmentation du plafond de l'aide et des quatre échelons pour la suppression du point d'impôt écrêté, se répartiraient de la manière suivante, selon la population et le nombre de communes :

Points d'impôts	Population 31.12.2014	Nombre de Communes
gain 4-5	2'534	9
gain 3-4	64'659	72
gain 2-3	243'587	124
gain 1-2	254'946	33
gain 0-1	63'121	30
Sous-totaux	628'847	268
	83%	84%
perte 0-1	33'138	7
perte 1-2	7'590	4
perte 2-3	9'434	6
perte 3-4	11'591	6
perte 4-5	37'644	7
perte 5-6	8'254	5
perte 6-7	10'975	6
perte 7+	7'896	9
Sous-totaux	126'522	50
	17%	16%
Totaux	755'369	318

Conséquences

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

Les modifications proposées sont conformes à l'article 168 alinéa 2 Cst-VD.

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

Néant

Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financiers et économiques

Néant

Personnel

Néant

Communes

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

Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant

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

Néant

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

Néant

Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant

Incidences informatiques

Néant

RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant

Simplifications administratives

Néant

Autres

Néant

V. ELABORATION DU MECANISME DE REDISTRIBUTION DE LA COMPENSATION CANTONALE ET DE REPARTITION DES PERTES

Les deux adaptations de la péréquation proposées dans ce document, à savoir la renonciation progressive à la notion de point d'impôt écrêté, l'écrêtement étant toutefois maintenu, et le déplafonnement de l'aide, visent au renforcement des mécanismes péréquatifs. Elles ne préjugent pas du traitement global des impacts de la RIE III sur les communes, mais elles pourraient former un premier étage du dispositif.

Le Conseil d'Etat poursuit sa réflexion sur le mécanisme de distribution de la compensation financière de l'Etat aux communes et de répartition des pertes, dans le respect des objectifs qu'il a arrêtés.

Ces objectifs sont d'accroître la solidarité entre les communes les plus nanties et celles dont les ressources fiscales sont (plus) faibles, d'aider les communes les plus touchées par les pertes fiscales RIE III à supporter celles-ci, de préserver l'intérêt des communes à affecter des zones au développement économique et de favoriser les communes qui assument des charges de ville-centre.

On rappelle les recommandations du Groupe de travail paritaire présentées plus haut, qui constituent des pistes de réflexion : placer les recettes provenant de la compensation cantonale en amont de la péréquation et en augmentation des recettes des personnes morales des communes – répartir, la première année, les recettes de compensation en fonction des pertes effectives enregistrées par les communes du fait de RIE III, et prévoir ensuite un système de transition progressif sur cinq ans avec passage à une compensation au *pro rata* des recettes des personnes morales – mettre en place une compensation versée aux communes effectivement touchées par les effets de la réforme - adapter les effets de solidarité du système péréquatif en fonction des solutions qui seront retenues. Constituent aussi des pistes de réflexion, par exemple, une action sur le facteur population (qui constitue une des couches de répartition du fonds de péréquation), ou encore la prise en considération des emplois.

Ces questions doivent être réglées avec les communes d'ici au second semestre 2016. Le Conseil d'Etat soumettra alors des propositions au Grand Conseil.

Conclusion

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

- le projet de loi modifiant la loi du 15 juin 2010 sur les péréquations intercommunales (LPIC)
- 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)

Ainsi délibéré et adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le

Le président :

Le chancelier :

P.-Y. Maillard

V. Grandjean

TEXTE ACTUEL

Art. 5 Valeur du point d'impôt écrêté

¹ La valeur du point d'impôt écrêté est déterminée comme suit : le rendement communal du point d'impôt déterminé à l'article 2 est diminué du prélèvement progressif prévu à l'article 4 ; le résultat est divisé par le taux communal effectif.

² Le point d'impôt écrêté sert de base aux calculs des participations des communes à la péréquation directe et indirecte, à l'exception des mécanismes de plafonnements prévus à l'article 8, alinéa 1, lettres d), e) et f) de la présente loi.

Art. 6 Péréquation indirecte en points d'impôt

¹ Sous réserve des articles 3 et 4, les participations des communes aux charges partagées entre le canton et les communes sont calculées en principe d'après la valeur du point d'impôt écrêté prévue à l'article 5.

Art. 7 Péréquation directe : alimentation

¹ Il est créé un fonds de péréquation directe horizontale.

² Chaque commune verse annuellement au fonds un montant équivalent au rendement communal d'un nombre de points d'impôts écrêtés dépendant des redistributions prévues à l'article 8.

PROJET

PROJET DE LOI

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

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décrète

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

Art. 5 Valeur du point d'impôt

¹ La valeur du point d'impôt est déterminée comme suit : le rendement communal découlant des impôts énumérés à l'article 2 est divisé par le taux communal effectif.

² Le point d'impôt sert de base aux calculs des participations des communes à la péréquation directe et indirecte.

Art. 6 Péréquation indirecte en points d'impôt

¹ Les participations des communes aux charges partagées entre le canton et les communes sont calculées d'après la valeur du point d'impôt prévue à l'article 5.

Art. 7 Péréquation directe : alimentation

¹ *Inchangé.*

² Chaque commune verse annuellement au fonds un montant équivalent au rendement communal d'un nombre de points d'impôts dépendant des redistributions prévues à l'article 8.

Art. 2. –

¹ La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2017.

² A titre de mesure transitoire, l'utilisation de la valeur du point d'impôt écrêté

calculée conformément à l'article 5 LPIC dans sa teneur au 31 décembre 2016 est maintenue dans le cadre de l'application des articles 6 s. LPIC, avec les adaptations suivantes :

- a. Jusqu'au 31 décembre 2017, la déduction sur le rendement communal calculé conformément à l'article 2 LPIC s'effectue à raison de 65% du prélèvement progressif ;
- b. jusqu'au 31 décembre 2018, la déduction sur le rendement communal calculé conformément à l'article 2 LPIC s'effectue à raison de 50% du prélèvement progressif ;
- c. jusqu'au 31 décembre 2019, la déduction sur le rendement communal calculé conformément à l'article 2 LPIC s'effectue à raison de 15% du prélèvement progressif.

Art. 3. – 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'article 2 ci-dessus.

Donné, etc.

Ainsi délibéré et adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean

TEXTE ACTUEL

Art. 3

¹ Le taux de compensation est fixé pour les communes à faible capacité financière à 27% de la différence entre la valeur du point d'impôt écrêté par habitant et la moyenne cantonale.

Art. 4

¹ Les charges communales suivantes font l'objet d'un plafonnement déterminé comme suit :

- a. les charges liées aux transports publics, aux transports routiers et aux transports scolaires, regroupées dans un compte unique, pour autant qu'elles dépassent l'équivalent de 8 points d'impôt communaux écrêtés ;
- b. les charges liées à l'entretien des forêts, pour autant qu'elles dépassent l'équivalent d'un point d'impôt écrêté.

² Les dépenses communales nettes dépassant le plafond sont prises en charge à raison de 75% desdites dépenses, mais au maximum de 4 points d'impôts écrêtés.

Art. 7

¹ Aucune commune ne pourra recevoir une aide péréquative excédant 5,5 points d'impôt.

PROJET

PROJET DE DECRET

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)

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décète

Article premier - 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. 3

¹ Le taux de compensation est fixé pour les communes à faible capacité financière à 27% de la différence entre la valeur du point d'impôt par habitant et la moyenne cantonale

Art. 4

¹ Les charges communales suivantes font l'objet d'un plafonnement déterminé comme suit :

- a. les charges liées aux transports publics, aux transports routiers et aux transports scolaires, regroupées dans un compte unique, pour autant qu'elles dépassent l'équivalent de 8 points d'impôt communaux ;
- b. les charges liées à l'entretien des forêts, pour autant qu'elles dépassent l'équivalent d'un point d'impôt.

² Les dépenses communales nettes dépassant le plafond sont prises en charge à raison de 75% desdites dépenses, mais au maximum de 4 points d'impôt.

Art. 7

¹ Aucune commune ne pourra recevoir une aide péréquative excédant 8 points d'impôt.

² Le dépassement de ce plafond sera intégralement reversé au fonds de péréquation directe horizontale

² *Inchangé*

Art. 2. –

¹ Le présent décret entre en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

² A titre de mesure transitoire, l'utilisation de la valeur du point d'impôt écrêté calculée conformément à l'article 5 de la loi sur les péréquations intercommunales (LPIC) dans sa teneur au 31 décembre 2016 est maintenue dans le cadre de l'application des articles 3 s. DLPIC, avec les adaptations suivantes :

- a. jusqu'au 31 décembre 2017, la déduction sur le rendement communal calculé conformément à l'article 2 LPIC s'effectue à raison de 65% du prélèvement progressif ;
- b. jusqu'au 31 décembre 2018, la déduction sur le rendement communal calculé conformément à l'article 2 LPIC s'effectue à raison de 50% du prélèvement progressif ;
- c. jusqu'au 31 décembre 2019, la déduction sur le rendement communal calculé conformément à l'article 2 LPIC s'effectue à raison de 15% du prélèvement progressif.

³ De même, le plafond prévu à l'article 7 alinéa 1 DLPIC est fixé à 6,5 points d'impôt jusqu'au 31 décembre 2018.

Art. 3. – 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'article 2 ci-dessus.

Donné, etc.

Ainsi délibéré et adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean