

RAPPORT SUR L'ANALYSE DU SYSTÈME PÉRÉQUATIF VAUDOIS

Avril 2017 – Dans le cadre de la Feuille de route de l'UCV pour la révision de la péréquation financière intercommunale.

Table des matières

Introduction.....	1
1. Répartition des tâches	3
2. Applications péréquatives.....	4
3. Analyse de la péréquation	6
4. Analyse critique et éléments de réflexion	12
5. Conclusion	19

INTRODUCTION

Depuis un certain nombre d'années, le Comité de l'Union des Communes Vaudoises (UCV) explore différentes pistes de réflexion concernant le système péréquatif intercommunal vaudois. Le présent rapport synthétise la majeure partie de ces réflexions et propose de poser les fondements pour une réflexion en profondeur sur le système péréquatif intercommunal. Il poursuit ainsi deux objectifs : analyser le système actuel et apporter des éléments de réflexion pour la réforme péréquative, en partie inspirés d'autres systèmes péréquatifs.

Le Comité de l'UCV a estimé que l'étude d'autres systèmes péréquatifs pouvait constituer une source intéressante pour ses réflexions dans le domaine. Les cas des cantons de Fribourg et de

Neuchâtel, ainsi que la péréquation financière intercantonale, ont été analysés de près. En 2014 déjà, le comité s'était penché sur ces systèmes dans le cadre d'une étude comparative¹. Depuis, il a eu l'occasion d'étudier quelques pistes de réflexion, notamment en transposant différents modèles dans le contexte vaudois.

Toute analyse de la péréquation doit tenir compte de la répartition des tâches entre le canton et les communes. Il n'est pas question ici de s'interroger sur la pertinence de cette répartition, ni sur ses origines. Celles-ci sont le résultat de plusieurs facteurs comme l'histoire du canton et des communes, les forces politiques en présence, les ten-

¹ Cette démarche se fonde sur deux idées essentielles. La première repose sur l'idée qu'il existe, dans d'autres systèmes péréquatifs, des méthodes ou des critères qui peuvent potentiellement inspirer une réforme du système vaudois. La seconde idée suppose que la « mécanique péréquative », ou tout du moins certains principes économiques, au-delà de toute considération politique ou des spécificités locales, peut se transposer

d'une région à une autre. La comparaison vise ici un objectif très simple : elle est utile et nécessaire pour l'amélioration des pratiques actuelles. Elle ne conduit pas nécessairement à l'amélioration d'un système, ses composants et le contexte étant différents, mais cette démarche permet de faire émerger quelques « bonnes pratiques », qui alimenteront les réflexions en la matière.

sions ou les collaborations entre canton et communes, le poids des acteurs politico-administratifs en place, ou encore la répartition des tâches entre les cantons et la Confédération. Le lien entre répartition des tâches et péréquation réside dans le fait qu'un système péréquatif est élaboré en fonction de cette répartition, il en est la réponse. Dans le cas d'un budget décentralisé, il existe des déséquilibres entre les collectivités publiques en ce qui concernent les ressources financières à disposition et les coûts des tâches qui leur incombent (conséquence de la répartition). Le système péréquatif doit donc permettre de compenser, en partie, ces écarts.

En tant que réponse à la répartition des tâches, la péréquation financière n'est pertinente qu'en tenant compte de deux facteurs : la cohérence de la répartition des tâches par rapport aux prestations publiques offertes aux niveaux cantonal ou communal, et la qualité du système (son architecture et les critères utilisés) par rapport à l'objectif visé. Dans le premier cas, le regard est

porté sur l'adéquation entre la répartition des tâches et le système péréquatif, peu importe l'organisation de l'un ou de l'autre. L'objectif est de déterminer si les tâches de compétences communales ou cantonales sont attribuées au niveau de gouvernement approprié et si la péréquation répond correctement à cette répartition. En ce qui concerne le second facteur, la qualité du système, c'est la mécanique péréquative qui est évaluée sous l'angle de l'efficacité et de l'efficience. Cette seconde approche retiendra notre attention dans ce rapport.

L'analyse proposée ici ne s'intéresse pas aux enjeux politiques, mais économique de la péréquation. L'existence d'un système de solidarité entre les communes n'est pas discutée, tout comme le type de solidarité et leur intensité. Il n'est donc pas question de chercher l'origine des débats politiques qui ont conduit à la situation actuelle, mais de se focaliser sur le sens et les conséquences des flux financiers.

Si tous les systèmes sont perfectibles, il ne faut pas perdre de vue que quelles que soient les solutions choisies aujourd'hui ou pour demain, quels que soient les indicateurs retenus et leur combinaison, la bonne qualité du système ne répond encore pas à l'intensité de la solidarité souhaitée. Cette question n'est pas une difficulté technique, mais politique dont la réponse est la recherche d'un équilibre entre les communes vaudoises. La complexité de cette réflexion n'est pas une question de neutralité ou non de spécialistes de la question : les aspects techniques et leurs conséquences financières sont accessibles à tous. La difficulté ne provient pas des critères à retenir, mais plutôt de leur intensité dans le système. La complication ne provient pas de la mesure du potentiel fiscal des communes, mais de l'amplitude des flux financiers qu'il engendre. La difficulté n'est pas économique, mais politique. Et pour cela, l'UCV œuvre en faveur de toutes les communes en cherchant les équilibres financiers et politiques et en communiquant de manière importante, afin que les élus communaux puissent mener le débat politique dans les meilleures conditions.

Le premier chapitre de ce rapport esquisse une approche économique d'analyse de la répartition des tâches entre le canton et les communes. Le second traite de quelques aspects d'application d'un système péréquatif, basé sur une approche théorique en la matière. Ces différents éléments permettront de mieux comprendre l'approche

analytique. Nous faisons l'impasse d'une recontextualisation historique du système péréquatif actuel, ainsi que des enjeux politiques. Le troisième chapitre présente les critères d'analyse de la péréquation, ainsi que les résultats de l'analyse synthétisés dans un tableau. Cette présentation permet également de mettre en regard le sys-

tème vaudois avec d'autres systèmes péréquatifs. Le quatrième chapitre propose une analyse critique du système vaudois avec un ensemble de réflexions qui seront utiles à la réforme péréquative. Enfin, la conclusion pose quelques jalons pour la suite des travaux.

Le document « La péréquation en questions », disponible sur le site Internet de l'UCV², fait partie intégrante du présent rapport. Il explique en détail le système péréquatif vaudois.

1. RÉPARTITION DES TÂCHES

Comme nous l'avons mentionné, ce rapport n'a pas pour objectif d'analyser la répartition des tâches entre le canton et les communes. Toutefois, nous esquissons ici une approche économique, afin de montrer la relation entre cette thématique et le système péréquatif.

Trois critères d'analyse peuvent être utilisés afin de mieux appréhender une répartition des tâches : le décideur, le payeur et le bénéficiaire d'une politique publique.

- **Décideur** : il s'agit de déterminer qui, du canton et/ou des communes, décide de la mise en œuvre d'une politique publique donnée. Nous ne distinguons volontairement que deux niveaux de décisions : communal ou cantonal. Une collaboration intercommunale est considérée comme le niveau communal, même si la réalité est parfois plus complexe.
- **Payeur** : il s'agit de déterminer qui, du canton et/ou des communes, paie les prestations offertes dans le cadre d'une politique publique. Les acteurs privés sont exclus de l'analyse.
- **Bénéficiaire** : il s'agit de déterminer qui bénéficie des prestations réalisées dans le cadre d'une politique publique. Lorsque les bénéficiaires ne sont pas des acteurs politico-administratifs, ils seront classés en fonction du caractère discriminatoire de résidence. Par exemple, faut-il être habitant d'une commune pour bénéficier d'une prestation ou simplement habitant du canton ?

En analysant sommairement la Constitution vaudoise, seule des listes vagues de prestations publiques y sont énumérées. Il est difficile d'identifier les trois critères cités précédemment. Une analyse systématique de chaque loi cantonale, règlement ou ordonnance d'application permettrait d'identifier au plus près de la réalité ces différents critères. Toutefois, une telle étude constituerait un avantage certain dans le cadre d'une réforme péréquative.

Comme nous l'avons mentionné, un système péréquatif est une réponse à la répartition des

tâches. Par conséquent, l'identification des décideurs, des payeurs et des bénéficiaires des différentes politiques publiques permet de mieux en comprendre les enjeux, et ainsi apporter une solution péréquative plus adaptée. Par exemple, la mise en œuvre de l'école obligatoire est particulièrement représentative à cet égard. En considérant que l'école publique doit être « la même pour tous » sur le territoire cantonal et que les constructions scolaires, ainsi que les transports scolaires, sont de compétences des communes, il convient de se poser la question suivante : est-ce que le système péréquatif doit apporter une

² www.ucv.ch/perequation

réponse appropriée à l'ensemble des communes sur cette thématique ? En d'autres termes, est-ce que les redistributions péréquatives doivent tenir compte des besoins en matière scolaire, afin d'assurer aux communes les moyens financiers nécessaires pour produire cette prestation ? La réponse péréquative vaudoise à cette question se situe actuellement au niveau des dépenses thématiques liées aux transports scolaires (soumises à conditions : plafonnement global et prise en charge conditionnée). Dans d'autres cantons, la répartition des tâches est différente, les réponses péréquatives également. Par exemple, dans le

canton de Fribourg, la péréquation des besoins a intégré le nombre d'élèves par commune dans son indice des besoins. Dans ce cas, l'indicateur du nombre d'élèves possède l'avantage de considérer les transports scolaires, le domaine parascolaire et les infrastructures scolaires et parascolaires. Cette réponse serait-elle également appropriée dans le canton de Vaud, tenant compte de la répartition des tâches ? La question peut être soulevée et la comparaison entre systèmes péréquatifs a le mérite de susciter la réflexion et esquisser des solutions.

2. APPLICATIONS PÉRÉQUATIVES

Une péréquation est un instrument destiné à compenser certains déséquilibres liés à des différences au niveau des ressources financières à disposition des collectivités locales (péréquation des ressources) et/ou au niveau de la production des services publics (compensation des charges - péréquation des besoins), tenant compte de la répartition des tâches. C'est un instrument qui permet d'introduire de la solidarité entre communes. Nous allons brièvement présenter différentes applications péréquatives qui peuvent être combinées dans le cadre d'un système péréquatif.

Péréquation des ressources

Une péréquation des ressources consiste à effectuer des transferts financiers entre les collectivités locales d'un même canton, afin de compenser les différences de capacité financière dues aux différences de capacité contributive de leurs contribuables. Le potentiel fiscal d'une commune représente sa capacité financière normalisée et relative, à savoir une mesure comparable entre communes. À charge fiscale comparable³, le potentiel fiscal de chaque commune est différent. Ceci signifie que toutes les communes ne disposent pas des mêmes ressources financières pour

financer le ménage communal, et donc pour fournir les prestations qui leur incombent. Afin que les communes puissent délivrer des services publics comparables, en termes de quantité et de qualité, une péréquation des ressources réalise des transferts financiers entre les communes, afin de compenser les différences de potentiel fiscal (rapprocher de la moyenne des communes).

³ Le potentiel fiscal est mesuré à l'aide de la valeur du point d'impôt communal dans le système péréquatif vaudois.

Péréquation des besoins – compensation des charges

Une péréquation des besoins consiste à réaliser des transferts financiers entre les communes (horizontale) et/ou entre le canton et les communes (verticale), afin de compenser des disparités de besoins/coûts, pour des raisons démographique, topographiques, sociodémographiques, etc. La production de certaines prestations publiques est plus ou moins onéreuse en fonction de l'intensité de la demande, des opportunités à réaliser des économies d'échelle ou de la nature des coûts. Par exemple, une commune de montagne n'a pas les mêmes coûts pour construire et entretenir ses

infrastructures de transports, en particulier les routes, qu'une commune de plaine. De même, une collectivité qui joue le rôle de ville-centre a des demandes plus élevées pour certaines prestations publiques, comme l'aide sociale ou la mise à disposition d'infrastructures spécifiques, ainsi que des effets d'encombrement et de débordement. Les transferts financiers réalisés dans le cadre d'une péréquation des besoins ont donc pour but de limiter les effets négatifs de ces différences entre les communes⁴.

Système péréquatif

Dans la péréquation des ressources, comme dans la péréquation des besoins, la justification économique des transferts financiers est bien de trouver un rapport adéquat entre le facteur *ressources financières à disposition des communes* et le facteur *production des services publics*, tenant compte de leur contexte respectif. Pour la majeure partie des prestations, les communes doivent être en mesure de proposer des services comparables sur le territoire cantonal en termes de qualité et de quantité, ou tout du moins un socle de prestations de base. Cependant, un système péréquatif ne fait que compenser ces différences, il n'en traite pas les causes. En d'autres

termes, les transferts financiers ont pour objectif d'atténuer les effets négatifs des différences communales, et non les différences elles-mêmes. Si certaines caractéristiques communales ne peuvent être modifiées, en particulier les aspects topographiques ou géographiques, d'autres, au contraire, proviennent de particularités liées à la répartition des tâches entre le canton et les communes. C'est pourquoi, un désenchevêtrement des tâches peut se révéler être une étape préalable à la révision de la péréquation, afin de mieux tenir compte des spécificités communales.

Péréquation horizontale et/ou verticale

Une péréquation dite « horizontale » consiste à réaliser des transferts financiers entre des entités publiques du même niveau de gouvernement, à savoir entre communes ou entre cantons. Une péréquation dite « verticale » consiste à réaliser

des transferts financiers entre des entités publiques d'un niveau de gouvernement différent, à savoir entre le canton et les communes ou entre la Confédération et les cantons. Il est même possible d'imaginer des transferts financiers de la Confédération aux communes.

⁴ A titre d'exemple, l'objectif de la compensation des charges de la péréquation financière intercantonale est de « contrebalancer les charges involontaires et non

maîtrisables que certains cantons subissent du fait de leur développement spatial, économique et démographique », site Internet « admin.ch ».

3. ANALYSE DE LA PÉRÉQUATION

Cette partie aborde l'analyse du système péréquatif vaudois en présentant les critères utilisés, ainsi que les résultats. Nous pouvons relever que ces critères peuvent être mobilisés à nouveau dans le cadre d'une réforme sur cette thématique, afin d'évaluer les différentes solutions.

Méthode d'analyse

Afin d'analyser le système péréquatif vaudois, plusieurs critères de natures différentes sont utilisés. Nous avons regroupé ces critères en trois catégories : juridique, économique et méthodologique. Ils sont présentés ci-dessous. Nous tenons à rappeler qu'il s'agit ici d'une approche économique et non politique des péréquations vaudoises. Les raisons politiques qui auraient conduit

à l'état actuel ne peuvent être retenues comme justification économique des mécanismes de calcul. Dès lors, la recherche d'équilibres financiers par la combinaison de critères et d'éléments péréquatifs ne constitue pas un argument économique explicatif.

1. Critères juridiques

- 1.1. *Existence d'une loi consacrée à la péréquation financière* : loi en vigueur permettant de légiférer sur la péréquation financière.
- 1.2. *Niveau de précision de la loi* : degré de précision de la loi en vigueur sur le système péréquatif (identification des buts, précision sur les calculs, etc.).
- 1.3. *Existence d'un décret ou règlement relatif à la loi consacrée à la péréquation* : textes juridiques qui accompagnent la loi.
- 1.4. *Niveau de précision des décrets et règlements* : degré de précision des décrets ou règlements en vigueur sur la péréquation.
- 1.5. *Degré de dépendance des textes juridiques (loi et décret ou règlement)* : dépendance (références, renvois, etc.) des textes juridiques par rapport à d'autres lois en vigueur.
- 1.6. *Stabilité juridique du système* : en fonction de la nature et du contenu des différents textes juridiques, la stabilité du système est affectée par l'ancrage plus ou moins profond du système dans les textes. Il s'agit de distinguer les éléments précisés dans la loi, dans le décret ou le règlement, des éléments qui ne sont pas précisés dans les textes juridiques (modification du système).

2. Critères économiques

- 2.1. *Qualité instrumentale* : l'instrument péréquatif s'inscrit uniquement dans une politique de solidarité ou, au contraire, tente d'atteindre d'autres objectifs (allocatifs, efficacité productive, incitatifs, etc.).
- 2.2. *Autonomie financière* : les communes récipiendaires peuvent disposer des montants reçus sans condition ni affectation.
- 2.3. *Facilité de réformes dans d'autres domaines* : le système en place facilite la réalisation de réformes dans d'autres politiques publiques ou, au contraire, étant donné qu'il interfère avec

d'autres lois, principes de calcul ou mécanismes de financement, il est très difficile de le modifier.

- 2.4. *Transparence* : les acteurs en présence, en particulier les communes, sont correctement informés et ont accès aux documents nécessaires.
- 2.5. *Stabilité du système* : les critères et les résultats péréquatifs sont stables dans le temps.
- 2.6. *Ouverture du système* : un système est dit « ouvert » lorsque les montants redistribués (péréquation des ressources et/ou des besoins) ne conditionnent pas entièrement les attributions au(x) fonds de péréquation. Le système est en circuit « fermé » lorsque les participations sont entièrement conditionnées par les redistributions.
- 2.7. *Séparation de la péréquation des ressources de la péréquation des besoins* : le système péréquatif distingue les deux péréquations (calculs et résultats déterminés indépendamment l'une de l'autre).
- 2.8. *Péréquation verticale et/ou horizontale* : structure en place permettant de lier les niveaux de gouvernement et de définir le sens de la solidarité et de la compensation des charges (entre communes, entre canton et communes).
- 2.9. *Péréquation des ressources – qualité de l'indicateur utilisé* : indicateurs et calculs du potentiel fiscal des collectivités publiques (adéquation avec l'objectif souhaité, stabilité, précision, non manipulable, vérification et représentation).
- 2.10. *Péréquation des besoins – nature des critères* : la péréquation des besoins/charges est élaborée sur des critères de besoins, de coûts et/ou de charges effectives et sur la base d'une sélection de tâches publiques.
- 2.11. *Péréquation des besoins – choix des indicateurs* : indicateurs utilisés pour représenter les besoins/charges pris en compte dans la péréquation.

3. Critères méthodologiques

- 3.1. *Période de référence* : période de référence utilisée dans les différents calculs péréquatifs.
- 3.2. *Evaluation du système* : mesures d'évaluation du système péréquatif en place.

Résultats

Le tableau ci-dessous reprend chaque critère présenté précédemment pour le système péréquatif vaudois. Dans la colonne Remarques figurent quelques éléments pertinents relevés dans d'autres systèmes péréquatifs.

Tableau 3-1 : Analyse du système péréquatif vaudois

Critères	Descriptifs	Remarques
1. Juridiques		
1.1. Existence d'une loi consacrée à la péréquation financière	Oui : il s'agit de la loi du 15 juin 2010 sur les péréquations intercommunales du Canton de Vaud (LPIC), plusieurs fois modifiée depuis son entrée en vigueur.	Tous les systèmes péréquatifs étudiés disposent d'une loi propre.
1.2. Niveau de précision de la loi	Faible : seuls les buts et les principes généraux figurent dans la loi.	Dans d'autres lois cantonales, le niveau de précision de la loi est élevé. En plus des buts et des principes généraux, figurent également les formules de calculs.
1.3. Existence d'un décret ou règlement relatif à la loi consacrée à la péréquation	Oui : il s'agit du décret du 15 juin 2010 fixant pour les années 2011 à 2018 les modalités d'application de la loi sur les péréquations intercommunales (DLPIC), modifié depuis son entrée en vigueur, et le règlement du 15 janvier 2001 sur le fonds de péréquation.	-
1.4. Niveau de précision du décret et règlement	Moyen : le décret précise certains principes généraux figurant dans la loi, tout en laissant une certaine marge de manœuvre d'application de la loi, en particulier dans les formules de calculs.	Dans d'autres cas de figure, une ordonnance peut préciser les résultats des calculs péréquatifs pour l'année en cours.
1.5. Degré de dépendance des textes juridiques	Fort : les résultats péréquatifs dépendent en partie du montant total des politiques sociales spécifiées à l'art. 15 de la loi du 24 novembre 2003 sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF). D'autres politiques publiques, comme le financement de la police, dépendent du système péréquatif.	Dans la plupart des autres systèmes péréquatifs, la dépendance est considérée comme faible. Ceci signifie que les résultats péréquatifs ne sont pas directement influencés par d'autres politiques publiques.
1.6. Stabilité juridique du système	Moyenne : le niveau de précision de la loi étant relativement faible, une partie des critères utilisés ne sont précisés que dans le décret (exemple des dépenses thématiques). Certains calculs réalisés ne sont inscrits juridiquement nulle part.	Dans certains cantons, les formules de calculs étant inscrites dans une loi, la stabilité juridique du système est plus forte.
2. Economiques		
2.1. Qualité instrumentale	Le système péréquatif vaudois, en tant qu'instrument, est utilisé dans plusieurs buts : péréquatif, incitatif et pour le financement des dépenses de la politique sociale.	En principe, comme c'est le cas dans d'autres cantons, la péréquation ne devrait poursuivre qu'un objectif de solidarité entre les communes.

Critères	Descriptifs	Remarques
2.2. Autonomie financière	Totale, excepté sur le dispositif du plafond de la charge fiscale, même s'il est impossible d'en vérifier les conditions.	Dans tous les systèmes étudiés, les communes disposent des redistributions financières comme elles l'entendent.
2.3. Facilité de réforme dans d'autres domaines	Faible : le système péréquatif ne facilite pas les réformes dans d'autres domaines publics, car il est en lien avec la politique sociale, la politique des transports, la politique scolaire et la politique de la sylviculture. Dans ces domaines, le système péréquatif prend en compte des charges effectives. D'autres domaines peuvent également être affectés, comme le financement de la police.	En principe, seule une nouvelle répartition des tâches entre le canton et les communes devrait influencer la pertinence du système et supposer de le revoir.
2.4. Transparence	Malgré la complexité du système, la transparence est assurée par la communication de la loi, du décret, du règlement, des fichiers de calculs et des résultats.	-
2.5. Stabilité du système	Moyenne : la stabilité du système péréquatif vaudois dépend en partie de la politique sociale et des modifications potentielles du décret. De plus, en particulier pour les communes de petite taille (en nombre d'habitants), la variation des prélèvements conjoncturels peut fortement influencer les résultats. Ceci est notamment dû à la période de référence utilisée pour les calculs (une seule année). D'autres facteurs peuvent affecter la stabilité du système, comme le comportement des acteurs (canton et communes) ou la volatilité et l'augmentation constante de certains indicateurs utilisés (en particulier le nombre d'habitants).	-
2.6. Ouverture du système	Non : le système péréquatif vaudois est en circuit fermé. Les redistributions (péréquation directe) et la facture sociale (péréquation indirecte) conditionnent l'alimentation financière du système.	Dans le cas d'autres systèmes péréquatifs, le système est dit ouvert, ce qui signifie que les redistributions péréquatives sont limitées par l'alimentation (fonds de péréquation) ou par l'intensité de la solidarité (péréquation des ressources).
2.7. Séparation des ressources et des besoins/charges	Non : il n'y a pas de séparation de la péréquation des ressources et de la péréquation des besoins/charges	D'autres systèmes péréquatifs appliquent une séparation claire des deux types de péréquation.
2.8. Péréquation verticale et/ou horizontale	Le système est organisé selon un principe d'horizontalité (entre les communes). La répartition de la facture sociale n'est pas considérée comme une péréquation horizontale.	En principe, la péréquation des ressources est horizontale (entre les communes) et la péréquation des besoins/charges est verticale et/ou horizontale.

Critères	Descriptifs	Remarques
2.9. Péréquation des ressources – qualité des indicateurs utilisés	<p>La valeur du point d'impôt communal par habitant (VPIC_h) et la valeur du point d'impôt communal écrêté par habitant (VPICE_h) servent de base pour les calculs de certains mécanismes de répartition (écrêtage, facture sociale, couche solidarité, dépenses thématiques, alimentation du fonds de péréquation, plafonds). La VPICE_h est un indicateur qui va disparaître d'ici à 2019, seule la VPIC_h sera considérée.</p> <p>Le calcul de la VPIC_h ne permet pas d'obtenir un indicateur totalement fiable sur le potentiel fiscal réel des communes. Ceci s'explique par deux raisons principales. La première étant que pour le calcul de la VPIC_h, le rendement des impôts considérés est divisé par le coefficient fiscal (taux d'impôt). Or, ce dernier ne s'applique pas à tous les impôts pris en compte (par exemple, l'impôt foncier). La seconde raison provient des conditions fiscales vaudoises qui peuvent potentiellement biaiser le calcul, sur le rendement d'impôt provenant de contribuables au forfait fiscal ou ayant atteint le bouclier fiscal.</p>	<p>Par exemple, la péréquation des ressources fribourgeoise utilise un indice du potentiel fiscal (IPF) par habitant. Le calcul de cet indice permet d'obtenir une bonne représentation de la capacité financière des communes. En effet, l'indice est normalisé individuellement (par commune) sur une base comparable (coefficient cantonal). Les impôts considérés sont pondérés selon leur poids dans les revenus fiscaux communaux, lissés sur une période de référence de trois ans et pris en compte sur la base des années fiscales et non comptables.</p>
2.10. Péréquation des besoins/charges - nature des critères	<p>Indicateurs de besoins (habitants par commune pour la couche population) et indicateurs de charges à la norme (dépenses thématiques).</p> <p>Population : il s'agit de tenir compte de toutes les tâches publiques dont les charges peuvent être influencées par le nombre d'habitants, exceptés les domaines autofinancés par des taxes. Les redistributions sur la base de cet indicateur doivent donc compenser l'ensemble de ces tâches.</p> <p>Dépenses pour les transports scolaires : les redistributions tiennent compte des dépenses effectives dans ce domaine et doivent permettre d'accompagner la politique publique de l'école obligatoire.</p> <p>Dépenses pour les transports publics : les redistributions tiennent compte des dépenses effectives dans ce domaine et doivent permettre d'accompagner la politique des transports publics.</p> <p>Dépenses pour les routes : les redistributions tiennent compte des dépenses effectives dans ce domaine et doivent permettre d'accompagner la tâche d'entretien des routes communales.</p> <p>Dépenses pour la sylviculture (forêts) : les redistributions tiennent compte des dépenses effectives dans ce domaine et doivent permettre d'accompagner la tâche communale d'entretien des forêts.</p>	<p>Par exemple, la péréquation des besoins fribourgeoise utilise un indicateur de besoins, synthétisé dans un indice des besoins pondérés. La somme répartie par le biais de cet indice est de 50% de celle de la péréquation des ressources.</p> <p>Densité de la population : ce critère prend en compte des besoins dans les domaines de l'ordre public, des transports et de l'aide sociale.</p> <p>Taux d'activité économique : ce critère prend en compte des besoins dans les domaines de l'ordre public et les transports.</p> <p>Taux de croissance démographique : ce critère prend en compte des besoins dans les domaines de l'ordre public et des transports.</p> <p>Personnes âgées : ce critère prend en compte des besoins pour les homes médicalisés, les soins ambulatoires, les résidences pour personnes âgées, etc.</p> <p>Elèves : ce critère prend en compte des besoins pour l'école obligatoire.</p> <p>D'autres critères sont utilisés dans d'autres systèmes péréquatifs, comme la situation socio-économique, la situation topographique (altitude) ou l'existence de centre-urbains.</p>

Critères	Descriptifs	Remarques
2.11. Péréquation des besoins/charges – choix des indicateurs	Nombre d'habitants (population) ; dépenses des comptes de fonctionnement (transports scolaires, transports publics, routes et sylviculture), avec charge à la norme (prise en compte à partir d'un certain plafond).	Un indice des besoins est couramment utilisé dans les péréquations des besoins. Les différents critères qu'il intègre sont généralement pondérés sur la base d'un choix politique ou au contraire en fonction des dépenses effectives qu'il représente
3. Méthodologie		
3.1. Période de référence	Une année, t-2	Certains systèmes utilisent une moyenne sur deux ou trois ans.
3.2. Evaluation du système	Aucune mesure	Dans certains cantons, une évaluation périodique du système, notamment par rapport à la répartition des tâches, ou suite à une modification majeure, est prévue.

4. ANALYSE CRITIQUE ET ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION

Niveau de précision de la loi (1.2.)

Nous l'avons vu, le système péréquatif vaudois n'est que peu précisé dans la loi et son décret. Deux avantages certains peuvent être relevés en ce qui concerne un niveau de précision élevé de la loi. Le premier concerne la maîtrise, par les élus politiques, de la mise en œuvre de la loi. En effet, plus les textes juridiques précisent les éléments d'application, moins l'administration en charge est en mesure de s'approprier ou influencer le système.

Le second avantage a trait à la stabilité (juridique) du système. Les éléments contenus dans une loi sont plus difficilement modifiables que ceux contenus dans un décret ou pire, absents de tout texte juridique.

Réflexion

Le niveau de précision dans la loi a une influence sur la mise en place du système et son évolution. Il est donc indispensable de définir quels éléments doivent être précisés à quel niveau.

Degré de dépendance des textes juridiques (1.5)

Le système péréquatif vaudois prend en considération d'autres politiques publiques, en particulier l'aide sociale. Une modification de la LOF peut potentiellement avoir des répercussions sur l'ensemble de la péréquation. Dans de telles conditions, le système péréquatif devient dépendant des politiques publiques qu'il intègre totalement ou partiellement. Les réformes deviennent plus difficiles à élaborer et mettre en œuvre.

Réflexion

Une révision de la péréquation devrait permettre de repenser les réponses souhaitées à la répartition des tâches entre le canton et les communes, voire la répartition des tâches elle-même. Les mécanismes péréquatifs devraient éviter d'intégrer trop fortement les différentes politiques publiques. De même, le système péréquatif ne doit pas constituer une entrave aux réformes publiques (RIE IV, police, construction scolaire, etc.) (voir aussi point suivant).

Qualité instrumentale et facilité de réforme dans d'autres domaines (2.1 – 2.3)

Un principe bien connu en économie politique est « un instrument, un but ». Ceci signifie qu'il n'est pas opportun d'utiliser plusieurs instruments pour atteindre un but, notamment parce qu'il devient difficile de déterminer les implications et les répercussions de chacun d'entre eux. C'est notamment le cas lorsqu'un système péréquatif est mis en place et que d'autres systèmes de solidarité viennent se superposer dans différents domaines. Nous pensons ici à certaines clés de ré-

partition pour le financement de certaines prestations publiques intercommunales (collaborations intercommunales). Il n'est plus possible de déterminer dans quelle mesure le système péréquatif joue son rôle de solidarité et de redistribution, et dans quelle mesure les autres systèmes de solidarité viennent accentuer ce phénomène.

Le principe « un instrument, un but » signifie également que l'instrument utilisé doit viser un seul

but et non plusieurs. Or, dans le système péréquatif vaudois, comme il est mentionné dans l'article 1 de la LPIC, les objectifs sont multiples : péréquatif, fusions de communes et répartition de la facture sociale. En ayant plusieurs objectifs, l'instrument utilisé devient nécessairement plus complexe, voire compliqué, à mettre en place.

En principe, les transferts financiers péréquatifs ne devraient pas servir à d'autres objectifs que ceux destinés à résoudre un déséquilibre fiscal horizontal (péréquation des ressources) ou des différences de coûts ou de besoins dans la production des services publics (péréquation des besoins). Si un déséquilibre entre les ressources à disposition des communes et les tâches qui leur incombent persiste, malgré un système péréquatif efficace, c'est du côté de la répartition des tâches entre le canton et les communes que la solution doit être envisagée. Ceci suppose également que les difficultés engendrées par une conjoncture économique difficile ou par un développement régional insuffisant (activité économique) ne doivent pas être traitées par le système péréquatif, mais par des mesures spécifiques (mesures incitatives, etc.).

La qualité instrumentale du système permet également de faciliter les réformes dans d'autres domaines. Ceci ne signifie pas pour autant que le système péréquatif doit totalement ignorer les différentes politiques publiques, mais plutôt chercher à être en adéquation avec elles. Nous rappelons encore une fois que la péréquation est une réponse. Ainsi, les critères utilisés, notamment en termes d'évaluation des besoins, doivent être cohérents avec les différentes politiques publiques. Prenons l'exemple de la péréquation financière

fribourgeoise. Avant sa refonte totale en 2011, selon la loi du 16 novembre 2009 (LPFI), le critère de densité de la population était utilisé en considérant que plus la densité était faible, plus il y avait de besoins : moins d'habitants sur une surface plus grande signifiait des coûts plus importants par habitant pour financer les infrastructures, notamment routières. Depuis la péréquation de 2011, tenant compte de l'évolution de la politique d'aménagement du territoire, ainsi que celle des agglomérations, le canton de Fribourg a intégré l'objectif d'une meilleure densification de la population, afin de lutter contre l'étalement urbain et les coûts engendrés par ce dernier. Par conséquent, le critère de densité est toujours utilisé dans la péréquation des besoins, mais les résultats sont utilisés différemment : une forte densité signifie pour une commune des besoins plus importants concernant notamment les coûts d'encombrement et les effets de débordement (politique culturelle, sportive, etc.).

Réflexion

Les objectifs d'un système péréquatif doivent être ciblés correctement et de manière appropriée, sans s'écarter du rôle de renforcement de la solidarité entre les communes. La redistribution plus équitable des ressources entre les communes et la redistribution de moyens financiers permettant aux communes d'assumer leurs tâches de manière autonome devraient constituer le fil conducteur des futures réflexions sur le sujet. La recherche d'une bonne qualité instrumentale, avec des indicateurs adéquats, est primordiale dans le cadre d'une révision du système actuel.

Stabilité du système (2.5)

Il est possible de distinguer deux types d'instabilités relatives au système péréquatif : une instabilité provenant d'éléments internes à la péréquation et une instabilité provoquée par des facteurs externes au système. Une instabilité interne se produit lorsqu'un élément du système (critères, indicateurs, données, etc.) est potentiellement la

source d'effets non souhaités, fortement variables ou difficilement prévisibles. Dans le système péréquatif vaudois, l'exemple des prélèvements conjoncturels est significatif à ce sujet. Ces recettes reposent sur une assiette de contribuables pouvant être très fortement volatile d'une année à l'autre. L'impôt sur les successions

et les donations reflète bien cet état de fait, en particulier dans les communes de petite taille. Un second exemple est celui du critère du nombre d'habitants utilisé dans la couche population qui doit permettre d'évaluer un ensemble de besoins (non définis par ailleurs). En redistribuant des montants en fonction du nombre d'habitants, et en calant le financement du système en fonction de ces mêmes redistributions (circuit « fermé », voir 2.6), la participation des communes augmente mécaniquement avec l'augmentation de la population.

Une instabilité externe provient de l'environnement du système péréquatif ou des acteurs qui y prennent part. Comme l'instabilité interne, elle est la source d'effets négatifs qui ont des répercussions dans le système. À titre d'exemples, nous pouvons citer un faible degré de précision de la

loi (voir 1.2), un fort degré de dépendance des textes juridiques (voir 1.5), ou encore la prise en compte de coûts réels (charges de fonctionnement des communes) et non de besoins (voir 2.10.).

Réflexion

D'une manière générale, la stabilité du système est très importante pour deux raisons au moins : la viabilité et la prévisibilité qu'il offre aux communes. Lorsqu'un système n'est pas stable, les tentatives d'adaptation et de modification sont nombreuses, ce qui, à terme, peut créer également une forme d'instabilité. Il est nécessaire de réfléchir à des solutions qui permettent d'apporter cette stabilité, tenant compte à la fois de l'architecture du système et de son environnement.

Ouverture du système (2.6)

L'ouverture du système signifie que celui-ci possède une soupape de sécurité en matière de transferts financiers. En d'autres termes, les transferts financiers sont limités par un montant maximum à distribuer ou à redistribuer, en fonction d'une variable externe au mécanisme de calcul. C'est le cas de la péréquation des besoins du Canton de Fribourg. La somme à répartir annuellement au titre de la péréquation des besoins correspond à 50% du montant de la somme annuelle à répartir au titre de la péréquation des ressources (art. 14 LPFI). Ce mécanisme permet de s'assurer que quels que soient les critères des besoins utilisés, des limites permettent de prévenir des effets non souhaités en ce qui concerne l'évolution des transferts financiers globaux (voir point précédent 2.5). Dans un système à circuit fermé, les montants redistribués aux communes déterminent l'alimentation du fonds de péréquation. C'est le cas de la péréquation vaudoise : « 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 »

(art. 7 LPIC). Les plafonds existants ne permettent pas d'offrir cette soupape de sécurité nécessaire, ils ne limitent que les redistributions ou les participations entre les communes. Pour preuve, le plafond de la charge fiscale maximale à ne pas dépasser (art. 8, al. e LPIC, précisé dans art. 6 DLPIC) est fixé au taux de 85 points. Ce taux correspond au coefficient (taux) d'impôt des personnes physiques et morales des communes. Or, les nombreux transferts de compétences et de charges, entendez par là les « bascules d'impôt » entre le canton et les communes, rendent ce niveau de 85 peu pertinent.

Dans la péréquation intercantonale, un mécanisme intéressant est la protection du classement des cantons. Ces derniers sont classés selon leur capacité financière dans la péréquation des ressources. En d'autres termes, les cantons peuvent être ordonnés selon leur potentiel fiscal. Ce classement est réalisé avant les transferts financiers péréquatifs des ressources, puis une nouvelle fois après. La protection du classement impose que les transferts financiers ne doivent pas modifier la place des cantons (art. 6, al. 1 PFCC). Ce principe est très intéressant à bien des égards, en

particulier parce qu'il définit en partie le type de solidarité souhaitée entre les cantons, mais également parce que le système doit être suffisamment clair et lisible pour permettre d'appliquer ce principe.

Réflexion

Un système péréquatif ouvert signifie, par exemple, de mettre des limites claires mais évolutives aux différents mécanismes péréquatifs. L'ouverture d'un système permet également d'assurer la stabilité et la viabilité (voir point précédent) nécessaires à la péréquation financière.

Séparation des ressources et des besoins/charges (2.7)

La séparation de la péréquation des ressources de la péréquation des besoins/charges est un élément important dans un système péréquatif. Tout d'abord, il permet une plus grande lisibilité et clarté des résultats obtenus par chaque péréquation. Les communes peuvent facilement comprendre pourquoi et comment elles participent et bénéficient au système. Ensuite, les deux péréquations reposent sur une logique différente : la péréquation des ressources consiste à réaliser des transferts financiers entre les collectivités publiques dont le but est redistributif, sur la base de

leur capacité financière (potentiel fiscal). Par contre, la péréquation des besoins est une (re)distribution de moyens financiers entre les collectivités publiques, afin de compenser des écarts de besoins et/ou de coûts pour la mise en œuvre d'une ou plusieurs politiques publiques.

Enfin, la séparation de ces péréquations permet également de mieux s'adapter aux situations particulières de chaque commune, dont il est possible de résumer les cas de figure à l'aide du tableau ci-après.

Tableau 4-1 : Situations types des communes selon leurs ressources et leurs besoins

Capacité financière \ Besoins	Besoins		
	Forts	Moyens	Faibles
Forte	1		2
Moyenne			
Faible	3		4

En partant du principe que la capacité financière d'une collectivité publique ne peut pas être évaluée dans l'absolu, elle doit nécessairement l'être par comparaison avec d'autres. La moyenne des communes en termes de potentiel fiscal peut être utilisée comme norme de référence. De même, l'identification et l'évaluation des besoins à prendre en considération passe par l'établissement de normes, définies par une moyenne, par un système de plafond, ou encore par une référence arbitraire. Les communes auront donc plus ou moins de besoins, qui peuvent être regroupés autour d'une ou plusieurs normes.

Le tableau ci-dessus montre qu'en dehors des axes horizontaux et verticaux que représentent les moyennes des ressources et des besoins (en gris), il existe quatre pôles : (1) une commune à forte capacité financière et à forts besoins ; (2) une commune à forte capacité financière et à faibles besoins ; (3) une commune à faible capacité financière et à forts besoins ; (4) une commune à faible capacité financière et à faibles besoins. La séparation de la péréquation des ressources de la péréquation des besoins doit permettre d'identifier ces différentes situations, afin

qu'elles soient mieux pilotées et ainsi produire les effets souhaités.

Réflexion

A l'image des dernières réformes dans le domaine, tant au niveau des cantons qu'au niveau

intercantonal, une meilleure distinction de ces situations types permet d'apporter une certaine clarté aux transferts financiers, mais également aux débats politiques sur le sujet. La recherche de solutions péréquatives allant dans ce sens est sans doute profitable dans le cadre d'une réforme.

Péréquations horizontale et/ou verticale (2.8)

Comme nous l'avons présenté, les péréquations vaudoises sont uniquement basées sur un système horizontal. La facture sociale partagée entre le canton et les communes ne peut pas être considérée comme un système péréquatif, car il n'est pas redistributif et est affecté à une tâche particulière. A ce sujet, le financement de la facture sociale est uniquement une participation des communes basée sur leur capacité financière. Le système de financement est en majeure partie solidaire (écrêtage et répartition du solde), mais il ne s'agit en rien d'une péréquation des ressources.

Réflexion

Les études montrent qu'il n'existe pas véritablement de bonnes pratiques concernant cette question. Cependant, la structure de financement devrait être adaptée à la répartition des tâches entre le canton et les communes, et à la capacité qu'ont les communes à faire face aux charges qui leur incombent. Il est nécessaire d'explorer toutes les pistes dans ce domaine.

Péréquation des ressources – qualité de l'indicateur utilisé (2.9)

La mesure de la capacité financière est essentielle dans la péréquation des ressources. Pour rappel, la capacité financière d'une collectivité publique évalue les ressources financières dont elle peut disposer, afin de financer son budget de fonctionnement. Ces ressources proviennent généralement du rendement des impôts qu'elle pourrait prélever. Le potentiel fiscal représente cette capacité financière, mais normalisée et relative, à savoir une mesure qui est comparable entre les communes.

Dans le système vaudois, le potentiel fiscal est mesuré par la valeur du point d'impôt communal par habitant (VPICH)⁵. Le potentiel fiscal est utilisé pour calculer le solde de la part communale

à la facture sociale, l'attribution au fonds de péréquation, l'évaluation de la plupart des plafonds, notamment ceux des dépenses thématiques, ainsi que la couche solidarité⁶.

Nous l'avons vu, le calcul de la VPICH pose quelques difficultés de mesure du potentiel fiscal, ainsi que de volatilité, il peut sans aucun doute être amélioré. De plus, comme la VPICH est un indice utilisé à de nombreuses reprises dans le système péréquatif, il n'est plus vraiment possible d'évaluer les incidences réelles à être une commune à forte capacité financière (commune écrêtée), à moyenne capacité financière (pas écrêtée mais ne bénéficiant pas de la couche solidarité), ou à faible capacité financière (bénéficiant de la couche solidarité).

⁵ Jusqu'en 2019, la valeur du point d'impôt écrêté, partiellement, fait référence.

⁶ La couche solidarité est en réalité le seul véritable mécanisme qui s'apparente à une péréquation des ressources, mais justifié par des principes de besoins.

Réflexion

L'indice du potentiel fiscal des communes est un élément fondamental de tout système péréquatif. C'est pourquoi, il est nécessaire d'explorer toutes

les solutions possibles, afin d'élaborer un indice fiable, compréhensible et stable. La méthode utilisée dans le système péréquatif fribourgeois⁷ est une piste intéressante, qui assure une certaine stabilité évolutive.

Péréquation des besoins – nature des critères (2.10)

Le système péréquatif fribourgeois possède un indicateur synthétique des besoins. Ceci signifie que les différents critères sont agrégés et pondérés, afin d'obtenir un indicateur global. Le système vaudois n'en a pas, chaque critère est donc pris individuellement. La loi et le règlement font l'impasse sur la nature des besoins pris en considération, excepté concernant les dépenses thématiques. En ce qui concerne la couche population, le mécanisme de redistribution est basé sur l'hypothèse que plus la commune a d'habitants, plus celle-ci a des charges de fonctionnement (particulières) élevées. L'effet souhaité est que les grandes communes bénéficient de redistributions financières du système péréquatif⁸. Les besoins pris en considération dans cette couche ne sont toutefois pas identifiés précisément. Il est donc difficile de les rattacher à des politiques publiques particulières, notamment afin d'évaluer leur évolution. En explicitant les besoins des communes pris en compte dans le système péréquatif, celui-ci est mieux adapté pour répondre à la répartition des tâches et faire face aux enjeux financiers importants.

Les dépenses thématiques sont plus précises à ce sujet, étant donné qu'il s'agit de coûts réels (dépenses de fonctionnement). Si la prise en compte de certaines dépenses communales provient avant tout de la recherche d'équilibres péréquatifs entre les différents types de communes (approche politique et non économique), ce mécanisme pousse indéniablement les collectivités à

charger les comptes concernés en développant des stratégies financières et comptables. Dès lors, les options de gestion des communes (choix politiques) ont un impact dans le système péréquatif, ce qui n'est vraisemblablement pas souhaitable. En considérant des charges de fonctionnement effectives comme un indicateur de besoin, le système produit une forme de subventionnement avec effet incitatif sur les tâches considérées (2.11). Ceci n'est cependant pas l'objectif d'une péréquation.

Une problématique similaire se produit avec l'utilisation du coefficient fiscal (taux d'impôt) pour mesurer l'effort fiscal dans la couche solidarité. Ce coefficient est le reflet avant tout d'options de gestion communales. En effet, à taux d'impôt identique, certaines communes sont écrêtées alors que d'autres bénéficient de la couche solidarité. Partant de l'hypothèse que le budget de fonctionnement doit être équilibré, la variation du taux d'impôt permet d'ajuster les recettes, en fonction du niveau des dépenses publiques. La quantité et la qualité des prestations publiques offertes, la diversité des ressources (impôts, taxes, subventions, etc.) et la capacité contributive des contribuables sont autant de facteurs qui déterminent le taux d'impôt communal, avant d'être le reflet de l'effort fiscal.

Réflexion

Elle est comprise dans le point suivant.

⁷ Pour rappel, l'indice de potentiel fiscal (IPF) est basé sur des impôts représentatifs des ressources financières communales, normalisés individuellement sur une base comparable (coefficient cantonal), pondérés selon leur poids dans les revenus fiscaux considérés par commune, lissés sur une période de référence de

trois ans et comptabilisés selon le principe des années fiscales et non comptables. Cet indicateur est uniquement mobilisé dans la péréquation des ressources.

⁸ Ce mécanisme favorise également les fusions de communes.

Péréquation des besoins/charges – choix des indicateurs (2.11)

Les indicateurs utilisés dans une péréquation des besoins sont particulièrement importants pour deux raisons au moins : ils doivent refléter correctement les besoins qu'ils représentent et participer à la stabilité du système (voir Stabilité du système (2.5)), notamment en n'intégrant pas les options de gestion des communes. Ceci est également valable dans le cas de la péréquation des ressources.

La différenciation entre besoins et charges est particulièrement importante. Un indicateur de besoin est une mesure de situation qui engendre des dépenses pour les collectivités publiques. Les choix des besoins à prendre en considération relèvent d'une approche politique et économique, mais l'adéquation entre les besoins et les indicateurs utilisés se fait sur la base de principes économiques. Comme nous l'avons relevé précédemment, l'utilisation de charges effectives comme indicateurs est problématique, une telle approche « oriente » ou « contraint » l'autonomie communale dans un certain nombre de domaines.

Les dépenses thématiques soulèvent deux problèmes différents : la prise en compte de dépenses comme indicateurs, avec les conséquences que nous avons relevées au point précédent, et les incidences que cela peut provoquer sur les politiques publiques qu'elles traitent. Les aspects liés à la qualité instrumentale et aux facilités de réforme rejoignent également ce point. Prenons l'exemple concret des dépenses liées aux transports scolaires : dépassé un certain seuil, les dépenses communales de cette tâche seront prises en compte dans le système péréquatif en vue d'un « remboursement » partiel. A priori, ce système incite les communes à favoriser la mise en place de transports scolaires, au lieu de centraliser les élèves sur des sites plus conséquents avec des horaires continus. Les options de gestion des communes concernant la mise en œuvre de l'école obligatoire ont donc une incidence sur

le système péréquatif, mais ce mécanisme péréquatif influence également la mise en œuvre de cette politique publique, pas nécessairement dans la direction souhaitée.

Réflexion

Les indicateurs utilisés dans la péréquation financière ne devraient pas pouvoir être influencés directement par les acteurs du système. Et ces mêmes indicateurs ne devraient pas influencer les choix de mise en œuvre des politiques publiques et leur financement. Dès lors, il convient d'adopter une démarche plus transparente et cohérente en la matière. Le premier pas est sans doute d'identifier les besoins des communes et de choisir, politiquement, quels sont ceux à considérer dans un système péréquatif. Ensuite, une approche économique peut étudier les indicateurs pertinents à retenir, permettant d'exclure les options de gestion communales. Enfin, ces indicateurs peuvent être combinés et pondérés, afin de trouver les équilibres politiques et économiques désirés.

Par exemple, en considérant que l'école obligatoire doit être la même sur le territoire cantonal, la péréquation pourrait tenir compte du besoin qu'ont les communes dans ce domaine. Elles doivent organiser les transports scolaires et mettre à disposition les infrastructures nécessaires. L'indicateur de besoin dans ce domaine peut être le nombre d'élèves. Peu importe que la commune transporte ou non ses élèves, qu'elle centralise ou non les infrastructures, etc., la redistribution péréquative est la même.

Un autre exemple est celui des dépenses thématiques concernant les routes. La première question est de savoir si cette tâche constitue un besoin pour les communes. Ensuite, dans le cas d'une réponse positive, l'indicateur du nombre de kilomètres de routes communales est plus approprié pour représenter les besoins dans ce domaine, que les dépenses effectives des communes. De cette manière, les options de gestion

sur l'entretien des routes, la problématique de la séparation des dépenses d'investissement et celles de fonctionnement, et la politique d'amortissement ne sont pas prises en compte et n'influencent pas les résultats du système.

Ce type de réflexion peut être fait pour n'importe quel domaine : surface en km² de forêt pour la sylviculture, nombre de personnes âgées pour les

soins à domicile et les homes, altitude pour les infrastructures plus coûteuses et dimensionnées pour les demandes de pointes dans les communes de montagne, la population pour certaines infrastructures sportives et culturelles de portée régionale ou cantonale, etc. Toutefois, dans tous ces exemples, le choix sur la nature des besoins à prendre en considération précède le choix des indicateurs et leur pondération.

5. CONCLUSION

Dans cette étude, le système péréquatif vaudois a été soumis à une analyse basée sur une approche économique, à partir de principes de finances publiques reconnus en matière de péréquation financière. Certes, peu de bonnes pratiques ont été dégagées du système en place, probablement parce qu'il est devenu, au fil des années, un système compliqué pour ne pas dire une « usine à gaz ». La dernière révision de la péréquation vaudoise ne s'est pas autorisée à revoir le système dans son entier, parce qu'il était nécessaire de ne pas perturber les équilibres à la veille d'une réforme fiscale dont les conséquences financières restent encore relativement vagues pour les communes. Aujourd'hui, deux

solutions s'offrent aux autorités politiques communales et cantonales : effacer le système actuel et recomposer un nouveau modèle tirant le meilleur parti des « bonnes pratiques » en la matière tout en s'adaptant aux spécificités locales, ou continuer à modifier le système actuel au risque de le complexifier davantage. Le Comité de l'UCV a pris le parti de réviser en profondeur le système péréquatif pour 2021. Les grandes étapes de cette réforme sont inscrites dans la Feuille de route proposée par l'UCV.

D'un point de vue de la démarche conceptuelle et en gardant à l'esprit les réflexions évoquées dans ce rapport, quelques interrogations permettent d'orienter les futures réflexions :

- La répartition des tâches entre le canton et les communes est-elle adaptée aux différentes politiques publiques, tenant compte des charges et des enjeux actuels et futurs ?
- La distinction entre une péréquation des ressources et une péréquation des besoins est-elle envisageable ? Comment traiter la facture sociale ? Quels types de péréquation (horizontale et/ou verticale) ?
- Quel indicateur du potentiel fiscal utiliser, comment le calculer, quand l'utiliser et, dans le cas d'une péréquation des ressources, quelle intensité de la solidarité ?
- Quels besoins des communes peuvent être pris en compte dans la péréquation ? Quels indicateurs utiliser et avec quelle pondération, quelle intensité de la solidarité ?

Informations

M. Gianni Saitta | Conseiller en stratégie et gestion financières publiques

021 557 81 37 | gianni.saitta@ucv.ch

Index

Autonomie financière, 6, 9	Péréquation des besoins, 4, 5, 7, 10, 13, 15, 17, 18
Bénéficiaire, 3	Péréquation des ressources, 4, 7, 10, 13, 15, 16
Besoins, 4	Péréquation financière fribourgeoise, 10, 13, 14, 17
Capacité financière, 4, 15, 16	Péréquation horizontale, 5, 7, 16
Circuit « fermé », 14	Péréquation intercantonale, 14
Collaboration intercommunale, 12	Péréquation verticale, 5, 7, 16
Couche population, 14, 17	Potentiel fiscal, 4, 15, 16
Décideur, 3	Prélèvements conjoncturels, 13
Densité de la population, 13	Protection du classement, 14
Dépenses routes, 18	Qualité instrumentale, 6, 8, 12
Dépenses thématiques, 4, 17, 18	Réforme, 6, 9, 12
Ecole obligatoire, 3, 18	Répartition des tâches, 1, 2, 3, 5, 13
Effort fiscal, 17	Stabilité du système, 7, 9, 13, 18
Nombre d'élèves, 4	Stabilité juridique, 6, 8, 12
Nombre d'habitants, 14	Transports scolaires, 18
Ouverture du système, 7, 9, 14	Valeur du point d'impôt communal, 16
Payeur, 3	