Fédération Patronale Vaudoise

DITS
A l'attention de M. Jean-Luc Schwaar
Directeur Général
Direction générale des affaires institutionnelles et des communes
Rue du château 1
1014 Lausanne

Paudex, le 30 juin 2023
JBR

Consultation : Projet de loi sur la péréquation intercommunale / Projet de loi modifiant celle du 24 novembre 2003 sur l'organisation et le financement de la politique sociale / Projet de loi modifiant celle du 13 septembre 2011 sur l'organisation policière vaudoise / Projet de décret octroyant une compensation transitoire aux communes désavantagées par le nouveau système péréquatif

Cher Monsieur,

La Fédération patronale vaudoise (FPV) est très heureuse de pouvoir prendre part à la procédure de consultation lancée par l'Etat de Vaud, sous l'égide du Département des institutions, du territoire et des sports, concernant les divers projets législatifs de mise en œuvre de la nouvelle péréquation intercommunale.

Notre prise de position s'articulera autour d'une introduction dont l'objectif sera de jauger ces projets à l'aune des grands principes directeurs de la péréquation, de remarques spécifiques sur les textes de lois soumis à consultation, avant de conclure par une appréciation générale articulée autour des perspectives du nouveau système péréquatif.

1. Introduction : remarques générales

Tout d'abord, la FPV se félicite de l'accord intervenu entre l'Etat de Vaud et l'Union des Communes Vaudoise ainsi que l'Association de Communes Vaudoises le 30 mars dernier. Même si, comme notre prise de position le soulignera plus bas, cet accord ne règle pas la totalité des points problématiques soulevés par l'ancien système de péréquation, il apporte des solutions satisfaisantes à la plupart d'entre eux.

De manière générale la doctrine dominante en matière de péréquation répugne, comme dans bien des domaines, au mélange des genres ; ainsi les deux objectifs principaux de la péréquation, soit l'atténuation des disparités de capacité financière entres entités politiques et la couverture des besoins structurels particuliers de certaines d'entre elles, sont traités séparément par le nouveau système. Le nouveau régime péréquatif intercommunal distingue clairement la péréquation des ressources (résorption des différences de capacité financière) et la péréquation des besoins, en leur assignant à chacun un rôle et un objectif bien distinct. A côté de cette définition claire des buts poursuivis, ces derniers doivent être mesurables et fondés sur des critères eux aussi simples et objectifs. Bien sûr la péréquation des ressources et celle des besoins étaient déjà présentes dans l'ancien système. Pourtant la première n'était pas le seul outil appelé à « niveler » les facultés contributives des communes (ancien système de participation à la cohésion sociale (PCS) et dépenses « thématiques »). Quant à la péréquation des besoins elle était tellement imbriquée dans celle des ressources que ce lien trop étroit la rendait difficile à gérer notamment pour certaines communes contributrices qui voyaient les coûts répartis à leur charge augmenter plus vite que leur réelle capacité financière. Le nouveau système évite ces deux écueils tout en appliquant

Route du Lac 2
1094 Paudex
Case postale 1215
1001 Lausanne
T +41 58 796 33 00
F +41 58 796 33 11

info@centrepatronal.ch
www.centrepatronal.ch

CCP 10-8898-2

des critères simples comme le revenu fiscal standardisé (ressources), la population (PCS), la surface productive, la dénivellation du territoire communal ou le nombre d'élèves (besoins structurels). Tout cela contraste avec le système actuel qui était source d'inégalité de traitement entre communes et pouvait être instrumentalisé par certaines d'entre elles (exemple des « dépenses thématiques » dans le domaine des transports, fondées sur les montants effectivement payés). En outre une inégalité criante en faveur des communes délégatrices (et au détriment des communes ayant leur propre corps de police) a été mitigée dans la nouvelle répartition de la facture policière. Enfin l'abandon des différents plafonds, inhérent au changement de système péréquatif, constitue également une avancée majeure. Globalement cette nouvelle péréquation horizontale apporte donc une clarté et une cohérence bienvenue.

En termes de péréquation verticale, les rôles et responsabilités entre canton et communes sont également beaucoup plus clairs et mieux délimités dans le nouveau régime péréquatif. La fin de la péréquation indirecte (pour les coûts de participation à la cohésion sociale notamment), déjà bannie dans les autres cantons suisses et fortement contestée en doctrine, est également un progrès méthodologique que nous saluons. De plus, le rôle des différents acteurs étatiques est maintenant assez clairement établi en termes d'allocation des tâches dans les divers segments de ce nouveau système : ainsi dorénavant la péréquation des besoins structurels est uniquement du ressort du canton tandis que la PCS n'interfère plus avec la péréquation horizontale.

Nous constatons les efforts consentis par le canton notamment :

- Le rééquilibrage de CHF 160 mios en faveur des communes dès 2025
- La diminution, dès 2026, du pourcentage de l'augmentation de la charge des dépenses PCS supportée par les communes de 33,3% à 17%
- La compensation financière temporaire destinée à atténuer les effets du passage au nouveau système pour les communes qui seront désavantagées par ce dernier

Le nouveau système péréquatif maintient néanmoins certaines distorsions qui tendent à privilégier certaines situations, ou certains choix en termes de gestion, au détriment de certains autres.

De plus les choix politiques généraux opérés peuvent se discuter et nous y reviendrons en détail dans nos remarques spécifiques sur les dispositions légales mises en consultation. Qu'il nous suffise de mentionner le seuil arbitraire de 80% de la moyenne du revenu fiscal standardisé cantonal pour devenir une commune bénéficiaire de la péréquation des ressources ainsi que de la dotation minimale ; 4 francs sur 5 de revenu fiscal standardisé des communes dont la capacité financière est au-dessus de la moyenne cantonale finira dans les comptes des communes bénéficiaires ; avouons que cette proportion est énorme et n'encourage pas les communes contributrices à suivre le chemin de l'efficience financière (les surplus dégagés finissant dans les caisses d'autres collectivités publiques…) . D'ailleurs, de notre point de vue, l'ensemble du projet gagnerait à se doter d'un volet incitatif pour encourager les communes vaudoises à une gestion efficiente des finances publiques.

2. Remarques spécifiques

<u>Projet de loi sur la péréquation intercommunale</u>

Article 2 : Définitions

La notion de ***revenu fiscal standardisé***, instrument principal de la péréquation des ressources pour déterminer la capacité financière des communes, est, selon nous, calculée de manière quelque peu biaisée pour les communes dont le coefficient communal d'impôt est inférieur à la moyenne vaudoise (67,431 en 2022). En effet les revenus fiscaux influencés par le taux d'imposition (impôt sur le revenu, la fortune, le bénéfice, le capital, impôt sur la dépense et compensation cantonale RFFA) sont divisés par le coefficient communal avant d'être multipliés par le coefficient communal moyen annuel à l'échelon du canton (supérieur à celui de la commune en question). Dès lors les communes contributrices dont le coefficient d'impôt est inférieur à la moyenne cantonale se voient inclure, dans leur revenu fiscal standardisé, des revenus fictifs qu'elles n'ont jamais touchés.

Il se produit le même effet pour les communes dont l'impôt foncier est inférieur à 1 pour mille de l'estimation fiscale des immeubles tel qu'établi à l'art. 2, al. 2.

Ainsi les efforts des communes pour se doter d'une fiscalité compétitive sont pénalisés tandis qu'on semble favoriser indirectement l'instauration d'un taux standard cantonal qui est par définition contraire à l'autonomie communale.

Article 3 : Interdiction de la péréquation indirecte

Comme souligné en introduction, il s'agit d'une innovation bienvenue dans la mesure où, sous l'ancien système, la répartition des charges entre les communes selon leur capacité contributive a entraîné des difficultés majeures pour les communes contributives. En effet certaines d'entre elles étaient confrontées à des charges (notamment la PCS) qui augmentaient plus vite que leur capacité financière à y faire face, les amenant à une forme d'asphyxie et réduisant fortement leur capacité à investir. Cette interdiction générale de la péréquation indirecte est donc une innovation bienvenue, à la fois prônée par la doctrine en finances publiques et rendue évidente par la pratique.

Article 6 : Communes contributrices et bénéficiaires

En établissant un taux de péréquation des ressources à 80%, le canton de Vaud se montre l'un des plus généreux de Suisse. Cette générosité relative semble se confirmer en chiffres absolus puisque la dotation minimale (versée par le canton et destinée à placer toutes les communes bénéficiaires à hauteur de 90% de la moyenne cantonale du revenu fiscal standardisé) ne devrait se monter, sur la base des chiffres 2022, qu'à CHF 2 mios. On peut donc en déduire qu'après péréquation, la quasi-totalité des communes (et même les moins favorisées en termes de capacité financière) seront à 90% ou plus de la moyenne cantonale. Il est permis de se demander dès lors si un seuil plus bas de taux de péréquation des ressources, de l'ordre de 70 ou 75% pour les communes bénéficiaires, ou un seuil au-delà duquel une commune devient contributrice fixé à 110% (par exemple), n'aurait pas été plus judicieux. Aux niveaux actuels en effet la péréquation des ressources semble plutôt un instrument de quasi-égalisation des capacités financières plutôt qu'un véritable outil de solidarité entre communes. Nous proposons dès lors de réévaluer régulièrement les seuils du mécanisme pour éviter une atteinte durable à l'autonomie communale et un manque d'incitation à l'adoption de mesures de gestion efficiente des finances publiques (freins aux dépenses, adéquation des dépenses aux ressources par exemple).

Article 8 : Prélèvements conjoncturels

Le maintien des prélèvements conjoncturels n'est en soi pas discuté. Le fait notamment que ces prélèvements ne soient plus consacrés au financement de la PCS mais fassent partie de la péréquation des ressources est d'ailleurs une évolution positive et logique à la fois. Toutefois on peut légitimement s'interroger sur le bien-fondé d'un système qui fait qu'une commune qui a des taux bas en termes d'impôt sur les successions, sur les gains immobiliers ou les droits de mutation reçoive mécaniquement davantage qu'une commune qui possède des barèmes plus élevés pour ces prélèvements. Un système qui tendrait à neutraliser les distorsions en termes de taux pratiqués nous paraitrait préférable au pot commun sans correctif tel que défini à l'Article 8.

Article 9ss : Péréquation des besoins structurels

Cette nouvelle forme de péréquation des besoins s'inspire « mutatis mutandis » de ce qui se fait déjà au niveau fédéral et constitue une nouveauté bienvenue. Elle remplace avantageusement les dépenses thématiques de l'ancien système, qui cumulaient le double défaut d'être fondées sur les paiements effectifs des communes et d'être financées selon la capacité financière de ces dernières. Les critères de répartition adoptés sont globalement (à l'exception de deux d'entre eux, voir ci-dessous) cohérents et objectifs et nous saluons le fait que tous ces besoins structurels sont maintenant financés par le canton.

Article 11 : Surface productive

Selon nous, on ne peut pas considérer de la même manière tous les types de surface productive. En effet les surfaces d'habitats et d'infrastructures d'un côté, les surfaces

agricoles et les surfaces forestières de l'autre génèrent des besoins structurels différents et sans doute plus importants pour les deux premières, plus gourmandes en services publics de tout genre. Ainsi une pondération des divers types de surfaces aurait sans doute été plus judicieuse.

Article 12 : Altitude et déclivité

Une remarque mineure ici : le choix des critères retenus, respectivement 700 et 650 mètres d'altitude, manquent de clarté à notre sens et risquerait potentiellement d'englober (pour autant qu'elles remplissent les critères de déclivité ce qui est déjà moins certain) des communes relativement proches des centres urbains. On aurait pu retenir comme seuil d'octroi l'altitude moyenne du canton soit 827 mètres.

Article 14 : Compensation des charges particulières des villes :Transports urbains

Dans la mesure où on parle ici encore de frais effectifs non pondérés ou limités, les procédures d'audit et de contrôle des coûts, en cas de déficit d'exploitation devront être renforcées, et les raisons fondamentales du déficit pleinement justifiées et en lien direct avec l'exploitation (et non les activités annexes).

Article 15 : Compensation des charges particulières des villes : Population

Cette reprise d'un schéma de la péréquation directe du système précédent se justifie pleinement au vu des charges particulières des villes centre et des coûts liés à la pendularité. Par contre la modification des paliers a débouché sur des segments de longueur assez variable et sur des sauts importants (de CHF 625 de 3001 à 12'000 habitants, à CHF 1'000 entre 12'000 et 15'000 habitants) qui au total semble défavoriser les villes moyennes et favoriser plutôt les grandes villes comme Lausanne et Yverdon.

Chapitre VII : organisation et procédure

Ce chapitre n'appelle pas de remarques particulières de notre part

Chapitre VIII Dispositions transitoires et finales

Ce chapitre n'appelle pas de remarques particulières de notre part

Projet de loi modifiant celle du 24 novembre 2003 sur l'organisation et le financement de la politique sociale

Art. 17a Adaptations de la participation à la cohésion sociale

La réduction de la part imputée aux communes de l'augmentation annuelle des dépenses PCS de 33,1/3% à 17% est un grand soulagement pour les communes contributrices qui vont enfin pouvoir établir leur planification financière avec un peu plus de certitudes. C'est d'autant plus vrai qu'elles n'ont jamais eu de vrai droit de regard sur la source et la nature de ces coûts. Ce dernier point plaiderait d'ailleurs pour une prise en charge totale de la hausse des coûts par le canton.

Art. 18 Répartition entre communes

Il s'agit là d'une des réformes les plus capitales de ce nouveau régime péréquatif (avec la création d'une péréquation globale des ressources et des besoins structurels probablement). La fin de la répartition des dépenses PCS en fonction de la capacité financière des communes et leur allocation en francs par habitant est à la fois logique, relativement neutre et transparente. Il s'agissait de l'une des principales revendications des communes vaudoises (et singulièrement de l'AdCV avec son initiative « SOS communes »). La FPV salue ce geste important du canton et s'y rallie totalement ainsi qu'au nouvel article 17b (Rééquilibrage financier en faveur des communes) qui passera de CHF 150 mios à CHF 160 mios (en incluant la dotation minimale et les besoins structurels pris en charge intégralement par le canton). Signalons toutefois que le canton de Vaud ne fait que se rallier ici au mode de répartition universellement appliqué par les autres cantons s'agissant des dépenses sociales…

Projet de loi modifiant celle du 13 septembre 2011 sur l'organisation policière vaudoise

Art. 45 Financement des prestations de la police cantonale pour les missions générales de police

La modification de cette disposition corrige également une forme d'injustice en défaveur des communes qui gardaient leur propre police (ou finançaient en commun des forces de police) contraintes de supporter une large partie des charges des communes délégatrices. La nouvelle clé de répartition de la facture policière (35% financés par l'ensemble des communes, et 65% par les communes délégatrices) est beaucoup plus juste puisqu'elle se fonde principalement sur un relevé et une analyse des interventions de la police cantonale sur le territoire de (toutes) les communes en sus des tâches éventuellement déléguées (ainsi que sur la hausse des coûts de sécurité des manifestations sportives). Toutefois une disposition ad-hoc stipulant une revue périodique des pourcentages d'allocation en fonction des interventions de la police cantonale aurait été bienvenue dans la loi.

Projet de décret octroyant une compensation transitoire aux communes désavantagées par le nouveau système péréquatif

Ce projet de décret n'appelle pas de remarques particulières de notre part

3. Brève conclusion et perspectives

Comme vous l'avez sans doute constaté, nos remarques et propositions s'ordonnent principalement autour de quelques axes et principes majeurs notamment :

- La claire (et étanche) distinction entre péréquation verticale et horizontale, et entre péréquation des ressources et des besoins
- Le maintien de l'autonomie communale
- La nécessité d'une incitation à la gestion efficiente des finances publiques
- Faire de la péréquation intercommunale un outil de solidarité plutôt qu'un moyen d'atteindre l'égalisation des ressources financières entre communes
- La neutralisation des divers choix politiques opérés par la commune (éviter qu'un choix politique quelconque d'une commune n'influe sur les montants reçus ou contribués)
- Eviter tout schéma péréquatif fondé sur les paiements effectifs des communes
- Le choix de critères de répartition et d'allocations neutres, objectifs, non-manipulables et équitablement pondérés
- Une péréquation verticale qui laisse à l'entité qui supporte des charges un droit de codécision et de contrôle approprié (« qui paie décide » ou co-décide)

Selon nous ces principes fondamentaux doivent être strictement respectés dans les actuels projets législatifs soumis à consultation. Mais ils doivent également pousser le canton et les communes à réadapter et à ajuster le nouveau système péréquatif régulièrement au fil des évolutions. En effet ce dernier devra s'adapter aux changements conjoncturels et structurels et aux inévitables redéfinitions du périmètre des tâches publiques et de leur financement. Ce projet est globalement satisfaisant aujourd'hui mais les paysages fiscaux et financiers restent rarement figés.

Tout en vous remerciant par avance de l'attention que vous porterez aux éléments et arguments présentés dans cette prise de position, nous vous prions d'agréer, cher Monsieur, nos salutations distinguées.

Fédération patronale vaudoise

Jean-Blaise Roggen