

LA PÉRÉQUATION EN QUESTIONS 2019

RESUME

Ce document aborde le système péréquatif vaudois sous forme de questions. Destiné à un large public, il a pour but d'expliquer les différents mécanismes de financement de la facture sociale et ceux de la péréquation directe intercommunale. Les analyses figurant dans ce document se basent sur les acomptes péréquatifs 2019.

Gianni Saitta

Conseiller en stratégie et gestion financières publiques
gianni.saitta@ucv.ch
021 557 81 37

Septembre 2018

Mise à jour septembre 2018, sur la base des acomptes 2019

OBJECTIFS DE LA PÉRÉQUATION	2
POTENTIEL FISCAL DES COMMUNES	4
FACTURE SOCIALE – PRÉLÈVEMENTS CONJONCTURELS	5
FACTURE SOCIALE – L'ÉCRÊTAGE	6
FACTURE SOCIALE - SOLDE	8
PÉRÉQUATION DIRECTE ET FONDS DE PÉRÉQUATION	9
COUCHE « POPULATION »	13
COUCHE « SOLIDARITÉ »	16
DÉPENSES THÉMATIQUES ET SOLDE DE LA PÉRÉQUATION DIRECTE	18
PLAFONDS PÉRÉQUATIFS	21
SOLDE NET PÉRÉQUATIF	24

OBJECTIFS DE LA PÉRÉQUATION

La péréquation : qu'est-ce que c'est ?

Dans le cas d'un budget décentralisé, comme celui du système suisse, il existe des déséquilibres entre les collectivités publiques, notamment en ce qui concerne des services publics. Deux types de péréquations permettent de répondre à ces problèmes : la péréquation des ressources et la péréquation des besoins/charges.

Au niveau communal, une péréquation des ressources consiste à effectuer des transferts financiers entre les collectivités locales d'un même canton, afin de corriger, en partie, des déséquilibres dans leurs ressources financières, liés à des différences de potentiel fiscal (rendement des impôts à charge fiscale comparable). En d'autres termes, les communes au potentiel fiscal plus élevé que la moyenne des communes alimenteront un fonds qui est redistribué aux collectivités possédant un potentiel fiscal en-dessous de la même moyenne.

Une péréquation des besoins/charges 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 démographiques, topographiques, sociodémographiques, etc. La production de certains services publics est plus ou moins onéreuse en fonction de l'intensité de la demande, des opportunités de réaliser des économies d'échelle ou de la nature des coûts (commune de montagne vs de plaine par exemple).

Pourquoi mettre en place un système péréquatif ?

La théorie économique regroupe plusieurs motifs justifiant la mise en place d'un système péréquatif. Nous n'exposerons ici que le principal, celui d'atténuer les inégalités des moyens financiers à disposition des collectivités publiques, afin que celles-ci soient en mesure de proposer des services publics comparables en termes de qualité et de quantité. Une justification basée sur le principe de solidarité entre les communes renforce la réflexion économique, mais relève d'une logique politique.

Comment comprendre les buts de la péréquation vaudoise ?

Le système péréquatif vaudois comporte six objectifs (cf. encadré ci-dessous). Les points *a* et *c* s'inscrivent pleinement dans l'argumentation économique proposée ci-dessus. Le point *d* intègre un élément supplémentaire au système, celui de la « facture sociale » à la charge du canton et des communes. Il s'agit d'inclure un mécanisme de répartition de la facture sociale entre les communes, et de le lier à la péréquation. Les points *e* et *f* précisent des éléments que la péréquation doit prendre en considération : une caractéristique sociodémographique (charges particulières des villes-centres) et des charges effectives (dépenses thématiques). Enfin, le point *b* précise que les transferts financiers doivent être cohérents par rapport à la politique publique des fusions de communes.

Les buts du système péréquatif vaudois sont donc à la fois économiques et politiques. Economiques parce qu'ils visent à atténuer des déséquilibres liés aux disparités de capacités financières, de besoins et de charges. Et politiques pour trois raisons principales : ils permettent de définir comment et dans quelle mesure atténuer ces déséquilibres ; ils incluent la répartition de la facture sociale, basée sur un principe de solidarité ; enfin, ils s'accordent avec la volonté politique de favoriser les fusions de communes.

Art. 1 (LPIC) : Buts de la loi :

- 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 incombent 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.

Redistribution de la compensation de l'Etat pour 2019 – CHF 50 mios

L'Accord Canton-Communes de 2018 règle la question de la compensation de l'Etat en faveur des communes au sujet de la RIE III vaudoise, pour l'année 2019. Suite au refus au niveau fédéral de la RIE III (aujourd'hui appelée RFFA), le Gouvernement a choisi de mettre en œuvre les mesures vaudoises de la réforme. Ces dernières engendrent une perte supplémentaire évaluée à CHF 50 mios pour les communes. L'Union des Communes Vaudoises a obtenu la compensation de ce montant pour l'année 2019.

Mode de redistribution

Les montants redistribués au titre de la compensation sont calculés sur la base des rendements des impôts sur le bénéfice des personnes morales, de 2015 à 2017. Ils sont considérés comme du revenu pris en compte dans la péréquation (compris dans le calcul de la valeur du point d'impôt).

POTENTIEL FISCAL DES COMMUNES

Qu'est-ce que la capacité financière et le potentiel fiscal ?

La capacité financière d'une collectivité publique évalue les ressources financières dont elle peut disposer, afin de financer son budget. Ces ressources proviennent généralement du rendement des impôts qu'elle prélève.

Le potentiel fiscal représente la capacité financière normalisée et relative, à savoir une mesure qui est comparable entre les communes.

Dans le système péréquatif vaudois, la capacité financière est évaluée à l'aide du rendement des impôts réguliers suivants : impôts sur le revenu et la fortune, impôts sur le bénéficiaire et le capital, impôt spécial dû par les étrangers, impôt spécial affecté, impôt à la source, impôt personnel, impôt complémentaire sur les immeubles des personnes morales, impôt foncier (normalisé au taux théorique de 100). Pour l'année

A quoi sert la valeur du point d'impôt communal par habitant (VPIC_h) ?

La VPIC_h permet de déterminer quelles sont les communes qui ont une « faible » ou une « forte » capacité financière ou, plus exactement, une capacité financière inférieure ou supérieure à un seuil donné (la moyenne des communes par exemple). Cette mesure peut servir à la répartition d'un financement, comme c'est le cas de la politique sociale, comme critère de redistribution dans la péréquation des ressources ou à tout autre objectif que la mesure de la capacité financière pourrait servir.

2019, la compensation cantonale concernant la RIE III vaudoise est également prise en compte (voir encadré vert ci-dessus). Le total des rendements est divisé par le coefficient fiscal (taux d'impôt) de la commune, afin d'obtenir la valeur du point d'impôt communal en CHF. Elle n'est cependant pas totalement représentative de la valeur d'un point d'impôt effectif, car le coefficient fiscal ne s'applique pas aux cinq derniers impôts énumérés ci-dessus.

Le potentiel fiscal est obtenu en divisant la capacité financière par le nombre d'habitants de la commune. La valeur du point d'impôt communal par habitant (VPIC_h) tient compte de la taille des communes : elle permet donc une comparaison.

Quel potentiel fiscal pour les communes vaudoises ?

La valeur du point d'impôt communal de l'ensemble des communes est de CHF 35.92 mios selon les acomptes péréquatifs 2019. Par habitant, cela représente une moyenne de CHF 45.22 : 218 (71%) communes sont au-dessous de cette moyenne, 91 au-dessus.

FACTURE SOCIALE – PRÉLÈVEMENTS CONJONCTURELS

Qu'est-ce que la facture sociale ?

Sous la dénomination « facture sociale » sont regroupés les coûts de la politique sociale définis dans l'article 15 de la Loi du 24 novembre 2003 sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF) et supportés par les communes et le canton. Cette répartition est réalisée pour moitié à la charge des communes et l'autre moitié à la charge du canton. Selon le protocole d'accord de juillet 2013 sur les négociations financières entre l'Etat et les communes, l'augmentation de cette facture est répartie différemment : deux tiers à la charge du canton et un tiers à la charge des communes, depuis le 1^{er} janvier 2016. Dans les acomptes 2019, la part supportée par les communes se monte à CHF 817.5 mios. Relevons une implication importante : des modifications potentielles de la LOF en ce qui concerne la structure des coûts ou même leur variation induite par des phénomènes externes comme l'augmentation de la demande, ont des répercussions dans l'ensemble du système péréquatif.

Quel système de financement des communes à la facture sociale ?

Toutes les communes participent au financement de la facture sociale. Afin de calculer la part de chaque commune, il est nécessaire de comprendre les trois étapes successives de financement : les prélèvements conjoncturels, l'écrêtage et la répartition du solde. Le Graphique 1 de la page suivante propose une vue d'ensemble du financement de la facture sociale par les communes.

Comme nous le verrons, la méthode de financement de la participation des communes est imprégnée d'un mécanisme de solidarité intercommunale, sans pour autant constituer une péréquation au sens propre, telle que nous l'avons définie précédemment. En effet, les critères de financement appliqués aux communes tiennent compte de leur situation financière (recettes fiscales effectives et potentiel fiscal), mais aucune redistribution n'est opérée.

Que représentent les prélèvements conjoncturels ?

Les prélèvements conjoncturels sont des transferts financiers calculés sur la base des revenus d'impôts dit « irréguliers ». Il s'agit de recettes fiscales dont l'architecture ne garantit pas un revenu chaque année. Dans le système péréquatif, ces prélèvements se font sur les droits de mutation, l'impôt sur les gains immobiliers, l'impôt sur les successions et donations et l'impôt sur les frontaliers. Cinquante pour cent des revenus liés aux trois premiers impôts et 30% de l'impôt sur les frontaliers représentent ces prélèvements.

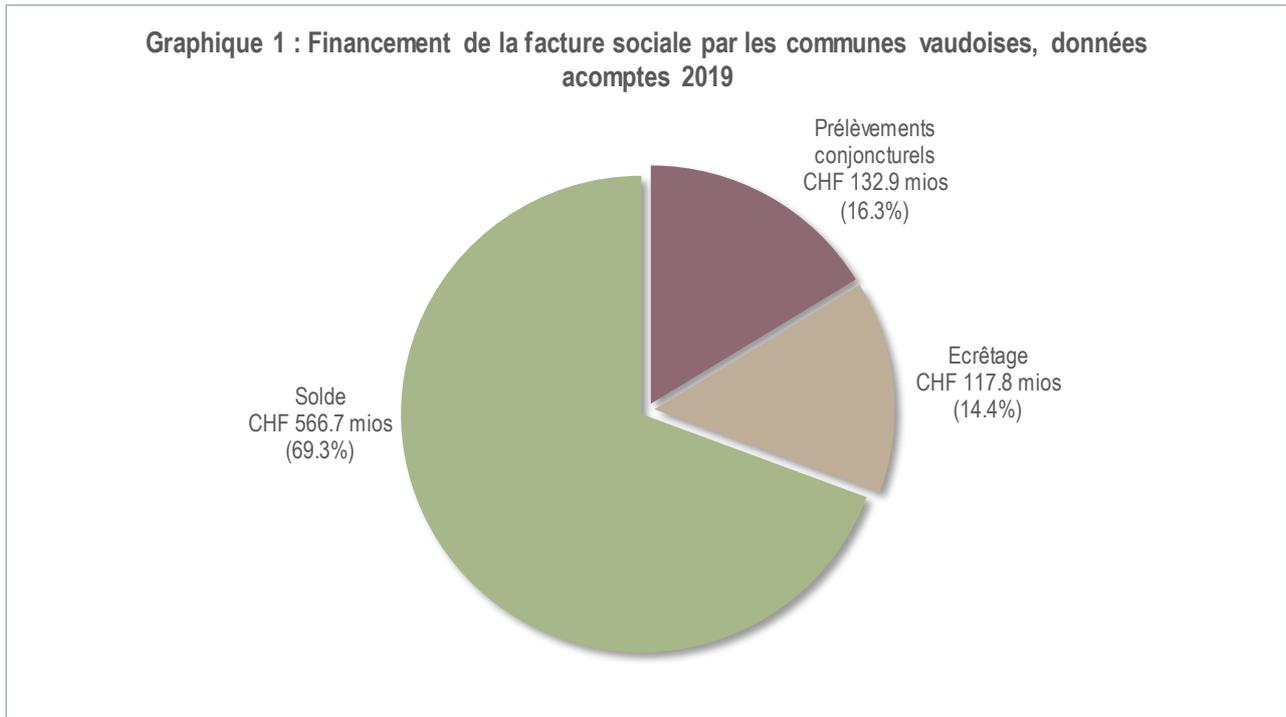
Art. 3 (LPIC) : Impôts conjoncturels

Les pourcentages des impôts conjoncturels communaux suivants sont pris en compte pour le financement d'une part des dépenses sociales faisant l'objet d'une répartition financière entre l'Etat et les communes au sens de l'art. 15 de la loi du 25 novembre 2003 sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF) :

- a. 50% des revenus liés aux droits de mutation, aux impôts sur les gains immobiliers, et aux impôts sur les successions et donations ;
- b. 30% des revenus liés à l'impôt sur les frontaliers.

Quel impact pour les communes ?

Le nombre et le type de contribuables soumis aux impôts conjoncturels peuvent fortement varier d'une commune à l'autre et d'une année à l'autre. Selon le calcul des acomptes 2019, l'ensemble des prélèvements conjoncturels représente 16% du financement total de la facture sociale, soit un montant de CHF 132.9 mios.



FACTURE SOCIALE – L'ÉCRÊTAGE

Qu'est-ce que l'écrêtage ?

Ecrêter signifie « ôter la partie la plus élevée de quelque chose ». Dans le cas de la péréquation intercommunale vaudoise, il s'agit de la partie la plus élevée (au-dessus de la moyenne) des valeurs du point d'impôt communal par habitant (VPIC_h) des communes. Cet écrêtage permet de financer une partie de la facture sociale (CHF 117.8 mios), comme les prélèvements conjoncturels.

Quel mécanisme de calcul pour l'écrêtage ?

Le calcul de l'écrêtage implique de répondre à deux questions essentielles : quelle est la limite de l'écrêtage et de combien faut-il écrêter ? L'article 4 de la Loi du 15 juin 2010 sur les péréquations intercommunales (LPIC) précise qu'il faut appliquer un écrêtage sur les communes à forte capacité financière et de manière progressive.

Une commune à forte capacité financière, dans la péréquation vaudoise, est considérée comme telle à partir du moment où sa valeur du point d'impôt communal par habitant est supérieure à 100% de la VPIC^h moyenne des communes. Il s'agit donc de la limite de l'écrêtage.

En ce qui concerne la quantité du prélèvement, elle est définie en fonction du dépassement de la limite de 100%. Plus l'écart à la moyenne est élevé, plus le prélèvement est conséquent : il est donc progressif. Cette progressivité est définie par paliers (escaliers) : il y en a cinq. Ces escaliers se mesurent selon deux éléments : leur hauteur et leur profondeur. La hauteur comprend une limite inférieure et une limite supérieure : c'est la distance à la moyenne. Par exemple, la limite inférieure du premier palier est à 100% et celle supérieure est à 120% de la moyenne de la VPIC^h. La profondeur correspond à la quantité du prélèvement de l'écrêtage. Dans le premier palier toujours, elle correspond à 20% du dépassement (de la limite inférieure). Le second palier est compris entre 120% et 150% pour 30% de prélèvement, le troisième entre 150% et 200% pour 40%, le quatrième entre 200% et 300% pour 50% et le cinquième est supérieur à 300% pour 60% du dépassement.

Art. 4 (LPIC) : Ecrêtage des communes à forte capacité financière

¹Pour le financement d'une part des dépenses sociales faisant l'objet d'une répartition financière entre l'Etat et les communes au sens de l'article 15 LOF, un prélèvement progressif est effectué sur les communes à forte capacité financière sur la base de la valeur du point d'impôt communal par habitant.

Un exemple de calcul de l'écrêtage figure sur notre site internet (www.ucv.ch), dans la rubrique consacrée à la péréquation.

Quels impacts pour les communes ?

Selon les calculs des acomptes 2019, 29% des communes (91 communes) sont écrêtées. Parmi elles, 25 se situent dans le premier palier, 33 dans le second, 15 dans le troisième, 14 dans le quatrième, et 4 dans le cinquième. Ainsi, le premier palier finance la facture sociale à hauteur de CHF 4.8 mios, le second de CHF 17.7 mios, le troisième de CHF 34.3 mios, le quatrième de CHF 39.6 mios, et le dernier de CHF 21.4 mios, pour un total de CHF 117.8 mios. Ce montant correspond à environ 14% de la facture sociale (Graphique 1 ci-avant). Ces 91 communes totalisent 265'656 habitants, ce qui représente un montant de CHF 443.- par habitant (contre CHF 792.- en 2018).

FACTURE SOCIALE - SOLDE

Qu'est-ce que le « solde » de la facture sociale ?

Commençons par un petit rappel : lorsque nous parlons de « facture sociale », nous traitons uniquement de la part des charges partagées, entre le canton et les communes, supportées par les communes, à savoir un montant de CHF 817.5 mios. Cette facture est financée en trois étapes successives : les prélèvements conjoncturels, l'écrêtage et la répartition du solde. En effet, les prélèvements conjoncturels et l'écrêtage ne représentent qu'un tiers (respectivement 16% et 14%) des transferts financiers devant permettre de financer ces dépenses sociales.

Le solde de la facture sociale représente la part restant à couvrir de cette facture, après déduction des montants prélevés lors des deux premières étapes de financement. Selon les chiffres des acomptes 2019, ce solde est de CHF 566.7 mios, soit 69% du total de la facture sociale.

Comment répartir le solde de la facture sociale ?

Le solde de la facture sociale est réparti à l'aide de la valeur du point d'impôt communal (VPIC). Cette mesure de la capacité financière des communes permet de faire supporter le coût restant à l'ensemble des communes, en fonction de leur potentiel fiscal propre.

Concrètement, les VPIC de toutes les communes sont additionnées. La somme obtenue, CHF 35.9 mios selon les acomptes 2019, permet de diviser le solde à répartir, CHF 566.7 mios. Le quotient est de 15.78 points. Chaque commune doit alors participer à hauteur de 15.78 fois sa valeur du point d'impôt communal. L'addition de la participation de toutes les communes à cette étape de financement couvre par conséquent le solde de la facture sociale.

Art. 6 (LPIC) : Péréquation indirecte en points d'impôt

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 prévue à l'article 5.

Qu'est-ce qui influence la participation totale d'une commune à la facture sociale ?

Le premier élément qui détermine la participation totale d'une commune à la facture sociale est le transfert financier représentant le prélèvement conjoncturel. Celui-ci est fonction des recettes fiscales des impôts considérés, selon la période de référence. Il dépend également du pourcentage prélevé pour chaque impôt. Celui-ci ne varie pas chaque année, car il est défini dans la loi (art. 3 LPIC).

Le second élément est l'écrêtage, pour autant que la commune soit considérée comme ayant une forte capacité financière. L'écrêtage dépend de la capacité financière de la commune et de celle des autres communes du canton. Il dépend également de la définition des paliers.

Enfin, le dernier élément est la participation au solde de la facture sociale. Elle est fonction des deux premiers éléments, mais également de la valeur du point d'impôt communal et du montant total de la facture sociale.

Le tableau ci-après présente ces différentes étapes successives et les principaux facteurs déterminants pris en considération.

Tableau 1 : Récapitulatif de la participation à la facture sociale

Opération	Descriptif	Qui	Facteurs déterminants	% de la facture sociale (acomptes 2019)
+	Prélèvements conjoncturels (Étape 1)	Toutes les communes	- Recettes conjoncturelles (droits de mutation, gains immobiliers, successions et donations, frontaliers) ; - % prélevés.	CHF 132.9 mios (16%)
+	Ecrêtage (Étape 2)	Les communes à forte capacité financière	- Capacité financière (valeur du point d'impôt communal) de la commune et de l'ensemble des communes ; - Définition des paliers.	CHF 117.8 mios (14%)
+	Solde (Étape 3)	Toutes les communes	- Prélèvements conjoncturels ; - Ecrêtage ; - Capacité financière de la commune ; - Montant total de la facture sociale.	CHF 566.7 mios (69%)
=	Participation communale à la facture sociale	Toutes les communes		CHF 817.5 (100%)

PÉRÉQUATION DIRECTE ET FONDS DE PÉRÉQUATION

Qu'est-ce que la péréquation « directe » ?

La péréquation dite « directe » est composée de l'ensemble des éléments permettant de déterminer les flux financiers entre les collectivités locales du Canton de Vaud, sur la base de critères préétablis. Comme nous l'avons vu, la péréquation « indirecte » traite quant à elle de la facture sociale.

La péréquation directe intercommunale (que nous appellerons simplement « péréquation ») est une péréquation des besoins/charges, consistant à réaliser des transferts financiers entre les communes, afin de compenser des disparités de besoins et de coûts pour des raisons démographiques, de capacité financière ou encore en faveur de dépenses effectives pour certaines prestations publiques communales. En outre, la péréquation doit également répondre à cinq des six buts précisés dans

l'article 1 LPIC. Le sixième, point *d* (voir encadré p. 3 « Art. 1 : But de la loi »), traite uniquement de la facture sociale.

Quels éléments composent la péréquation ?

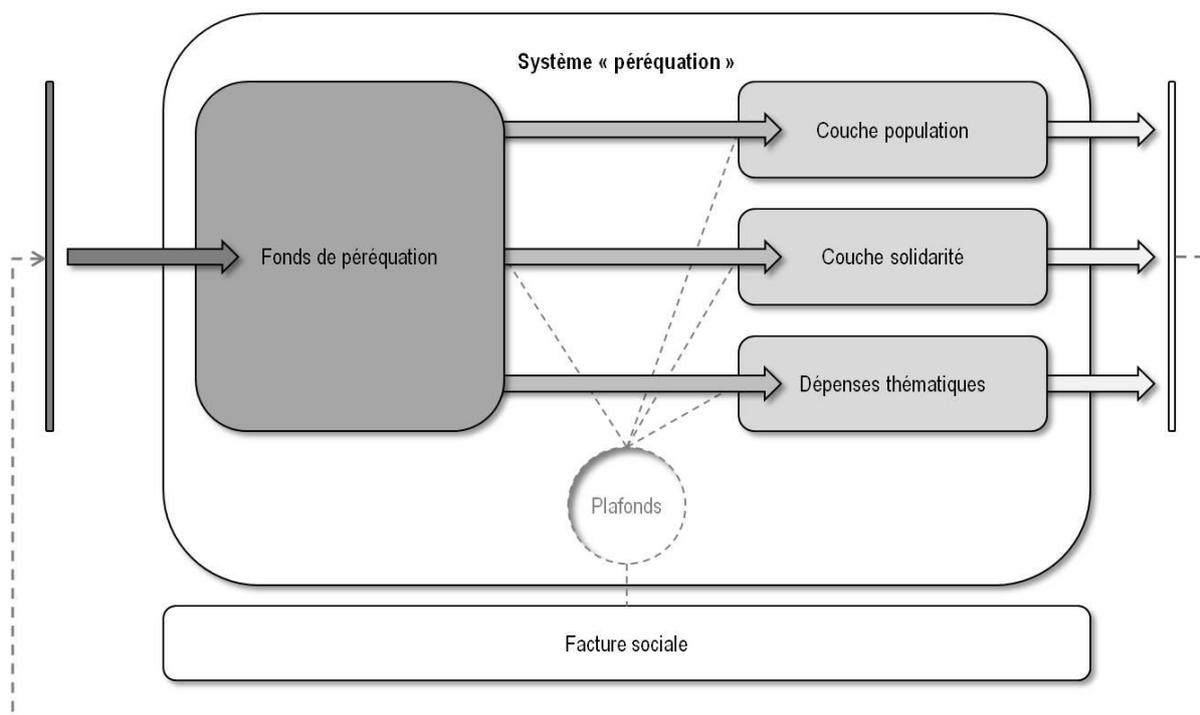
La péréquation est composée de cinq éléments principaux formant un système à part entière. D'un côté, à l'entrée du système, se trouve le fonds de péréquation (1). Il s'agit de la somme des flux financiers pourvus par les communes en faveur du système. Ce fonds est redistribué sous trois formes différentes : la couche population (2), la couche solidarité (3) et les dépenses thématiques (4). Il s'agit des redistributions du système, à savoir les flux financiers en faveur des communes. Trois seuils, appelés « plafonds » (5), permettent de limiter les redistributions et/ou les participations des communes à la péréquation et à la facture sociale.

Ces différents éléments sont présentés dans le Schéma 1 ci-après. A gauche se trouve le fonds de péréquation et l'entrée dans le système indiquée par une flèche. Puis, trois flèches partent en direction de la couche population, de la couche solidarité et des dépenses thématiques. Elles représentent le sens des flux financiers. Plus à droite, trois flèches sortent du système « péréquation », afin de montrer le sens des redistributions effectuées en faveur des communes.

En toile de fond, les plafonds sont représentés dans un cercle à traits discontinus, incluant les différents éléments du système, mais également la facture sociale. En effet, comme nous le présentons plus loin, les plafonds tiennent compte de l'ensemble des éléments liés aux péréquations (péréquation + facture sociale).

Enfin, une grande flèche à traits discontinus part des flux financiers sortants vers le flux financier entrant. Il s'agit ici de montrer que, tenant compte des plafonds, la totalité des flux financiers redistribués aux communes doivent être financés par ces mêmes communes.

Schéma 1 : Présentation de la péréquation directe



Qu'est-ce que le fonds de péréquation ?

Le fonds de péréquation est la somme des flux financiers en provenance des collectivités locales et entrant dans le système. Pour les acomptes 2019, il est de CHF 718.9 millions. Il permet de « connecter globalement » la participation des communes et les redistributions effectuées. Le fonds de péréquation alimente les redistributions : la participation de chaque collectivité n'est donc pas calculée directement pour chaque besoin (couches population et solidarité, dépenses thématiques).

Le fonds de péréquation permet également de « fermer » le circuit de la péréquation. En effet, le montant du fonds dépend des redistributions effectuées (cf. art. 7 et 8 LPIC). Ceci signifie que toute variation dans les flux financiers totaux de sortie implique une variation identique pour le fonds de péréquation, donc dans les flux financiers totaux entrants. C'est ce que nous avons représenté par des barres verticales (gris foncé à gauche et blanche à droite) dans le Schéma 1. Elles sont de mêmes dimensions et à la hauteur du fonds et des redistributions. Ce sont bien les redistributions qui déterminent l'alimentation : le fonds permet ainsi de boucler la boucle.

Art. 7 (LPIC) 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 dépendant des redistributions prévues à l'article 8.

Comment fonctionne ce fonds ?

Le fonctionnement du fonds de péréquation est assez simple. Une fois les montants des flux financiers déterminés pour chaque redistribution et pour chaque commune (voir « Couche population », « Couche solidarité » et « Dépenses thématiques »), tenant compte des trois plafonds, la somme totale des redistributions peut être calculée. Elle est égale au montant total à obtenir dans le fonds de péréquation.

La participation au fonds de chaque commune est déterminée en fonction de sa valeur du point d'impôt communal (VPIC). Pour calculer ce montant, un multiplicateur commun doit être établi. Il s'agit d'une simple règle de trois : le montant total à obtenir pour le fonds est divisé par la somme de la VPIC de toutes les communes. Sur la base des acomptes 2019, ce multiplicateur est de 20.01 pts. Ceci signifie donc que chaque commune doit participer à l'alimentation du fonds de péréquation à hauteur de 20.01 fois sa VPIC.

Art. 8 (LPIC) Péréquation directe : redistribution

¹ Le montant du fonds de péréquation est redistribué aux communes. Il est affecté, par ordre de priorité :

- a. à prendre en charge les montants attribués aux communes par habitant selon leur population, définis par décret ;
- b. à prendre en charge la compensation pour les communes à faible capacité financière, d'une part, définie par décret, de la différence entre leur capacité financière par habitant et la moyenne cantonale. Cette différence est pondérée par l'effort fiscal ;
- c. à prendre en charge la part des dépenses des communes dépassant un plafond déterminé par décret, dans des domaines précisés par le même décret ;
- d. à limiter l'effort péréquatif total des communes qui ne pourra pas dépasser un plafond, déterminé en points d'impôt et défini par décret ;
- e. à limiter la charge fiscale maximale des communes à un plafond défini par décret ;
- f. à limiter l'aide péréquative totale à un maximum de points d'impôt défini par décret.

Quels impacts pour les communes ?

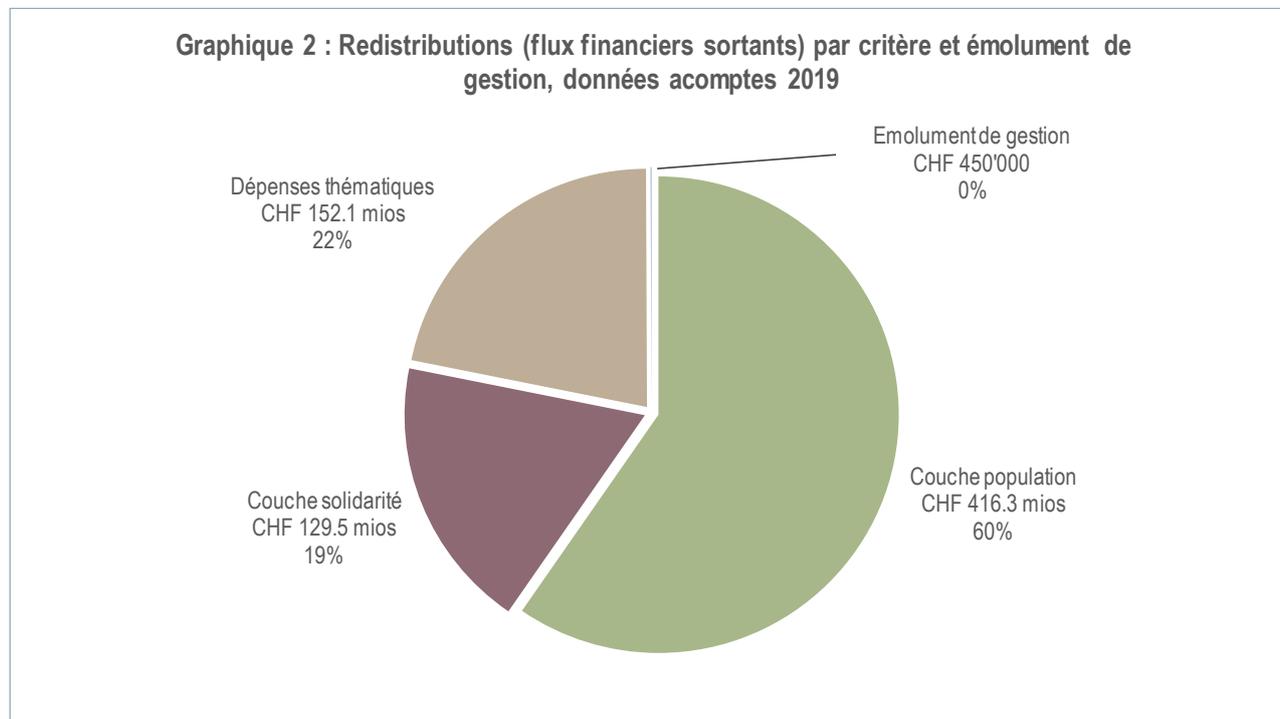
Il est nécessaire de relever une variation du coefficient d'attribution (multiplicateur) au fonds chaque année. En effet, celui-ci évolue en fonction de la somme totale à alimenter, donc en fonction des redistributions de la péréquation, y compris les plafonds. Ce coefficient varie également en fonction de la VPIC totale des communes. Si, sur l'ensemble des communes, la valeur du point d'impôt augmente, le coefficient diminue. Et vice versa.

Selon les acomptes 2019, le fonds de péréquation représente CHF 698.3 mios, auxquels il faut ajouter CHF 20.6 mios de flux financiers déterminés par le retour des plafonds (voir « Plafonds péréquatifs »). En d'autres termes, les seuils déterminés par les plafonds ont été atteints par certaines communes. Ces deux flux représentent un montant total de CHF 718.9 mios.

Les redistributions effectuées par la péréquation représentent CHF 416.3 mios pour la couche population, CHF 129.5 mios pour la couche solidarité, CHF 152.1 mios pour les dépenses thématiques et CHF 450'000.- d'émolument de gestion prélevé par le canton. Ces différents éléments sont présentés dans le Graphique 2. La somme des redistributions est de CHF 698.3 mios.

Les différents critères de redistribution sont analysés ci-après, ainsi que le mécanisme des plafonds. A ce titre, nous pouvons relever que ces plafonds interviennent en dernier lieu dans les mécanismes des calculs péréquatifs. C'est pourquoi ce n'est pas chaque redistribution prise individuellement qui

est soumise à un plafond, mais ce sont les flux financiers totaux entrants et sortants pour chaque commune.



COUCHE « POPULATION »

Qu'est-ce que la couche « population » ?

La dénomination « couche » est utilisée dans une logique de redistribution du fonds de péréquation par étape priorisée. Cette démarche permet entre autre d'identifier la détermination des flux financiers redistribués.

L'idée de cette couche est d'allouer à toutes les communes un montant en CHF calculé sur la base de leur nombre d'habitants, afin de compenser certaines dépenses de fonctionnement en lien direct avec leur taille. Aucun besoin n'est spécifiquement identifié comme générateur de dépenses en relation avec la population, mais l'hypothèse générale est d'admettre que plus la commune est grande (en nombre d'habitants), plus elle est soumise à des charges élevées dans certains domaines. L'article 1 de la LPIC parle en effet des « charges particulières des villes-centres » ou encore d'« assurer aux communes les ressources qui leur sont nécessaires pour accomplir les tâches qui leur incombent ». Il est admis dans ce système que les communes de plus grande taille doivent

supporter plus de charges, liées par exemple aux effets d'encombrement (routes, pollution, transports publics, etc.), aux effets de débordement (offre culturelle, de loisirs, etc.), ou encore à des caractéristiques socioéconomiques spécifiques (plus grande demande des prestations sociales, etc.). Le nombre d'habitants est hypothétiquement le critère de ces besoins.

Suivant cette logique, toutes les communes bénéficient plus ou moins de cette couche, ce qui n'est pas le cas de la couche « solidarité » par exemple, que nous présentons plus loin. La mécanique péréquative proposée permet de mixer un critère de capacité financière concernant l'attribution au fonds de péréquation avec un critère de taille des communes pour sa redistribution. Même si le nombre d'habitants est pris en considération lors du calcul de la valeur du point d'impôt communal par habitant (VPIC_h), la couche population permet d'identifier spécifiquement une caractéristique structurelle génératrice de disparité de charges entre les communes.

Par exemple, deux communes de même taille ont potentiellement les mêmes besoins en relation avec la population. Par conséquent, elles bénéficieront de la même couche population. En revanche, si leur VPIC_h n'est pas identique, la commune à la capacité financière la plus élevée alimentera davantage. De même, deux communes aux capacités financières identiques participeront, proportionnellement à leur population, de façon identique. La commune de plus grande taille se voit cependant attribuer plus de moyens.

Comment calculer la couche population ?

Le calcul de la couche population est relativement simple. Il consiste à multiplier le nombre d'habitants par un montant en CHF, selon un barème par seuil. Les seuils sont établis en termes de nombre d'habitants et ont une valeur de référence par habitant, en CHF. Le premier seuil, par exemple, est délimité entre 1 et 1'000 habitants, avec une valeur de CHF 125.- par habitant. Toutes les communes bénéficient donc de CHF 125.- pour les 1'000 premiers habitants.

Le second seuil se situe entre 1'001 et 3'000 habitants, avec une valeur de référence de CHF 350.- par habitant. Les communes qui se situent dans cette fourchette de population bénéficient du premier seuil et en partie du second. Pour les 1'000 premiers habitants, la commune reçoit CHF 125.- par habitant, CHF 350.- par habitant pour le reste situé dans le deuxième seuil.

Art. 9 (LPIC) Population

¹ La population légale des communes prise en référence pour les calculs de la péréquation directe correspond à l'état, au 31 décembre de l'année de l'exercice concerné, du Registre cantonal des personnes publié annuellement dans la Feuille des avis officiels.

Par exemple, une commune de 1'200 habitants peut prétendre à CHF 195'000.- pour la couche population. Le calcul est le suivant : (1'000 habitants x CHF 125.- = CHF 125'000.-) + (200 habitants x CHF 350.- = CHF 70'000.-) = CHF 195'000.-.

Ce procédé s'applique aux sept seuils définis à l'article 2 du décret (DLPIC), allant de CHF 125.- à CHF 1'050.- par habitant.

Quels impacts pour les communes ?

Tout d'abord, nous constatons que l'échelle des seuils n'est pas constante quant à leurs délimitations et à leur valeur de référence. Le nombre d'habitants compris dans chaque seuil n'est ni identique, ni croissant. La valeur en CHF attribuée à chaque seuil est en revanche croissante, mais n'est pas proportionnelle. Cette configuration vient préciser l'hypothèse exposée précédemment, à savoir que plus la commune est grande, plus elle est soumise à des charges élevées dans certains domaines. L'intensité de cette relation est donc précisée dans le barème.

Art. 2 DLPIC

¹ Chaque commune reçoit un montant variable par habitant, déterminé selon les seuils de population suivants :

- a. entre 1 et 1'000 habitants : 125 francs
- b. entre 1'001 et 3'000 habitants : 350 francs
- c. entre 3'001 et 5'000 habitants : 500 francs
- d. entre 5'001 et 9'000 habitants : 600 francs
- e. entre 9'001 et 12'000 habitants : 850 francs
- f. entre 12'001 et 15'000 habitants : 1'000 francs
- g. au-delà de 15'001 habitants : 1'050 francs

Selon les acomptes 2019, 175 communes se situent dans le premier palier (entre 1 et 1'000 habitants), 77 dans le second, 24 dans le troisième, 17 dans le quatrième, 5 dans le cinquième (entre 9'001 et 12'000 habitants), 3 dans le sixième et 8 ont plus de 15'001 habitants.

Au total, ce sont CHF 416.3 mios qui sont redistribués aux communes pour la couche population. Selon la logique de l'alimentation du fonds de péréquation, le même montant doit être financé par les communes. De plus, la simple augmentation de la population vaudoise induit une augmentation des redistributions et par conséquent de l'alimentation. Toutefois, cette augmentation ne connaît pas la même intensité dans toutes les régions du canton.

Quelle relation entre les fusions de communes et la couche population ?

L'article 1 alinéa 2b de la LPIC précise que la péréquation « ne doit pas entraver, voire favoriser les fusions de communes ». C'est la couche population qui donne une véritable substance à ce point. En déterminant des seuils aux valeurs croissantes de référence par habitant, le nombre d'habitants d'une commune est déterminant. Pour augmenter celui-ci, les collectivités ont deux options : augmenter les zones à bâtir et/ou leur capacité d'accueil (dans la mesure du possible) ou fusionner. Si la première option est parfois difficilement maîtrisable (manques de contrôle, de possibilités, de disponibilités, etc.), la seconde est un projet politique et de société qui peut être réalisable à plus court terme. Avec cette mesure, le système péréquatif favorise les fusions de communes.

A titre d'exemple, deux communes de 1'000 habitants bénéficieront chacune de CHF 125'000.- pour la couche population. Fusionnées, ces deux communes disposeront de CHF 475'000.- au total.

COUCHE « SOLIDARITÉ »

Qu'est-ce que la couche « solidarité » ?

La couche « solidarité » consiste à allouer des ressources financières à certaines communes, en fonction de leur potentiel fiscal mesuré par la valeur du point d'impôt communal par habitant (VPIC_h). Le but est d'« assurer aux communes les ressources qui leur sont nécessaires pour accomplir les tâches qui leur incombent en contribuant à l'équilibre durable de leurs finances » (art. 1, al. 2, l. c LPIC). Comme dans le cas de la couche population, aucun besoin n'est spécifiquement identifié comme générateur de dépenses. L'hypothèse générale est d'admettre que plus la commune a une capacité financière faible, par rapport aux autres communes du canton, plus elle a des difficultés à financer les prestations qui lui incombent. Toutefois, la qualité et la quantité des prestations publiques, ou encore la diversité de l'offre de services, ne sont pas prises en considération sous forme d'indicateur de besoins des communes. Dans ce système, il est admis que les communes au potentiel fiscal plus faible ont plus de difficultés à financer les tâches qui leur incombent.

Sur cette base, les communes à faible capacité financière sont identifiées comme telles lorsque le critère d'évaluation de leur situation (la VPIC_h) se situe au-dessous de la moyenne des communes.

La mécanique péréquative de la couche solidarité et celle de l'alimentation du fonds de péréquation n'utilisent qu'un seul critère d'attribution et de redistribution, celui de la valeur du point d'impôt communal par habitant. La prise en compte du nombre d'habitants dans son calcul permet de considérer la taille des communes et, par conséquent, de rendre les résultats comparables.

Art. 8 (LPIC) Péréquation directe : redistributions

b. à prendre en charge la compensation pour les communes à faible capacité financière, d'une part, définie par décret, de la différence entre leur capacité financière par habitant et la moyenne cantonale. Cette différence est pondérée par l'effort fiscal.

Qu'est-ce que l'effort fiscal ?

L'effort fiscal est une notion sujette à controverse, mais elle peut néanmoins être définie de la sorte : il s'agit de la contrainte appliquée aux contribuables, personnes physiques et morales, sur la « quantité » d'impôts prélevés, à capacité contributive identique. En d'autres termes, plus l'effort fiscal est élevé, plus la contrainte est grande pour le contribuable. Et vice versa. Par exemple, deux contribuables à la capacité contributive identique (mêmes revenu et fortune, même situation familiale, etc.) situé dans deux communes différentes peuvent avoir une contrainte différente en termes de quantité d'impôts prélevés. Dans ce cas, cela signifie que le coefficient fiscal (taux d'impôt) appliqué est différent entre les deux communes. La commune appliquant un coefficient plus élevé demande un effort fiscal plus conséquent.

Le calcul de la couche solidarité (présenté ci-après) prend en considération l'effort fiscal. Ce dernier est mesuré à l'aide du coefficient fiscal des communes. Un coefficient au-dessus de la moyenne des coefficients des communes signifie un effort fiscal élevé – plus ou moins élevé selon l'écart à la

moyenne. Au contraire, un coefficient au-dessous de la moyenne signifie un effort faible – plus ou moins faible selon l'écart à la moyenne.

Comment calculer la couche solidarité ?

Le calcul de la couche solidarité se déroule en deux temps. En premier lieu, il s'agit de déterminer quelles sont les communes à faible capacité financière et de quelle intensité. Pour ce faire, la valeur du point d'impôt communal par habitant de la commune est soustraite à la VPIC_h moyenne des communes. Si le résultat est positif, la commune possède une capacité financière faible et la différence détermine l'intensité. Elle peut bénéficier de la couche solidarité. Au contraire, si le résultat est négatif, la commune possède une capacité financière au-dessus de la moyenne cantonale. Elle ne bénéficie pas de la couche solidarité.

En second lieu et pour les communes ayant une faible capacité financière, il s'agit de déterminer le montant en CHF à attribuer à chaque commune : la différence (positive), obtenue par la soustraction précédente, est

Art. 3 DLPIC

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.

multipliée par le taux de compensation (27%), puis par le coefficient fiscal de la commune et enfin par son nombre d'habitants. Le produit, appelé « compensation brute », est multiplié par la différence, en pour-cent, entre le coefficient fiscal moyen des communes et le coefficient de la commune (prise en compte de l'effort fiscal). Le résultat du calcul, appelé « compensation nette », est le montant en CHF redistribué à la commune pour la couche solidarité. Par conséquent, si l'effort fiscal est plus élevé que la moyenne, la compensation nette est supérieure à la compensation brute. Au contraire, si l'effort fiscal est moins élevé que la moyenne, la compensation nette est inférieure à la compensation brute.

Un exemple de calcul de la couche solidarité figure sur notre site internet (www.ucv.ch), dans la rubrique consacrée à la péréquation.

Quels impacts pour les communes ?

Toutes les communes ne bénéficient pas de la couche solidarité, cela dépend de la VPIC_h de chaque commune et de la moyenne des communes. Selon les acomptes 2019, un peu plus du deux tiers des communes (218) sont concernées. Ces transferts financiers représentent CHF 129.5 mios pour 528'728 habitants, soit environ CHF 245.- par habitant.

DÉPENSES THÉMATIQUES ET SOLDE DE LA PÉRÉQUATION DIRECTE

Que sont les dépenses thématiques ?

Le mécanisme des dépenses thématiques de la péréquation directe consiste à allouer des ressources financières aux communes, en fonction de leurs dépenses pour certains services publics. Ces derniers sont regroupés dans deux catégories : les transports et la sylviculture. Les dépenses liées aux transports concernent les routes, les transports publics et les transports scolaires. Les dépenses pour la sylviculture ne concernent que les forêts.

Il s'agit, plus précisément, des charges de fonctionnement des communes, à savoir les coûts supportés par le ménage communal pour ces domaines (et non des dépenses d'investissements). Ces dépenses permettent, en partie, de calculer les redistributions qui seront effectuées en guise de compensation.

Les buts sont de « compenser les charges particulières des villes-centres » et de « répartir entre les communes certaines charges communales engendrant des disparités excessives entre les communes » (art 1, al. 2, l. e-f LPIC). Il n'y a pas d'indicateur permettant d'évaluer les besoins liés aux domaines identifiés, ce sont les charges effectives des communes, sous certaines conditions, qui servent de référence.

Comme pour la couche population, la mécanique péréquative des dépenses thématiques et celle de l'alimentation du fonds de péréquation n'utilisent pas le même système (ou critère) pour l'attribution et la redistribution des flux financiers. Toutefois, comme nous le verrons ci-après, les calculs effectués pour les redistributions tiennent compte de la valeur du point d'impôt et donc de la capacité financière des collectivités.

Comment calculer les dépenses thématiques ?

Les montants redistribués pour la part « transports » des dépenses thématiques sont calculés de la manière suivante : d'un côté, les dépenses liées aux routes, aux transports publics et aux transports scolaires sont additionnées par commune. D'un autre côté, un plafond est déterminé pour chaque commune. Il correspond à huit fois leur valeur du point d'impôt communal. Ce plafond est une limite au-dessous de laquelle les dépenses identifiées ne seront pas prises en charge par la péréquation. Au contraire, au-dessus de cette limite, les dépenses sont prises en charge à hauteur de 75% du dépassement.

Art. 4 DLPIC

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% des dites dépenses, mais au maximum de 4.5 points d'impôts.

Afin de mieux comprendre ce calcul, prenons l'exemple d'une commune ayant une VPIC de CHF 235'000.-. Le plafond concernant les dépenses pour les transports est donc de CHF 1'880'000.- ($8 \times 235'000$). Si la somme des coûts liés aux transports de cette commune est inférieure à CHF 1'880'000.-, aucun montant ne lui est redistribué.

Au contraire, si la somme des charges est supérieure à ce plafond, par exemple CHF 2'000'000, le dépassement de CHF 120'000.- ($2'000'000 - 1'880'000$) est pris en charge à hauteur de 75%, soit CHF 90'000.- ($120'000 \times 0.75$). La commune bénéficie donc de CHF 90'000.- pour les dépenses thématiques.

Le même principe est appliqué aux charges liées à la sylviculture, avec pour différence la détermination du plafond correspondant à une fois la VPIC.

Comment est déterminé le montant maximum versé aux communes ?

Afin de limiter les redistributions réalisées au titre des dépenses thématiques, le décret prévoit de borner celles-ci en fixant un maximum à 4.5 points d'impôt. Cette démarche nécessite d'être précisée. En effet, ce maximum n'est pas établi par commune, mais pour l'ensemble des communes vaudoises. Selon les acomptes 2019, la somme des valeurs du point d'impôt de toutes les communes est de CHF 35.9 mios. Le montant maximum versé à l'ensemble des communes est par conséquent de CHF 161.6 mios (4.5×35.9).

Ce procédé signifie qu'individuellement certaines communes bénéficient d'un montant supérieur à quatre fois leur propre VPIC. Ceci s'explique par le fait que d'autres communes ne sont pas concernées par les redistributions des dépenses thématiques, étant donné la limite déterminée par leur plafond et donc l'absence de dépassement à prendre en charge. Si ce mécanisme est autorégulateur pour l'ensemble des redistributions liées aux dépenses thématiques, il ne l'est en revanche pas pour les communes prises individuellement.

Quels impacts pour les communes ?

Comme le montre le Graphique 2, CHF 152.1 mios sont redistribués par le biais des dépenses thématiques : 79% (244) des communes vaudoises sont concernées par ces flux financiers. Les 65 communes restantes ont des charges dans les transports et dans les forêts qui ne leur permettent pas de prétendre à des redistributions.

Ce système de prise en charge de dépenses effectives des communes comme « indicateurs » dans le calcul des redistributions pose quelques difficultés. En effet, une fois leur plafond atteint dans les domaines pris en charge, les collectivités n'ont aucune raison de réduire leurs dépenses, étant donné que celles-ci seront « diluées » sur l'ensemble des communes. Ce mécanisme, incitatif, ne fait pas nécessairement bon ménage avec un système péréquatif qui se veut redistributif : en considérant des charges effectives, la péréquation interfère avec la mise en œuvre des politiques publiques et leurs options de gestion.

Comment calculer le solde de la péréquation directe ?

Comme nous l'avons expliqué jusqu'ici, la péréquation directe est composée de quatre éléments principaux, à savoir le fonds de péréquation, la couche population, la couche solidarité et les dépenses thématiques. Il est également nécessaire de tenir compte des plafonds (ils sont présentés plus loin) qui influencent sensiblement l'attribution au fonds de péréquation. Ils ne font toutefois pas uniquement partie de la péréquation directe, car ils intègrent également la facture sociale dans leurs calculs.

Le solde de la péréquation directe représente la différence entre la participation au fonds de péréquation et les redistributions pour chaque commune. Le tableau ci-après présente son calcul. Relevons que l'explication est fournie du point de vue du système péréquatif et, par conséquent, les flux financiers sortants sont considérés comme « négatifs » et les flux entrants comme « positifs ».

Tableau 2 : Récapitulatif de la péréquation directe

Opération	Descriptif	Qui	Facteurs déterminants
-	Couche population	Toutes les communes	- Population par commune ; - Barème des seuils
-	Couche solidarité	Les communes à la VPIC en dessous de la moyenne	- Valeur du point d'impôt communal (VPIC)
-	Dépenses thématiques	Les communes ayant dépassé leur plafond en termes de dépenses dans les domaines transports et sylviculture	- Dépenses effectives - Valeur du point d'impôt communal (VPIC)
-	Emolument de gestion (art. 10 LPIC et art. 8 DLPIC)	Toutes les communes en faveur de l'Etat de Vaud	- Coût fixe : CHF 450'000.-
=	Total des redistributions de la péréquation directe	Toutes les communes	
<hr/>			
+	Attribution au fonds de péréquation	Toutes les communes	- Valeur du point d'impôt communal (VPIC)
+	Incidence des plafonds	Les communes plafonnées	- Limite de l'effort péréquatif ; - Limite de la charge fiscale ; - Limite de l'aide péréquative.
=	Total des participations à la péréquation directe	Toutes les communes	
<hr/>			
+	Participations à la péréquation directe		
-	Redistributions de la péréquation directe		
=	Solde de la péréquation directe par commune		

Quels impacts pour les communes ?

Si la somme des redistributions est égale à la somme des participations à la péréquation directe pour l'ensemble des communes, elle ne l'est en revanche pas par commune prise individuellement. Ainsi, certaines collectivités ont un solde positif, à savoir qu'elles participent davantage qu'elles ne reçoivent de la péréquation directe. Au contraire, un solde négatif signifie que la charge de la péréquation directe – la participation au fonds de péréquation – est inférieure au total des redistributions.

Selon les acomptes 2019, environ 60.5% (187) des communes se trouvent dans la situation d'un solde positif. Les 39.5% (122) d'entre elles sont dans la situation inverse, et bénéficient davantage qu'elles ne participent à la péréquation directe (y compris les dépenses thématiques).

PLAFONDS PÉRÉQUATIFS

Qu'est-ce que le système des plafonds ?

Le mécanisme des plafonds dans la péréquation consiste à limiter les flux financiers entrants ou sortants, afin que le système ne déséquilibre pas les finances communales. Il existe trois plafonds : celui de l'effort péréquatif et celui de la charge fiscale concernent les flux financiers à la charge des communes, à savoir lorsque la participation péréquative totale est plus élevée que la redistribution péréquative totale pour une collectivité donnée ; le plafond de l'aide péréquative concerne, à l'inverse, les situations dans lesquelles la redistribution péréquative totale de la commune est la plus importante.

Art. 8 (LPIC) Péréquation directe : redistributions

- d. à limiter l'effort péréquatif total des communes qui ne pourra pas dépasser un plafond, déterminé en points d'impôt et défini par décret ;
- e. à limiter la charge fiscale maximale des communes à un plafond défini par décret ;
- f. à limiter l'aide péréquative totale à un maximum de points d'impôt défini par décret.

Ces trois plafonds permettent de borner le système en limitant les extrêmes, afin de garantir que ni un maximum de participations totales ni un maximum de redistributions totales, ne soit dépassé. Déterminés pour chaque commune en fonction de la capacité financière notamment, ces plafonds englobent la péréquation directe et la facture sociale.

Comment est limité l'effort péréquatif ?

Le plafonnement de l'effort péréquatif consiste à mesurer, en points d'impôt communaux, la participation totale de la commune à la péréquation, déduction faite des redistributions dont elle bénéficie. En additionnant la participation pour la facture sociale au solde de la péréquation directe, on obtient « l'effort péréquatif » net. Cette somme est divisée par la valeur du point d'impôt communal (VPIC). Le quotient correspond à l'effort péréquatif en points d'impôt.

Art. 5 DLPIC

- ¹ Aucune commune ne pourra voir son effort péréquatif net total dépasser l'équivalent de 45 points d'impôt communaux.
- ² Un dépassement de ce plafond sera intégralement compensé par le fonds de péréquation horizontale directe.
- ³ Ce plafond est indexé lorsque la facture sociale varie plus rapidement que la valeur du point d'impôt communal moyen. Dans ce cas, l'indexation est équivalente à la variation de la facture sociale exprimée en points d'impôts communaux.

Si le résultat est égal ou inférieur à 45 pts, l'effort péréquatif de la commune n'atteint pas le plafond, il est donc considéré comme « normal ». Au contraire, au-dessus de 45 pts, l'effort est considéré comme « excessif ». Le dépassement est restitué à la commune.

Selon les acomptes 2019, 22 communes sont concernées par ce plafond, pour un montant total de CHF 25.1 mios. Ce montant, jamais atteint auparavant, est dû à l'abaissement de ce plafond depuis 2018, à la suppression de son indexation et à la RIE III vaudoise.

Comment est limitée la charge fiscale ?

Le plafond de la charge fiscale a pour but de limiter les contraintes financières que pourrait engendrer la péréquation sur des communes possédant un coefficient (taux) d'impôt déjà élevé. Ainsi, en plus de la capacité financière mesurée par la valeur du point d'impôt communal (VPIC), le mécanisme intègre la charge péréquative, en points du taux d'impôt, dans le calcul. La limite est fixée à 85 pts dans le décret, mais elle est actuellement à 92.22 pts du fait de l'indexation de ce plafond sur l'évolution de la facture sociale.

Art. 6 DLPIC

- ¹ Les communes qui verraient leur taux dépasser 85 points peuvent bénéficier d'une aide correspondant au montant du dépassement, pour autant qu'elles l'affectent à la diminution de leur taux d'imposition.
- ² L'aide accordée est diminuée en proportion si la commune diminue son taux au-dessous du plafond de 85 points.
- ³ Ce plafond est indexé selon les mêmes modalités que celles définies à l'article 5, alinéa 3.

Le calcul est le suivant : l'effort péréquatif total (péréquation directe et facture sociale) de l'année précédente ($t-1$) est transformé en points d'impôt (comme dans le calcul de l'effort péréquatif). Le résultat est soustrait au coefficient (taux) d'impôt de l'année considérée (t), dans notre cas, selon les acomptes 2019. La différence correspond au coefficient d'impôt communal sans l'effort péréquatif de l'année précédente ($t-1$), donc sans impact direct de la péréquation. A ce taux est ajouté l'effort péréquatif, calculé en points, de l'année considérée (t). La somme ainsi obtenue correspond au coefficient d'impôt, incluant la charge fiscale de la péréquation pour la commune. Si celui-ci dépasse 92.22 pts, l'excédent est déduit de la participation due.

Selon les acomptes 2019, une commune atteint le plafond de la charge fiscale, pour un montant de CHF 24'262.-.

Comment est limitée l'aide péréquative ?

Le plafond de l'aide péréquative a pour objectif de limiter les flux financiers en faveur des collectivités, afin de ne pas soutenir artificiellement leur ménage communal. En effet, un effort péréquatif « négatif » signifie que les redistributions réalisées par la péréquation directe (couche population, couche solidarité et dépenses thématiques) sont plus importantes que les participations au fonds de péréquation directe et à la facture sociale. Dans ce cas, le plafond de l'aide limite les transferts financiers à l'équivalent de 8 points d'impôt.

Toutefois, pour la détermination du plafond de l'aide péréquative, le calcul de l'effort péréquatif (voir ci-avant) ne tient pas compte des dépenses thématiques : celles-ci n'apparaissent pas dans la somme des redistributions. Ceci s'explique notamment parce qu'elles possèdent leur propre limitation.

Art. 7 DLPIC

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.

Si l'effort péréquatif négatif, sans les dépenses thématiques, n'excède pas 8 point d'impôt (-8 en réalité), le mécanisme du plafond de l'aide n'intervient pas. Au-delà, le dépassement est déduit des redistributions et reversé au fonds de péréquation.

Selon les acomptes 2019, trois communes sont concernées par ce plafond, ce qui représente un montant total d'environ CHF 4.6 mios.

Quels impacts pour les communes ?

Ces plafonds permettent de limiter quelques situations particulières, dans lesquelles les communes concernées auraient vu leurs finances fortement perturbées sans mécanisme régulateur. En effet, un effort péréquatif trop élevé, même pour une commune à capacité financière importante, peut produire une forte contrainte sur les finances communales. De même, un effort péréquatif « négatif » très conséquent peut fragiliser le ménage communal en le rendant dépendant à une source de financement externe qui présente un risque de variation dans le temps.

Le plafond de l'effort devient problématique depuis 2019, puisqu'aucun mécanisme d'indexation n'est prévu. Dès lors, les impacts de l'augmentation de la facture sociale et la diminution des recettes fiscales des personnes morales due à la RIE III vaudoise (aujourd'hui appelée RFFA au niveau fédéral), ne sont pas répercutés sur les communes ayant atteint ce plafond. Le plafond n'évoluant pas, un grand nombre de communes stagnent à 45 points au détriment des autres communes, pour un montant de plus de CHF 25 mios. Etant donné que le système péréquatif fonctionne en circuit fermé, lorsqu'une commune atteint le plafond de l'effort péréquatif par exemple, elle voit sa participation péréquative totale limitée. Cependant, les redistributions à l'ensemble des communes restent inchangées. Il est donc nécessaire d'équilibrer la balance, à l'aide de l'attribution au fonds de péréquation pour l'ensemble des communes.

SOLDE NET PÉRÉQUATIF

Qu'est-ce que le solde net péréquatif ?

Le solde net péréquatif est l'addition de l'ensemble des flux financiers au titre de la péréquation financière pour une commune, relative à une année donnée. Il y a par conséquent 309 soldes nets péréquatifs pour les acomptes 2019. La présentation de ce solde permet de réaliser une bonne synthèse du système péréquatif vaudois actuel.

Les calculs péréquatifs sont effectués en deux temps : la détermination des acomptes et le décompte. La détermination des acomptes est réalisée sur la base des données de la période de référence ($t-2$) et les estimations concernant les coûts réels de l'année en question (t). Ces calculs sont réalisés à la fin de l'année précédant ($t-1$) le paiement des acomptes. Dans un second temps, lors de l'année qui suit ($t+1$), le décompte est réalisé sur la base des chiffres définitifs. Il est fréquent de constater un écart entre le solde net péréquatif des acomptes et celui du décompte. Les situations des communes sont donc ajustées, par un complément de participation à la péréquation ou, au contraire, un remboursement.

Comment calculer le solde net péréquatif ?

Etant donné la complication du système péréquatif, il nous semble opportun de présenter ce sujet selon deux approches complémentaires. Le tableau présente le calcul du solde net péréquatif et les différents éléments qui le composent et les acteurs impliqués. Le schéma, quant à lui, propose davantage une vision synthétique du système péréquatif, en mettant l'accent sur les relations entre les différents éléments qui le composent.

Le Tableau 3 décrit les opérations effectuées, par commune, pour atteindre la participation communale à la facture sociale, le solde de la péréquation directe par commune et finalement le solde net péréquatif.

Tableau 3 : Détermination du solde net péréquatif

N°	Péréquation	Descriptif	Opération	Qui	Facteurs déterminants
1	FS	Prélèvements conjoncturels	+	Toutes les communes	- Recettes conjoncturelles (droits de mutation, gains immobiliers, successions et donations, frontaliers) ; - % prélevés.
2	FS	Ecrêtage	+	Les communes à forte capacité financière	- Capacité financière (valeur du point d'impôt communal) de la commune et de l'ensemble des communes ; - Définition des paliers.
3	FS	Financement du solde de la facture sociale	+	Toutes les communes	- Prélèvements conjoncturels ; - Ecrêtage ; - Capacité financière de la commune (valeur du point d'impôt communal) ; - Montant total de la facture sociale.
4	FS	Participation communale à la facture sociale	=	Toutes les communes	
5	PD	Couche population	-	Toutes les communes	- Population par commune ; - Barème des seuils.
6	PD	Couche solidarité	-	Les communes à la faible capacité financière (VPIC en dessous de la moyenne)	- Valeur du point d'impôt communal (VPIC).
7	PD	Dépenses thématiques	-	Les communes ayant dépassé leur plafond en termes de dépenses dans les domaines transports et sylviculture	- Dépenses effectives des domaines thématiques ; - Valeur du point d'impôt communal (VPIC).
8	PD	Emolument de gestion	-	Toutes les communes en faveur de l'Etat de Vaud	- Coût fixe : CHF 450'000.
9	PD	Total des redistributions de la péréquation directe	=	Toutes les communes	
10	PD	Attribution au fonds de péréquation	+	Toutes les communes	- Valeur du point d'impôt communal (VPIC) ; - L'ensemble des redistributions.
11	PD	Total des participations à la péréquation directe	=	Toutes les communes	
12	PD	Participations à la péréquation directe	+	Toutes les communes	

N°	Péréquation	Descriptif	Opération	Qui	Facteurs déterminants
13	PD	Redistributions de la péréquation directe	-	Toutes les communes	
14	PD	Solde de la péréquation directe par commune	=	Toutes les communes	
15	FS + PD	Incidence des plafonds	+/-	Les communes plafonnées	- Limite de l'effort péréquatif ; - Limite de la charge fiscale ; - Limite de l'aide péréquative.
16	FS	Participation communales à la facture sociale	+	Toutes les communes	
17	PD	Solde de la péréquation directe par commune	+	Toutes les communes	
18	FS + PD	Incidence des plafonds	+/-	Les communes plafonnées	
19	FS + PD	Solde net péréquatif par commune	=	Toutes les communes	

FS : Facture sociale / PD : Péréquation directe

Le Schéma 2 (voir dernière page) représente le système péréquatif, composé des grands flux financiers entrants (orange) et sortants (bleu).

Les prélèvements conjoncturels représentent 50% des impôts conjoncturels et 30% de l'impôt sur les frontaliers d'une commune. Le financement par l'écrêtage est déterminé par le processus de l'écrêtage par palier. La VPIC est un élément du calcul de la répartition du solde de la facture sociale, des dépenses thématiques transports et forêts, de la couche solidarité, de l'alimentation du fonds de péréquation directe et du plafond de l'effort. Le solde de la facture sociale est réparti entre les communes.

La péréquation directe est composée des redistributions pour la couche population, la couche solidarité et les dépenses thématiques. L'alimentation du fonds de péréquation finance ces redistributions.

Enfin, les différents plafonds prennent en compte la part communale à la facture sociale, les redistributions péréquatives et l'alimentation du fonds péréquatif. Ils agissent en boucle jusqu'à obtention de l'équilibre nécessaire.

Quels impacts pour les communes ?

Parmi les 309 communes du canton, 30 ont un solde net péréquatif négatif selon les chiffres des acomptes 2019. Ceci signifie que les redistributions péréquatives sont plus importantes que les participations à la facture sociale et à la péréquation directe. Au total, ces transferts financiers représentent CHF 39.2 mios. Etant donné le mécanisme du plafond de l'aide, les trois communes plafonnées font nécessairement partie des communes au solde net péréquatif négatif.

En ce qui concerne les 279 communes dont le solde net péréquatif est positif, le montant total des flux financiers s'élève à plus de CHF 857.1 mios.

Personne de contact :

M. Gianni Saitta
Conseiller en stratégie et gestion financières publiques
UCV – gianni.saitta@ucv.ch
021 557 81 37

Schéma 2 : Détermination du solde net péréquatif

