

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Didier Lohri et consort - Demande de renseignements complémentaires à la Loi sur les péréquations intercommunales (LPIC)

Rappel de l'interpellation

Les citoyens vaudois sont pris entre deux feux de discours d'imposition. Les uns veulent des baisses, les autres doivent augmenter le taux d'imposition. Certains députés s'inquiètent d'une association de communes alors que d'autres défendent le contraire.

Nous ne pouvons pas, en attendant la nouvelle péréquation, traiter sans cesse des demandes ponctuelles à ce sujet.

Pour tenter de pondérer la problématique de la péréquation, le décret de la Loi sur les péréquations intercommunales (LPIC) permet de résoudre de manière simple et sans modification de loi ou de décret d'appliquer à la lettre l'article 4, alinéa 2, DLPIC.

Cet article dit :

Art. 4

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

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

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

L'article 4, alinéa 1, ne pose pas de problèmes, car il existe un contrôle naturel de ces dépenses. Le point transports routiers pose problème. D'un point de vue historique les frais routiers devaient atténuer les dépenses de communes à faible capacité, mais en altitude pour le déneigement ou avec un axe routier utilisé par une région ou autre.

Nous constatons actuellement que des collectivités publiques se voient rétrocéder plus de 4 points d'impôts écartés que leurs dépenses communales nettes y compris le 75% desdites dépenses. La partie générant le plus grand écart dans l'application du décret est le point routier.

Pour illustrer mes propos, voici un extrait de la synthèse des 136 communes présentant cette particularité.

Dépenses thématiques				Total des prises en charges		Total des prises en charges pour plfd aide	
No OFS	Commune	Valeur du poir	Routes	CHF	Pts	retour 4 pts max	différence
		9 214	561 867	-406 799	-44.15	36 854	-369 945
		5 954	313 232	-227 581	-38.22	23 816	-203 766
		30 587	1 202 035	-941 007	-30.76	122 348	-818 658
		17 142	755 543	-496 158	-28.94	68 567	-427 591
		82 611	2 639 215	-2 222 494	-26.90	330 444	-1 892 050
		15 272	525 635	-370 447	-24.26	61 088	-309 359
		6 366	220 536	-147 107	-23.11	25 465	-121 642
		36 452	1 215 577	-812 171	-22.28	145 809	-666 362
		11 563	213 251	-245 421	-21.23	46 251	-199 170
		84 514	1 624 377	-1 727 385	-20.44	338 054	-1 389 330

Une commune possède une valeur de point d'impôt de 9'214 francs. Le total annoncé des dépenses est de 561'867 francs. Le 75% est pris en charge soit 406'799 francs. Le retour de péréquation est de 44.15 points d'impôts.

Si nous appliquons à la lettre l'alinéa 2 de l'article 4, il ne peut pas y avoir un retour de plus de 4 points. C'est cette disposition qui provoque une forte instabilité pour la péréquation, car chaque année c'est d'autres valeurs.

Cette interprétation de l'application de la méthode de calcul provoque une augmentation de 1.7 point d'impôts pour toutes les communes afin d'alimenter le fonds de péréquation.

Dépenses thématiques				Total des prises en charges		Total des prises en charges pour	
No OFS	Commune	Valeur du poir	Routes	CHF	Pts	retour 4 pts max	
		309	35 263 307	247 487 098	-141 053 229	-4.00	81 606 146
							59 447 083
							141 053 229
							1.69

Actuellement le canton valide le travail de la Commission consultative des associations partenaires (COPAR), composée des faîtières de communes en considérant que 4 points d'impôts alimentent les dépenses thématiques et omet l'alinéa 2 de l'article 4.

Les questions sont les suivantes.

- 1) Le Conseil d'Etat estime-t-il que la mise en œuvre actuelle de l'article 4 du décret LPIc est conforme à la volonté du législateur ?
- 2) Quelles sont les vérifications faites par rapport aux montants annoncés, sous les rubriques « dépenses thématiques » transports routiers en particulier, par les communes ?

En remerciant le Conseil d'Etat de sa réponse.

Souhaite développer.

(Signé) Didier Lohri
et 1 cosignataire

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

L'article 4 alinéa 2 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 ; BLV 175.515) avait, au moment de l'interpellation, la teneur suivante :

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

Cette disposition signifie que le montant total des prises en charge par le mécanisme des dépenses thématiques est limité à l'équivalent de 4 points d'impôts (4.5 dès le 1^{er} janvier 2019) de l'ensemble des communes. L'interpellant considère quant à lui que ce maximum devrait s'entendre par commune. Selon cette interprétation, aucune commune ne devrait bénéficier d'une prise en charge supérieure à l'équivalent de 4 de ses points d'impôts. On note en passant que, dans le cadre de la révision de la péréquation votée par le Grand Conseil en septembre 2016, la notion de point d'impôt écrêté a été abandonnée (EMPL/D n° 278 de janvier 2016 et n° 278/compl. de mai 2016).

Réponse aux questions

1) Le Conseil d'Etat estime-t-il que la mise en œuvre actuelle de l'article 4 du décret LPIC est conforme à la volonté du législateur ?

Une interprétation littérale de l'article 4 al. 2 DLPIC ne permet pas de trancher entre les deux lectures décrites ci-dessus. En effet, cette disposition ne dit pas expressément s'il s'agit de 4 points d'impôts de l'ensemble des communes ou de chaque commune bénéficiaire prise individuellement.

Pour sortir de l'impasse, il faut recourir aux autres méthodes d'interprétation admises par la jurisprudence, notamment les travaux préparatoires qui ont conduit à l'introduction de la couche « dépenses thématiques » dans le système de péréquation dès le 1^{er} janvier 2006. À l'examen de l'EMPL/D sur les péréquations intercommunales n°253 de mai 2005, on constate qu'aucun maximum n'était originellement prévu par le Conseil d'Etat. Tout au plus était-il proposé que les montants redistribués soient portés en déduction des 13 points d'impôts perçus à l'époque par le fonds de péréquation, cela pour éviter un alourdissement de charges pour les communes (page 11 de l'EMPL).

Lors de l'examen en commission, celle-ci avait exprimé sa préoccupation que la prise en charge prévue par les dépenses thématiques ne grève pas trop le montant à disposition pour la péréquation directe. Pour cette raison, la commission s'était ralliée à un amendement fixant à 4 points d'impôts au maximum le montant consacré au financement des couches thématiques (voir page 1276 du Bulletin du Grand Conseil de 2005). Cet amendement, adopté par le Grand Conseil, avait la teneur suivante :

al. 2 Les dépenses communales nettes dépassant le plafond sont prises en charge dans la mesure des moyens disponibles, par l'affectation de 4 points d'impôts au plus prélevés sur le fonds de péréquation horizontale directe. Cette prise en charge ne peut dépasser le 75 % desdites dépenses.

al. 3 Une éventuelle insuffisance de financement sera compensée par une diminution de la proportion du dépassement pris en charge.

La formulation de l'art. 4 du décret du 28 juin 2005 fixant pour les années 2006, 2007, 2008 et 2009 les modalités d'application de la loi sur les péréquations intercommunales (DLPIC 2005, BLV 175.515.0) indique clairement que la prise en charge de l'équivalent des 4 points d'impôts par le mécanisme des dépenses thématiques s'entendait à l'échelle de l'ensemble des communes vaudoises.

Certes, la rédaction de cette disposition a été remaniée avec l'entrée en vigueur de la révision de 2010. À la lecture de l'EMPL n°272 de février 2010, on constate que cette réforme était une mise en application de la convention du 3 décembre 2009 entre le Conseil d'Etat, l'UCV et l'AdCV. L'annexe de cette convention décrit de manière assez détaillée tous les aspects techniques du nouveau modèle. Au chapitre « couche liée aux dépenses thématiques », on lit :

Maintien du système actuel pour les dépenses de routes, transports et forêts, avec les mêmes seuils et modalités techniques de répartition (calcul avec le point d'impôts écrêté). Cette couche est la seule qui est plafonnée; son plafond est de 4 points d'impôts au maximum.

On constate donc que les 4 points d'impôts au maximum continuent à faire référence, selon la volonté des signataires de la convention Etat-communes, à la couche « dépenses thématiques » dans son ensemble et pas aux versements par commune. Cette idée est reprise et explicitée dans l'EMPL de février 2010 soumis au Grand Conseil (voir page 2, par exemple). Par contre, l'idée que les dépenses thématiques puissent faire l'objet d'un maximum par commune bénéficiaire n'est mentionnée ni dans l'EMPL ni dans les procès-verbaux des débats parlementaires. Force est ainsi de constater que l'actuel art. 4 al. 2 DLPIC conserve la même portée que l'art. 4 al. 2 et al. 3 de l'ancien décret de 2005.

La mise en œuvre de l'art. 4 DLPIC est donc conforme à la volonté du législateur.

2) Quelles sont les vérifications faites par rapport aux montants annoncés, sous les rubriques « dépenses thématiques » transports routiers en particulier, par les communes ?

Les charges admissibles au titre des dépenses thématiques, leurs modalités de prise en considération et les normes comptables applicables en la matière sont définies par la Commission paritaire (COPAR) instituée par l'art. 11 de la loi du 15 juin 2010 sur les péréquations intercommunales (LPIC ; BLV 175.51). Cette commission, composée à parts égales de représentants de l'Etat et des communes, est aussi chargée de contrôler les calculs en matière de péréquation.

Les communes remplissent annuellement un « questionnaire pour l'établissement des dépenses thématiques admises ». Elles doivent y mentionner les charges figurant dans les comptes communaux adoptés tout en comptabilisant les investissements séparément des comptes d'exploitation. Dans le cas où des répartitions sont nécessaires, les communes doivent tenir compte de la proportion des dépenses affectées aux rubriques concernées. Enfin, elles doivent aussi procéder aux imputations internes nécessaires (notamment en ce qui concerne les frais de personnel) sur la base de décomptes précis ou, au besoin, en appliquant un pourcentage. Les montants déclarés doivent être certifiés conformes par le(la) Syndic(que) ou le(la) boursier(ère). De plus, le questionnaire doit être attesté par un organe de révision attitré dans le cadre de la révision des comptes annuels.

Malgré tous les efforts déployés, un contrôle systématique et approfondi des dépenses thématiques se heurte toujours à des problèmes de volume et d'interprétation de la part des communes.

On mentionne enfin que le mécanisme même des dépenses thématiques est en fort décalage avec les recommandations des experts et les pratiques des autres cantons. Les intentions du Conseil d'Etat sont de revoir la péréquation dans sa globalité d'ici au 1er trimestre 2021. Les grands principes de la réforme ont déjà été arrêtés par le Conseil d'Etat lors de sa séance du 12 septembre 2018. Parmi ces principes, on retrouve la volonté d'abandonner le mécanisme obsolète des dépenses thématiques et d'introduire une péréquation des surcharges structurelles plus efficace et plus objective. Lors des premiers pourparlers, l'UCV et l'AdCV se sont déclarées intéressées à un tel changement de paradigme.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 13 mars 2019.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean