Cour des comptes
du Canton de Vaud

Audit des dépenses thématiques de la péréquation intercommunale et de la gouvernance de l'ensemble du dispositif



Rapport n°56
du 2 octobre 2019

Cour des comptes du Canton de Vaud
Rue Langallerie 11 - 1014 Lausanne
Téléphone : 021 316 58 00
Courriel : info.cour-des-comptes@vd.ch

Le présent rapport a été approuvé par la Cour des comptes le 2 octobre 2019

La Cour rappelle que le présent rapport est destiné à analyser une situation et à informer le public. Il ne saurait interférer ou se substituer à des enquêtes administratives ou pénales.

La Cour formule les réserves d'usage pour le cas où des documents, des éléments ou des faits ne lui auraient pas été communiqués, ou l'auraient été de manière incomplète ou inappropriée, éléments qui auraient pu avoir pour conséquence des constatations et/ou des recommandations inadéquates.

Lausanne, le 2 octobre 2019

RÉSUMÉ

Le contexte de l'audit

Les problèmes de chiffrage, de gestion et de contrôle des dépenses thématiques de la péréquation constatés par la Cour dans le cadre de son audit sur la performance de l'entretien routier (no 43), ont amené celle-ci à conduire des travaux sur ce thème. S'il est vrai qu'elles forment un des plus petits composants de la péréquation – 142 millions en 2017 - au sein d'un flux total annuel à CHF 1.5 milliard, dont CHF 773 millions pour la facture sociale, le montant et la nature des dépenses en cause justifient néanmoins qu'on analyse la situation sous l'angle de la performance, en particulier dans le cadre de la révision actuelle de la péréquation.

Les dépenses thématiques constituent un des volets de péréquation des besoins/charges structurelles du modèle actuel de la péréquation intercommunale vaudoise. Régies par la loi sur les péréquations intercommunale du 15 juin 2010 (LPIC ; BLV 175.51), elles visent à compenser une partie des surcoûts enregistrés par les communes affichant des besoins importants en matière de transports et de forêts. Les sommes y afférentes se trouvent dans un fonds péréquatif direct alimenté par toutes les communes qui se voient verser des montants (retour péréquatif) en fonction des dépenses nettes qu'elles enregistrent. Formellement, ces dépenses sont reportées dans un formulaire adressé chaque année au Service des communes et du logement (SCL) en charge de la gestion opérationnelle de la péréquation.

Centré à la base sur les dépenses thématiques, l'audit s'est étendu au cadre général péréquatif

La gestion du volet thématique étant indissociable de celle des autres composantes de la péréquation, la Cour a été amenée à auditer le cadre général du dispositif gérant l'ensemble de la péréquation ainsi qu'à analyser son historique.

Compte tenu de la révision en cours de la péréquation, dont la nouvelle mouture devrait entrer en vigueur en 2022, l'audit a été centré sur l'analyse de la gouvernance du dispositif plutôt que sur l'application du système actuel par les communes. Les entités auditées sont ainsi les instances en charge de la gestion et du pilotage péréquatif. Quant aux communes, 16 d'entre elles ont été sollicitées pour fournir les documents et explications nécessaires à l'analyse, sans être formellement auditées.

Au terme de ses travaux, la Cour a constaté que les dysfonctionnements suivants affectent directement les résultats péréquatifs :

- S'agissant des dépenses thématiques, faute de directives suffisamment précises, les méthodes de calcul des dépenses nettes ne sont pas harmonisées entre les communes, ce qui laisse trop de place à « l'optimisation péréquative », et entraîne une inégalité de traitement de retour péréquatif entre les communes.
- Des dépenses ne figurant pas dans les directives existantes ont été reportées à tort dans le formulaire thématique et des recettes faisant partie du périmètre n'ont pas été intégrées, créant ainsi des biais péréquatifs.

- De manière générale, les dépenses nettes portées sur le formulaire ne sont pas forcément illustratives des besoins réels, ce qui entraîne également des biais péréquatifs.
- Trop compliqué et trop sensible aux variations intervenant dans les données de base et les valeurs de ses paramètres, le modèle péréquatif global produit des effets volatils et difficilement prévisibles. La combinaison entre critères de besoins et de ceux de ressources pour calculer le retour péréquatif de plusieurs volets, complique le système et rend ses résultats peu lisibles.
- Les résultats relatifs à l'objectif d'atténuation de charge fiscale entre communes vont au-delà de ce qui est prévu, amenant des communes à fort potentiel fiscal de base à disposer de moins de ressources pour faire fonctionner le ménage communal après péréquation que des communes plus démunies à la base.
- Des catégories particulières de communes ne sont pas considérées pour elles-mêmes dans la péréquation des besoins/charges structurelles, par exemple les villes-centres.
- Le fait que le critère de ressources communales est uniquement basé sur les revenus fiscaux, alors qu'il existe d'autres sources de revenus parfois substantielles, génère des biais péréquatifs globaux, entraînant des inégalités de traitement entre communes.

D'origine systémique, les causes de ces problèmes sont essentiellement liés aux insuffisances et aux lacunes du cadre législatif et du dispositif de gestion :

- Les objectifs de la LPIC sont insuffisamment déclinés et précis pour permettre le calcul de leur atteinte.
- Les directives liées à la manière de remplir le formulaire thématique sont lacunaires et le contrôle des données est déficitaire.
- Les ressources en personnel et outils affectées à la péréquation sont nettement insuffisantes.
- L'évaluation du système requise par la loi, n'a pas été réalisée. Le manque d'analyses et de suivi des effets du modèle ne permettent ni de détecter les biais péréquatifs, ni d'identifier les autres problèmes.
- Dans le système comptable communal actuel, les rubriques ne sont pas toutes harmonisées entre les communes, ce qui empêche de chiffrer le coût net des politiques publiques intégrées à la péréquation des besoins/charges structurelles ou susceptibles de l'être. En conséquence, il n'est possible ni d'analyser la performance des domaines pris en compte, ni de sélectionner ceux à intégrer au modèle péréquatif.

Sur la base de ces constats, la Cour émet 8 recommandations. A l'exception de la No 2, toutes sont à appliquer au nouveau système péréquatif quel que soit le modèle retenu.

1. Réformer et renforcer la gouvernance du dispositif de gestion péréquatif, dont l'Etat doit garder la maîtrise au moins à parité avec les communes, et procéder à des évaluations régulières des effets de la péréquation, après avoir défini des objectifs péréquatifs clairs et mesurables (page 41),

2. Adopter des mesures transitoires pour contrôler le contenu des formulaires thématiques du système actuel (page 52),
3. Définir la notion de villes-centres et leurs besoins et créer un volet péréquatif séparé (page 65),
4. Maintenir un soutien aux communes enregistrant des surcharges en matière d'entretien des forêts (page 66),
5. Définir précisément les indicateurs ou les données servant de base au calcul du retour du volet de la péréquation des besoins/charges structurelles et contrôler leur fiabilité (page 69),
6. Introduire un modèle comptable permettant de pouvoir mesurer le coût des politiques publiques intégrées à la péréquation des besoins/charges thématiques (page 70),
7. Prévoir l'évolution des coûts des politiques publiques intégrées à la péréquation des besoins/charges thématiques (page 71),
8. Mieux évaluer les revenus des communes à établir par la prise en compte de tout ou partie des revenus du patrimoine financier (page 86).

REMERCIEMENTS

La Cour des comptes tient à remercier toutes les personnes qui lui ont permis de réaliser cet audit. Elle souligne la disponibilité de ses interlocuteurs, la qualité des échanges de même que la diligence et le suivi mis à la préparation et à la fourniture des documents et des données requis.

TABLE DES MATIÈRES

1. POURQUOI UN AUDIT SUR LES DÉPENSES THÉMATIQUES ET LE PILOTAGE PÉRÉQUATIF P. 7

2. DESCRIPTIF ET APPROCHE DE L'AUDIT P. 9
2.1 PÉRIMÈTRE DE L'AUDIT P. 6
2.2 APPROCHE DE L'AUDIT P. 9
2.3 LES ENTITÉS AUDITÉES ET CONSULTÉES P. 10

3. CONTEXTE DES DÉPENSES THÉMATIQUES LIÉ À CELUI DE L'ENSEMBLE DE LA PÉRÉQUATION P. 11
3.1 LA LOI PRÉVOIT UNE GOUVERNANCE À RESPONSABILITÉ PARTAGÉE P. 11
3.2 FLUX PÉRÉQUATIFS TOTAUX DE PRÈS DE CHF 14 MILLIARDS ENTRE 2006 ET 2017 P.12
3.3 HISTORIQUE PÉRÉQUATIF MARQUÉ PAR DES MODIFICATIONS IMPORTANTES ET FRÉQUENTES DU SYSTÈME P. 15

4. RÉSULTATS D'AUDIT P. 28
4.1 OBJECTIFS PÉRÉQUATIFS AMBITIEUX MAIS LACUNES DANS LA GOUVERNANCE ET L'IMPLÉMENTATION DU SYSTÈME P. 28
4.2 DÉPENSES THÉMATIQUES : DES PROBLÈMES DE MISE EN ŒUVRE ILLUSTRATIFS DES DYSFONCTIONNEMENTS CONSTATÉS P. 42
4.3 ENSEMBLE DU MÉCANISME PÉRÉQUATIF : DES EFFETS MAL MAÎTRISÉS SORTANT DU CADRE DES OBJECTIFS INITIAUX P. 75
4.4 SANTÉ FINANCIÈRE DES COMMUNES : POUR UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES REVENUS RÉELS ET POUR DAVANTAGE DE TRANSPARENCE P. 85
4.5 CONCLUSIONS : LES DÉFAUTS DE GOUVERNANCE ET DE TRANSPARENCE DOIVENT ÊTRE CORRIGÉS P. 87

5. OBSERVATIONS DES ENTITÉS AUDITÉES P. 89

GLOSSAIRE P. 93

LISTE DES ABRÉVIATIONS P. 95

ANNEXES P. 98

1. POURQUOI UN AUDIT SUR LES DÉPENSES THÉMATIQUES ET LE PILOTAGE PÉRÉQUATIF?

Bref descriptif du contexte des dépenses thématiques

Les dépenses thématiques forment un des éléments de la péréquation intercommunale vaudoise qui, sous sa forme actuelle, se compose de deux parties distinctes: la péréquation indirecte qui porte sur des flux financiers verticaux entre les communes et le Canton et la péréquation directe, à laquelle sont intégrées les dépenses thématiques, qui induit des flux horizontaux entre communes uniquement. Les composants et les montants relatifs aux deux parties de la péréquation sont les suivants :

1. **La <u>péréquation indirecte</u> concerne deux types de factures que le Canton adresse aux communes pour un montant total de CHF 839 millions en 2017 :**
   - **La facture sociale : CHF 773 millions**
   - **La facture policière : CHF 66 millions**
2. **La <u>péréquation directe</u> comprend un fonds qui s'est élevé à CHF 658 millions en 2017, alimenté par toutes les communes, et qui fait l'objet d'une redistribution entre elles selon trois volets différents[1]:**
   - **Le volet le plus important est <u>la « couche » population</u> (CHF 411 millions en 2017) qui fonde son critère de redistribution sur le nombre d'habitants de la commune.**
   - **Avec CHF 109 millions, <u>la « couche » solidarité</u> représente le plus petit volume financier des trois volets ; ce montant est réparti entre les communes à faible potentiel fiscal.**
   - **<u>Les dépenses thématiques</u> constituent le volet intermédiaire avec un volume financier redistribué de CHF 142 millions en 2017. Elles visent à compenser les surcharges structurelles enregistrées par certaines communes en matière d'entretien forestier et de transports, ce dernier domaine comprenant les routes, les transports publics et les transports scolaires. Les charges structurelles sont mesurées par les dépenses nettes enregistrées par les communes dans ces domaines.**

Les mécanismes financiers liés aux deux composantes de la péréquation intercommunale reposent sur des critères péréquatifs définis par la loi sur les péréquations intercommunales (LPIC) et son décret d'application (DLPIC).

Interrogations sur la fiabilité des données à la base des calculs péréquatifs thématiques

La Cour a décidé de centrer son audit dans un premier temps sur les dépenses thématiques suite aux interrogations soulevées lors de l'audit no 43 consacré à l'entretien constructif routier au

[1] A noter que le système limite l'effort contributif des communes ainsi que l'aide perçue. En 2017, le montant total des trois volets doit encore être déduit un montant de CHF 5 millions.

cours duquel les formulaires utilisés pour les dépenses thématiques ont été examinés. Dans ces fiches (voir annexe 1), sont reportées les charges et recettes d'investissement et de fonctionnement liées aux domaines thématiques concernés. Ces montants servent de base au calcul du retour péréquatif distribué aux communes enregistrant des surcharges.

La Cour souhaitait se baser sur ces informations pour estimer les dépenses des communes en matière d'entretien constructif routier, les comptes communaux publiés n'offrant pas le niveau de détail requis. Or pour une partie des communes sous revue pour l'audit no 43, des doutes sur la fiabilité des montants reportés dans les fiches sont apparus. Ces données n'ont donc pas pu être utilisées. Compte tenu des problèmes potentiels relevés, des investigations complémentaires auraient été nécessaires. En effet, une attribution des fonds thématiques fondée sur des données de base erronées ou calculées de manière non uniforme entre communes entraîne une réallocation incorrecte des fonds péréquatifs, portant directement atteinte à la performance du système, voire pouvant poser des problèmes de légalité. Le thème de l'entretien constructif routier étant toutefois déjà suffisamment complexe en lui-même, il a été décidé de poursuivre l'analyse des dépenses thématiques dans un audit distinct qui fait l'objet du présent rapport.

Examen de la gouvernance générale de l'ensemble du système péréquatif et son historique

L'examen de la conformité des dépenses et recettes reportées dans les formulaires et les problèmes constatés ont amené l'équipe d'audit à analyser le pilotage et la gestion des dépenses thématiques qui sont liés à ceux de l'ensemble du dispositif péréquatif. C'est pourquoi, même si l'audit n'a pas pu, pour des raisons de complexité du sujet, porter sur toute la péréquation intrecommunale, des constats généraux ont pu être établis à partir de l'analyse du mode de gouvernance et de l'historique du système péréquatif dans sa globalité. Sur cette base, des recommandations ont été élaborées dans la perspective de la révision en cours de l'ensemble de la péréquation vaudoise agendée pour 2022. Cette analyse fait l'objet du premier chapitre des résultats d'audit (point 4.1).

Dépenses thématiques : utilité d'un bilan sur leur efficacité dans la perspective de la refonte totale de la péréquation

Le deuxième chapitre relatif aux résultats d'audit est centré sur les dépenses thématiques (point 4.2). Outre la nécessité de vérifier la régularité des informations comptables intégrées aux fiches péréquatives, l'analyse de la performance du volet thématique pour chacun de ses domaines a semblé opportune, ceci d'autant plus qu'aucune évaluation sur ce volet n'a été réalisée.

Des questions se posent en effet à propos de ce système qui a engendré la redistribution d'un volume financier total conséquent, soit CHF 1.4 milliard en onze ans. Les montants bruts versés annuellement au titre des dépenses thématiques, soit CHF 136 millions pour les transports et CHF 6 millions pour les forêts en 2017, contribuent-ils à l'efficacité des tâches communales dans ces domaines ? Permettent-ils l'atteinte des objectifs prévus par la LPIC ? Le mécanisme redistributif est-il le meilleur moyen d'atteindre les buts visés ? La gestion du dispositif est-elle efficace ? La gouvernance en place pour gérer et contrôler le système est-elle adéquate ?

Un bilan des dépenses thématiques, système intégré à la péréquation depuis 2006, se révèlera également utile dans la perspective de la révision en cours de l'ensemble de la péréquation vaudoise agendée pour 2022 qui prévoit un profond remaniement du volet thématique.

Etendue de l'analyse à certains aspects de l'ensemble de la péréquation

Si l'analyse de la performance de l'ensemble de la péréquation intercommunale n'a pas été réalisable dans le cadre de cet audit, les travaux menés ont permis d'en aborder certains aspects, notamment l'impact de la péréquation sur les finances communales. Les résultats qui s'y rapportent figurent dans le chapitre (4.3).

Afin de ne pas alourdir le rapport qui n'a pas de vocation pédagogique mais qui vise à rendre compte des démarches d'audit réalisées, les définitions et explications relatives à la péréquation figurent dans le glossaire. De plus, l'annexe 2 contient un résumé du descriptif du système actuel, réalisé sur la base d'un cours donné par l'Union des communes vaudoises (UCV).

2. DESCRIPTIF ET APPROCHE DE L'AUDIT

2.1 PÉRIMÈTRE DE L'AUDIT

L'audit est centré sur la performance des dépenses thématiques, qui constitue un des volets de péréquation des besoins/charges structurelles de la péréquation intercommunale vaudoise. Le volet thématique étant indissociable des autres volets de la péréquation, l'analyse de la gouvernance et du mode de gestion a été étendue à l'ensemble du dispositif péréquatif relevant de la Loi sur les péréquations intercommunales (LPIC). A relever que la gestion du volet de la facture sociale, relève globalement de la LPIC. Par contre la définition des dépenses à intégrer, le mode et les instances de gestion et de contrôle sont précisées dans la loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF), qui ne rentre pas dans le périmètre de l'audit.

2.2 APPROCHE DE L'AUDIT

La Cour s'est saisie elle-même du sujet de l'audit en raison des enjeux financiers qu'ils représentent, ainsi que des risques d'attribution incorrecte des fonds péréquatifs qui ont été identifiés lors de l'audit no 43 consacré à l'entretien constructif routier.

La Cour a conduit ses travaux conformément à sa méthodologie et à son « Code de déontologie et Directives relatives à la qualité des audits ». Ceux-ci respectent les normes de contrôle de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI).

L'audit comprend à la fois :

- une approche directe : examen du contenu des formulaires des dépenses thématiques dans une sélection de communes (16).
- Une approche indirecte : analyse de la gouvernance, du système de gestion et de contrôle de la péréquation intercommunale (avec un focus sur les dépenses thématiques).

Les systèmes péréquatifs intercommunaux existent dans quasiment tous les cantons. La Cour a cependant renoncé à l'approche du benchmark intercantonal. En effet le degré d'autonomie

communale variable selon les cantons, de même que la répartition des tâches canton-communes complique considérablement l'interprétation des résultats d'un comparatif. Elle a focalisé son analyse sur le système en lui-même.

2.3 LES ENTITÉS AUDITÉES ET CONSULTÉES

Les entités auditées sont les instances auxquelles la LPIC confie les missions de gestion et de pilotage de la péréquation.

- Le Département des institutions et de la Sécurité (DIS), par le biais du Service des communes et du logement (SCL). Le SCL se chargeant de la mission, c'est ce dernier qui est l'entité auditée (art. 10 et 12 LPIC).
- La Commission paritaire (Copar) composée de représentants de l'Etat et des communes (pour la définition complète voir glossaire).

En outre, compte tenu du partenariat existant entre l'Etat et les communes par l'intermédiaire de leurs représentants dans le cadre des révisions de la péréquation, la Cour a consulté les deux associations faîtières que sont l'Union des Communes Vaudoises (UCV) et l'Association de Communes Vaudoises (AdCV).

Enfin, la Cour a sollicité 16 communes pour l'examen des formulaires thématiques. Le but visé consistant à analyser la problématique des dépenses thématiques dans son ensemble et non pas d'auditer la comptabilité de ces communes, les résultats ont été anonymisés.

2.4 COLLECTE D'INFORMATIONS

Auprès des audités : L'équipe d'audit a rencontré les responsables du SCL a plusieurs reprises et obtenu la très grande majorité des documents qu'elle a requis (seuls les procès-verbaux de la Copar datant d'avant 2015, indisponibles, n'ont pas été obtenus, cf page 36). Elle a également rencontré la présidente de la Copar et deux des membres de cette commission.

Auprès des communes consultées : Pour les communes consultées, la récolte d'informations a été réalisée par des rencontres avec les responsables communaux et/ou par la récolte de documents auprès d'eux.

Auprès d'autres entités : L'équipe d'audit a récolté des renseignements concernant les forêts auprès de la Direction des ressources et du patrimoine naturels (DGE-DIRNA) et, concernant les transports publics, auprès de la Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR).

2.5 ORGANISATION DE L'AUDIT ET RAPPORT

L'équipe d'audit était composée de Mme Anne Weill-Lévy, magistrate responsable et de Mme Christina Maier, cheffe de mandat d'audit, avec un appui ponctuel de M. José Formaz, chef de mandat d'audit.

Le projet de rapport a été approuvé par la Cour le 04.09.2019 puis adressé aux entités sollicitées par l'audit afin qu'elles puissent formuler ses observations (délai de 21 jours).

La Cour délibérant en séance plénière en date du 02.10.2019 a adopté le présent rapport public en présence de Mme Anne Weill-Lévy, vice-présidente, Mme Eliane Rey, vice-présidente, ainsi que M. Frédéric Grognuz, président.

3. CONTEXTE DES DÉPENSES THÉMATIQUES LIÉ À CELUI DE L'ENSEMBLE DE LA PÉRÉQUATION

Les dépenses thématiques faisant partie intégrante de la péréquation intercommunale, il convient, pour en définir le contexte, de retracer l'historique global de l'ensemble. Il s'agit également d'identifier les différents acteurs intervenant dans sa conception, sa gestion et son contrôle, ainsi que leurs rôles et missions respectifs.

3.1 LA LOI PRÉVOIT UNE GOUVERNANCE À RESPONSABILITÉ PARTAGÉE ENTRE CANTON ET COMMUNES

3.1.1 Acteurs principaux : Canton, communes et pouvoir législatif

Les communes qui sont les contributrices et bénéficiaires directes de la péréquation intercommunale, ont toujours été étroitement associées à sa mise en place ainsi qu'aux différentes réformes qui l'ont marquée, par le biais de leurs associations faîtières, soit l'Union des communes vaudoises (UCV), puis dès 2002 également par l'Association des communes vaudoises (AdCV). Le système péréquatif a de fait toujours été piloté à la fois par le Canton et par les communes, l'importance du rôle de ces dernières ayant toutefois varié au cours du temps.

Les principes péréquatifs et ses mécanismes étant régis par une loi cantonale, c'est par conséquent le Grand Conseil qui détient le pouvoir de décision finale sur les projets présentés par le Conseil d'Etat. Les projets initiaux, qui sont donc le fruit d'une collaboration avec les associations de communes, sont ainsi susceptibles d'être modifiés, parfois de manière conséquente, par le pouvoir législatif.

3.1.2 Partage du pilotage dès 2006

Commission paritaire : à la tête du pilotage du dispositif actuel

Ce n'est que depuis 2006 que le système péréquatif fait l'objet d'une loi spécifique: la loi sur les péréquations intercommunales (LPIC ;BLV 175.51). Celle-ci précise ses objectifs, son mécanisme et son mode de gouvernance. C'est également depuis cette année-là que les communes sont officiellement représentées dans les instances de gestion des mécanismes péréquatifs, via la commission paritaire Canton-communes (Copar), composée à parts égales de représentants de l'Etat (collaborateurs des services) et des communes (représentants des associations faîtières) et présidée par un représentant des communes (cf. glossaire). Auparavant, si les communes étaient associées à la conception du dispositif, la législation attribuait au seul département en charge des communes la compétence en matière de gestion du fonds de péréquation directe[2].

La LPIC définit les rôles et missions de chacune des parties[3]. Au niveau cantonal, c'est le service des communes et du logement (SCL) qui est en charge du dossier et le Département auquel ce

[2] Art. 140b de la Loi sur les communes

[3] La LPIC entrée en vigueur en 2006 a fait l'objet d'une révision en 2011, mais les grandes lignes de la gouvernance ont été maintenues.

service est rattaché qui est responsable de la gestion de la péréquation. Le service gère le dispositif d'un point de vue opérationnel et est responsable de la facturation et de la redistribution des montants péréquatifs aux communes. Il collecte les données nécessaires et est chargé des calculs péréquatifs (selon l'art. 10 al. 1 LPIC en vigueur). La loi précise également que l'Etat prélève sur le fonds de péréquation directe, un émolument pour la gestion de la péréquation.

Renforcement du rôle des communes dès 2006…

Avec l'institution de la Copar en 2006, la représentation des communes dans les décisions relatives à la péréquation et à sa gestion s'est trouvée renforcée. Les tâches et missions de la Copar, définies à l'article 11 LPIC, sont les suivantes : le contrôle des calculs péréquatifs, l'établissement de préavis à l'intention du Département des décisions à prendre en application de la loi, la définition des domaines des dépenses thématiques, la soumission au département des mesures nécessaires au traitement des problèmes, la proposition au Conseil d'Etat des mesures permettant de remédier aux cas de rigueur. La décision de mise en œuvre des mécanismes revient au Département sur la base des préavis de la Copar (art. 12 LPIC).

…appuyé par le Grand Conseil

Il est important de noter qu'avec la création de la Copar, le renforcement du rôle des communes dans le processus décisionnel en matière de péréquations, déjà prévu dans projet initial de 2006, a encore été accentué par le Grand Conseil. La commission traitant de l'exposé des motifs et projet de décret de loi sur les péréquations intercommunales (EMPL no 253), avec l'appui du plénum, a en effet désigné les communes comme responsables du co-pilotage du système péréquatif en introduisant un amendement accordant la présidence de la Copar à un-e représentant-e des communes. Les débats ont clairement montré la volonté du plénum d'accorder davantage de pouvoir à la Copar[4] ainsi qu'un rôle opérationnel plus important que celui initialement envisagé[5]. Elle s'est aussi vue transférer la responsabilité du pilotage, auparavant assumé par le Canton seul.

3.2 FLUX PÉRÉQUATIFS TOTAUX DE PRÈS DE CHF 14 MILLIARDS ENTRE 2006 ET 2017

3.2.1 Volume péréquatif : près d'un tiers des dépenses courantes des communes

La péréquation vaudoise est caractérisée par l'importance des volumes financiers qui s'y rapportent. Avant de détailler l'évolution des différents modèles péréquatifs et tous les

[4] En particulier concernant la définition des domaines concernés par les dépenses thématiques, le projet de loi initial précisait que le rôle de la COPAR était de *«… proposer les dépenses admissibles dans le cadre des plafonnements thématiques »*, que la commission a modifié en *« …déterminer les dépenses admissibles dans le cadre des plafonnements thématiques… ».*

[5] Comme en témoignent les propos tenus en plénum par le Président de la commission ayant traité l'EMPL 253 (mardi 7 juin 2005) : *« La commission a apporté des changements significatifs à la vision de la commission paritaire…(…)…Nous vous recommandons vivement d'accepter ces propositions qui ont pour effet de renforcer le rôle des communes dans la gestion des péréquations et de rendre les choses transparentes. Tous les facteurs qui interviennent dans la péréquation seront décidés par les représentants des communes et de l'Etat et non par des services ».*

événements qui ont jalonné son historique, il convient de résumer l'évolution des montants péréquatifs selon les différents volets.

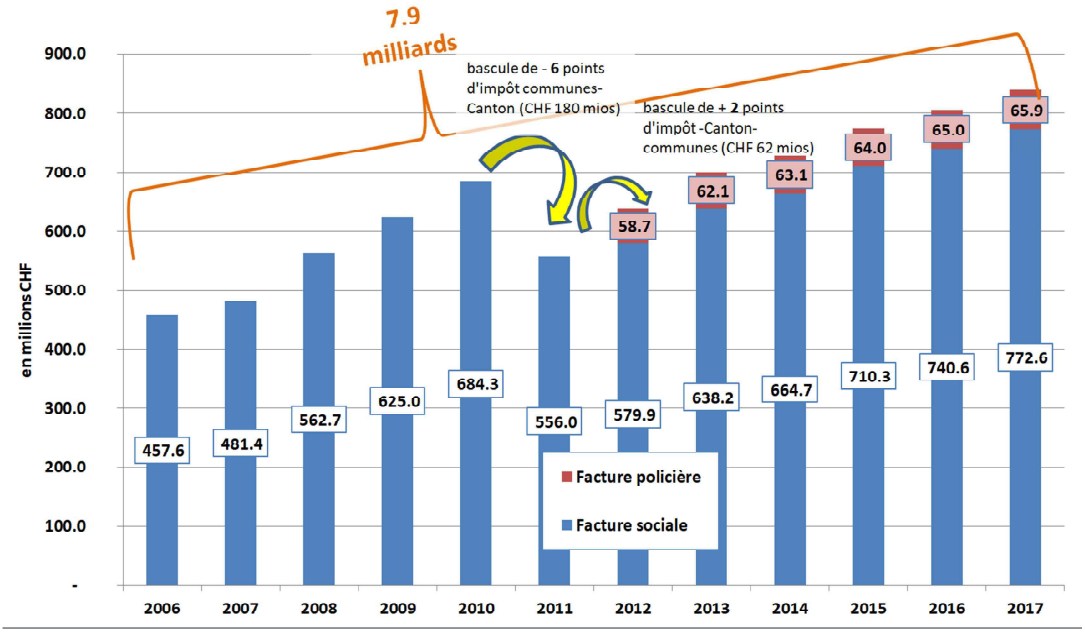
Les montants péréquatifs totaux, soit la facture sociale, la facture policière et l'alimentation du fonds de péréquation directe additionnés représentent près de CHF 14 milliards entre 2006 et 2017. Pour l'année 2017, le montant s'établit à CHF 1.5 milliard, soit près du 30% des dépenses courantes des communes, 15% uniquement pour la facture sociale. L'intensité des débats autour de la péréquation provient avant tout de l'importance des enjeux financiers.

3.2.2 Péréquation indirecte : CHF 7.5 milliards en onze ans pour la facture sociale

La péréquation indirecte est principalement composée par la facture sociale qui représente par ailleurs la part la plus importante des montants péréquatifs, à savoir CHF 7.5 milliards entre 2006 et 2017 soit plus de la moitié du total.

Son évolution, commentée au chapitre suivant, a focalisé toutes les attentions et s'est retrouvée au cœur du débat sur la péréquation. Passant de CHF 458 millions en 2006 à CHF 773 millions en 2017, elle a enregistré ainsi une croissance de 69% en onze ans, malgré une baisse de presque 20% entre 2010 et 2011 suite à la redéfinition de ses composants.

Evolution de la facture sociale et de la facture policière à charge des communes VD en millions CHF

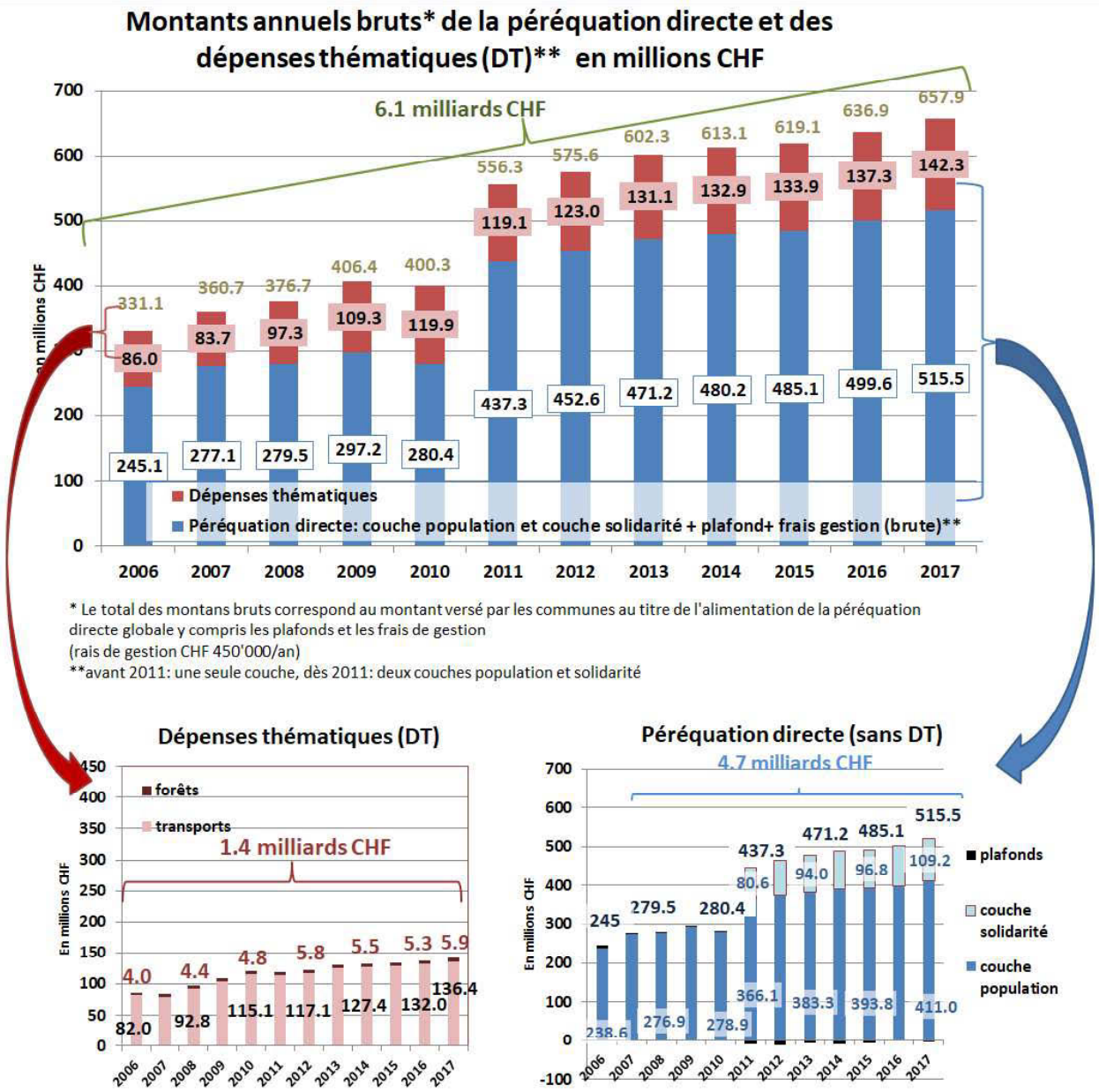


Avec la réforme policière mise en oeuvre en 2012, une facture policière est adressée aux communes. Contrairement à la facture sociale, le mode de calcul effectivement appliqué limite la hausse annuelle depuis 2013 à 1.5% par année, d'où la faible augmentation constatée[6]. Son montant est sensiblement moins élevé que celui de la facture sociale ; en 2017, il s'est établi CHF 66 millions.

[6] Une analyse du mode de financement de la réforme policière a été réalisée dans le cadre de l'audit no 41

3.2.3 Péréquation directe: CHF 6.1 milliards alimentés par les communes redistribués entre elles en onze ans

Même si l'évolution du fonds de péréquation direct a moins fait l'objet de discussions que la facture sociale, il n'en reste pas moins qu'elle est caractérisée par une hausse tout aussi spectaculaire, voire même plus importante. Le montant, qui a en effet presque doublé en onze ans passant de CHF 331 millions en 2006 à CHF 658 millions en 2017, représente un volume de CHF 6.1 milliards en onze ans.



Le graphique du bas à droite illustre l'évolution des montants alloués à la péréquation directe (hors dépenses thématiques). Au total entre 2006 et 2017, ce montant a subi une forte hausse, puisqu'il a plus que doublé (de CHF 245 millions à CHF 515 millions).

On relève qu'avec le premier modèle de péréquation directe (hors dépenses thématiques), qui couvre la période 2006 à 2010, les variations étaient relativement contenues allant de CHF 245 millions à CHF 280 millions. C'est avec la révision de la LPIC en 2011 que le fonds a pris son envol passant à 437 millions soit +56% en une année. Depuis, la « couche population » a connu une croissance modérée passant de CHF 366 millions en 2011 à CHF 411 millions en 2017 (+12%), tandis que la « couche solidarité » a enregistré une hausse plus soutenue, passant de CHF 81 millions en 2011 à CHF 109 millions en 2017 (+36%).

Les montants alloués aux dépenses thématiques, représentés sur le graphique du bas à gauche sur la page précédente, ont connu une évolution plus régulière, le mode de calcul de leur attribution n'ayant pas subi de modification de fond. Si la hausse enregistrée entre 2006 et 2017 est moins forte que celle de l'autre partie de la péréquation directe, elle n'en reste pas moins importante : +65% (passant de CHF 86 millions à CHF 142 millions), soit + 66% pour les transports (passant de CHF 82 à CHF 136 millions) et une hausse plus modérée pour l'entretien des forêts : +48% soit de (CHF 4 millions à 5.9 millions).

En résumé les montants consacrés à la péréquation directe ont presque doublé en onze ans passant de CHF 331 millions en 2006 à CHF 658 millions en 2017. Cette hausse importante est principalement due au changement du système en 2011 introduisant la «couche population» et la «couche solidarité» ; le fonds de péréquation hors dépenses thématiques a enregistré une croissance de +56% en une année, de 2010 à 2011, et de +110% sur le total de la période (2006 à 2017). Les montants alloués aux dépenses thématiques ont subi une hausse plus régulière et moins marquée, s'élevant toutefois à +65% en onze ans.

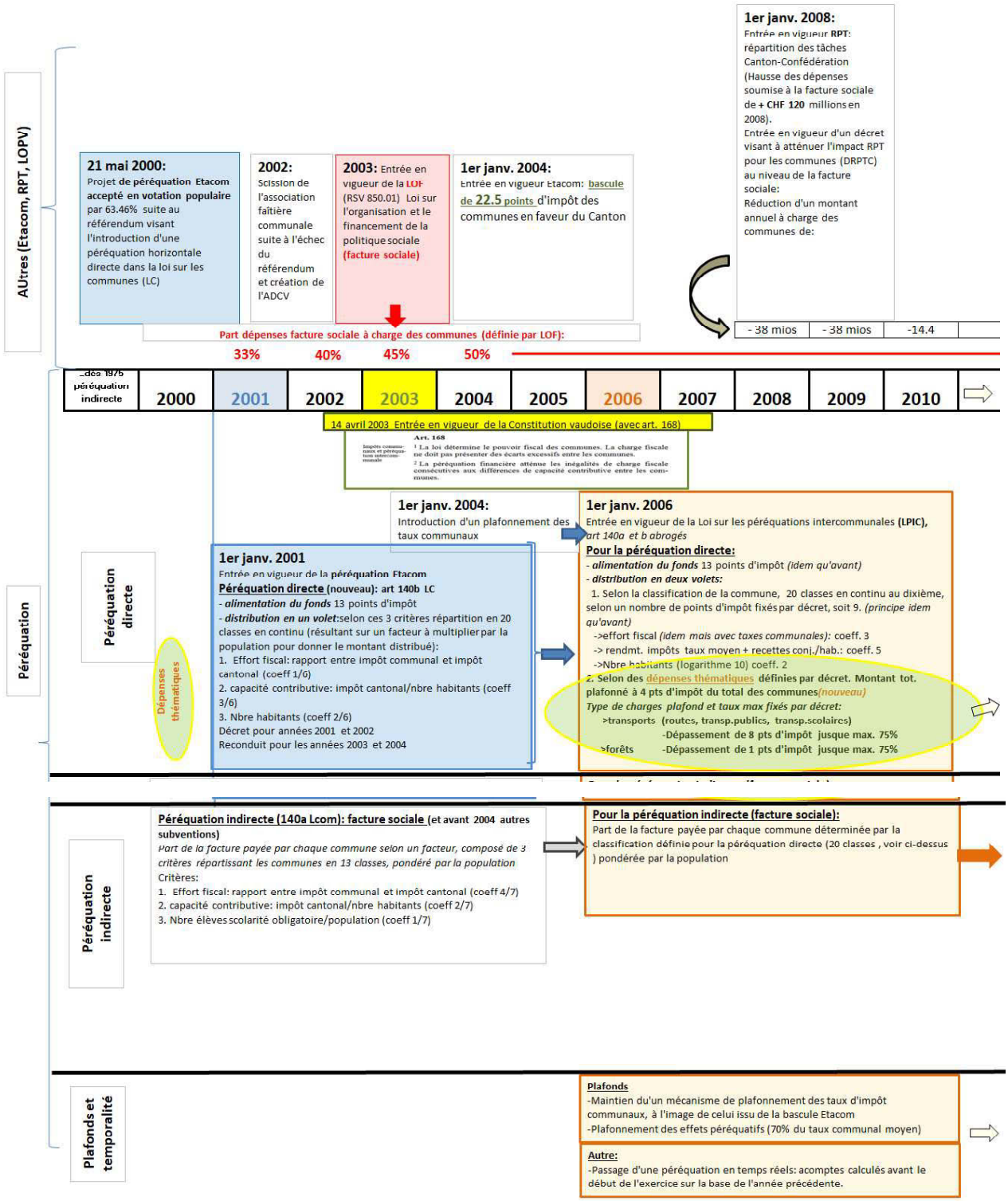
3.3 HISTORIQUE PÉRÉQUATIF MARQUÉ PAR DES MODIFICATIONS IMPORTANTES ET FRÉQUENTES DU SYSTÈME

3.3.1 Modifications de fond du mécanisme péréquatif tous les cinq ans

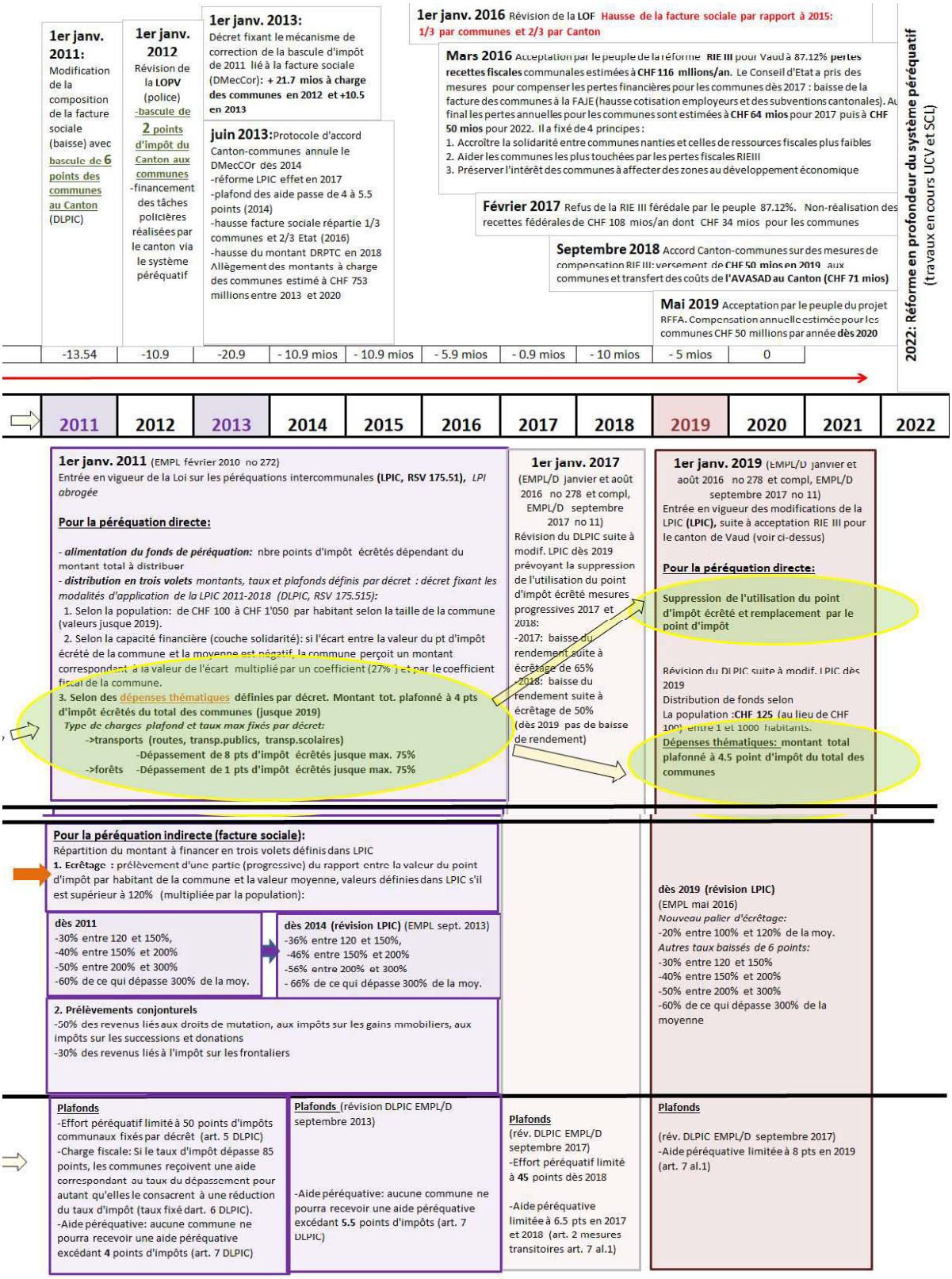
L'historique de la péréquation, représentée sur le schéma des deux pages suivantes, et qui sera commenté dans ce chapitre, illustre la densité des événements qui l'ont marquée depuis 2001, année de sa création sous sa forme actuelle.

Les nombreuses modifications de fond dont elle a fait l'objet, à échéances rapprochées, soit en moyenne tous les cinq ans : en 2006 (mise en œuvre de la première LPIC), en 2011 (refonte totale du système avec de nouveaux critères péréquatifs et de nouveaux volets), 2017-2019 (modifications du mode de calculs péréquatifs) et le projet de refonte totale prévu pour 2022, témoignent à la fois de sa complexité et de la difficulté du dispositif de pilotage d'en maîtriser les effets.

HISTORIQUE DU SYSTÈME PÉRÉQUATIF VAUDOIS DEPUIS 2000 ET CONTEXTE



DES DÉPENSES THÉMATIQUES : BASES LÉGALES ET DÉCISIONS POLITIQUES



3.3.2 Péréquation indirecte: en vigueur depuis 1975

Facture sociale répartie entre les communes selon leurs ressources fiscales

La péréquation indirecte verticale, qui concerne en premier lieu la facture sociale, existe dans le canton de Vaud depuis 1975. Cette dernière répartit une partie des dépenses du Canton en matière sociale entre toutes les communes. Elle est intégrée à la péréquation intercommunale, car les montants facturés aux communes sont en grande partie calculés en fonction de leurs ressources fiscales, d'où un effet péréquatif entre communes.

Forte croissance depuis 2002

La forte croissance de la facture sociale depuis 2002 et le poids qu'elle représente dans le budget des communes, qui ont été relevés au chapitre précédent, ont focalisé les débats au niveau politique.

Entre 2001 et 2017, le montant à charge des communes a plus que triplé (+69% entre 2006 et 2017), s'établissant à CHF 773 millions, soit le 15% de leurs dépenses courantes en 2017. Cette forte hausse s'est réalisée malgré les nombreuses modifications qui ont été apportées pour tenter d'endiguer cette évolution .

Si le mode de répartition entre communes de la facture sociale figure dans la LPIC, la liste des domaines intégrés figure dans une loi distincte: la loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF) de 2003, entrée en vigueur en 2005.

Plusieurs changements majeurs sont intervenus dans la composition de la facture sociale. Le principal a eu lieu en 2011. En effet, suite à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), une hausse substantielle des dépenses sociales à charge des cantons a été enregistrée entre 2007 et 2010, induisant un fort accroissement de la facture à charge des communes. Suite à cette hausse et sous la pression des communes mécontentes de cette évolution, une partie des domaines ont été retirés de la facture sociale et ont été repris par le Canton. L'opération a toutefois été assortie d'une bascule d'impôt de 6 points en faveur du Canton, entraînant donc pour les communes une baisse de leurs rentrées fiscales correspondant à 6 points.

En 2011, le mode de répartition de la facture sociale entre les communes, qui s'effectuait auparavant selon l'appartenance de la commune à une des vingt classes du modèle, a également été entièrement révisé[7].

Bien que la composition de la facture sociale soit restée inchangée depuis 2011 , les coûts n'ont cessé de croître à un rythme soutenu. Ainsi, quatre ans plus tard, la baisse du montant facturé aux communes enregistrée en 2011 suite à la bascule d'impôt, a été entièrement compensée.

[7] L'annexe 2 décrit le modèle 2011.

Nouveau volet indirect dès 2012 avec la facture policière

En outre, depuis 2012, avec la facture policière, la péréquation indirecte comprend une nouvelle composante. Le mode de calcul appliqué[8] a pour conséquence que cette dernière n'enregistre qu'une hausse modérée, contrairement à la facture sociale.

Dès 2016, les communes prennent en charge un tiers de la hausse de la facture sociale

L'évolution de la facture sociale a poussé les communes à demander la révision de l'accord sur sa répartition. Dans un protocole d'accord Canton-communes établi en juin 2013 figure plusieurs mesures visant à alléger les charges des communes. Il a été négocié avec le Canton que la hausse de la facture sociale depuis 2015 serait prise en charge pour un tiers par les communes et deux tiers par le Canton, la hausse étant jusque là partagée à parts égales.

Cette mesure, entrée en vigueur en 2016, n'a pas réussi à freiner la hausse, générant plusieurs interventions au Grand Conseil. La dernière en date est une motion[9] demandant un moratoire sur la hausse de la facture sociale à charge des communes à partir de 2018. Elle a fait l'objet d'une prise en considération immédiate par le plenum[10]. De leur côté, plusieurs communes à fort potentiel fiscal ont, par le biais de décisions de leur conseil communal, adopté des résolutions dénonçant la forte pression de la facture péréquative pour leur commune[11].

Le nouveau projet de péréquation ne comprendra vraisemblablement plus de facture sociale

Ce volet péréquatif indirect, qui semble, côté communes, faire l'unanimité contre lui dans sa conception actuelle, sera vraisemblablement remanié. En effet, le document consacré aux principes techniques pour la nouvelle péréquation intercommunale vaudoise (NPIV) du 12 septembre 2018, élaboré par le Canton et avalisé par le Conseil d'Etat, précise qu'il convient d'*«…éviter de mêler péréquation des ressources et répartition des factures cantonales »* (point 1b).

En juin 2019, le Conseil d'Etat ainsi que l'UCV et l'AdCV ont annoncé dans des communiqués de presse séparés l'ouverture à fin mai d'une plateforme Canton-communes traitant du nouveau projet de péréquation et de la facture sociale[12]. Lors de cette première séance, la reprise de la facture sociale par le Canton, moyennant une bascule de points d'impôt en faveur du Canton, selon des modalités à étudier commune par commune et à négocier, a été abordée[13].

[8] Une convention entre Canton et communes conclue en 2013 fixe une hausse annuelle forfaitaire de la facture policière au taux de 1.5% par an sur la base du montant 2012.

[9] Motion P.-Y. Rappaz du 5 février 2019 (no 19-MOT-078)

[10] Malgré le soutien du Grand Conseil, la mesure demandée par cette motion n'a pas pu être mise en place, le Grand Conseil ayant au préalable validé toutes les bases légales sur lesquelles reposent le mode de facturation de la facture sociale, la LOF en particulier.

[11] Par exemple le Conseil communal de la commune de Crans-près-Céligny a adopté le 29 avril 2019 une résolution « «Halte à la mort par asphyxie de la vie démocratique de notre communauté!!!! » dénonçant plus particulièrement le poids de la facture sociale.

[12] Voir communiqués de presse du Conseil d'Etat et de l'UCV du 13 juin 2019, ainsi que de celui de l'AdCV du 15 juin 2019.

[13] A noter que la teneur de l'annonce différait quelque peu selon les communiqués, le Canton et l'AdCV informant l'étude d'une éventuelle reprise de la facture sociale par le Canton, tandis que l'UCV mentionnait que « …*le Conseil d'Etat annonce vouloir reprendre la totalité du financement…* ».

3.3.3 Péréquation directe : création d'un fonds intercommunal en 2001

3.3.3.1 En 2001 : mise en œuvre d'un premier modèle péréquatif

Conséquence de l'opération EtaCom et alternative au taux d'imposition unique

Alors que la péréquation indirecte était en vigueur depuis plus de quarante ans dans le canton de Vaud, c'est seulement en 2001 qu'a été introduite une péréquation directe horizontale par la constitution d'un fonds péréquatif alimenté par les communes et redistribué entre elles[14] .

La péréquation directe trouve son origine dans la démarche EtaCom, vaste réforme de la répartition et du désenchevêtrement des tâches entre le Canton et les communes qui a vu le transfert de certaines tâches communales au Canton, assorti d'une bascule d'impôts de 22.5 points en faveur de ce dernier. L'analyse réalisée par les responsables d'EtaCom en collaboration avec l'Union des Communes vaudoises avait conclu à la nécessité de mettre en place un système de péréquation horizontale directe suite au constat de disparités de capacités contributives entre communes[15].

L'objectif était d'apporter une alternative à l'initiative du Parti ouvrier populaire (POP) pour l'introduction d'un taux d'impôt unique dans toutes les communes[16], solution politiquement rejetée tant par le Conseil d'Etat que par les communes, via l'UCV[17].

Contesté par référendum, le fonds de péréquation a été admis puis introduit en 2001

Le fonds de péréquation directe, contesté par les communes à fort potentiel fiscal, a donné lieu à un référendum[18]. Acceptée en votation populaire en mai 2000, la modification de la loi sur les communes comprenant l'introduction du fonds a été implémentée en 2001. Le rejet en juin 2001 de l'initiative du POP a permis la mise en oeuvre du système.

La constitution cantonale, entrée en vigueur en 2003, a ensuite fondé l'assise durable de la péréquation intercommunale dans le paysage politique vaudois, en y consacrant un article spécifique. Le système mis en place porte essentiellement sur une péréquation des ressources. En effet, à la fois l'alimentation du fonds et sa redistribution sont en grande partie basées sur la capacité financière des communes, répondant ainsi à l'objectif constitutionnel : « *La péréquation financière atténue les inégalités de charge fiscale consécutives aux différences de capacité contributive entre les communes* » (art. 168 al 2 Cst-VD)

Pour l'alimentation du fonds, le système mis en place prévoyait le versement par toutes les communes de 13 points d'impôt (selon le type d'impôts retenu pour la péréquation[19]). Le fonds était ensuite réparti entre communes selon leur appartenance à l'une des 20 classes du modèle, en fonction de la capacité contributive de la commune[20].

[14] hormis le versement des frais de gestion administrative de l'ensemble du système

[15] Le mécanisme du fonds de péréquation directe a fait l'objet d'un nouvel article dans la loi sur les communes (art. 140 b LC)

[16] Initiative « Oui à la baisse d'impôt pour 2/3 des Vaudois » (pour un taux d'impôt communal unique) déposée le 14.09.99.

[17] L'UCV était alors la seule association faîtière communale, l'AdCV n'ayant pas encore été créée.

[18] Référendum contre la loi du 14 .12.99 modifiant celle du 28.2.56 sur les communes (fonds de péréquation directe horizontale).

[19] Les impôts retenus pour la péréquation en 2001 n'étaient pas les mêmes impôts qui sont retenus pour la péréquation actuelle.

[20] La capacité contributive est calculée comme l'impôt cantonal divisé par le nombre d'habitant par commune. Elle est pondérée par un facteur 3/6. L'effort fiscal, soit le rapport entre l'impôt communal et l'impôt cantonal, compte pour 2/6 et le nombre d'habitant, pour 1/6.

La facture péréquative était tout d'abord réglée sous forme d'acomptes[21], puis d'un décompte final calculé sur la base des résultats annuels.

3.3.3.2 En 2006 : changement de modèle et introduction des dépenses thématiques

Introduction de la péréquation des charges pour répondre à un nouvel objectif

Cinq ans plus tard la péréquation a été totalement révisée, faisant l'objet pour la première fois d'une loi spécifique, traitant à la fois de la péréquation indirecte (facture sociale) et de la péréquation horizontale directe.

Le nouveau projet visait tout d'abord à revoir les critères de répartition de la facture sociale en supprimant les effets de seuil constatés dans le système précédent, où le passage d'une classe à l'autre induisait un changement trop important. Un des buts visait à harmoniser la base de calcul des deux types de péréquation en utilisant cette même échelle de 20 classes en continu. Le mode d'alimentation du fonds de péréquation directe (13 points d'impôt communal) est resté quant à lui inchangé. A noter que les plafonds et planchers conduisant à l'échelle péréquative reposaient en partie sur une appréciation de la Copar.

Les grands principes ont été intégrés dans la loi et les modes de calcul ont été détaillés dans un décret, qu'il était prévu de réviser tous les quatre ans.

De nouveaux objectifs ont en outre été assignés à la péréquation directe afin notamment d'intégrer les besoins des villes-centres[22], but cité dans la LPIC. Le nouveau modèle n'est plus uniquement centré sur les ressources des communes, avec pour principal objectif de réduire les écarts fiscaux entre elles, mais introduit aussi le principe de péréquation des charges (nommée également péréquation des besoins/charges structurelles) en fixant un nouvel objectif : « *Répartir entre les communes certaines charges communales engendrant des disparités excessives entre les communes* » (LPIC art 1, chiffre 5).

Volet thématique pour compenser les surcharges en matière de transports et de forêts

Le volet thématique, introduit avec le nouveau modèle de 2006, vise ainsi ce dernier objectif péréquatif intégré à la loi. Les domaines thématiques, définis par décret, portent sur les transports (routes, transports publics et transports scolaires) et les forêts.

Selon l'exposé des motifs et projet de décret relatif à la nouvelle loi (EMPL no 253, mai 2005), ces domaines ont été retenus, car: «(…) *ils constituent les principaux secteurs où les communes sont confrontées à des dépenses très variables d'une commune à l'autre, souvent indépendantes de leur situation financière et difficilement maîtrisables. Au premier abord, il n'existe pas d'effets équivalents dans d'autres domaines de l'action communale(*…)»[23].

L'EMPL spécifie également les catégories de bénéficiaires visés par le volet thématique, qui sont de plusieurs types : « …*les villes-centres, du fait des charges de transport, les communes excentrées qui, du fait de la géographie connaissent des charges importantes en matière de transport (altitude, vaste territoire peu peuplé), les petites communes éloignées des centres*

[21] Le système des acomptes sur base des dépenses prévisionnelles de l'année en cours est en vigueur depuis 2002 pour la facture sociale. Auparavant, la facture portait sur le décompte final de l'année précédente.

[22] La notion de villes-centres qui n'a pas fait l'objet d'une définition, ni dans la loi, ni dans l'exposé des motifs et projet de décret qui s'y rapporte (EMPL no 253, mai 2005). Seule la ville de Lausanne est nommément citée comme ville-centre (p.8).

[23] La méthode qui a permis l'identification de ces domaines n'a toutefois pas été précisée.

connaissant de gros frais en matière de transports scolaires ou encore les petites communes forestières ».

Le principe des dépenses thématiques contesté…

L'introduction des dépenses thématiques, volet distinct du reste du modèle de péréquation directe, basé sur la répartition des communes en 20 classes, a fait l'objet d'une large discussion au sein de la commission du Grand Conseil qui a traité ce sujet. Il en a été de même en plénum. Les mêmes oppositions qui s'étaient manifestées à l'encontre de l'introduction du fonds de péréquation horizontale directe avant sa mise en place en 2001, se sont portées sur l'intégration des dépenses thématiques et ses modalités.

Le rapport de minorité de la commission chargée d'examiner cet EMPL invoque d'abord l'article constitutionnel relatif à la péréquation faisant uniquement référence à la péréquation des ressources et non des charges ou des besoins. Il critique ensuite le mécanisme de péréquation des charges comme étant *« …une véritable instigation institutionnelle à la dépense… »*[24], le retour péréquatif pour le volet thématique étant fonction des charges nettes enregistrées pour les domaines concernés, sans que les motifs des dépenses aient été examinés.

Dans sa réponse à ces critiques, le Chef du Département en charge du dossier d'alors, a insisté sur les contrôles à mettre en place par la Commission paritaire (Copar), démontrant qu'il paraissait acquis qu'ils soient organisés et réalisés en ces termes : « *…la commission paritaire a tous les moyens qu'il lui faudra pour maîtriser ces dépenses, si tant est que certaines et certains voulaient jouer avec cela… » (*Séance du 7 juin 2005, premier débat). Ces propos corroborent les opérations annoncées dans l'EMPL concernant la gestion et la surveillance des mécanismes d'octroi des montants péréquatifs thématiques : « *Ce mécanisme implique l'établissement de plafonds de dépenses et de normes quantitatives, qualitatives et comptables qui devront être respectées par les communes pour bénéficier du mécanisme. Ce travail reste à accomplir avec la collaboration des départements et services concernés. Il sera mené à bien d'ici l'entrée en vigueur des nouvelles péréquations, au début 2006. Il peut être accompli sans générer un contrôle excessif par l'Etat des activités communales.* »

…mais finalement accepté moyennant une limitation des montants péréquatifs

Au final, le plenum a décidé de maintenir les dépenses thématiques, mais a limité leur portée péréquative. La prise en charge du dépassement des dépenses nettes enregistrées, soit 8 points d'impôt pour les transports et un point d'impôt pour les forêts, a d'une part été plafonnée à 75% de la dépense nette (et non plus 85%). Le montant global affecté aux dépenses thématiques, prélevé sur le fonds de péréquation total, a d'autre part été limité à 4 points d'impôt communaux globaux, alors que le projet initial ne prévoyait pas de limite.

Concrètement, le processus mis en place se base sur les données figurant dans un formulaire où sont reportées les recettes et les dépenses enregistrées par les communes dans les domaines concernés suivant des libellés précis (voir formulaire annexe 1). Pour les dépenses routières, une distinction est effectuée entre les dépenses d'investissement et de fonctionnement.

[24] Rapport de minorité de la commission chargée d'examiner l'EMPL sur les péréquations intercommunales (LPI), juin 2005

Le formulaire complété est ensuite contrôlé par l'organe de révision des comptes de la commune qui y appose sa signature. Il est alors envoyé au service en charge de la gestion de la péréquation, soit le SCL qui reporte les montants totaux par domaine et procède au calcul du retour péréquatif. Le service précité ne procède à aucun contrôle des dépenses reportées dans le formulaire, qui sont de la seule vérification de l'organe de révision des comptes.

3.3.3.3 En 2011 : refonte du système avec modification du mode de calcul

Trop grande sensibilité du modèle

Cinq ans seulement après la mise en vigueur du deuxième modèle de péréquation, une nouvelle révision s'est imposée. La composition de la facture sociale, dont la croissance galopante générait en premier lieu une insatisfaction généralisée, a été remaniée.

Des modifications du modèle de péréquation directe s'imposaient également. La sensibilité extrême du modèle aux valeurs de ses paramètres et la possibilité laissée aux communes de « jouer » sur les variations du taux d'impôt (effort fiscal) pour réduire leur charge péréquative[25], a mis à jour les faiblesses du système, nécessitant une refonte totale. L'exposé des motifs présentant la nouvelle loi révisée (EMPL no 272 février 2010) citait les défauts suivants : le maintien artificiel d'un taux d'impôt élevé pour certaines communes, la désincitation aux fusions de communes (l'objectif d'encouragement aux fusions ne figurait pas explicitement dans la LPIC de 2005) ainsi que la trop grande complexité et le manque de lisibilité du système.

Un autre objectif de la révision était d'établir un système qui ne nécessitait pas une appréciation des critères par la Copar, limitant son rôle à la validation de l'application des règles.

Un nouvel objectif relatif à la fusion de communes

Dans l'EMPL consacré au projet de loi (EMPL no 272, février 2010), il est précisé que le nouveau modèle péréquatif proposé vise à pallier les défauts relevés dans le précédent, tout d'abord en diminuant drastiquement le poids de l'effort fiscal (taux d'impôt) dans les critères afin d'éviter les possibilités pour les communes d'optimiser leur rendement péréquatif en faisant varier artificiellement leurs taux d'impôt[26]. Il vise également notamment à simplifier le système, à garantir la stabilité maximale des finances communales en évitant les chocs trop importants et à permettre une meilleure planification financière.

Si les buts du système figurant dans la précédente LPIC ont tous été maintenus, un nouvel objectif a été rajouté: « *ne pas entraver, voire favoriser les fusions de communes vaudoises* » (art. 1 al.2 b), en lien avec le principe constitutionnel figurant à l'art. 151 Cst al. 1 *« L'Etat encourage et favorise les fusions de communes. »*

Introduction du point d'impôt « écrêté » et de « plafonds » d'aide et de contribution.

Une première modification a été introduite dans le nouveau mode de calcul. A la demande des associations de communes, un système permettant d'atténuer la charge péréquative pour les

[25] En particulier, la commune de Buchillon a décidé en 2009 de faire passer son taux d'impôt de 63 à 126 pour faire diminuer sa facture péréquative passant de CHF 2.2 millions à CHF 182'000, permettant de conserver presque intégralement ses recettes fiscales, puis faisant baisser son taux à 14 en 2011. L'objectif annoncé de ce procédé était de dénoncer le caractère manipulable de la péréquation intercommunale, afin de provoquer sa réforme.

[26] Rappelons que le taux d'impôt intervient dans le calcul du retour péréquatif aux communes. Plus il est élevé, plus la commune touche un montant important.

communes à fort potentiel fiscal a été trouvé avec le système d'écrêtage du point d'impôt. L'écrêtage du point d'impôt consiste, pour les communes affichant une valeur de point d'impôt par habitant supérieure à la moyenne, à la réduire d'un facteur dont le mode de calcul est défini par la législation (voir annexe II). Cette mesure visait à atténuer la hausse de la contribution de ces communes au fonds de péréquation directe, qui du fait du nouveau mode de calcul, auraient enregistré une forte hausse.

Le nouveau système prévoyait également une limite d'aide fixée (hors dépenses thématiques) à 4 points d'impôt par commune et une limitation de l'effort péréquatif fixé à 50 points d'impôt.

Révision totale du volet principal et maintien des dépenses thématiques

Le volet principal de la péréquation directe a été totalement modifié dans le but de simplifier le système. Le modèle a été scindé en deux parties : la couche population et la couche solidarité[27]. La première fixe le retour péréquatif aux communes selon leur nombre d'habitants, avec un taux de progression croissant, et la deuxième, selon leur capacité financière.

Les critères de population et de capacité financière de la commune, qui étaient enchevêtrés dans le précédent modèle des 20 classes générant des effets difficilement prévisibles, ont été séparés, améliorant ainsi la lisibilité du mode de redistribution en le simplifiant. Le poids plus important accordé au critère de population favorise davantage les villes-centres que dans le système précédent.

Quant au sujet des dépenses thématiques, âprement débattu en 2005, il n'a ni été remis en cause, ni fait l'objet d'une discussion de fond[28]. Hormis le remplacement du point d'impôt par le point d'impôt écrêté, le mode de calcul du volet thématique n'a pas été changé, de même que les domaines qui le composent (transports et forêt).

Annonce d'un effet bénéfique ou neutre pour plus de 70% des communes

Cette nouvelle réforme, réalisée comme les précédentes en collaboration avec les communes, visait des objectifs ambitieux. Les attentes et les espoirs placés dans le nouveau projet étaient importants : *« …continuer de vivre en symbiose institutionnelle sur la base de rapports comptables assainis »*. Une simulation chiffrée dont les résultats sont reportés dans l'EMPL annonçait que la part des communes qui allaient enregistrer soit une amélioration de leur retour péréquatif avec le nouveau modèle, soit une stabilité, s'élèverait à plus de 70%, soit une large majorité de communes gagnantes (ou non perdantes).

3.3.3.4 En 2013 déjà : décision de modifier des paramètres du modèle

Deux ans plus tard, à la demande des communes, des modifications ont été décidées. Un protocole d'accord a été négocié avec le Canton en 2013 portant sur divers sujets (routes, réforme policière etc.). Comme décrit au point précédent, la part des dépenses sociales à charge des communes a été réduite, la hausse depuis 2016 n'étant prise en charge par les communes que pour un tiers, contre la moitié auparavant. Les taux d'écrêtage ont également été augmentés.

[27] Voir annexe 2 pour explications détaillées du mode de calcul.

[28] A noter que les débats ont tout de même porté sur ce volet, un amendement visant à y intégrer les écoles de musiques, sujet de l'actualité politique d'alors, y ayant été largement discuté puis refusé.

Le plafond de l'aide péréquative est passé de 4 points d'impôt à 5.5 points. Cette mesure, entrée en vigueur en 2014, a bénéficié aux communes à faible potentiel fiscal et enregistrant des charges thématiques importantes.

3.3.3.5 En 2016: la perspective de la RIE III entraîne à nouveau des changements

Réforme progressive dès 2017…

En prévision de l'introduction de la réforme des entreprises RIE III cantonale, acceptée en votation populaire en 2016 et dans la perspective de la réforme fédérale[29], qui entraînent une baisse de rentrées fiscales pour les communes, le chantier de la péréquation intercommunale est à nouveau rouvert. L'objectif est d'utiliser les mécanismes péréquatifs pour accroître la solidarité entre communes, afin que les plus touchées puissent bénéficier d'un soutien. Le dispositif législatif de la LPIC est modifié, intégrant des mesures progressives.

…comprenant deux modifications de la loi en 2016 et le rajout d'un nouvel objectif

Deux projets de lois en une année furent nécessaires pour fixer la dernière mouture. Le premier, prévoyait deux mesures prenant plein effet en 2019 selon une évolution progressive. Une mesure prévoyait la suppression de l'utilisation du point d'impôt écrêté pour les calculs péréquatifs, donc le retour à la situation initiale (avant 2011) pour ce qui relève de la péréquation directe. La deuxième portait sur une nouvelle hausse du plafonnement de l'aide, passant à 8 points en 2019 (6.5 en 2017 et 2018).

Lors de l'examen du premier projet, les représentants de l'UCV ont proposé plusieurs autres mesures complémentaires, faisant l'objet du deuxième projet adopté 6 mois plus tard qui comprend la hausse du volume maximum de l'enveloppe consacrée aux dépenses thématiques passant de 4 à 4.5 points, l'introduction d'un nouveau palier d'écrêtage et la hausse du montant redistribué pour la première classe de la couche population[30].

Aux objectifs péréquatifs figurant toujours dans la LPIC s'en est rajouté un nouveau : *« …compenser en partie les pertes fiscales pour les communes résultant de la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III). »*. Pour répondre à cet objectif, le projet prévoit de répartir la part communale liée à la compensation fédérale entre les communes selon leur nombre d'emplois.

3.3.3.6 En 2017: un « cas de rigueur » amène encore un nouveau changement

A peine les modifications ayant fait l'objet des deux projets de lois adoptés en 2016 implémentées, des problèmes non prévus ont surgi. En particulier, une commune à fort potentiel fiscal, qui avait enregistré l'arrivée d'un contribuable très important, a vu sa facture péréquative augmenter davantage que le gain représenté par les nouvelles recettes fiscales apportées par ce contribuable. Cet effet indésirable a été attribué à l'abandon (progressif) du point d'impôt écrêté comme paramètre de calcul, nécessitant à nouveau un changement dans la loi (EMPL no 11, septembre 2017).

[29] La réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA) a été acceptée le 18 mai 2019

[30] Voir détail en annexe 2

Les associations de communes (UCV et AdCV), largement associées au nouveau projet, ont toutes deux formulé des pistes pour apporter des solutions au problème, allant de la réintroduction de l'emploi du point d'impôt écrêté, à une modification du plafonnement de l'effort. Ce fut cette dernière proposition qui fut retenue, ce plafond qui selon le DLPIC était fixé à 50 points d'impôt puis indexé chaque année (57 en 2017) a été rabaissé à 45 dès 2018.

Le traitement des « cas de rigueur » nécessitant une réaction ad hoc rapide, la Copar s'est vue investie d'une compétence supplémentaire induisant un changement dans la LPIC à l'art. 11 al.3 lettre g « *…proposer au Conseil d'Etat les mesures permettant de remédier aux cas de rigueur qui lui sont soumis.* »

3.4.3 Limites du système atteintes et nécessité de refondre totalement la péréquation dès 2022

Système difficilement gérable

Les multiples changements successifs qui ont touché à la fois la péréquation indirecte et la péréquation directe durant les dix-sept années de mise en œuvre ont montré les limites d'un système, amenant les partenaires à décider de la nécessité de le revoir en profondeur en agendant une mise en œuvre en 2022[31].

Le rythme élevé avec lequel les réformes se sont succédées, soit en moyenne des changements tous les quatre à cinq ans, illustre la difficulté, voire l'impossibilité dans les conditions actuelles de maîtriser les effets du système et de prévoir l'impact des changements qui le concernent.

Initiative de la réforme portée au départ par les associations faîtières

L'initiative d'entamer une refonte du système a été de fait de l'impulsion des associations de communes. Depuis plusieurs années, ces dernières ont déployé des efforts pour analyser les effets de la péréquation et proposer une refonte totale du modèle. L'UCV en particulier a publié en avril 2017 le document « *Rapport sur l'analyse du système péréquatif vaudois* », traçant les grandes lignes de la réforme proposée, assorti d'une « *feuille de route sur la péréquation intercommunale* », prévoyant la remise au Conseil d'Etat d'un nouveau projet pour la fin de la législature en 2022.

Le système péréquatif étant complexe et difficile à comprendre uniquement à partir d'une lecture de la loi, l'UCV a publié un rapport en septembre 2017: *« La péréquation en questions : de 2018 à 2019 »,* décrivant en détail les mécanismes péréquatifs assortis d'exemples, afin de répondre aux demandes de ses membres et du public.

Une conférence a été mise sur pied, suivie par l'organisation d'un cours sur une journée fondée notamment sur un matériel pédagogique très clair et documenté, permettant à toutes personnes intéressées de comprendre le système[32].

[31] Cf. communiqué du BIC du 14.06.19

[32] L'équipe d'audit a suivi cette formation, dispensée dans le cadre des cours de formation continue de l'UCV

Dans la perspective du changement de système péréquatif tant l'UCV que l'AdCV ont élaboré des projets de modèle. Le Canton quant à lui a édicté les principes et lignes directrices (NPIV).

Feuille de route reprise par le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a depuis repris ses travaux afin de développer tout d'abord les principes du nouveau modèle, nommé Nouvelle péréquation intercommunale vaudoise (NPIV). Le 12 septembre 2018, ces principes ont été adoptés[33] sur la base d'analyses et d'une étude comparative entre cantons menée par le Service des communes et du logement (SCL)[34]. Le gouvernement a chargé ce dernier de lui proposer différentes variantes, en collaboration avec l'UCV et l'AdCV.

Ainsi, à l'heure actuelle, l'impérative nécessité de la réforme n'est remise en cause par personne. Plusieurs interventions au Grand Conseil[35], ainsi que dans les organes délibérant communaux[36] en témoignent.

Un forum a été organisé le 30 novembre 2018 afin de lancer le projet de réforme NPIV comprenant plusieurs présentations et analyses. La réforme de la péréquation figure parmi les priorités du programme de législature du Conseil d'Etat.

Plateforme Canton-communes traitant de la péréquation horizontale et de la facture sociale

Pour la poursuite des travaux, déjà entamés autour du nouveau projet de péréquation, une plateforme Canton-communes a été ouverte à fin mai 2019, comme évoqué précédemment. Le thème de discussion prioritaire porte sur la facture sociale et sa reprise éventuelle par le Canton, la révision de la péréquation horizontale s'effectuant toutefois en parallèle, afin de respecter le délai de mise en vigueur du nouveau modèle en 2022.

Les premières idées-force du nouveau modèle

Encore en chantier, les modèles émanant du Canton et des associations faîtières prévoient, outre la reprise probable de la facture sociale par le Canton (moyennant une bascule d'impôts), une péréquation des ressources basée sur le point d'impôt ainsi qu'une péréquation des besoins/charges structurelles, bien séparée de celle des ressources, basée sur des indicateurs (et non plus sur les dépenses nettes, comme avec les dépenses thématiques).

Les associations faîtières revendiquent en outre la création d'un volet spécifique pour les villes-centres (ou périmètres urbains), alimenté tout ou partiellement par le Canton. Le Conseil d'Etat qui reconnaît que les centres ont des besoins spécifiques, n'a pas donné d'autres précisions à ce propos.

[33] Comment devra être la nouvelle péréquation intercommunale vaudoise (NPIV) ?, Service des communes et du logement (SCL), septembre 2018

[34] Synthèse des instruments de la péréquation financière nationale et des nouveaux systèmes de péréquation cantonaux, SCL, janvier 2019

[35] Notamment l'interpellation Josephine Byrne Garelli et consorts – « Révision globale de la péréquation intercommunale, une planification à prévoir dès maintenant pour travailler sereinement », à laquelle le Conseil d'Etat a répondu en mars 2018, ou encore la résolution Pierre-André Romanens déposée en février 2019 « Un calendrier cohérent pour une nouvelle péréquation intercommunale » (19_RES_023), à laquelle le Conseil d'Etat a répondu en mai 2019

[36] Voir note 11

4. RÉSULTATS D'AUDIT

4.1 OBJECTIFS PÉRÉQUATIFS AMBITIEUX MAIS LACUNES DANS LA GOUVERNANCE ET DANS L'IMPLÉMENTATION DU SYSTÈME

A l'issue de l'examen du contexte et de l'historique des dépenses thématiques et de l'ensemble de la péréquation en général, plusieurs constats s'imposent. L'insatisfaction manifestée par les communes suite à l'évolution de la facture péréquative à leur charge et des effets de bords non maîtrisés du modèle ayant entraîné des modifications décidées dans l'urgence, parfois même l'abandon de mesures puis leur réintroduction peu de temps après, illustrent le manque de performance du système global et les problèmes de pilotage qui le caractérisent.

Tout cela amène à analyser les causes dans la perspective de refonte du système.

4.1.1 Manque de précision dans les objectifs de la LPIC

La LPIC pose des objectifs multiples et ambitieux, mais insuffisamment précis…

On constate tout d'abord que le modèle péréquatif actuel intègre un grand nombre d'objectifs de divers ordre visant à traiter des problèmes de politiques publiques différentes de large portée[37]. A l'objectif d'atténuer les inégalités de ressources fiscales, inhérent à tout modèle péréquatif, sont venus s'en greffer, d'autres, comme l'encouragement aux fusions de communes, ainsi que des objectifs de répartition des charges et de compensation de surcharges structurelles (villes-centres, communes de montagne, communes forestières ou à forte densité routière etc.), ou encore de compensation des effets de la RIE III.

La Cour estime toutefois que le fait de retenir plusieurs objectifs ne constitue pas un problème en soi, même si cela complexifie le système. Par contre ce qui est problématique, c'est le manque de précision de leur définition, car cela empêche d'évaluer dans quelle mesure ces objectifs sont atteints. C'est ce qui est constaté dans le cas de la péréquation intercommunale vaudoise. Par exemple, la notion de ville-centre n'a jamais été définie[38]. Le type de charges supplémentaires que doivent assumer ces villes-centres n'a pas non plus été précisé par les

[37] Ces objectifs cités dans la LPIC figurent, dans sa dernière version, à l'art. 1 al. 2
« Les mécanismes péréquatifs poursuivent les buts suivants :
a. atténuer les inégalités de charge fiscale consécutives aux différences de capacité contributive, tout en garantissant l'autonomie des communes en matière de fiscalité ;
b. ne pas entraver, voire favoriser les fusions de communes vaudoises ;
c. assurer aux communes les ressources qui leur sont nécessaires pour accomplir les tâches qui leur 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. »
g. compenser en partie les pertes fiscales pour les communes résultant de la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III).

[38] Rien ne précise toutefois que dans les EMPL ou dans d'autres documents liés à la LPIC, quelle était la définition prévue et quelles communes étaient concernées. L'Office fédéral de la statistique a défini la notion de ville-centre ultérieurement en 2012. (« Niveaux géographiques de la Suisse : Typologie des communes et typologie urbain-rural 2012 », OFS mai 2017). Selon cette nouvelle définition trois communes peuvent être qualifiées de villes-centres : Lausanne en tant que ville-centre d'une grande agglomération ainsi que Vevey et Montreux en tant que villes-centres d'une agglomération moyenne.

instances en charge du pilotage de la péréquation[39], de même que l'ampleur de la compensation visée.

Le domaine des dépenses thématiques, qui sera traité au chapitre suivant, est également concerné par l'absence de précisions des objectifs. De combien les disparités excessives de charges entre communes en matière de transports et d'entretien forestier devraient-elle être réduites par la péréquation pour que l'objectif visé par celle-ci soit atteint ? Faute d'éléments définis à la base, il n'est pas possible de répondre à cette question.

Quant à l'objectif d' « *Assurer aux communes les ressources qui leur sont nécessaires pour accomplir les tâches qui leur incombent*… », il est difficile d'évaluer s'il est atteint ou non étant donné que le volume des ressources nécessaires à l'accomplissement des tâches n'a jamais été évalué, même de manière approximative. Il est en outre impossible de savoir jusqu'à quelle limite les communes à forte capacité financière peuvent contribuer à la péréquation sans risquer à leur tour d'être entravées dans l'accomplissement de leurs tâches publiques.

Il est de plus question d' « *atténuer les inégalités de charge fiscale* » entre communes, mais aucun document, pas même l'EMPL traitant du modèle péréquatif, n'indique dans quelle mesure les inégalités doivent être atténuées.

Ainsi, si des objectifs de la péréquation ont bien été fixés, ils n'ont été déterminés que dans les grands principes et restent insuffisamment précis. En outre, pour la majorité d'entre eux, aucune méthode n'a été prévue ou élaborée par la suite pour mesurer le degré de leur atteinte.

Dans quelle mesure la péréquation favorise-t-elle les fusions de communes ? Dans quelle mesure compense-t-elle les charges des villes-centres ? Il n'est pas possible de répondre aisément à ces questions, à moins de développer une méthode ad hoc[40].

…et même parfois contradictoires…

On relève encore que certains objectifs peuvent même présenter des contradictions entre eux. Par exemple, pour les petites communes à faible capacité fiscale ou enregistrant des surcharges structurelles importantes, la compensation financière apportée par le système péréquatif peut les empêcher de chercher à trouver des synergies avec d'autres communes et ainsi constituer un frein à la fusion de communes, que la péréquation a précisément pour objectif d'encourager (ou du moins de ne pas entraver).

…ou faisant l'objet d'une interprétation inexacte

Dans les EMPL relatifs à l'introduction des nouveaux modèles péréquatifs (2005 et 2010), l'objectif d' « … *atténuer les inégalités de charge fiscale consécutives aux différences de capacité contributive…* » a été manifestement interprété comme atténuer les différences de taux d'impôt[41]. Or, s'il existe une corrélation entre les taux d'impôt et la charge fiscale (montant

[39] *A l'initiative des grandes villes suisses, dont Lausanne, une étude d'envergure a été menée pour identifier les charges des villes-centres établie sur mandat de la Ville de Lausanne et de la Conférence des directrices et directeurs des finances des villes (CDFV) « Charges de centre des villes Rapport de la Ville de Lausanne », Ecoplan août 2017. Les conclusions de cette étude n'ont cependant pas été reprise comme références dans les objectifs de la péréquation vaudoise.*

[40] Parmi les objectifs, seul celui de l'atténuation des inégalités fiscales est mesurable, car par nature chiffré.

[41] *«… Dans l'ensemble, les résultats des exercices péréquatifs 2006, 2007 et 2008 montrent que le système remplit ses objectifs sur le plan de la réduction des écarts fiscaux entre les communes…. »,* EMPL no 272, février 2010

d'impôt perçu par habitant), la relation n'est pas linéaire. Certaines communes affichent un taux d'impôt faible ainsi qu'un montant d'impôt par habitant faible, ce qui est possible dans les cas où ces communes disposent de sources de revenus autres que les impôts.

La Cour estime que la charge fiscale dont il est question dans la LPIC concerne le montant total des impôts considérés pour la péréquation rapporté au nombre d'habitants. Ce d'autant plus que la précision apportée «… *consécutive aux différences de capacité contributive…* » se réfère forcément à la masse fiscale, puisque le taux d'impôt n'est donc pas linéairement en lien avec la capacité contributive.

La différence d'interprétation n'est pas sans conséquence. Dans le premier, l'objectif tend à réduire les écarts de taux d'impôt, dans l'autre à réduire les écarts entre les montants d'impôt par habitant perçu par les communes.

4.1.2 Principe illusoire de neutralité des coûts

Les coûts ne peuvent rester stables dans le temps dans des domaines en croissance

En matière d'évolution des coûts à charge des différentes parties, Canton et communes, on observe qu'à plusieurs reprises lors de la présentation de nouveaux modèles relatifs à la péréquation indirecte, soit la facture sociale et la facture policière, le principe de neutralité a été avancé. Or la Cour relève que les coûts, dont l'intégralité du financement doit être assurée, portent sur des domaines par nature dynamiques et en croissance comme l'activité policière et les prestations sociales. Ainsi, le principe de neutralité annoncé, qui vise à rendre les modèles attractifs d'un point de vue politique, ne peut en effet être respecté, à moins de prétériter l'une ou l'autre partie. En effet si le montant financé peut rester neutre dans le temps pour l'une partie, la hausse des coûts est forcément assumée par l'autre partie.

Le rapport de la Cour traitant de l'efficacité de la réforme policière[42] entrée en vigueur en 2012, qui avait été présentée comme devant « *…être financièrement neutre pour le canton et les communes prises dans leur ensemble* » , a en effet démontré que la neutralité financière n'a été réalisée ni sur la durée, ni entre le Canton et l'ensemble des communes.

Concernant le projet de réforme de financement de la facture sociale, le communiqué de juin 2019 émanant du Conseil d'Etat fait à nouveau référence à ce principe : « …*Le Conseil d'Etat tient à préciser que les solutions retenues devront respecter le principe de neutralité financière pour l'Etat dans la durée* ». La Cour relève toutefois que le principe de neutralité des coûts à charge de l'Etat ne peut être respecté sans contrecarrer le but visé : la réforme, telle que l'envisagent les communes a justement pour objectif d'alléger le poids total de cette facture.

La Cour met ainsi les parties prenantes en garde contre les conséquences du respect de neutralité des coûts en matière de facture sociale, certes attractif d'un point de vue politique, mais qui, compte tenu du fait qu'ils concernent des domaines en expansion, ne peut s'effectuer qu'au détriment de l'autre partie participant au financement, mettant en péril le nouveau modèle à court ou moyen terme déjà.

Une bascule neutre à un moment T est donc susceptible de représenter, dans les années suivantes, une surcharge pour le canton.

[42] Rapport n°41 de la Cour des comptes VD : « Efficacité de la mise en oeuvre de la réforme policière vaudoise », 13.06.2017

4.1.3 Système techniquement compliqué

Modèle compliqué combinant péréquation des besoins/charges structurelles et ressources…

Au problème du flou des objectifs péréquatifs et du manque de méthodes pour mesurer s'ils sont atteints ou non, s'ajoute celui de la grande complexité du modèle, qui combine péréquation des ressources et péréquation des besoins/charges structurelles. La Cour a pu rencontrer plusieurs chefs de projet ayant contribué à la conception du modèle péréquatif initial (qui ne sont actuellement plus impliqués dans la gestion de la péréquation). Il est ressorti de ces entretiens que le but de mélanger les deux approches était d'obtenir un effet multiplicatif pour mieux compenser le manco enregistré par les communes disposant de peu de ressources financières et devant assumer des charges structurelles importantes.

…sans estimation chiffrée de ces besoins ni des limites contributives à appliquer

Le choix d'un tel modèle combinant les deux approches est actuellement critiqué par les experts[43] ainsi que par les analyses de la péréquation effectuées par les associations faîtières ainsi que par le SCL. Dans le nouveau modèle péréquatif en travail actuellement, il est par ailleurs prévu de les séparer clairement.

Après avoir entendu les initiateurs du modèle, la Cour a - au départ - estimé que le fait de combiner la péréquation des besoins/charges structurelles et celle des ressources générait un modèle certes plus compliqué à gérer, mais que cela ne constituait pas forcément une démarche erronée. Les effets imbriqués et multiplicatifs des deux approches peuvent en effet apporter les effets voulus en cas de besoins péréquatifs importants, si tant est qu'ils aient été bien définis et qu'un suivi rigoureux des effets soit réalisé. A la suite des analyses effectuées, il s'est avéré que les conditions liées au bon fonctionnement du modèle n'étaient pas remplies et que celui-ci était peu, voire pas, gérable. Le problème réside à nouveau dans l'absence de définition précise et chiffrée des besoins auxquels la péréquation vise à répondre. Un modèle combinant les deux péréquations et multipliant leurs effets était-il vraiment nécessaire? Les effets étaient-ils politiquement voulus? Là non plus, il n'est pas possible de répondre à ces questions, en l'absence d'objectifs précis définis.

4.1.4 Déficit d'analyse et absence d'évaluation

La Cour constate que le manque de chiffrage et de définition des objectifs péréquatifs et des besoins visés lors de la mise en œuvre de la péréquation, et dans l'ensemble l'absence d'analyse et de suivi des effets du modèle, constituent les principaux problèmes qui se dégagent de l'examen du contexte de la péréquation.

Introduction de mesures, puis abandon peu de temps après

Des lacunes en matière d'analyse sont par exemple illustrées par le fait que certains changements introduits dans le modèle dans un but spécifique sont supprimés peu de temps après pour des raisons inverses.

[43] Par exemple le prof. Jeanrenaud dans sa présentation au forum NPIV traitant de la péréquation intercommunale vaudoise-

Par exemple, en 2011 l'utilisation du point d'impôt écrêté a été introduite pour atténuer la charge des communes riches ; puis en 2017, son abandon a été décidé pour accroître la solidarité entre les communes. Concernant les dépenses thématiques, à la volonté clairement exprimée d'en limiter l'enveloppe en 2006, a été suivie celle de vouloir l'accroître en 2017. L'introduction en 2011 d'une limite à l'aide péréquative (hors dépenses thématiques) fixée initialement à quatre points afin, selon l'EMPL de «*… responsabiliser les communes vaudoises à faible capacité financière…*», a par la suite été considérablement rehaussée (8 points en 2019) afin au contraire d'accroître le soutien à ces communes.

Mesures décidées précipitamment sans analyse adéquate

Certaines mesures, adoptées dans l'urgence, ont manifestement été insuffisamment étudiées.

Plus récemment, il a été décidé de modifier la LPIC suite à la RIE III qui prévoyait le versement d'une contribution fédérale aux cantons et aux communes[44]. C'est l'indicateur du nombre d'emplois situés sur la commune qui a été retenu et inscrit dans la LPIC comme critère de répartition. Or, cet indicateur est problématique à utiliser et sa fiabilité n'est pas établie au niveau communal [45]. Les entreprises disposant de succursales enregistrent en effet leur nombre d'emplois de manière centralisée. D'autre part, les rentrées fiscales en provenance de personnes morales d'une commune ne sont en effet pas toujours liées au nombre d'emplois situés sur son territoire.

Avant 2018, seules des analyses sommaires ont été réalisées dans le cadre des EMPL relatifs aux changements de modèles

Jusqu'en 2018, aucune analyse ou évaluation du système n'avait été réalisée depuis 2006, ou tout au moins, il n'en existe aucune trace, ni aucune référence dans les documents officiels (EMPL ou autres). Les analyses figurant dans les EMPL relatifs aux nouveaux projets de lois 2005 et 2010 se limitent à constater le resserrement des taux d'impôt entre communes, ce qui ne peut constituer un bilan suffisant des effets péréquatifs.

Ce n'est qu'avec la perspective de projet de la nouvelle péréquation NPIV, soit depuis 2018, douze ans après l'entrée en vigueur de la péréquation, que des travaux d'analyse et d'évaluation ont réellement démarré.

L'évaluation prévue par la législation n'a pas été réalisée

La version de la loi sur les péréquations intercommunales entrée en vigueur en 2011 prévoyait pourtant de réaliser une évaluation du dispositif : « *Le Conseil d'Etat procède à l'évaluation des effets de la présente loi au moins une fois tous les 5 ans à compter de son entrée en vigueur. Cette évaluation fait l'objet d'un rapport soumis au Grand Conseil. » (art 16. LPIC).* Cette étude relevant d'une obligation légale n'a cependant pas été menée.

[44] Un montant de CHF 50 millions environ.

[45] Une discussion à ce sujet a eu lieu lors d'une réunion ultérieure de la Copar, alors que la modification avait déjà été introduite dans la LPIC.

Contrairement à ce qui avait été annoncé, la réforme de 2011 n'a pas été bénéfique ou neutre pour plus de 70% des communes mais pour 50%

Le manque d'analyse des effets péréquatifs a sans doute également eu pour conséquence que des résultats manifestement incomplets ont été reportés dans l'EMPL de février 2010 présentant le changement de modèle entré en vigueur en 2011.

Comme évoqué ci-avant, il était annoncé dans l'EMPL que plus de 70% des communes enregistreraient une évolution stable ou à la baisse de leur facture nette péréquative avec le nouveau modèle. Or, selon les calculs effectués par la Cour, ce résultat ne tenait toutefois manifestement pas compte de la bascule de 6 points d'impôts opérée entre 2010 et 2011. La facture péréquative a certes été considérablement allégée pour les communes suite au changement dans la composition de la facture sociale, mais il aurait fallu intégrer au calcul la perte des 6 points d'impôts transférés au Canton.

Le déficit d'analyse technique des effets des changements péréquatifs a non seulement contribué à rendre le système opaque, mais a également résulté sur la publication de résultats insuffisamment validés et de projections biaisées. Ainsi, l'EMPL de 2010 qui présentait le nouveau modèle péréquatif annonçait que plus de 70% des communes enregistreraient soit un effet soit positif soit neutre lors du changement de système en 2011, alors que cela n'a concerné que 50% d'entre elles. L'effet ne s'est pas produit selon l'ampleur annoncée et aucun rectificatif n'a été effectué ultérieurement.

4.1.5 Manque de ressources pour assurer un pilotage performant

Le déficit analytique constaté dans la gestion du système péréquatif s'explique en partie par le manque de ressources et de personnel affecté à ce domaine depuis l'entrée en vigueur du premier projet de loi en 2006.

Le SCL largement sous-doté en regard de l'ampleur de sa mission

En effet, comme expliqué dans le chapitre contextuel, la loi a investi le service du logement (SCL) de la responsabilité de la gestion des mécanismes péréquatifs. Cela constitue une vaste mission, qui dans son acception large inclut non seulement la gestion opérationnelle, mais également des tâches de contrôle, d'évaluation et d'amélioration continue en collaboration avec l'instance chargée du pilotage qu'est la Copar.

Dans les faits, le SCL effectue les tâches suivantes : il collecte les informations auprès des communes (formulaire des dépenses thématiques) ainsi que les données fiscales par commune auprès du service cantonal en charge des impôts, ou directement auprès des communes pour la minorité qui les encaisse directement. Il réceptionne les données de population et de taux d'impôt, ainsi que le montant de la facture sociale que lui envoient les services en charge de leur collecte. Il intègre ensuite ces données dans un fichier EXCEL en changeant les paramètres pour l'année en cours, effectue la validation du transfert ou du report des informations fournies, en interne d'abord et enfin réalise une dernière validation des totaux auprès des communes. C'est dans le fichier EXCEL que s'effectuent les calculs des acomptes et des décomptes finaux à transmettre aux communes.

Depuis 2004, l'unité en charge de la péréquation, soit la division des finances communales n'est dotée en moyenne que de 2.9 équivalents-plein temps, y compris le chef de division, la personne en charge des questions administratives (comptabilité de la division, contrôle interne) ainsi que la personne engagée jusqu'en 2012 en tant que mandataire externe pour réaliser des tâches d'ordre opérationnel. On relève qu'entre 2015 et 2018, alors que la péréquation était sujette à des ajustements et réformes, l'effectif est tombé sous la moyenne.

Ce n'est qu'en 2018, soit douze ans après l'entrée en vigueur de la péréquation, que la division des finances communales a été dotée d'un ETP de collaborateur scientifique spécifiquement en charge des questions péréquatives et de l'analyse des finances communales. Il est cependant à précisé que l'engagement de ce collaborateur est lié à la mission supplémentaire de révision de la péréquation.

Or, la division financière du SCL n'a de loin pas pour unique mission de gérer la péréquation intercommunale. En effet, la loi sur les communes (LC) lui attribue aussi (via le département en charge des communes) une mission de surveillance des communes de manière générale[46]. Concrètement en matière de finances communales, cette division a pour tâche de collecter les résumés des comptes communaux auprès des préfets, à l'issue de la procédure de contrôle,[47] et d'assurer un support technique aux communes pour des questions financières[48], ce qui peut représenter ponctuellement une charge de travail importante.

De plus, le domaine des finances communales fait l'objet de vastes chantiers, avec le projet d'introduction du MCH2 (Modèle Comptable Harmonisé de génération 2), prévu pour entrer en vigueur dès 2022 et qui nécessite une refonte totale du plan comptable communal, élaboré il y a près de 40 ans. Même si le projet est mené de manière opérationnelle par l'UCV, en collaboration avec des mandataires externes, le pilotage doit néanmoins être assumé par la division financière du SCL. Cette dernière mène également un autre grand projet en parallèle avec la révision du règlement sur les finances communales (RCCom), datant de 1979.

A l'évidence sous-dotée en regard de l'ampleur des missions confiées, ainsi que de la masse de données communales à traiter et à valider pour produire les calculs péréquatifs, l'unité en charge des questions péréquatives au SCL a juste été à même d'accomplir les tâches opérationnelles : production et validation des acomptes et décomptes finaux, adaptation des fichiers EXCEL pour intégrer les multiples modifications qui ont concerné les calculs péréquatifs depuis 2006. Cette unité était aussi en charge de répondre aux questions des communes. Il est à relever également que la division des finances communales a, depuis 2006 changé deux fois de

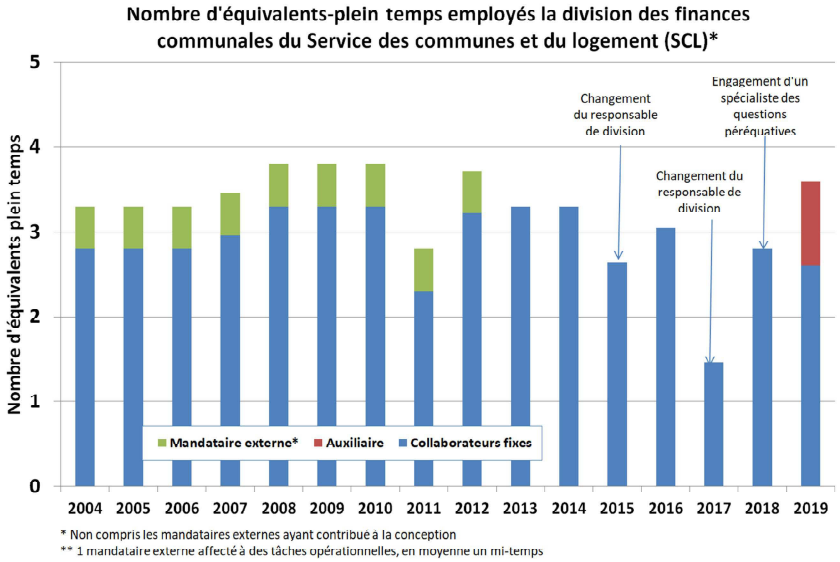
[46] Art 138 LC : « *Le pouvoir de surveillance est exercé par le Conseil d'Etat, par le département en charge des relations avec les communes, par les préfets et par les autres autorités désignées par les lois spéciales. ».*
Ainsi que art 140 al 1 LC « Le département en charge des relations avec les communes dirige l'activité des autorités inférieures de surveillance. Il coordonne l'activité des autres départements en matière de surveillance des communes. »

[47] Le processus de traitement et de révision des comptes communaux est défini par le RCCom, « *…Les comptes communaux doivent être contrôlés annuellement par un organe de révision…* »(art 35b RCcom), puis sont soumis à l'examen de la commission de gestion ou des finances du conseil communal ou général (art 34 et 35 RCCom), puis au conseil communal ou général, puis enfin au préfet pour contrôle (art. 38 RCCom) qui transmet les résumés des comptes au SCL (art. 41 RCCom).

[48] La mission du SCL en matière de soutien aux communes est décrite sur le site internet du SCL : « *Le Service des communes et du logement (SCL) assure un support juridique et technique aux questions institutionnelles et financières qui lui sont soumises par les autorités communales. Il exerce pour le compte du Département des institutions et de la sécurité, en collaboration avec les préfectures, un contrôle en légalité sur de nombreux actes communaux ou intercommunaux (règlements, statuts, comptes, arrêtés d'imposition, plafond d'endettement, taxes, etc) ».*

responsable, ce qui a encore compliqué la gestion de la péréquation, déjà précarisée par le manque d'effectif.

La Cour relève également qu'aucun mandat d'évaluation du système péréquatif n'a été confié à des experts externes, ce qui a été confirmé par l'Etat.



Source: SCL (décomptes finaux péréquation)/Cour des comptes (calculs propres)

La Cour rappelle que l'Etat prélève un émolument de 450'000.- annuel pour la péréquation qui n'a pas été alloué au SCL.

Le fonctionnement de la Copar repose en partie sur le SCL déjà en sous-effectif

Quant à la commission paritaire Etat-communes (Copar) qui s'est vue attribuer une mission de pilotage et de contrôle de la mise en œuvre de la péréquation par la LPIC, elle n'a pas été dotée de ressources propres. Son règlement interne[49] qui décrit son fonctionnement afin de remplir la mission que lui assigne la LPIC (art. 11[50]) restreint considérablement ses moyens, en précisant à l'art. 3 : « *Le secrétariat de la COPAR est assuré par le Service des communes et du logement* ». Le nombre de séances de la COPAR est également limité, puisqu'il est précisé qu'elle « … *siège au moins deux fois par année pour le décompte final des péréquations de l'année précédente et pour les acomptes de l'année suivante… ».* Ainsi c'est le SCL, déjà sous-doté, qui doit fournir un appui administratif à la Copar, qui ne dispose de surcroît d'aucun budget pour confier des mandats externes.

[49] Règles internes de fonctionnement de la Commission paritaire des péréquations

[50] *Art 11 LPIC :*

1 Il est institué une commission composée à parts égales de représentants de l'Etat et des communes, présidée par un représentant des communes.

2 Le Conseil d'Etat nomme les représentants de l'Etat et les représentants des communes si, dans un délai d'un mois dès l'entrée en vigueur de la présente loi, les associations de communes reconnues par le Conseil d'Etat ne l'ont pas fait.

3 Cette commission est chargée de :

a. contrôler les calculs en matière de péréquation directe et indirecte ;

b. préaviser à l'attention du département les décisions qu'il sera amené à prendre en application de la présente loi ;

c. déterminer les dépenses admissibles dans le cadre des plafonnements thématiques ;

d. soumettre au département les mesures nécessaires au traitement des problèmes d'application des péréquations ;

e. proposer au Conseil d'Etat les mesures permettant de remédier aux cas de rigueur qui lui sont soumis.

4 Les préavis de la commission sont soumis au département.

Les procès-verbaux de la Copar, qui ne sont disponibles que depuis septembre 2015[51] suite à leur mise en place par la nouvelle cheffe de service, illustrent le fait que les séances de la Copar (à raison de deux par année d'une à deux heures chacune) ont essentiellement pour but l'adoption formelle des acomptes et décomptes finaux des calculs péréquatifs. Au cours de ces séances sont également traitées les requêtes des communes nécessitant généralement un traitement particulier (annonce de transmission de données erronées, rectificatifs fiscaux, etc).

Les procès-verbaux font aussi mention de questions de fond soulevées par ses membres. A plusieurs reprises la question du contrôle des dépenses thématiques a été relevée, de même que la méthode de traitement des amortissements pour les investissements routiers intégrés au volet thématique des transports. Ces questions auraient nécessité des recherches et des travaux d'analyse. Faute de ressources suffisantes, les problèmes soulevés n'ont soit pas été traités, soit leur examen a été repoussé de séance en séance. De manière générale, il était décidé d'examiner les questions de fond dans le cadre du projet de révision de la péréquation. Certaines des tâches de la Copar, pourtant annoncées dans les EMPL, notamment l'EMPL consacré au modèle péréquatif 2006 (EMPL no 253, mai 2005), n'ont pas été réalisées, par exemple, l'établissement de normes « *…quantitatives, qualitatives et comptables…* » pour la gestion des dépenses thématiques. Ces normes, qui constituent un outil essentiel au bon fonctionnement du système, qui nécessite que les communes aient des pratiques harmonisées, n'ont jamais été produites.

De même, comme mentionné précédemment, les questions d'atteinte des objectifs de la péréquation et les problèmes de manque de précision de ces derniers n'ont jamais été abordés par la Copar, pas plus que celles des contrôles à effectuer pour s'assurer de la conformité du dispositif et des données utilisées dans les calculs.

Ainsi, on constate que la Copar n'a pu jouer qu'un rôle réactif, voire passif, au lieu de celui de pilote de la péréquation que lui assigne la LPIC. Il lui a en particulier manqué un groupe technique qui se serait chargé d'effectuer des travaux d'analyse, de simulation de variantes en matière péréquative, sur lesquels elle aurait pu se baser pour assurer un pilotage efficace.

Selon les informations dont dispose la Cour, à aucun moment, la Copar n'a fait part de son déficit de moyens pour assumer sa mission, ni du fait que le SCL, en charge de la gestion du dispositif, n'avait pas les ressources pour le faire.

Groupes de travail ad hoc UCV AdCV activés, mais sans véritables ressources de travail

Au vu de l'ampleur des questions à traiter au sein de la Copar, en particulier lors de modifications du modèle, des groupes de travail ad hoc réunissant des représentants de l'UCV et de l'AdCV sont généralement sollicités. C'est également un groupe de travail UCV-AdCV qui examine les « cas de rigueur » prévus par la LPIC et en réfère à la Copar pour décision.

[51] Avant cette date, suite au changement de responsable de la division des finances communales du SCL, une perte de traçabilité de documents, dont les PV de la Copar, est constatée.

Il est à relever toutefois que ces groupes de travail, composés de conseillers municipaux miliciens, ne comprennent pas de ressources de travail spécifiquement dédiées à la péréquation, ou alors à un taux d'activité très réduit.

La Cour relève ainsi que les ressources de travail allouées à la gestion et à la maîtrise technique du modèle péréquatif ont depuis 2006 été largement insuffisantes, tant au SCL qu'à la Copar.

4.1.6 Déficit du dispositif de contrôle

Fiabilité des données de base et des calculs à contrôler

Le système péréquatif se fonde sur une quantité importante de données de base chiffrées qui sont de trois types :

- Les informations fiscales nécessaires au calcul de la valeur du point d'impôt communal.
- L'effectif de population nécessaire au calcul de la valeur du point d'impôt communal par habitant et à la « couche population » de la péréquation directe.
- Pour les dépenses thématiques, les recettes et dépenses liées aux domaines concernés, que les communes extraient de leur comptabilité et qu'elles reportent sur le formulaire adressé au SCL.

Les données de base sont introduites dans un applicatif sur EXCEL qui, comme mentionné précédemment, contiennent les formules de calculs nécessaires pour calculer le solde péréquatif net de chaque commune.

L'exactitude à la fois des données de base et des calculs constituent un impératif pour le bon fonctionnement du système. Des contrôles de conformité sont donc indispensables, compte tenu des risques importants d'erreurs dus à la masse de données à reporter et de la complexité des calculs.

Concernant le contrôle des calculs, la LPIC mentionne spécifiquement l'instance chargée de cette tâche à l'art. 11, al. 3 : il s'agit de la Copar. Pour les données de base, la LPIC ne fournit pas de précision. Les contrôles s'inscrivent toutefois dans le cadre plus général de la gestion des mécanismes péréquatifs attribuée selon l'art. 10 au département en charge des relations avec les communes.

Une partie de la mission de contrôle a été transférée au CCF

Des lacunes en matière de contrôles des données et de calculs avaient été constatées lors d'un audit du Contrôle cantonal des finances (CCF) sur la gestion et le mode de gouvernance de l'unité du SCL en charge de la surveillance des finances communales en 2014. Un rapport sur les données 2012 avait été produit. Des réserves sur la fiabilité des données sources utilisées dans les calculs péréquatifs avaient alors été émises. Depuis lors, le CCF assume une partie de la mission de contrôle d'une part pour les calculs incombant à la Copar selon la LPIC, et d'autre

part pour les données de base. Ces contrôles, effectués chaque année, font l'objet d'un rapport. Les données depuis 2012 ont été ainsi contrôlées.

Les contrôles portent sur plusieurs éléments. Pour les données de taux d'impôt et de population, le CCF vérifie leur concordance avec les sources officielles (Feuille des avis officielle et Statistique Vaud). Le CCF vérifie en outre l'application uniforme des formules de calcul pour toutes les communes et la sécurisation des paramètres de calcul et la cohérence des paramètres de calcul utilisés avec les bases légales applicables. L'audit du CCF a par ailleurs contribué à améliorer la transmission électronique des données fiscales nécessaires au calcul du point d'impôt communal[52].

Contrôles centralisés non réalisés dans le domaine des dépenses thématiques

Par contre, le contrôle centralisé de la qualité des données intégrées au formulaire des volets des dépenses thématiques n'est actuellement réalisé ni par le SCL, ni par la Copar. Le CCF n'a pas non plus été chargé de cette mission.

Le seul contrôle prévu, et annoncé dans l'EMPL de 2010, est celui effectué par l'organe de révision des comptes communaux (fiduciaire ou commission des finances ou de gestion), qui appose sa signature sur le formulaire transmis au SCL par les communes[53]. L'examen des dépenses thématiques sera détaillé au chapitre suivant. Mais il convient, comme cela a été mentionné dans l'introduction, de souligner les risques importants de comptabilisation incorrecte ou tout au moins non harmonisée entre communes des recettes et dépenses relatives aux domaines concernés, en l'absence de normes « *…quantitatives, qualitatives et comptables…* » dont l'établissement était, comme mentionné précédemment, pourtant prévu dans l'EMPL consacré au modèle péréquatif 2006. De même l'EMPL de 2010 annonçait que « (…) *Un contrôle par sondages sur le respect des normes comptables est réalisé à chaque bouclement d'exercice par l'ASFiCo*(…) ». Or il apparaît que ces contrôles ne sont pas réalisés.

Peu de contrôles sur les données fiscales reportées dans la péréquation

A noter également qu'après avoir relevé des lacunes et des risques importants dans le report des fiches de rendement des impôts dans l'analyse des données 2012, et après avoir formulé une recommandation ayant résulté sur des améliorations par la transmission électronique des données, le CCF ne contrôle plus les données fiscales intégrées au fichier péréquatif.

L'objet du présent rapport étant centré sur les dépenses thématiques, la Cour n'a pas procédé à des contrôles sur le report des données fiscales. La Cour relève que le risque d'erreur de report

[52] Auparavant, les chiffres étaient entièrement resaisis.

[53] « *(…) La nature des éléments pris en compte est la même que dans le système péréquatif actuel qui doit faire l'objet d'une vérification par un organe de révision attitré (…)* » (EMPL no 272, février 2010, page 13)

des données fiscales en provenance de l'administration cantonale des impôts n'est toutefois pas important, les données étant intégrées électroniquement[54].

De cet examen découlent les constats que le dispositif de contrôle effectif est insuffisant, particulièrement concernant les données à la base des calculs péréquatifs relatifs au volet des dépenses thématiques, point qui sera détaillé au chapitre suivant.

4.1.7 Gouvernance lacunaire

Les manquements constatés en matière d'évaluation, jamais réalisée, et de contrôles ni formalisés ni systématisés jusqu'en 2012, et depuis ne portant que sur certains éléments de la péréquation, relèvent de problème de gouvernance, que l'on peut qualifier de lacunaire.

Les options politiques de départ ont créé un vide dans la gouvernance

On constate en effet que la modification apportée par le Grand Conseil au projet de base de 2006, qui assignait au départ au service des communes le rôle de pilote et de gestionnaire, en le transférant à la Copar sans allouer de ressources, a laissé un vide qui n'a jamais été comblé.

Le SCL, à qui la mission de gestionnaire de la péréquation a été finalement attribuée sans moyen supplémentaire, a été uniquement en mesure de faire fonctionner le modèle et d'intégrer les multiples modifications qui lui ont été apportées, mais en aucun cas de l'analyser, de le contrôler et de proposer des améliorations ou correctifs nécessaires.

Concernant la gestion de la péréquation intercommunale, la Cour constate que les tâches opérationnelles ont été réalisées, mais sans le travail d'évaluation continue et de contrôle de conformité et d'efficacité qui aurait été nécessaire à la performance d'un tel système. On relève des lacunes de gouvernance dans le dispositif, aucune instance n'ayant été spécifiquement chargée de ces missions.

Aucun groupe technique rattaché à la Copar n'a été mis sur pied

Selon les informations recueillies auprès des concepteurs du modèle initial, l'analyse et l'évaluation continue du modèle péréquatif auraient dû être réalisées par une plateforme Canton-commune dotée de ressources supplémentaires, ce qui n'a finalement pas été mis en vigueur. A noter toutefois qu'aucun document à disposition ne mentionne ce dispositif. Il est seulement fait référence à la Copar.

[54] Des erreurs pouvaient essentiellement provenir des corrections que les communes apportaient jusqu'à fin 2016 pour répartir le revenu des contribuables avec activité dirigeante,, dont 50% des impôts étaient reversés à la commune où était exercée l'activité rémunérée. Dès 2017, cette disposition a été supprimée.

De fait, il a manqué un groupe technique pour assurer le suivi et l'analyse en continu des effets du modèle, une fois ce dernier implémenté, que cette cellule technique soit rattachée à la Copar ou intégrée au SCL.

Glissement de la gouvernance de l'Etat vers les associations faîtières

Du fait du manque de moyens, le SCL n'a pas pu assumer son rôle de gestionnaire du système péréquatif. Un glissement de la gouvernance s'est produit en direction des associations faîtières, sans que ce service ait eu les moyens d'exercer au moins le rôle de surveillance que lui attribue la constitution, rôle décliné ensuite dans la loi sur les communes (LC)[55].

La Cour relève les risques posés par le glissement de gouvernance qui s'est produit en direction des associations faîtières pour les projets concernant la péréquation et de manière générale les finances communales, suite aux décisions du Grand Conseil.

C'est l'Etat qui est en charge de la surveillance des communes de manière générale en matière de légalité selon la Constitution[56] et selon la loi sur les communes (art. 138 et 140 b LC[57]) et qui devrait, à ce titre, être responsable du pilotage, au moins à parité, pour prévenir les risques dont il doit assumer les conséquences. En cas de mise en péril de l'équilibre des finances communales, c'est en effet l'Etat qui doit intervenir par une mise en régie[58] des communes concernées.

Etant donné l'importance des montants péréquatifs, ces derniers sont ainsi susceptibles de provoquer un déséquilibre financier. Une surveillance des effets péréquatifs est à ce titre indispensable et relève en premier lieu de l'Etat.

En outre, le pouvoir de surveillance ne peut d'autre part pas être délégué aux associations faîtières, dont le rôle est de défendre les intérêts de leurs membres et non de les surveiller.

4.1.8 Conclusion : mettre en place une gouvernance et un dispositif de gestion à la hauteur des enjeux de la péréquation intercommunale

A l'issue de ces constats, une réforme du mode de gouvernance et de gestion de la péréquation intercommunale, avec un renforcement des ressources de travail nécessaires à la maîtrise technique de ce domaine, s'imposent. Cette réforme est à mettre en œuvre quels que soient le système péréquatif adopté et les objectifs qui seront politiquement choisis.

[55] Voir note 46

[56] Art 140 Cst-VD « *Les communes sont soumises à la surveillance de l'Etat, qui veille à ce que leurs activités soient conformes à la loi* ».

[57] Voir note 46

[58] Art. 150 LC «1. Le Conseil d'Etat, après enquête, met sous régie toute commune dont les autorités se sont écartées de leurs devoirs. 2. S'écartent notamment de leurs devoirs, les autorités qui, soit sciemment, soit par imprudence ou négligence graves, soit par des imprudences ou des négligences répétées ont, par acte ou par abstention: contrevenu aux lois, aux règlements ou, dans les cas expressément prévus par la loi, aux ordres donnés par le Conseil d'Etat; diminué dans une grave mesure l'actif de la caisse communale, de fondations, legs, caisses, etc., ou de tous autres biens administrés par les autorités communales; ou mis en péril l'équilibre des finances communales, de fondations, legs, caisses, etc., ou de tous autres biens administrés par les autorités communales. »

Réformer et renforcer la gouvernance du dispositif péréquatif

Constatation n° 1

L'analyse du contexte et de l'historique mouvementés de la péréquation intercommunale vaudoise a révélé des lacunes importantes dans la gouvernance et le contrôle du système décrits dans la loi sur les péréquations intercommunales (LPIC). Les objectifs de la péréquation sont insuffisamment définis, ce qui empêche son suivi et son évaluation. Cette dernière n'a jamais été réalisée bien qu'elle soit requise par la loi. Insuffisamment dotées en force de travail et en ressources analytiques, les instances en charge de la péréquation n'ont pas pu assumer leurs missions respectives telles que définies dans la loi. Le système péréquatif a produit des effets non prévus et indésirables, nécessitant des réajustements fréquents du modèle, sans parvenir à une solution acceptable.

L'élaboration d'un modèle péréquatif intercommunal performant, opération par nature complexe et risquée, ne peut aller de pair qu'avec la définition d'objectifs clairs et mesurables, la mise en place d'une gouvernance adéquate comprenant un dispositif solide d'analyse et de suivi des effets, ainsi que de contrôle, et ce d'autant plus dans le cas d'un modèle compliqué, traitant de montants très conséquents, comme celui de la péréquation vaudoise. La gouvernance doit rester centrée sur les instances prévues par la LPIC, en l'occurrence le SCL et la Copar, l'Etat devant être en mesure d'exercer sa mission de surveillance des communes telle que voulue par la Constitution.

Recommandation n° 1

Doter le modèle péréquatif des principes d'une gouvernance performante, à la hauteur des enjeux financiers et politiques que vise la péréquation intercommunale.

1. Définir des objectifs péréquatifs mesurables ainsi que des méthodes permettant de mesurer leur degré d'atteinte.
2. Mettre en place un système de gouvernance adapté, dans lequel l'Etat garde au moins la parité du pouvoir décisionnel afin de pouvoir assumer sa mission constitutionnelle de surveillance des communes, et permettant une gestion globale performante en définissant précisément les missions de chacune des parties.
3. Définir sans ambiguïté les éléments à prendre en considération pour le calcul péréquatif et établir des normes détaillées à l'intention des communes.
4. Etablir des systèmes de contrôles prévenant tout risque d'erreur.
5. Doter les instances en charge de la péréquation et de son pilotage des ressources nécessaires à sa gestion et son contrôle et permettant de mesurer les effets en continu.
6. Procéder aux évaluations de la péréquation, comme prévues par la loi, en regard des objectifs.

4.2 DÉPENSES THÉMATIQUES: DES PROBLÈMES DE MISE EN ŒUVRE ILLUSTRATIFS DES DYSFONCTIONNEMENTS CONSTATÉS

4.2.1 Dépenses thématiques : bref rappel et résumé du contexte

Volet de la péréquation des besoins/charges structurelles inchangé depuis 2006

Comme indiqué au point 3.3.3.2, les dépenses thématiques forment un volet de la péréquation des besoins/charges structurelles du système vaudois[59]. Ces derniers sont exprimés par les dépenses nettes enregistrées par les communes dans les domaines des transports et des forêts. La définition et le mode de calcul sont définis dans le DLPIC à l'article 4 :

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

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

b. les charges liées à l'entretien des forêts, pour autant qu'elles dépassent l'équivalent d'un point d'impôt.

2 Les dépenses communales nettes dépassant le plafond sont prises en charge à raison de 75% desdites dépenses, mais au maximum de 4.5 points d'impôts. »

La LPIC précise que c'est la Copar qui est chargée de définir le périmètre[60] des domaines retenus pour les dépenses thématiques. Quant au choix des domaines et l'analyse de ceux qu'il conviendrait d'inclure ou d'exclure en fonction des besoins, par nature évolutifs, la LPIC ne spécifie pas quelle instance en a la responsabilité, ce qui ramène au problème de gouvernance lacunaire relevé dans le chapitre précédent, pointant notamment l'absence de groupe technique chargé d'analyser la péréquation. La liste des domaines figurant dans un décret, la décision finale revient au Grand Conseil qui doit avaliser le DLPIC et ses modifications. Le type et le périmètre des dépenses thématiques sont restés inchangés depuis la première version de la LPIC en 2006. Hormis une tentative de rajouter un domaine (les écoles de musique) par le Grand Conseil lors de la révision de la loi en 2010, via un amendement rejeté en plénum, aucun projet n'a été envisagé pour rajouter de nouveaux domaines, en enlever ou encore modifier les modalités des domaines existants.

Comme indiqué au chapitre précédent, les domaines retenus en 2006 sont désignés comme ceux dans lesquels les communes peuvent enregistrer un surcroît de charges difficilement maîtrisables. La méthode ayant permis de les identifier n'a toutefois pas été précisée.

Les dépenses thématiques visent principalement les objectifs de la LPIC suivants: « *Répartir entre les communes certaines charges communales engendrant des disparités excessives entre les communes* » (art 1 al2 lettre e), et également, conjointement avec le volet « couche population » : « *compenser les charges particulières des villes-centres* » (art 1 al2 lettre d), ainsi qu'avec l'ensemble des volets de la péréquation directe «*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 al2 lettre d).

[59] L'autre volet de la péréquation des besoins/charges structurelles, qui ne fait pas partie des dépenses thématiques, est représenté par la « couche population » pour lequel le besoin correspond au nombre d'habitants de la commune.

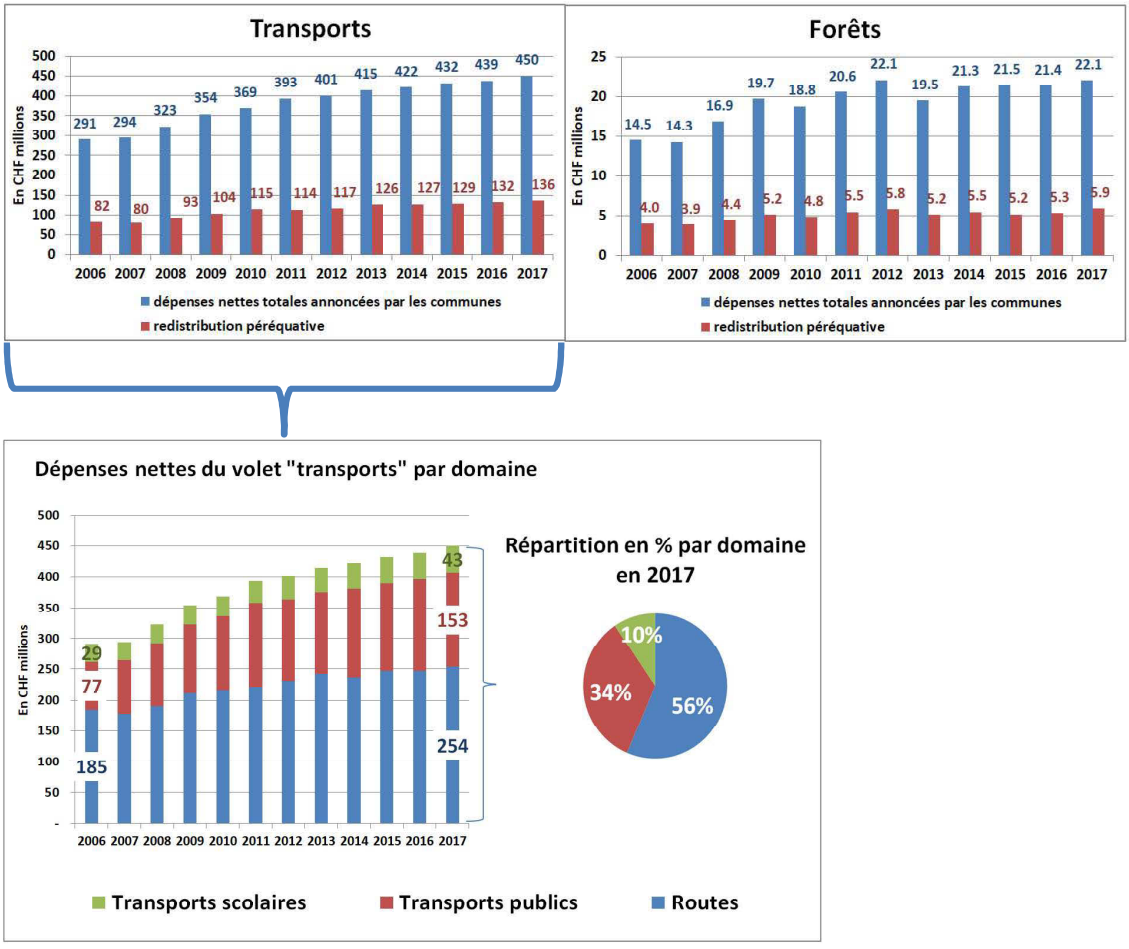
[60] LPIC art 11 al 3 lettre c « *déterminer les dépenses admissibles dans le cadre des plafonnements thématiques ; »*

Montant brut péréquatif total de 2006 à 2017 : plus de 1.4 milliard

Comme introduit au chapitre précédent, le volume financier représenté par les montants péréquatifs relatifs aux dépenses thématiques s'est élevé à CHF 1.4 milliard de 2006 à 2017, soit CHF 1.35 milliard pour les transports et CHF 60 millions pour les forêts. Pour les transports la redistribution (montant brut) couvre le 30% environ des dépenses et pour les forêts entre 24% et 28%.

Durant cette période, dans les deux domaines, les dépenses ont été à la hausse, de même donc que les montants versés; le retour brut péréquatif pour les transports a augmenté de 66%, tandis que les dépenses nettes ont enregistré une croissance régulière de 55%. Pour les forêts, la hausse du retour péréquatif s'est élevée à 48% et celle des dépenses nettes de 52%, le montant étant toutefois relativement stable depuis 2009.

Dépenses nettes annoncées par les communes pour les dépenses thématiques « Transports » et « Forêts » et retour péréquatif brut de 2006 à 2017



Source: SCL (décomptes finaux péréquation)/Cour des comptes (calculs propres)

Pour le domaine des transports, plus de la moitié des dépenses nettes (56%) concernent les routes, les transports publics représentent 34% du total et les transports scolaires, 10%. On relève que la part des transports publics est en augmentation, en 2006 elle s'élevait seulement à

27%, et celle des routes en diminution (en 2006 elle s'élevait à 64%) ; pour les transports scolaires le pourcentage est stable.

En valeur absolue, ce sont les dépenses pour les transports publics qui ont enregistré la hausse la plus forte puisque le montant a doublé en onze ans passant de CHF 77 millions en 2006 à CHF 153 millions en 2017. Celles relatives aux transports scolaires ont enregistré une croissance de 48% passant de CHF 29 millions à CHF 43 millions durant cette période. Les dépenses pour les routes affichent la hausse la moins élevée, soit 37% passant de de CHF 185 à CHF 254 millions.

4.2.2 Problèmes relatifs aux montants reportés dans les formulaires des dépenses thématiques

L'examen des montants reportés dans les formulaires des dépenses thématiques des 16 communes sollicitées pour l'audit ont confirmé les problèmes relevés au cours de l'audit no 43 relatif à l'entretien routier. La Cour a constaté que, d'une part ces fiches ne sont pas remplies selon la même méthode par toutes les communes, et que d'autre part les résultats contiennent des dépenses non admises (non-conformités) ou n'incluent pas des recettes à comptabiliser.

Les lacunes en matière de gouvernance et le déficit de cadre et de contrôle du dispositif, décrits au chapitre 4.1, sont en grande partie à l'origine de ces problèmes. En outre, on relève des imprécisions, voire des erreurs dans les libellés du formulaire.

4.2.2.1 Problèmes liés au cadre général : absence de directives et de contrôle

Normes non produites et contrôles non réalisés

Comme cela a été développé au point 4.1, malgré ce qui avait été annoncé dans les EMPL relatifs aux nouveaux systèmes péréquatifs, les *normes quantitatives, qualitatives et comptables* qu'il était prévu d'établir pour guider les communes dans le report des recettes et dépenses dans le formulaire péréquatif n'ont pas été produites. Des normes et des directives précises indiquant les types de dépenses à reporter auraient pourtant été indispensables. En effet, les rubriques figurant dans le formulaire, telles qu'elles sont libellées, ne correspondent généralement pas à des intitulés des comptes communaux. Il aurait dès lors été nécessaire de définir de manière détaillée à quoi correspondent ces rubriques et d'indiquer précisément à quels comptes elles correspondent, ce qui n'a donc pas été réalisé.

En outre, il est précisé dans le formulaire que les charges doivent intégrer l'ensemble des frais de personnel, ce qui nécessite d'appliquer une méthode d'imputation des coûts pour le personnel administratif et celui affecté à temps partiel au domaine concerné. Il est essentiel que cette méthode soit la même dans toutes les communes sous peine de produire des résultats qui peuvent être très différents. En l'absence de normes, les communes doivent uniquement se baser sur les indications figurant dans le formulaire, qui sont largement insuffisantes comme le point 4.2.2.2 le détaillera.

L'absence de contrôle centralisé relevé au chapitre précédent, qui va dans le sens d'une volonté du législateur[61], a pour conséquence que le seul contrôle de conformité prévu est réalisé par l'organe de révision des comptes. Or, sans mode d'emploi précis, ce contrôle ne peut garantir que les pratiques sont d'une part correctes et d'autre part harmonisées entre communes.

La plupart des communes ont établi leur propre méthodologie de calcul

Parmi les communes sollicitées pour l'audit, la Cour a constaté que la plupart d'entre elles ont établi, en collaboration avec leur organe de révision des comptes, une méthode de calcul pour pallier l'absence de directives centralisées. Pour ces communes, l'homogénéité de l'application d'une même méthode est certes ainsi assurée dans le temps, mais en aucun cas entre toutes les communes, puisque chacune applique sa propre méthode.

La Cour a relevé que pour les grandes communes, l'élaboration d'une méthode pour calculer précisément les dépenses thématiques, comprenant une imputation correcte de l'ensemble des coûts y afférents, a nécessité un travail très conséquent. En outre, le calcul chaque année des montants à intégrer dans les formulaires et l'établissement de leur documentation et leur contrôle par l'organe de révision des comptes peut représenter jusqu'à plusieurs jours de travail impliquant le service de comptabilité et les services des domaines concernés.

Le manque de directives centralisées pour calculer les dépenses thématiques a généré un surcroît de travail pour les communes ayant mis au point leur propre méthodologie sans pour autant aboutir à une solution satisfaisante, les méthodes appliquées n'étant pas harmonisées entre toutes les communes.

4.2.2.2 Problèmes liés au formulaire des dépenses thématiques

Flou dans la définition du périmètre des domaines et des rubriques du formulaire

Des imprécisions, ambiguïtés, voire des incohérences sont constatées dans le formulaire. Elles concernent d'une part la définition du périmètre des domaines à considérer, et d'autre part, les types de dépenses et recettes à intégrer ainsi que leur mode de calcul.

Pour les domaines « routes et infrastructures » et « forêts », la définition du périmètre est d'autant plus difficile à appréhender que les objectifs précis du dispositif péréquatif n'ont pas été détaillés. Les EMPL relatifs à l'introduction des modèles péréquatifs fournissent peu d'éléments à ce sujet. Seules les grandes catégories de bénéficiaires sont citées : les grandes villes et les communes excentrées et petites communes éloignées des centres du fait des charges de transports qu'elles doivent assumer ainsi que les petites communes forestières[62].

[61] Les deux EMPL relatifs aux modèles péréquatifs de 2005 et 2010 précisent que le travail de gestion du mécanisme péréquatif thématique « … *peut être accompli sans générer un contrôle excessif par l'Etat des activités communales* ».

[62] Les deux EMPL de 2005 et 2010 reprennent le même texte pour désigner à qui sont destinées les dépenses thématiques : « *Les bénéficiaires de ces dispositions seront les villes-centres, du fait des charges de transport, les communes excentrées qui, du fait de la*

Au cours des entretiens avec les personnes qui ont élaboré les premiers modèles péréquatifs, le volet « routes et infrastructures » visait surtout à encourager l'entretien constructif routier, l'état des routes communales étant jugé « en mauvais état », ainsi que la compensation des surcoûts assumés par les communes de montagne pour le déneigement. Cependant le formulaire contient également des rubriques liées à la gestion de la circulation. Ce volet a-t-il également pour but d'encourager les mesures de sécurité routière ? Le nettoyage des routes fait partie du périmètre. Vise-t-on la propreté urbaine ? Et si oui quel est l'objectif prioritaire ?

Le manque de précision des objectifs concerne également le volet « forêt ». Il semblerait que ce dernier concerne en priorité l'entretien des forêts. On peut se poser la question de savoir si l'objectif comprend également l'encouragement aux activités visant à valoriser le bois, relatives à toute la filière du bois : production de bois de chauffage et de construction, fabrication de plaquettes, meubles etc. Si tel est le cas le périmètre est considérablement élargi par rapport au strict entretien forestier.

Problèmes liés au formulaire « Routes et infrastructures »

Pour le domaine des « routes et infrastructures », le formulaire contient quelques instructions relatives au périmètre concerné[63]. Elles sont toutefois insuffisamment précises, voire parfois incohérentes, et laissent place à une marge d'interprétation et à des difficultés d'application.

- Il n'est pas précisé que les ponts et tunnels font partie du périmètre. Les communes sous revue dans l'audit qui ont enregistré des dépenses dans ces domaines, les ont intégrées au formulaire. Cette pratique paraît cohérente, mais compte tenu des coûts importants que ces domaines représentent, il aurait été souhaitable de le préciser.
- Il n'est pas spécifié si les travaux relatifs aux murs de soutènement ou les travaux de sécurisation des routes par exemple contre les chutes de pierres ou glissement de terrains sont inclus ou non.
- Les coûts du système de gestion du trafic et l'ordonnance du trafic sont à intégrer mais pas les recettes liées aux amendes d'ordre (qu'aucune commune n'inclut par ailleurs).
- Il est indiqué dans le formulaire que le montant brut des investissements routiers est à intégrer, alors qu'en toute logique, il s'agit du montant net à considérer. Les subventions ou autres recettes sont à déduire du montant brut.
- Le mode de calcul des amortissements à reporter dans le formulaire pose également problème. En effet, la manière de comptabiliser les amortissements influe sur le retour péréquatif. Une commune doit en principe adapter la durée d'amortissement en

géographie, connaissent des charges importantes en matière de transport (altitude, vaste territoire peu peuplé), les petites communes éloignées des centres connaissant de gros frais en matière de transports scolaires ou encore les petites communes forestières. »

[63] Le périmètre pour les investissements comprend les routes ouvertes à la circulation, les trottoirs et pistes cyclable, mais excluant les parkings et la politique de stationnement, les autres espaces publics, les ports et rives du lac.
Le périmètre pour les charges de fonctionnement exclut l'éclairage public, la politique de stationnement, les espaces publics, l'affichage, les wc publics, les collecteurs et équipements techniques souterrains, les escaliers roulants et ascenseurs, les fontaines, les espaces verts, les décorations des carrefours et giratoires.
Les fiches routes et forêts précisent que les dépenses indiquées doivent inclure les frais d'études, les biens services et marchandises, salaires et imputation des heures du personnel communal.

fonction de la durée de vie de l'investissement, mais au maximum 30 ans (selon l'art 17 du Rccom). Or, plus la commune amortit son investissement rapidement, moins elle touche de la péréquation. En effet, la valeur de l'amortissement à intégrer comme charge dans le formulaire ne correspond pas à celui enregistré dans les comptes mais représente le 1/15 de la valeur de l'investissement figurant au bilan. Avec un amortissement sur une durée plus courte, la valeur au bilan diminuera plus rapidement qu'en amortissant l'investissement sur une durée plus longue et le retour péréquatif sera plus faible. Cette règle peut inciter les communes à pratiquer de l'optimisation péréquative au détriment du principe de l'image fidèle que doit refléter le bilan à propos du patrimoine de la commune.

- De même, le manque de précision qui existe au niveau comptable entre les charges d'investissements et les charges de fonctionnement[64], et le traitement péréquatif différencié appliqué à ces deux catégories, peut inciter là aussi à pratiquer de l'optimisation péréquative. En effet, les charges de fonctionnement sont considérées dans leur intégralité dans le calcul des dépenses, tandis que pour les investissements, un quinzième de la valeur au bilan est pris en compte. Lorsque les dépenses d'une année se situent sous la limite des 8 points d'impôt qui donne lieu à un retour péréquatif, les communes sont incitées à considérer ces investissements comme des dépenses de fonctionnement afin de dépasser ce plafond de 8 points.
- Les rubriques « Système de gestion du trafic » et « Ordonnance du trafic » sont peu claires et laissent place à une interprétation qui peut varier selon la commune.

L'absence de directives au sujet des méthodes d'imputation des frais indirects aux différents domaines, comme cela a été évoqué précédemment, ainsi que l'absence de règle sur la manière d'isoler les coûts relatifs aux différents domaines, et la difficulté parfois de mettre sur pied un système d'information le permettant, génèrent des pratiques non harmonisées entre communes.

Par exemple :

- Les travaux routiers sont généralement entrepris conjointement avec des travaux du réseau souterrain qui sont exclus du périmètre. La part des coûts à affecter aux travaux routiers est à estimer. Et les résultats varient forcément selon la méthode appliquée.
- Le nettoyage et le balayage des routes et trottoirs sont inclus dans le périmètre. Par contre les espaces publics et le port en sont exclus. Or peu de communes disposent d'un système d'information permettant d'opérer cette distinction dans l'activité du personnel de la voirie.

[64] L'art. 15 du Règlement sur la comptabilité des communes (RCCom ;RSV 175.31.1) énonce ceci : « 1. *Un investissement de moins de cinquante mille francs peut, le cas échéant, être porté au budget de fonctionnement* ». Il n'est pas clair si faut interpréter qu' a contrario, un montant de plus de cette somme doit être porté au budget d'investissement ou peut tout de même figurer au budget de fonctionnement. Le Rccom précise encore à l'art. 13 al 1.« *Sont considérés comme investissements l'achat, la création ou l'amélioration de biens durables du patrimoine administratif… ».* Il n'est pas clair si des travaux d'entretien qui visent à maintenir la valeur du patrimoine, comme l'entretien constructif sont tous à considérer comme de l'investissement ou si seulement les travaux lourds sont à considérer, et le cas échéant quelle définition est à appliquer à des « travaux lourds ».

- De manière générale, la part des frais indirects de personnel affecté à la gestion des domaines thématiques est à calculer ou à estimer. L'absence de définition précise et de cadre laisse place à une marge d'interprétation très importante.

Problèmes liés au formulaire « Transports publics »

Le périmètre des dépenses pour « transports publics » est plus clair que pour les routes, car il découle de la Loi vaudoise sur la mobilité et les transports publics (LMTP) et de la Loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF) qui fixent pour les lignes de transports publics reconnues par le Canton et la Confédération, les modalités de financement de la part des collectivités publiques qui couvrent le déficit des entreprises de transport reconnues. Les communes participent ainsi au financement du trafic urbain et régional[65].

Dans le formulaire, l'intitulé des rubriques ne reprend pas précisément les types de transport concernés et mentionnés dans la législation : trafic urbain et régional et infrastructures ferroviaires. Cela laisse planer le doute à savoir en particulier si le trafic urbain doit être intégré ou non, alors qu'il fait en toute logique partie du périmètre (dans les faits, toutes les communes sous revue ont intégré le trafic urbain).

Problèmes liés au formulaire « Forêts»

Concernant les forêts, le périmètre a également été défini[66], mais des problèmes de compréhension se posent également.

- Les intitulés des rubriques du formulaire ne sont pas clairs et ne précisent pas si les dépenses d'investissement doivent être intégrées, ni comment. Il est indiqué que la commune doit reporter les dépenses relatives aux « *travaux d'entretien courant* » et aux « *coupes, plantation, tous coûts d'exploitation à charge de la commune* » qui sont des charges de fonctionnement. Or la définition du périmètre précise également qu'il comprend les « *dépenses forestières d'infrastructures* », définition qui inclut les bâtiments, sans que cela soit clairement spécifié, alors qu'il s'agit d'investissements portant sur des montants conséquents. L'EMPL de 2005 spécifiait que « *Seul l'amortissement des travaux d'investissement, selon les normes usuelles, seront pris en considération* ». Or le libellé des rubriques ne précise toutefois pas que les amortissements doivent être inclus.
- La mention « *tous coûts d'exploitation* » peut élargir considérablement le périmètre. L'absence d'objectif lié au volet péréquatif « forêts », comme évoqué précédemment, n'aide pas à le préciser. Selon l'interprétation que la commune fait de ce libellé, elle peut inclure des dépenses plus ou moins importantes. Une commune qui se lance dans

[65] Soit pour le trafic régional : 30% du montant à charge du canton. Pour les infrastructures ferroviaires avec fonction de la desserte : 30% de la participation du Canton au Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF soit CHF 35 millions prévus pour 2020). Pour les infrastructures ferroviaires sans fonction de desserte : 30% du montant à charge du canton (concerne des projets). Pour le trafic urbain : le Canton prend en charge 50% des amortissements et intérêts et 12,5% du solde des charges et le reste des charges est à payer par les communes concernées.

[66] Périmètre concerné : forêts communales et pâturages boisés selon le périmètre régi par la loi fédérale sur les forêts et dépenses forestières d'infrastructures sur le territoire communal.
Périmètre non concerné ; charges liées aux loisirs en forêt, refuges, places de jeux, charges non liées à l'exploitation forestières, prés, pâturages, autres terrains agricoles et viticoles.

la fabrication de meubles ou dans la construction en bois serait alors, selon l'interprétation donnée, habilitée ou non à inscrire les dépenses qui s'y rapportent.

- La différence entre pâturages, exclus du périmètre, et pâturages boisés, inclus, n'est pas aisée.
- Les subventions octroyées dans le domaine forestier ne sont pas forcément versées l'année où les dépenses sont enregistrées, ce qui fausse le retour péréquatif effectué l'année où les dépenses brutes sont comptabilisées.

Le formulaire péréquatif des dépenses thématiques établi en 2006 n'a jamais fait l'objet d'une analyse et n'a jamais été révisé, alors que les intitulés des rubriques contiennent des ambiguïtés et imprécisions pour les volets « routes et infrastructures » et « forêts ». Certains libellés des rubriques du formulaire des dépenses thématiques ne sont pas toujours cohérents avec le périmètre défini et laissent une marge très importante d'interprétation sur le type de dépenses à intégrer.

4.2.2.3 Exemples constatés de cas d' « optimisation péréquative » et d'erreurs dans le report des montants dans le formulaire péréquatif

Compte tenu de l'absence de directives sur le calcul des montants à comptabiliser pour les dépenses thématiques, le manque de précisions et les ambiguïtés des rubriques du formulaire et le manque de contrôle centralisé sur les données, comme vu précédemment, il n'est pas étonnant que des problèmes aient été constatés lors de l'examen des formulaires des 16 communes sollicitées pour l'audit.

Ces problèmes concernent les domaines « Routes et infrastructures » et « forêts ». Pour les transports publics et transports scolaires, les montants ont été correctement reportés.

Large marge d'interprétation et pratiques non harmonisées : des exemples concrets

- Le manque de définition des rubriques « système de gestion du trafic » et « ordonnancement du trafic » a pour conséquence que, selon les communes, les dépenses enregistrées s'échelonnent entre 0% et 15% du total.
- Une commune intègre les frais de gestion des radars, mais pas les recettes.
- Certaines communes arrivent à ventiler le frais de nettoyage des ports et des espaces publics, de ceux des routes et trottoirs, d'autres non.
- Certaines communes comptabilisent le temps consacré aux différents domaines par les conseillers municipaux correspondants, d'autres non. De même, certaines communes imputent les frais de personnel administratif (une commune y attribue 10% des charges de personnel du greffe municipal), d'autres ne les comptabilisent pas.

Cas d'erreurs relevés

Les dépenses routières :

- Lors de l'audit sur l'entretien constructif routier, il avait été constaté qu'une commune reportait la valeur de ses investissements dans le formulaire, mais intégrait également les amortissements dans les charges de fonctionnement. Les amortissements sont donc

comptés à double, ce qui dans le cas présent représente environ CHF 800'000 comptés en trop dans le total des dépenses. Depuis 2016 cette erreur a été corrigée suite à l'intervention de la Cour.

- Une commune a intégré toutes les dépenses de police (facture policière) au formulaire (environ CHF 600'000). Il s'agit d'une commune à fort potentiel fiscal, ne touchant généralement pas de retour péréquatif, à l'exception de 2016 où elle a perçu environ CHF 170'000, qu'elle n'aurait pas perçu si les dépenses de police n'avaient pas été comptabilisées à tort.
- Une commune intègre les salaires des assistants de sécurité publique dans la rubrique « gestion du trafic », alors que la politique de stationnement ne fait pas partie du périmètre. Ces salaires représentent un montant de CHF 233'000.
- Une commune a recalculé le montant des investissements routiers en fonction de la durée d'amortissement de 15 ans et retenu cette valeur au lieu de la valeur des investissements figurant au bilan qui est plus faible. Cette pratique est certes cohérente, mais ne correspond pas aux instructions figurant dans le formulaire. Les charges ainsi comptabilisées par la commune sont plus élevées et le retour péréquatif, plus important.
- Des erreurs « de plume » ont été laissées. Une commune a reporté le montant des investissements dans la rubrique « intérêts intercalaires ». Les amortissements ont donc été comptés à double (environ CHF 60'000 d'amortissements indiqués en trop).
- Pour la rubrique « nouveaux investissements », une commune a enregistré les dépenses brutes et non nettes (environ CHF 60'000 d'amortissements comptabilisés en trop).
- Une commune a intégré les charges d'entretien de l'éclairage public pour environ CHF 40'000 en 2017, alors que ce domaine est exclu du périmètre.
- Plusieurs communes ont comptabilisé les charges d'intérêts alors qu'aucune rubrique ne précise qu'il faut les intégrer (seuls les intérêts intercalaires des nouveaux investissements effectués dans l'année sont à inclure).
- Dans certaines communes, des employés forestiers sont affectés au déneigement l'hiver. La majorité d'entre elles n'impute pas les frais de personnel correspondants à la rubrique « route ».
- Une commune a intégré des dépenses pour une réfection routière lourde de CHF 495'000 dans sa comptabilité comme charges de fonctionnement, et donc a reporté ce montant dans la rubrique « entretien courant » du formulaire, alors qu'il s'agit de toute évidence d'un investissement.

Dépenses forestières :

- Une commune a intégré les dépenses pour l'entretien de la chaufferie communale (CHF 90'000), les charges d'intérêts (12'000) et l'amortissement de la chaufferie (CHF 44'000).

- Une commune n'a pas intégré le montant des subventions cantonales en recettes (CHF 300'000).
- Une commune a intégré les dépenses pour « chalet d'alpage », domaine pourtant exclu du périmètre.
- Une commune a intégré les charges d'amortissement fiscal des forêts au volet « forêt » alors que ce montant ne correspond pas à une dépense (pour un montant de CHF 200'0000)

L'absence de directives centralisées sur le volet péréquatif, les imprécisions voire les incohérences du formulaire ont pour conséquence que les communes interprètent différemment le contenu des rubriques du formulaire et du périmètre des dépenses à y intégrer. Les données à la base du calcul péréquatif ne sont pas établies sur un même standard entre communes.

Ce manque de cadre et de contrôle laisse donc place à des erreurs non détectées, parfois conséquentes, et à des interprétations différentes entre communes sur les dépenses à intégrer et les frais indirects à imputer.

Il n'a toutefois pas été possible de mesurer l'ampleur de ces erreurs et des conséquences des écarts d'interprétation, ni de déterminer dans quelle mesure elles sont dues à l'absence de directives précises et claires ou à une volonté d'optimiser le retour péréquatif. Les volets « routes et infrastructures » ainsi que « forêts » sont principalement concernés.

Il faut souligner que compte tenu du fait que le fonds péréquatif forme un circuit fermé, les avantages obtenus par les communes ayant optimisé le retour péréquatif, ou introduit des dépenses non autorisées, se font au détriment des autres communes n'ayant pas pratiqué de la sorte.

Problèmes connus du SCL et de la Copar

Les problèmes constatés soit dans le formulaire, soit au niveau de la qualité des données fournies par les communes dans le cadre du volet thématique, étaient en partie connus du SCL et de la Copar. A plusieurs reprises, le sujet a été abordé lors de séances de la Copar. Mais comme mentionné dans le chapitre introductif, ces questions n'ont jamais été traitées, ce qui s'explique en partie par les problèmes soulevés par les autres volets de la péréquation, considérés comme prioritaires, et le manque de moyens et de personnel affectés à la question.

A chaque fois que le sujet des dépenses thématiques était abordé à la Copar, il était décidé de ne rien modifier au modèle actuel et d'attendre la mise en œuvre du nouveau système qui allait profondément réformer ce volet[67].

[67] Dans les procès-verbaux des séances de la Copar (disponibles seulement depuis juillet 2015), il est fait mention, dans le PV de juillet 2015 que la cheffe du SCL avait demandé la mise sur pied d'un groupe de travail sur les dépenses thématiques afin de clarifier les dépenses admissibles. Il a cependant été répondu que «… *La COPAR estime que le système péréquatif devant être revu avec RIE*

Récemment une interpellation au Grand Conseil a abordé la question. Suite à l'interrogation : *« Quelles sont les vérifications faites par rapport aux montants annoncés, sous les rubriques « dépenses thématiques » transports routiers en particulier, par les communes ? »,* le Conseil d'Etat a apporté le commentaire suivant : « *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. »* [68]

Quelle suite donner à ces non-conformités ?

La Cour s'est interrogée sur les suite à donner à ces constats. Les méthodes différentes adoptées par les communes pour comptabiliser les dépenses thématiques du fait de l'absence de directives et au formulaire imprécis ne peuvent être considérées comme des erreurs de la part des communes. Par contre, l'intégration de dépenses non admises ou l'omission de recettes qui ont donné lieu à des versements indus constituent des non-conformités, qu'il convient impérativement de corriger.

En effet, les problèmes sont suffisamment conséquents pour recommander des mesures transitoires. Il apparaît en effet indispensable de prendre des mesures pour les quelques années qui restent avant l'entrée en vigueur du nouveau modèle afin de prévenir le risque d'erreurs et de versements de retour péréquatifs indus.

Mesures transitoires pour contrôler les données à la base des calculs du retour péréquatif thématique à mettre en place

Constatation n° 2

L'absence de directives centralisées sur le volet péréquatif des dépenses thématiques, les imprécisions voire les incohérences figurant dans le formulaire ont pour conséquence que les communes interprètent différemment le contenu de ses rubriques et du périmètre des dépenses à y intégrer. Le déficit en matière de contrôle laisse en outre place à des erreurs non détectées, parfois conséquentes, donnant lieu à des versements indus. Les volets « routes et infrastructures » et « forêts » sont principalement concernés.

Même s'il est prévu de remanier totalement le volet des dépenses thématiques avec la révision du système péréquatif dont l'entrée en vigueur est agendée en 2022, la Cour estime que des mesures transitoires doivent impérativement être adoptées concernant le modèle actuel afin de prévenir les risques d'erreurs créant des biais dans la redistribution péréquative des dépenses thématique, qui s'élève au total à CHF 142 millions par année.

III, la problématique des dépenses thématiques n'est pour le moment pas une priorité. De plus, l'introduction de MCH2 devrait contribuer à clarifier ces dépenses. ».

Le problème du calcul des amortissements des travaux routiers à intégrer dans le formulaire évoqué plus haut avait également été discuté à une séance de la Copar (le 3 mars 2017), sans suite concrète donnée autre que l'attente de la révision du système.

[68] Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Didier Lohri et consort « - Demande de renseignements complémentaires à la Loi sur les péréquations intercommunales (LPIC) », mars 2019

Recommandation n° 2
Dans l'attente de l'entrée en vigueur du nouveau modèle de péréquation péréquatif prévue dès 2022, il convient de mettre en oeuvre les mesures suivantes pour prévenir les erreurs dans les données à la base des calculs péréquatifs des dépenses thématiques : 1. Clarifier le périmètre des dépenses thématiques du volet « routes et infrastructures » et « forêts » ainsi que les intitulés des rubriques du formulaire. 2. Etablir des directives minimales sur le type exact des dépenses et recettes à intégrer. 3. Mettre sur pied un dispositif minimal de contrôle centralisé des données du formulaire fournies par les communes.

4.2.3 Quel est l'impact du volet péréquatif thématique sur la performance des domaines qui y sont intégrés?

4.2.3.1 Nécessité de mesurer d'abord la performance des domaines concernés

Avant d'évaluer l'efficacité de l'impact de la redistribution du fonds péréquatif dédié aux dépenses thématiques, il est important que les domaines concernés aient au préalable fait l'objet d'une étude de la performance de leur gestion, même sommaire, et ce pour deux raisons.

Premièrement, il faut s'assurer qu'avant de mettre en place un mécanisme redistributif de fonds relatif à un domaine, ce dernier soit géré de manière suffisamment performante pour garantir une efficacité minimale de l'opération. Il est en effet inutile d'accorder un financement pour une activité insuffisamment bien gérée. Des contrôles minimaux doivent être en place pour garantir que les fonds réalloués contribuent effectivement à améliorer la performance du domaine et ne soient pas gaspillés.

Deuxièmement, pour être en mesure d'estimer l'efficacité des dépenses thématiques, il faut d'abord avoir évalué la performance des domaines en question et être en mesure de mesurer l'impact du dispositif thématique. Cette démarche nécessite comme première étape de pouvoir chiffrer les coûts nets des domaines en question afin d'évaluer l'aspect de l'économicité.

Dans le cadre d'une péréquation des besoins/charges structurelles, où le besoin est mesuré sur la base des dépenses nettes, il est d'autant plus important de s'assurer de la performance des domaines concernés afin de ne pas encourager les dépenses excessives.

4.2.3.2 Difficulté de calculer les coûts nets : principal obstacle à la faisabilité d'une étude de performance des domaines sous revue

Les comptabilités communales non harmonisées empêchent de chiffrer les coûts par domaine

Les comptabilités communales ne permettent pas d'identifier les coûts et recettes d'une bonne partie des politiques publiques communales, particulièrement celles réalisées avec des

ressources internes et transversales à plusieurs dicastères communaux, comme cela a été constaté au point 4.2.1 pour les domaines de l'entretien routier et la gestion des forêts[69].

En effet, la liberté accordée aux communes quant à l'organisation de leurs rubriques comptables ne permet pas d'utiliser la classification administrative, définie dans le plan comptable qui date de 1979, pour chiffrer le coût des politiques publiques communales. La classification administrative comprend une liste de huit grands domaines[70] avec des sous-domaines, dont les routes (no 43) et les forêts (no 32). Cependant, pour des raisons d'organisation des différents dicastères municipaux, ces sous-domaines peuvent ou non comprendre d'autres types d'activités[71]. Le périmètre de chaque sous-domaine est ainsi variable entre communes. C'est pour ce motif que StatVaud a renoncé à publier les résumés des comptes communaux par sous-domaine détaillé (à deux chiffres), leur contenu n'étant pas harmonisé.

En outre, certaines communes n'ont pas adopté les rubriques comptables du plan comptable-modèle telles quelles et ont regroupé certains sous-domaines qui correspondent à des comptes différents dans un même compte[72], ce qui biaise la comparaison des résultats par compte entre communes et qui complique considérablement le calcul des coûts des politiques publiques communales. Il est en effet nécessaire d'étudier le détail de chaque rubrique comptable concernée pour extraire les écritures relatives au domaine souhaité.

A noter que la difficulté de chiffrer le coût des politiques publiques pour les communes vaudoises est un fait connu depuis longtemps. Une première analyse du système péréquatif avant celui introduit en 2006 réalisée par le prof. Nils Soguel avec la collaboration de Marc-Jean Martin de l'IDHEAP avait déjà pointé ce problème[73] : «… *Toutefois, l'Etat de Vaud n'exerce de loin pas –ou pas encore– un contrôle aussi important sur les communes que ne le fait l'Etat de Berne. En conséquence de quoi, les informations financières provenant des communes constituent une base ne présentant pas toutes les garanties de fiabilité nécessaires. On pense en particulier à l'affectation des charges de fonctionnement aux différentes tâches de la classification fonctionnelle. Par conséquent, il serait en l'état délicat de vouloir introduire, comme dans le canton de Neuchâtel, une péréquation des besoins en fonction de surcharges structurelles : la statistique financière des communes n'offrent pas de bases suffisamment solides pour calculer un indice de surcharges structurelles….* »

L'absence de données chiffrées sur les coûts rend ainsi l'étude de performance difficile à réaliser, le volet de l'économicité ne pouvant être analysé.

[69] même si l'on ne considère que les coûts et recettes directs.

[70] 1. Administration générale, 2. Finances, 3. Domaines et bâtiments, 4. Travaux, 5. Instruction publique et cultse, 6. Police, 7. Sécurité sociale et 8. Services industriels

[71] Par exemple le no 43 Routes comprend, selon certaines communes, également toutes les charges et recettes liés à l'ensemble de tous les espaces publics y compris les parcs, et non seulement le réseau routier.

[72] Par exemple le compte « 3142 » concerne l'entretien du réseau routier et le compte « 3143 » concerne l'entretien de la signalisation routière et de l'éclairage public. Une commune a utilisé le compte « 3140 », non défini dans le plan comptable pour regrouper les charges relatives à l'entretien routier et à l'éclairage public. Une autre a intitulé le compte « 3142 » : « entretien routier et signalisation routière » (alors que la signalisation routière fait partie du 3143)…

[73]Prof Nils Soguel avec la Collaboration de Marc-Jean Martin « Comprendre le fonds de péréquation intercommunal vaudois », Working paper de l'IDHEAP 7/2004 Chaire de Finances publiques

Les dépenses nettes de certains domaines thématiques peuvent toutefois être chiffrées

Parmi les domaines thématiques, certains toutefois peuvent faire l'objet d'un chiffrage de leurs coûts. Le coût des transports publics à charge des communes qui doit être intégré aux dépenses thématiques correspond aux factures adressées par le canton pour les lignes de transport qu'il reconnaît[74]. De même, les transports scolaires étant réalisés par des entreprises mandatées à cet effet, le coût total correspond donc à la somme de leurs factures.

4.2.3.3 Examen très partiel de la performance des domaines réalisé pour certains domaines

Entretien routier : seul l'entretien constructif a fait l'objet d'une analyse mais l'étude de performance est incomplète en l'absence du chiffrage précis des coûts

L'audit sur l'entretien constructif routier (rapport no 43 déjà cité) avait analysé la performance de ce domaine. Il s'était toutefois heurté à la difficulté de chiffrer le coût de cet entretien pour les raisons évoquées ci-dessus. La Cour était parvenue à une estimation de dépenses annuelles nettes d'environ CHF 77 millions à laquelle une marge d'erreur devait être appliquée.

L'audit avait mis en évidence la bonne gestion des communes en matière de travaux lorsque ces derniers étaient réalisés. De plus, l'examen des cas concrets n'avait pas révélé de surcoûts manifestes, le respect constaté des procédures de marchés publics et la mise en concurrence des entreprises de génie civil qu'elles entraînent, offrant un cadre permettant de respecter le principe d'économicité des dépenses. Loin de « trop » dépenser en la matière, la conclusion de l'audit était au contraire que, selon les normes édictées par les associations professionnelles reconnues, les communes n'investiraient pas suffisamment pour maintenir la valeur du patrimoine routier.

Toutefois, le périmètre des activités couvert par le volet « routes et infrastructures » des dépenses thématiques est plus large que l'entretien constructif. Il comprend aussi le nettoyage, le déneigement ainsi que la gestion du trafic, domaines qui n'ont pas fait l'objet d'un audit et dont on ne connaît pas la performance. Les besoins en la matière n'ont pas été estimés.

Transports publics: coûts nets identifiables et contrôle du suivi financier par le Canton

Le domaine des transports publics diffère du secteur routier, dans la mesure où les lignes de transports subventionnées par le canton (qui refacture aux communes) font l'objet d'un suivi financier de la part des services cantonaux.

Le périmètre de ce domaine est bien circonscrit contrairement au domaine routier. Sans être un gage de performance, les contrôles des subventions réalisés par le Canton permettent au moins d'assurer un cadre aux dépenses, limitant ainsi les risques de dépassement du budget prévu.

Transports scolaires: coûts nets identifiables mais procédures de marchés publics à respecter

Les transports scolaires sont organisés par les communes, qui mandatent en général des entreprises externes pour cette tâche. Ces mandats sont soumis aux marchés publics et doivent

[74] Voir note 65

faire l'objet d'un appel d'offres concurrentiel, qui favorise le caractère économe et efficace de la prestation acquise.

La Cour relève toutefois que les appels d'offres relatifs aux transports scolaires figurant sur le site « simap », plateforme des appels d'offres publics en Suisse, qui devraient être organisés tous les quatre ans dans le cadre de marchés répétitifs, ne sont pas suffisamment nombreux pour couvrir l'ensemble des communes. Il semblerait qu'un certain nombre de marchés échappent à la procédure.

Forêts : performance plus compliquée à évaluer du fait des recettes liées à la vente de bois…

L'entretien forestier réalisé par les communes n'a pas pour l'heure fait l'objet d'un audit ou d'une évaluation. Dans le cadre de cet audit, la Cour a relevé que la performance de ce domaine était particulièrement difficile à évaluer car il enregistre des recettes liées à la vente de bois. Il s'agit d'évaluer la performance de la gestion côté charges et celle de la valorisation du bois, côté recettes.

L'évaluation de la performance de la gestion forestière est encore compliquée du fait que la plupart des communes appartiennent à des groupements forestiers, qui n'ont pas été sollicités dans le cadre de cet audit. L'activité des groupements forestiers dépend de leurs statuts et dépasse souvent le cadre de l'entretien forestier concerné par les dépenses thématiques. Les communes enregistrent une facture du groupement forestier dont le mode de calcul est variable selon les groupes forestiers et qui ne reflète pas le coût d'entretien de la forêt détenue par la commune [75].

Toutefois, les forêts sont soumises à la loi cantonale sur les forêts qui assigne au service cantonal des forêts la mission d'appliquer la législation qui requiert une gestion durable de ce domaine. Le service cantonal des forêts exerce, par le biais des inspecteurs forestiers, une surveillance en la matière sur tout le territoire et est chargé de « …*contribuer à la coordination des politiques publiques qui interagissent avec le domaine de la forêt.* » (Art. 6 al. 2 LFo).

Le secteur des forêts bénéficie en outre de subventions de la part de la Confédération, octroyées dans le cadre de conventions-programmes pour des objectifs bien spécifiés comprenant des critères précis et un suivi des réalisations[76]. Les cantons ajoutent également leur part aux subventions fédérales pour les activités ou projets retenus dans ces conventions-programmes. Les domaines ou activités subventionnés ne couvrent pas tous les aspects de l'entretien forestier, mais uniquement ceux représentant une surcharge ou nécessitant un encouragement spécifique, étant entendu que l'entretien courant doit rester à charge du propriétaire. Pour les

[75] A noter qu'un audit de la Cour des comptes consacré aux associations intercommunales avait pointé le manque de cadre et de contrôle des groupements forestiers et avait formulé une recommandation visant à pallier les manquements constatés (*Rapport d'audit no 38, Cour des comptes Vaud : « Organisation, financement et contrôle démocratique des associations de communes vaudoises, novembre 2016)*

[76] Les conventions-programmes entre Confédération et cantons sont des outils mis en place dès 2008 avec la mise en vigueur de la RPT (réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons). Il s'agit d'un contrat de droit administratif permettant à la Confédération et aux cantons de gérer une liste de tâches dans divers domaines de façon conjointe, sur une durée de cinq ans. Le cadre des projets et activités subventionnés est ainsi très précis. Sur cette base, un contrôle des projets et de leur réalisation est effectué. Les subventions fédérales sont allouées aux cantons qui les redistribuent ensuite aux propriétaires forestiers (communes, groupements forestiers ou privés), chargés de mettre les projets en œuvre.

conventions programmes 2020-2024[77] (tout celles de 2016-2019), les domaines subventionnés sont : les mesures pour forêts protectrices (contre les dangers naturels), les mesures pour la biodiversité en forêt et les mesures en faveur d'une gestion forestière durable.

Concernant l'entretien forestier (côté charges), dans le cadre de cet audit, la Cour n'a pas relevé d'éléments indiquant des problèmes dans la gestion forestière des communes, pour celles qui assument directement cette tâche, mais a au contraire relevé la préoccupation de ces dernières à assumer leur mission de manière adéquate. Ce domaine étant sous la surveillance effective du Canton, via les inspecteurs forestiers, et les projets et activités subventionnées dans le cadre des conventions-programmes faisant l'objet d'un contrôle quant à la bonne allocation des ressources et leur efficacité, on peut estimer que le cadre existant encourage une bonne gestion de l'entretien du domaine.

La performance concernant les recettes liées à la valorisation du bois n'a toutefois pas été examinée pour cet audit, constituant un thème d'audit en lui-même.

4.2.3.4 Conclusion : la mesure très partielle de la performance des domaines péréquatifs ne permet pas d'évaluer l'impact du volet péréquatif thématique

Du fait de la difficulté de pouvoir chiffrer les coûts nets des domaines thématiques actuels et compte tenu de la disponibilité très partielle d'un bilan de performance de leur gestion, il n'est donc pas possible de conclure si les fonds péréquatifs thématiques redistribués aux communes ont permis d'améliorer la performance de la gestion des domaines ou non. Cela nécessiterait une étude de performance spécifique sur chaque domaine impliquant le chiffrage des coûts nets de chacun d'eux[78], ainsi qu'une analyse de l'utilisation du retour péréquatif, ce qui n'a pas été réalisable dans le cadre de cet audit.

En l'absence d'évaluation réalisée sur les effets de la péréquation depuis 2006, on ne dispose pas d'éléments permettant de mesurer l'impact réel du retour péréquatif thématique.

4.2.4 Une péréquation des besoins/charges structurelles pour les domaines sous revue se justifie-t-elle?

4.2.4.1 La sélection des domaines thématiques n'a jamais été réévaluée

L'intégration des domaines « transports » et « forêts » au volet péréquatif thématique avait été décidée lors de l'introduction du volet des dépenses thématiques en 2006 (voir point 3.3.3.2), la méthode ayant permis de les sélectionner n'a cependant pas été précisée. Aucune réévaluation de l'opportunité de maintenir ces domaines et aucune analyse visant à en rajouter d'autres n'a été réalisée depuis lors. Un réexamen périodique aurait toutefois été nécessaire, car les politiques publiques communales sont par essence en évolution.

[77] « Manuel sur les conventions-programmes 2020-2024 dans le domaine de l'environnement », OFEV, 2018

[78] comme cela été réalisé pour l'entretien constructif routier dans l'audit no 43 déjà cité

4.2.4.2 Trois critères pour mesurer l'utilité des domaines

Si la mesure de la performance de la gestion des différents domaines actuellement intégrés n'est pas réalisable, on peut par contre plus facilement analyser l'opportunité d'intégrer ou non un domaine dans un système péréquatif des besoins/charges structurelles.

Même si le choix ultime des thèmes à intégrer revient au pouvoir politique, il convient, dans un objectif de bonne gestion des fonds publics, que leur utilité ait été démontrée, avant que le choix ne soit arrêté.

Cette utilité se fonde sur trois critères. Il faut tout d'abord que le domaine en question soit considéré comme une tâche publique, et de préférence mentionnée dans une base légale : constitution, lois, plan directeur cantonal (PDcN). Le deuxième est l'existence de disparités de besoins entre communes impliquant un effet redistributif de la part de communes enregistrant un besoin moindre envers celles enregistrant un besoin plus important. Le troisième est le besoin financier des communes enregistrant ces besoins et l'existence d'un risque, en l'absence de soutien financier, de ne pas pouvoir accomplir cette tâche.

4.2.4.3 Routes : disparité de besoins avérée et insuffisance de l'investissement démontrée au niveau de l'entretien constructif

L'entretien routier par les communes est une obligation relevant des lois suivantes : la loi cantonale sur les routes (LRou ; BLV 725.01) ainsi que la loi fédérale sur la sécurité routière (LCR ;RS 741.01). Le PDcN précise également la nécessité de préserver la valeur du patrimoine routier, ce qui implique un entretien adéquat (fiche A22).

Même si les comptabilités communales non harmonisées empêchent de chiffrer les coûts par domaine et qu'il n'est possible de mesurer précisément ni les dépenses par commune en matière routière, ni leurs besoins faute d'indicateurs élaborés à cet effet, il est avéré qu'il s'agit d'un domaine présentant des disparités de besoins entre communes. Ces besoins sont fonction tout d'abord de l'altitude des routes, les communes de montagne enregistrant des dépenses plus importantes en matière de déneigement et de réfection des routes du fait du phénomène gel-dégel qui endommage la structure de la route, de leur surface ainsi que de leur catégorie de charge.

L'audit no 43 a décrit que le besoin en entretien constructif routier peut être évalué sur la base d'indicateurs comprenant les surfaces routières selon le type de routes, ainsi que la catégorie de charge[79]. Cet audit est arrivé à la conclusion que ce besoin n'était pas couvert au niveau communal. L'investissement ne couvrirait qu'entre 33% et 60% des besoins pour l'ensemble des communes, ce besoin variant entre les communes selon les caractéristiques de leur réseau et de de son état.

Le nettoyage est également fonction de la densité du trafic et des surfaces routières qui varient également entre communes. La gestion du trafic dépend de la densité du trafic et du réseau et est également variable selon les communes. De même, le déneigement, qui est fonction de l'altitude et de la taille du réseau, est bien sûr très variable selon les communes. Les

[79] Indicateur qui comprend le poids des véhicules, la densité du trafic et le fait si la route se trouve en localité ou non

informations à disposition dans ces domaines ne permettent toutefois pas de savoir quels sont les besoins en la matière et si, à l'heure actuelle, ils sont couverts ou non.

Le volet « entretien routier » répond donc au critère d'utilité quant à son intégration à la péréquation des besoins/charges structurelles dans sa totalité pour ce qui est de l'entretien constructif et en partie pour le reste, l'estimation des besoins en matière de nettoyage, de gestion du trafic ou de déneigement n'ayant pas été effectuée.

4.2.4.4 Transports publics : priorité politique et besoins croissants

La promotion des transports publics est une mission prioritaire de l'Etat, de par sa base constitutionnelle tout d'abord (art. 57 al.2 CstVD), déclinée ensuite dans la loi sur les transports publics et la mobilité douce (art. 1 al.2 LMTP) ainsi que dans le Plan directeur cantonal (fiche A2 « Développer une mobilité multimodale ».

Les dépenses nettes reportées dans les fiches thématiques, que l'on considère pour ce domaine comme étant une source fiable, varient de manière importante entre communes. Mesurés en francs par habitant, les coûts vont de CHF 0 à CHF 467, ce qui justifie la prise en compte de ce domaine dans les dépenses thématiques, d'autant plus que les dépenses globales en matière de transports publics, qui ont déjà enregistré une forte hausse depuis onze ans, ayant plus que doublé, poursuivront leur croissance importante, au vu des projets de développement récemment annoncés[80].

Compte tenu du mode d'organisation et de gestion de ce domaine, de la responsabilité du Canton, l'utilité de sa prise en compte au niveau péréquatif communal est là aussi justifiée.

4.2.4.5 Transports scolaires : obligation communale d'assurer ce service

Depuis l'opération EtaCom en 2004, les transports scolaires sont entièrement à charge des communes et ne bénéficient plus de subventions. Il s'agit d'une obligation pour les communes selon la loi sur l'enseignement obligatoire (art. 28, al. 1 LEO)[81].

Du fait des structures d'âge de population différentes entre communes, certaines enregistrent proportionnellement davantage d'élèves de scolarité obligatoire que d'autres. Les écarts peuvent être importants, la part représentée par le nombre d'élèves résidant sur la commune et la population totale s'échelonnant de 5% à 19% selon les communes, avec une moyenne de 11%.

Outre la structure par âge, la déclivité et la surface du territoire communal, ainsi que l'étalement urbain influent également sur les coûts. Mesurés en francs par élèves, ces derniers varient de CHF 0 à CHF 3'500 en 2017, avec une moyenne globale de CHF 482 (et de CHF 814 si on considère la moyenne des communes).

Les transports scolaires relevant d'une obligation légale, les besoins sont en principe comblés. Par contre en l'absence d'étude de performance sur ce thème, il n'est pas possible d'affirmer

[80] Voir le communiqué « Des trains et des bus plus fréquents vont renforcer l'ensemble de la chaîne des transports publics vaudois », 21 juin 2019 et l'EMPD 148 de juin 2019

[81] « *Lorsque la distance à parcourir entre le lieu d'habitation et le lieu de scolarisation, la nature du chemin et des dangers qui y sont liés, l'âge et la constitution des élèves le justifient, à défaut de transports publics adaptés aux horaires scolaires, les communes organisent des transports scolaires » (art 28, al.1 LEO)*

que les prestations assurées répondent aux objectifs et s'il existe un manque de financement à ce niveau ou non.

4.2.4.6 Forêts : rôle essentiel en matière de développement durable

Les forêts jouent un rôle majeur en matière de durabilité :

- Protection contre les dangers naturels (avalanches, glissement de terrains)
- Climat
- Loisir/social
- Ecologique, le matériau bois est moins polluant.

Sans être citée nommément dans la Constitution, la préservation des forêts, qui implique un entretien adéquat, relève néanmoins de l'article 52 Cst VD : al 2 « *L'Etat et les communes sauvegardent l'environnement naturel et surveillent son évolution* ». La loi forestière précise quant à elle la nécessité de gérer ce patrimoine de manière adéquate afin qu'elle puisse remplir son rôle dans tous les aspects de développement durable (art. 1 LFo).

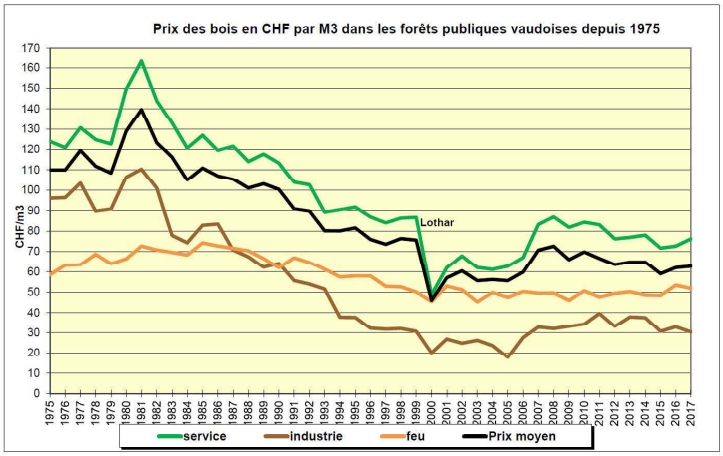
Besoins d'entretien en croissance et recettes en baisse

Le canton de Vaud est le 4^{e} canton suisse en termes de surface forestière (après les Grisons, Berne et le Tessin). Les forêts et pâturages boisés couvrent 39% de la superficie du canton. Les communes en sont les principaux propriétaires, détenant 62% de la surface totale cantonale.

Pour répondre aux exigences constitutionnelles et légales, un entretien forestier adéquat est une nécessité. A ce sujet, les spécialistes cantonaux rencontrés dans le cadre de cet audit soulignent les besoins croissants du fait du changement climatique (risque accru de tempêtes) et du réchauffement qui cause des sécheresses affaiblissant les arbres et les rendant plus sensibles aux maladies et aux insectes ravageurs.

Les forêts constituent un secteur particulier, dans la mesure où des recettes sont générées de la commercialisation du bois. Il est à noter que jusqu'au milieu des années 80, ce domaine était bénéficiaire pour les communes, au point que certaines communes forestières n'ont durant longtemps pas eu besoin de recourir à l'impôt communal pour couvrir leurs charges administratives.

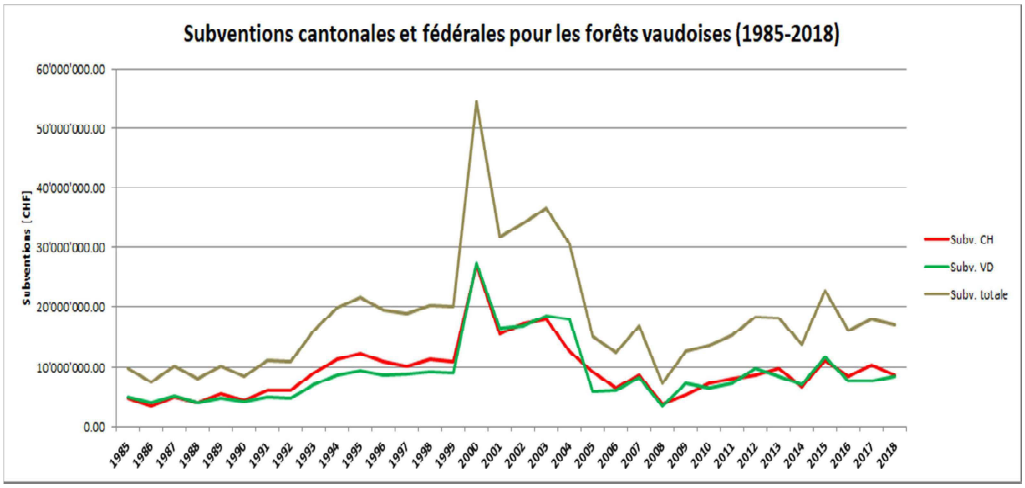
Cependant, la chute du prix du bois à partir des années quatre-vingt, à laquelle se rajoutent les surcoûts liés à l'ouragan Lothar en 1999 et aux dégâts causés aux forêts ayant nécessité d'importants travaux, ont inversé cette situation. Même si les prix affichent une baisse nettement moins marquée depuis une dizaine d'années, la tendance reste à la baisse et le secteur du bois reste déficitaire au niveau communal.



Source : DIRNA/DGE

Le graphique ci-dessous illustre l'évolution des montants des subventions aux forêts vaudoises (tous propriétaires confondus). On relève que le montant total se situe actuellement à un niveau légèrement inférieur à celui octroyé avant Lothar, alors que les recettes sont en baisse.

Selon une analyse effectuée par le Canton, le secteur forestier est moins soutenu actuellement qu'avant Lothar, même en tenant compte de l'introduction du volet péréquatif forestier en vigueur depuis 2006 qui redistribue un montant brut d'environ CHF 5 millions aux communes[82].



Source : DIRNA/DGE

Intérêt de développer une méthode permettant d'estimer les besoins en entretien forestier et le potentiel économique des forêts

Si les besoins des communes en entretien forestier sont incontestés, il n'est pour l'heure pas possible d'estimer ces besoins par commune afin d'être en mesure de calculer le manque à combler.

[82] « Eclairages sur les forêts du canton de Vaud », Service des forêts, de la faune et de la nature, 2011

La Cour relève que l'estimation des besoins par les dépenses nettes, qui est déjà une démarche critiquable sur le principe, est particulièrement inadéquate pour le domaine forestier d'une part parce que les dépenses nettes dépendent des recettes et donc de la performance de la valorisation du bois par la commune, et d'autre part parce que les coûts dépendent du périmètre d'activités soit de la commune, soit du groupement forestier. Dans ce domaine les dépenses nettes ne concernent ainsi pas uniquement les dépenses liées à l'entretien.

La Cour relève que le domaine forestier était très bien décrit et documenté. De nombreux indicateurs caractérisent ce domaine sous de multiples aspects. La Cour estime toutefois qu'il serait vivement souhaitable de développer des indicateurs de besoins en matière d'entretien susceptibles d'être appliqués aux communes forestières selon leurs caractéristiques. Des indicateurs illustrant le potentiel économique des forêts, au niveau de la valorisation du bois, pourraient également être développés. Elle attire l'attention sur le fait que le seul indicateur de surface forestière ne suffit pas à illustrer ces besoins dont les causes doivent être précisées (âge des arbres, essence, déclivité et accessibilité du terrain etc.).

Maintien du domaine de l'entretien forestier pour le nouveau modèle en discussion

Il est à noter que dans les discussions en cours au sujet de l'élaboration du nouveau modèle péréquatif, il n'est plus forcément question de retenir le domaine des forêts, contrairement à celui des routes, transports publics et transports scolaires qui sont incontestés.

Le domaine des forêts a retenu l'attention de la Cour, par son rôle majeur qu'il joue en matière de développement durable, par le fait que le déficit s'accroît du fait de la baisse du prix du bois, des besoins en entretien croissants et des subventions en stagnation. Il s'agit toutefois de développer une méthode pour mieux cerner le besoin en entretien par commune afin d'être en mesure de chiffrer le manque à combler.

4.2.5.7 Utilité avérée pour tous les domaines, mais estimation des besoins à établir

Il ressort de cette analyse que tous les domaines retenus répondent, à des degrés divers, au critère d'utilité qui justifie leur intégration à la péréquation des besoins/charges structurelles. Ils constituent des tâches publiques et présentent tous des disparités importantes entre communes.

Par contre, faute de chiffrage des coûts nets et d'estimation précise des besoins ainsi que d'étude de performance sur ces domaines, il n'est pas possible de mesurer le volume du retour péréquatif nécessité par les communes pour accomplir leurs missions de manière performante.

Dans la perspective du passage à un nouveau modèle péréquatif, il conviendrait également d'étudier l'opportunité d'intégrer d'autres domaines et de développer une méthode permettant de cibler ceux pour lesquels les communes affichent un besoin péréquatif le plus important.

4.2.5 Quel est l'effet redistributif du modèle actuel ?

4.2.5.1 L'efficacité de la redistribution péréquative est difficile à estimer sans analyse des besoins des communes pour chaque domaine

En l'absence d'objectifs péréquatifs précis, comme mentionné précédemment, et surtout en l'absence d'indicateurs reflétant les besoins des communes dans les deux domaines concernés, il est donc difficile de juger si la répartition des montants péréquatifs thématiques est efficace et si elle cible bien les communes qui en ont besoin.

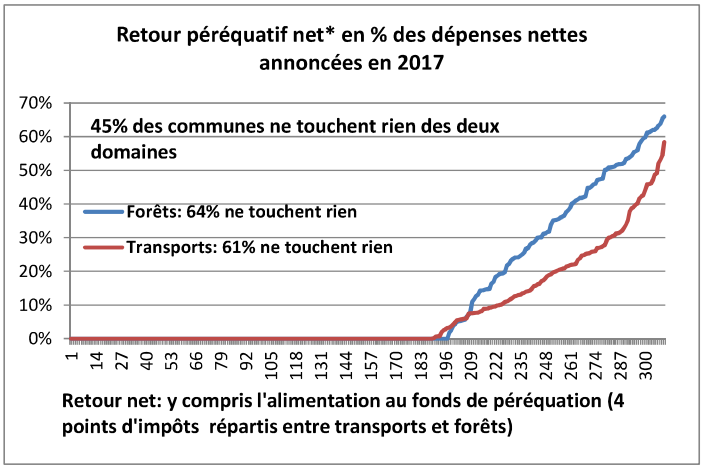
Une péréquation des besoins/charges structurelles basée sur les dépenses nettes aurait dû s'accompagner de la mise en place d'indicateurs de besoins, permettant de juger de l'efficacité de la redistribution péréquative. Or ceci n'a pas été réalisé.

Il est néanmoins possible d'examiner la manière dont les montants péréquatifs thématiques ont été répartis entre les différentes communes, en gardant toutefois à l'esprit que la répartition souffre d'un biais, non mesurable mais avéré, entachant les données de coûts nets sur lesquelles le calcul péréquatif se fonde, du fait de la marge d'interprétation laissée aux communes quant à la manière de remplir le formulaire thématique ainsi que des erreurs qui ont été constatées.

4.2.5.2 Une minorité de bénéficiaires pour les transports et un retour péréquatif substantiel pour les petites communes forestières

Près de la moitié des communes ne touchent pas de retour péréquatif thématique net

Il est intéressant de calculer la part que le retour péréquatif net représente par rapport aux dépenses totales (représentée sur le graphique ci-après pour les transports et pour les forêts). Pour les transports, elle s'échelonne en 2017 de 0.2% à 58% (pour les communes ayant perçu un montant), avec une moyenne de 35% et, pour les forêts, de 2% à 66% avec une moyenne de 35% On relève que pour les transports, la part des charges couvertes est plus faible que pour le domaine de la forêt, le plancher à partir duquel les communes obtiennent un retour péréquatif étant plus bas pour les forêts que pour les transports (un point d'impôt contre huit).



Source: SCL (décomptes finaux péréquation)/Cour des comptes (calculs propres)

Pour 20% des bénéficiaires, le retour péréquatif thématique est peu élevé

Il est à noter qu'il n'existe pas de montant minimum à redistribuer. Il n'y a pas eu de réflexion sur la nécessité de fixer un seuil minimal pour le retour péréquatif. Or en dessous d'un certain plancher, toute aide perd son caractère incitatif.

- Dans le domaine des transports, plus du quart des communes ont perçu en moyenne annuelle sur les onze ans moins de CHF 30'000. En 2017, sur les 120 communes ayant touché un retour péréquatif, une quinzaine ont touché mois de 5% de leurs dépenses nettes et une vingtaine ont perçu moins de CH 20'000.
- Pour les forêts, en 2017 sur les 113 communes ayant perçu un retour péréquatif, un tiers ont perçu moins de CHF 10'000 et une douzaine moins de 10% des dépenses nettes.

L'efficacité de l'incitation est, pour ces communes, assurément faible.

Transports : le retour péréquatif cible les villes et les communes de montagne

En matière de transports, on constate que ce sont les villes, ainsi que les communes de montagne qui sont les principales bénéficiaires du retour péréquatif thématique net[83] (voir graphique et tableaux ci-dessous). Cela va dans le sens, en partie, des objectifs fixés par la péréquation, même si, comme développé au chapitre 4.1 ces objectifs n'ont d'une part ni été suffisamment définis, ni déclinés pour mesurer leur atteinte. Par contre, la loi mentionne uniquement les villes-centres, dont la notion n'a pas été spécifiée, mais qui ne correspond pas forcément à la définition des villes.

On relève que sur le montant global net versé aux communes pour les transports de 2006 à 2017, soit CHF 564 millions[84] [85], le 80% du total se répartit entre une petite minorité de communes (14) et une en particulier (Lausanne), qui a touché le 44% du montant. Le nombre total de communes ayant obtenu un retour péréquatif sur cette période s'élève à 126.

On constate également que le volet transports, qui affiche par nature des dépenses plus élevées dans les centres du fait de la densité du réseau et de son offre en transports publics qui dessert également les communes de l'agglomération, tend à jouer en partie un rôle de péréquation pour les villes-centres. Toutefois, les surcharges structurelles des villes-centres n'ont pas fait l'objet d'étude spécifique dans le cadre de la LPIC. A l'initiative des villes suisses, une étude a été réalisée sur la base d'une méthodologie qu'elles ont développée[86]. Celle-ci n'étant toutefois pas pour l'heure reconnue au plan péréquatif, il n'est donc pas possible de chiffrer l'ampleur exacte de cette surcharge.

La Cour estime que les villes-centres, devraient former un volet séparé des transports et comprendre les besoins/charges structurelles non compris dans les volets actuels, mais qui leur sont spécifiques. Le volet des transports ne saurait en effet à lui seul remplir ce rôle, ceci

[83] Le montant net versé tient compte de l'alimentation au fonds de péréquation proportionnelle à la part représentée par le retour péréquatif dévolue au domaine des transports.

[84] Le montant brut versé se chiffre à CHF 1.34 milliard.

[85] A noter que le montant net versé ne représente que le 12% des dépenses totales pour l'ensemble des communes (qui se sont élevées à CHF 4.6 milliards sur la période). Ce pourcentage varie de 0% à 51% selon les communes. Ce sont principalement les petites communes de montagne qui enregistrent les pourcentages les plus élevés. Pour les villes, ils sont inférieurs à 25%. Par exemple pour Lausanne, il s'établit à 19%, le total des dépenses sur la période s'élevant à CHF 1.2 milliard.

[86] Voir note 39

d'autant plus que la part des dépenses couvertes est inférieure à 25% pour les villes (voir note 85). La Cour rappelle en outre que le trafic urbain ne bénéficie d'aucun subventionnement fédéral (pour les charges de fonctionnement), contrairement au trafic régional.

Définir la notion de villes-centres et leurs besoins et charges spécifiques et envisager de créer un volet péréquatif séparé

Constatation n° 3

La loi sur les péréquations intercommunales actuelle contient l'objectif : « *… de compenser les charges particulières des villes-centres* » (LPIC art. 1, al.2, lettre e). Or cette loi ne définit ni la notion de ville-centre ni les charges particulières qu'elles doivent assumer.

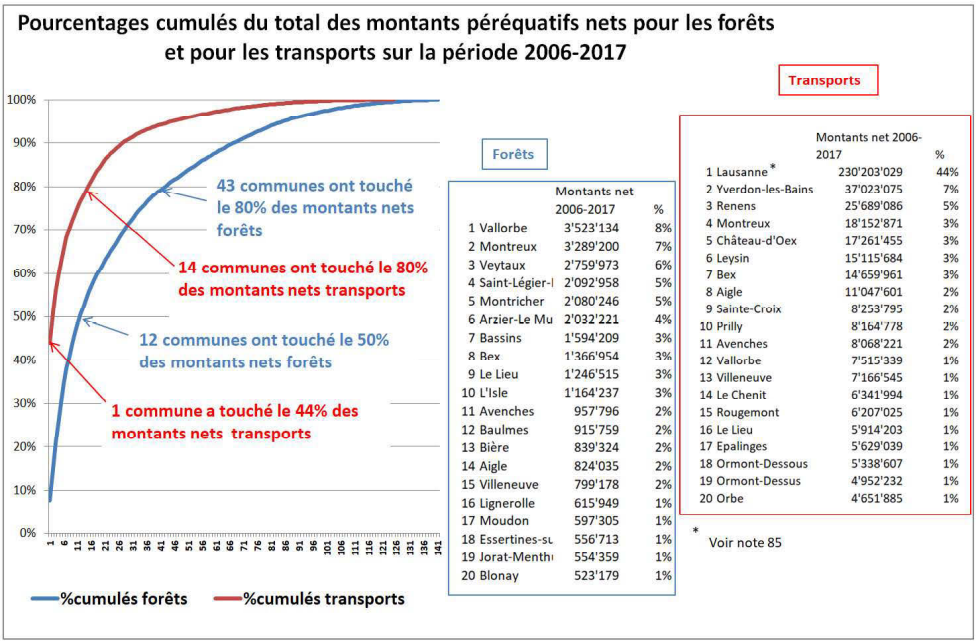
Le système péréquatif actuel tient compte de la notion de ville-centre via la « *couche population* » et le volet thématique « *transports et infrastructure* ». Faute d'éléments pertinents objectivables, il est, à ce jour, impossible de déterminer si ces deux volets couvrent les besoins spécifiques des villes centres.

Recommandation n° 3

Donner une définition précise de la notion de ville-centre et spécifier les besoins et charges qui devraient être couverts par le biais du mécanisme péréquatif et envisager la création d'un volet péréquatif spécifique y relatif (ou toute autre forme de compensation).

Forêts : davantage de bénéficiaires que pour le domaine des transports

Dans le domaine des forêts, on compte 141 communes qui ont bénéficié d'un retour péréquatif entre 2006 et 2017, soit davantage que pour le domaine des transports. La répartition du 80% du montant total net versé pour les forêts s'effectue également entre un plus grand nombre de communes : 43 (contre 12 pour les transports), et 12 communes ont touché le 50% du montant. Le montant total net versé durant cette période s'est élevé à CHF 50 millions, soit le 22% des dépenses totales, pourcentage variant de 0% à 63% selon les communes.



Forêts

		Montants net 2006-2017	%
1	Vallorbe	3'523'134	8%
2	Montreux	3'289'200	7%
3	Veytaux	2'759'973	6%
4	Saint-Légier-l	2'092'958	5%
5	Montricher	2'080'246	5%
6	Arzier-Le Mu	2'032'221	4%
7	Bassins	1'594'209	3%
8	Rex	1'366'954	3%
9	Le Lieu	1'246'515	3%
10	L'Isle	1'164'237	3%
11	Avenches	957'796	2%
12	Baulmes	915'759	2%
13	Bière	839'324	2%
14	Aigle	824'035	2%
15	Villeneuve	799'178	2%
16	Lignerolle	615'949	1%
17	Moudon	597'305	1%
18	Essertines-su	556'713	1%
19	Jorat-Menthi	554'359	1%
20	Blonay	523'179	1%

Transports

		Montants net 2006-2017	%
1	Lausanne *	230'203'029	44%
2	Yverdon-les-Bains	37'023'075	7%
3	Renens	25'689'086	5%
4	Montreux	18'152'871	3%
5	Château-d'Oex	17'261'455	3%
6	Leysin	15'115'684	3%
7	Bex	14'659'961	3%
8	Aigle	11'047'601	2%
9	Sainte-Croix	8'253'795	2%
10	Prilly	8'164'778	2%
11	Avenches	8'068'221	2%
12	Vallorbe	7'515'339	1%
13	Villeneuve	7'166'545	1%
14	Le Chenit	6'341'994	1%
15	Rougemont	6'207'025	1%
16	Le Lieu	5'914'203	1%
17	Epalinges	5'629'039	1%
18	Ormont-Dessous	5'338'607	1%
19	Ormont-Dessus	4'952'232	1%
20	Orbe	4'651'885	1%

* Voir note 85

Source: SCL (décomptes finaux péréquation)/Cour des comptes (calculs propres)

Forêts : un retour substantiel pour les communes forestières dont plus du quart des bénéficiaires perçoivent plus de 50% de leurs dépenses

On relève, dans le domaine des forêts principalement, que le retour péréquatif net peut s'avérer très élevé : en 2017, environ 26% des communes ayant perçu un retour péréquatif touchent plus de la moitié de leurs dépenses nettes annoncées (3% pour les transports).

La Cour a constaté que les bénéficiaires d'un important retour péréquatif pour les forêts sont généralement des petites communes à faible capacité financière, dont plusieurs ont été sollicitées dans le cadre de l'audit. Sur la base de cette aide conséquente, ces communes ont développé un service de gestion forestière leur permettant d'assumer leurs tâches en la matière.

Concernant le domaine de l'entretien forestier, dont le caractère essentiel est reconnu en matière de développement durable, la Cour estime important de pouvoir disposer d'indicateurs de besoins en financement afin d'évaluer dans quelle mesure un complément aux subventions actuelles est nécessaire, pour permettre aux communes forestières d'accomplir leur mission. En effet comme cela ressort de ce qui précède, pour ce domaine, encore moins que pour les autres, les dépenses nettes ne sont pas représentatives des besoins.

Dans l'attente de disposer de véritables indicateurs de besoins, il est nécessaire d'étudier des solutions pour maintenir un soutien sous forme péréquative (ou autre) à ces communes. Une suppression abrupte du volet forestier péréquatif, qui a permis de réaliser les tâches forestières jusqu'à présent, risquerait de démanteler l'organisation en place et d'empêcher ces communes d'assumer cette importante mission d'entretien.

Envisager un moyen de maintenir un soutien aux communes enregistrant des surcharges en matière d'entretien des forêts

Constatation n° 4

Sur la base des constats établis dans le cadre de cet audit, la Cour estime que la gestion de ce domaine, très important en matière de durabilité, nécessite un appui pour les communes enregistrant des dépenses importantes.

Même s'il n'a pas été possible d'évaluer la performance de la gestion forestière par les communes, la Cour a néanmoins constaté que, dans les communes concernées et sollicitées dans l'audit, la tâche d'entretien était réalisée sans lacune manifeste. Elle a relevé que, pour certaines communes, une suppression abrupte de l'aide financière au domaine forestier réalisée actuellement par le volet thématique forestier aurait des conséquences négatives, résultant sur la réduction ou l'abandon des tâches d'entretien.

Le fait de calculer le retour péréquatif en fonction des dépenses nettes, comme c'est le cas dans le système actuel, est spécialement peu adéquat pour le domaine des forêts. Avec le grand nombre d'indicateurs de qualité disponibles dans ce secteur, il serait toutefois possible d'envisager d'estimer les besoins en financement sur cette base (le simple indicateur de surface forestière étant insuffisant pour refléter les besoins). Il n'existe cependant pas de méthode disponible pour ce faire.

Recommandation n° 4

Envisager un moyen de conserver un appui aux communes enregistrant des dépenses importantes en matière d'entretien forestier, que ce soit sous forme péréquative ou autre, afin de compenser les surcharges qu'elles enregistrent dans ce domaine.

Etudier l'opportunité d'élaborer une méthode permettant d'identifier les besoins des communes en matière d'entretien forestier, en tenant compte des caractéristiques des forêts dont elles ont la charge. Cette méthode pourrait être établie à partir d'indicateurs existants, le domaine forestier étant particulièrement bien documenté en la matière.

4.2.6 Quel bilan sur le mécanisme péréquatif des dépenses thématiques?

4.2.6.1 Manque d'éléments de base pour analyser les résultats

Il aurait été intéressant de savoir si, malgré les biais qui ont été constatés dans les données à la base de la redistribution péréquative, la répartition du fonds péréquatif ciblait tout de même les communes qui en ont besoin. Or, hormis les constats généraux énoncés précédemment, il faut se rendre à l'évidence : la démarche d'analyse ne peut être poussée très loin. D'une part, les objectifs n'ont pas été précisément spécifiés (cf. point 4.1.1) et aucune méthode n'a été élaborée pour identifier et mesurer les besoins par commune. La seule disponibilité des caractéristiques générales des communes : ville, montagne, commune forestière, ne suffit pas pour exprimer les besoins qui, dans le cadre d'une évaluation, devraient être confrontés avec les montants péréquatifs alloués.

4.2.6.2 Le mode redistributif fondé sur un critère de ressources brouille la lisibilité des résultats

Résultats difficilement interprétables

La lisibilité des résultats du volet thématique est encore compliquée du fait de la prise en compte du critère de ressources dans l'allocation des montants. Les communes bénéficiaires sont donc non seulement celles qui enregistrent des dépenses nettes importantes dans les domaines concernés, mais également celles disposant de ressources plus faibles.

Pour ce qui est du volet péréquatif thématique actuel, il est certes intéressant d'en extraire les résultats pour lui-même. Mais compte tenu du fait que le mode de calcul péréquatif s'effectue en partie sur un critère de ressources, à l'instar de la facture sociale et du volet « solidarité », les résultats de ce volet pris isolément sont de fait peu lisibles et doivent être analysés globalement, après prise en compte de l'ensemble des volets (voir chapitre 4.3).

Un modèle combinant péréquation des ressources et des besoins/charges structurelles n'est pas à recommander

La poursuite des deux objectifs d'atténuation des disparités de charges et de ressources via un seul volet péréquatif complique considérablement voire empêche de mesurer les résultats et a pour conséquence un risque de mauvaise affectation des fonds. Le modèle combinant péréquation des ressources et des besoins n'est, après analyse, finalement pas à recommander même s'il répond à l'objectif initial de créer un effet multiplicatif pour l'atténuation des disparités de ressources entre communes.

4.2.6.3 Problèmes liés au mécanisme péréquatif basé sur les dépenses nettes

Dispositif péréquatif approximant les besoins par les dépenses nettes critiqué au départ

Déjà contesté lors du premier débat au Grand Conseil sur la péréquation en 2005, le principe de péréquation des charges qui consiste à répartir le retour péréquatif en fonction des dépenses nettes, n'a pas non plus retenu l'adhésion des associations faîtières communales ainsi que du SCL pour le nouveau projet de révision de la péréquation car les dépenses enregistrées ne sont pas forcément illustratives des besoins.

La Cour est cependant plus nuancée que les détracteurs des dépenses thématiques telles qu'existant dans le modèle actuel. Elle n'a pas relevé que ce mécanisme incitait à du gaspillage, les domaines retenus étant pour certains insuffisamment financés, par exemple l'entretien constructif routier.

Les problèmes constatés avec le système actuel plaident pour son abandon

Même si pour certains domaines, tels les transports publics et les transports scolaires, les dépenses nettes constituent une approximation du besoin, la Cour constate que le mécanisme actuel d'un retour péréquatif calculé sur la base des dépenses nettes est de manière générale trop compliqué à gérer, qu'il présente trop de risques de mauvaise affectation des fonds, qu'il nécessiterait la mise sur pied d'un système de contrôle générant des lourdeurs administratives importantes, et que de fait, il doit être réformé pour un modèle plus simple.

Les problèmes constatés dans le cadre de cet audit sont en effet trop importants pour accepter la poursuite du mécanisme. Les problèmes exposés ci-après sont de deux niveaux : ils touchent le cadre insuffisamment précis et l'absence de directives et la trop grande marge de manœuvre prise par les communes dans l'interprétation des dépenses à intégrer ainsi que des non-conformités avérées.

La Cour partage en partie le constat selon lequel les besoins ne peuvent être assimilés aux dépenses, à moins que ces dernières ne soient suffisamment bien contrôlées, ce qui n'est le cas que dans une minorité de politiques publiques.

Le nouveau modèle prévoit de remplacer les dépenses nettes par des indicateurs de besoin

Les principes du nouveau modèle péréquatif prévoient de substituer les dépenses nettes par des indicateurs. La Cour est d'avis que ce système sera plus efficace, en tout cas pour ce qui concerne l'entretien routier et forestier.

La Cour met toutefois en garde contre le risque de considérer les indicateurs tels quels. Ces derniers peuvent également manquer de fiabilité et sont susceptibles de biais voire de manipulation. Il convient de mettre sur pied des contrôles pour prévenir ce risque. Par exemple

la longueur du réseau routier n'est pour l'heure pas une donnée fiable au niveau communal, dans l'attente du cadastre géoréférencé requis par la loi sur la géoinformation[87].

Définir précisément les indicateurs ou les données à la base du modèle péréquatif des besoins et contrôler leur fiabilité

Constatation n° 5
Dans le système actuel, des biais, parfois importants, ont été relevés dans les résultats péréquatifs du volet thématique, notamment du fait que les données de coûts et recettes utilisées dans le calcul n'étaient pas établies de manière harmonisée entre communes. L'éventuel passage à un système de péréquation des besoins/charges structurelles fondé sur des indicateurs ne résoudra pas en soi le problème, ces derniers pouvant présenter également les mêmes défauts s'ils ne sont pas calculés sur des bases identiques pour chaque commune, s'ils sont insuffisamment contrôlés et si leur fiabilité n'est pas attestée.
Recommandation n° 5
Quel que soit le modèle péréquatif des besoins adopté, il convient d'établir une définition complète des indicateurs ou données financières utilisés dans le système et, si nécessaire, d'élaborer une méthode précise et univoque pour les calculer. Il s'agit également de mettre sur pied un système de contrôle de leur fiabilité.

4.2.6.4 Conclusions : des outils permettant une gestion performante et dynamique du volet de la péréquation des besoins/charges structurelles sont à développer

Hormis les deux constats tirés de l'examen des résultats du retour péréquatif thématique, à savoir l'utilité de créer un volet « ville-centre » et d'envisager de maintenir le soutien aux petites communes forestières, il ressort de cette analyse qu'il est avant tout nécessaire de disposer d'éléments de base permettant de mesurer l'impact du volet thématique et d'analyser l'efficacité de la redistribution. Il s'agit prioritairement de disposer d'une comptabilité communale harmonisée permettant de calculer les coûts nets des politiques publiques retenues pour la péréquation et d'identifier les besoins des communes.

4.2.7 Nécessité d'un système d'information et d'une organisation permettant de calculer les dépenses nettes des domaines et leur évolution

Besoin d'extraire aisément le montant des dépenses nettes des politiques publiques des comptabilités communales

Quel que soit le modèle adopté pour le volet de péréquation des besoins/charges structurelles lors de la révision totale du système, qu'il soit basé sur des indicateurs, ou dans le cas (peu

[87] Voir rapport no 43 (déjà cité), recommandation no 6 : A l'intention des communes : établir un système d'information standardisé sur les routes communales (permettant d'estimer le besoin annuel en entretien pour maintenir la valeur du patrimoine)

probable) où les dépenses nettes seraient maintenues, il est donc nécessaire que la comptabilité permette le calcul aisé des politiques publiques à intégrer dans la péréquation. Ces données sont indispensables pour pouvoir tout d'abord identifier les domaines à considérer, procéder à une évaluation régulière de la pertinence de maintenir ces domaines et d'en intégrer d'autres. Elles sont indispensables en outre à l'évaluation de la performance de la gestion des domaines et à la mesure de l'impact de la péréquation.

Prévoir un plan comptable adapté aux besoins dans le cadre de MCH2

Actuellement le contenu des rubriques du plan comptable (qui date de 1979) n'est pas harmonisé, le descriptif étant insuffisamment détaillé. Les types de charges introduits dans chaque rubrique peuvent ainsi considérablement varier d'une commune à l'autre. Le passage au système MCH2 prévu pour 2022 contribuera à améliorer la situation, mais seulement dans la mesure où les rubriques comptables seront bien définies et accompagnées de directives définissant précisément le contenu de chacune.

Un plan comptable MCH2 bien défini et documenté offrira la base de calcul des coûts des politiques publiques, mais ne permettra pas en lui-même de réaliser ce calcul dans les cas où ces dernières sont transversales à plusieurs domaines. Ce calcul nécessite alors une approche par la méthode du coût complet, dont une méthodologie doit être définie pour chaque politique publique retenue.

Nécessité de pouvoir calculer le coût net des politiques publiques retenues dans la péréquation des besoins/charges structurelles, ainsi de celles qu'il conviendrait d' intégrer

Constatation n° 6

Le système comptable actuel ne permet pas de chiffrer les coûts nets des domaines thématiques et, de manière générale, de la plupart des politiques publiques des communes. Ainsi, depuis la création du volet thématique de la péréquation, le chiffrage exact des coûts des domaines thématiques n'a jamais été réalisé faute de base fiable. En outre, les données de dépenses nettes calculées à partir des informations reportées par les communes dans le formulaire des dépenses thématiques ne peuvent être utilisées à cette fin, car elles souffrent de biais.

Le fait de pouvoir estimer les coûts des politiques publiques est cependant indispensable. En effet un suivi de l'évolution des coûts des domaines intégrés à la péréquation est nécessaire pour vérifier que le mode de calcul péréquatif reste adéquat ou s'il convient de le modifier, ceci particulièrement en cas de passage à un modèle basé sur des indicateurs. Cela permet également d'identifier les domaines qui auraient besoin d'être intégrés au système péréquatif ou d'en être retirés, dans une perspective évolutive d'un modèle péréquatif visant la performance.

Recommandation n° 6

Le calcul des coûts nets des politiques publiques est indispensable à la bonne gestion d'un modèle de péréquation des besoins/charges structurelles. Il nécessite l'existence d'un plan comptable comprenant des rubriques harmonisées, dont le contenu est décrit précisément.

Ainsi, la Cour recommande que le nouveau plan comptable communal, actuellement en révision, avec l'introduction de MCH2, comprenne non seulement des rubriques comptables harmonisées, mais que ces dernières soient accompagnées de directives définissant et décrivant très précisément le contenu de chacune d'elles, afin de fournir une base solide et fiable de calcul des coûts des politiques publiques principales, particulièrement celles retenues dans le modèle péréquatif des besoins.

En outre, une méthodologie de calcul des coûts nets complets des politiques publiques figurant dans le modèle péréquatif est à élaborer pour en assurer le suivi et permettre d'évaluer la performance du dispositif.

Besoin d'une organisation permettant de prévoir l'évolution des dépenses nettes liées aux domaines intégrés à la péréquation des besoins/charges structurelles

Le besoin de chiffrer les coûts nets des domaines retenus pour la péréquation des besoins/charges structurelles constitue une priorité. Il est cependant également utile de prévoir leur évolution pour, le cas échéant, être en mesure de proposer des adaptations du modèle. Un domaine dont le poids deviendrait très important devrait faire l'objet d'un retour péréquatif adapté. Afin de faire évoluer le modèle en fonction des besoins, il est important que les entités en charge du la péréquation collaborent avec celles chargées de la gestion des domaines pour prévoir les tendances futures.

Nécessité de disposer non seulement d'un chiffrage des coûts nets des politiques publiques intégrées à la péréquation des besoins/charges structurelles, mais également d'une prévision de leur évolution

Constatation n° 7

Les coûts nets à charge des communes des domaines compris dans la péréquation des besoins/charges structurelles sont soumis à des variations parfois importantes dans le temps. Ces dernières dépendent de décisions politiques, de facteurs démographiques, économiques ou environnementaux.

Quel que soit le nouveau modèle adopté, il est non seulement nécessaire d'assurer un suivi des dépenses nettes des domaines retenus, mais aussi de prévoir leur évolution, afin d'être en mesure d'anticiper des éventuelles adaptations qu'il serait nécessaire d'appliquer au modèle.

A l'heure actuelle, il n'y a pas de collaboration entre les entités en charge de la péréquation, soit le SCL et la Copar, et les services ou entités en charge des différents domaines thématiques pour établir une planification des dépenses nettes des différentes domaines.

Recommandation n° 7
Pour le service et/ou les entités en charge de la gestion du modèle péréquatif, il convient d'établir, en collaboration avec les entités et services en charge des domaines relatifs à la péréquation des besoins/charges structurelles, un suivi et une planification des coûts nets liés à ces domaines, afin d'être en mesure de proposer des modifications du modèle, en cas de besoin.

4.2.8 Conclusions sur le volet thématique : des problèmes tant liés au cadre et au mécanisme qu'à son application plaident pour une réforme

Problèmes de conformité relevant des lacunes de gouvernance du système

Le chapitre précédent (point 4.1) avait pointé des lacunes en matière de gouvernance, de gestion et de contrôle du système péréquatif actuel, ainsi qu'un déficit d'analyse et l'absence d'évaluation du mécanisme depuis son entrée en vigueur en 2006.

Ce chapitre-ci expose les conséquences concrètes de cette gouvernance lacunaire au niveau des dépenses thématiques, volet de péréquation des besoins/charges structurelles, à savoir que les communes n'adoptent pas une méthode harmonisée pour intégrer les montants à la base du calcul péréquatif dans les formulaires destinés à cet effet, voire y reportent des chiffres erronés.

Mesures transitoires à adopter dans l'attente du nouveau modèle péréquatif

Compte tenu de l'importance des problèmes constatés, les montants intégrés de manière erronée ayant généré, dans certains cas, des versements péréquatifs indus pouvant aller jusqu'à plusieurs centaines milliers de francs à certaines communes, créant un biais péréquatif, la Cour recommande des mesures urgentes pour prévenir ces erreurs, à mettre en place en attendant la mise en vigueur du nouveau modèle de péréquation.

Il convient tout d'abord d'apporter des clarifications au formulaire et d'établir des directives minimales afin d'harmoniser les pratiques des communes en précisant le type de charges et recettes à intégrer dans les rubriques, ainsi que de mettre en place de manière centralisée des contrôles effectifs ex-post.

Nécessité de chiffrer le coût des politiques publiques à intégrer à la péréquation

La Cour a en outre constaté que les domaines intégrés dans les dépenses thématiques, sélectionnés à la base sans critère précis et traçable, n'avaient jamais fait l'objet de modification, ni d'analyse de leur bien-fondé. Les recherches effectuées dans le cadre de cet audit pour évaluer l'utilité des domaines ont certes conclu à leur pertinence sur le principe, mais se sont heurtées à l'impossibilité de calculer les coûts nets d'une bonne partie des politiques publiques communales, le plan comptable actuel étant insuffisamment harmonisé. Une comparaison des coûts des politiques publiques entre commune n'est ainsi pas réalisable, ce qui ne permet pas de mesurer les disparités existant par domaine afin de sélectionner ceux qu'il serait le plus utile d'intégrer à une péréquation des besoins/charges structurelles.

Le manque de données chiffrées relatives aux coûts empêche également l'analyse de la performance des domaines retenus du point de vue de l'économicité ainsi que la mesure de l'impact précis du volet thématique. Seule l'utilité péréquative d'un domaine sur le principe peut être attestée.

C'est pourquoi, et c'est la principale recommandation liée au volet de la péréquation des besoins/charges structurelles, la Cour appelle à la mise en place dans le cadre du passage à MCH2 d'un système comptable tenant compte de la nécessité de pouvoir chiffrer le coût des politiques publiques, avec des rubriques comptables dont le contenu est détaillé et fixé sans ambiguïté.

Estimation des besoins pour les domaines retenus dans la péréquation

La Cour relève encore qu'aucune analyse de besoins globaux et par commune relatifs aux domaines intégrés à la péréquation n'a été réalisée. Cette dernière est pourtant indispensable pour justifier d'intégrer ou d'exclure une politique publique de la péréquation ainsi que pour calibrer et cibler le retour péréquatif.

Domaine de l'entretien forestier à prendre en compte…

Concernant les domaines thématiques actuels, la Cour relève que celui des forêts, dont le maintien est en discussion dans le nouveau modèle péréquatif en cours de révision, doit pouvoir continuer à bénéficier d'un soutien. Le mécanisme péréquatif actuel assure en effet à plusieurs petites communes forestières de montagne un retour péréquatif important (de plus de 50% de leurs dépenses nettes) et leur a permis d'organiser un service forestier assumant leurs tâches en la matière. Un arrêt abrupt aurait en effet pour conséquence l'abandon par ces communes de l'entretien forestier, essentiel en matière de durablité.

La Cour estime toutefois que les besoins en entretien des communes en la matière sont insuffisamment connus et recommande de mettre au point une méthode pour développer des indicateurs de besoins sur la base des caractéristiques forestières des communes, domaine par ailleurs très bien suivi scientifiquement et documenté. Cela permettra par la suite d'adapter le soutien financier aux communes nécessiteuses en conséquence.

…ainsi que celui des villes-centres

L'examen du retour péréquatif lié au volet transport a mis en évidence que Lausanne percevait un peu moins de la moitié des montants net versés depuis 2006. Ce volet semble considéré également comme celui de « villes-centres ». Or les domaines pour lesquels ces dernières enregistrent des surcharges structurelles dépassent le périmètre des transports. Il conviendrait d'en tenir compte et de créer un volet spécial à cet effet.

Défauts majeurs du mécanisme péréquatif thématique actuel

Finalement, l'analyse du mécanisme actuel des dépenses thématiques a démontré plusieurs défauts majeurs. Le mélange de critères de ressources, à savoir le point d'impôt communal par habitant, et de besoins, approximés par les dépenses nettes pour le calcul du retour péréquatif, brouille la lisibilité des résultats et les rend difficilement interprétables dans l'optique d'une analyse d'efficacité de l'effet redistributif. Le montant perçu par les communes ne dépendant pas uniquement de ses besoins, mais étant également fonction de ses ressources, celles qui

affichent le même besoin, ne perçoivent ainsi pas le même retour péréquatif. Dans la mesure où il existe un volet de péréquation des ressources séparé, la péréquation des besoins/charges structurelles ne devrait ainsi pas comprendre de critère redistributif basé sur les ressources.

En outre, l'estimation des besoins par les dépenses nettes, n'est pas adéquate pour une partie des politiques publiques, dont le coût n'est déjà pas identifiable par le biais de la comptabilité actuelle. Ce système est en outre la source des biais constatés et de démarches d' «optimisation péréquative », offrant la possibilité aux communes d'interpréter de manière large, voir erronée, le type de dépenses à prendre en considération. Les contrôles qu'il serait nécessaire de mettre en place au niveau centralisé pour empêcher totalement ces dérives constitueraient une opération trop lourde et inefficiente. La Cour a constaté que pour les grandes communes qui ont mis en place une méthodologie précise pour le calcul des dépenses thématiques, le travail généré est trop conséquent et également source d'inefficience (extractions comptables compliquées, travail de coordination important entre services et des contrôles internes lourds). La simplification visée par le nouveau système péréquatif plaide, de manière générale, pour l'abandon du critère des dépenses pour estimer les besoins.

La Cour met seulement en garde le simple remplacement des dépenses nettes par des indicateurs. Ces derniers doivent être fiables, bien définis et faire l'objet d'un contrôle.

En conclusion : un renforcement de la gouvernance doit impérativement accompagner la réforme du système péréquatif

En conclusion, la Cour recommande la mise sur pied de mesures dans le cadre de la réforme du système péréquatif, pour éviter que les dysfonctionnements constatés ne se reproduisent. Dans l'immédiat des contrôles sont à mettre en place pour empêcher que des communes perçoivent des montants indus dans le cadre du volet thématique.

Un système impliquant des flux financiers aussi conséquent – près de CHF 1.4 milliard pour les dépenses thématiques de 2006 à 2017 (et CHF 14 milliards tous volets péréquatifs confondus) - doit impérativement s'accompagner de la mise en place d'un solide dispositif d'analyse, de suivi et de contrôle de conformité ainsi que de performance du mécanisme péréquatif, qui a fait défaut jusqu'à présent. Cela concerne particulièrement le volet de péréquation des besoins/charges structurelles où les risques de mauvaise attribution des fonds sont les plus importants. Dans la perspective du changement de système péréquatif, ces mesures nécessitent impérativement un renforcement des moyens et ressources de travail.

Les systèmes d'information et comptables doivent être améliorés afin d'estimer le plus précisément possible les besoins des communes dans les domaines retenus dans la péréquation ainsi que leurs coûts.

4.3 ENSEMBLE DU MÉCANISME PÉRÉQUATIF : DES EFFETS MAL MAÎTRISÉS SORTANT DU CADRE DES OBJECTIFS INITAUX

Ce chapitre présente quelques éléments des analyses réalisées pour évaluer les effets de l'ensemble de la péréquation et examiner la cohérence des dépenses thématique avec les autres volets péréquatifs. Un focus sur les effets de la péréquation directe (fonds péréquatif) et les conséquences du changement de modèle en 2011 a également été réalisé.

Au chapitre précédent il avait été constaté le fait que les dépenses thématiques poursuivent à la fois un objectif de péréquation des besoins, et ce prioritairement, mais également de péréquation des ressources et que cela brouillait la lisibilité des résultats. En effet les autres volets ont également un objectif de péréquation des ressources (point 4.2.6.2). Pour mesurer cet objectif, il convient d'évaluer les effets de chaque volet sur les ressources.

4.3.1 Effets globaux de la péréquation des ressources: forte réduction des écarts de charge fiscale par commune avec la facture sociale

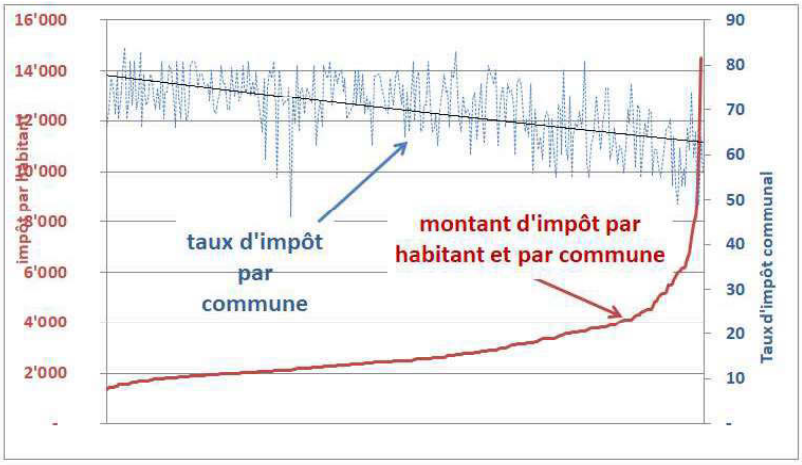
4.3.1.1 Effets successifs des volets péréquatifs sur la charge fiscale (par habitant)

On peut mesurer les effets séparés des volets péréquatifs : facture sociale, dépenses thématiques et solde de la péréquation directe (y compris alimentation au fonds de péréquation) en corrigeant le ratio « montant d'impôts » par habitant, du montant péréquatif perçu ou versé selon les trois volets (voir graphiques ci-après)[88]. La courbe du montant d'impôt par habitant est ainsi successivement corrigée et les effets des volets peuvent être mesurés.

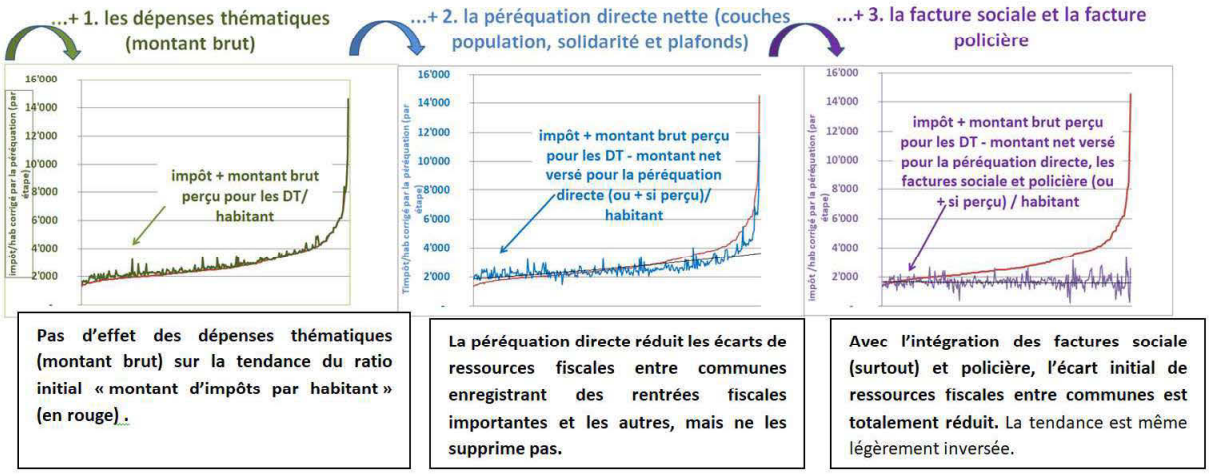
Sur le premier graphique du centre, en rouge est illustré le montant d'impôt par habitant et par commune (sans les valeurs extrêmes de 4 communes qui dépassent l'échelle). On relève la relation globalement inverse entre le taux d'impôt communal et le montant perçu, bien que la relation ne soit, de loin, pas linéaire. De manière générale, plus la commune perçoit un montant d'impôt par habitant élevé, plus son taux d'impôt est faible. Certaines communes, qui disposent d'autres sources de revenu, affichent toutefois un taux d'impôt faible et un montant fiscal par habitant faible.

[88] Par exemple une commune percevant CHF 2'000 par habitant de recettes fiscales (considérées pour la péréquation), touchant CHF 300 bruts par habitant pour les dépenses thématiques, aura sa courbe verte à la valeur de CHF 2'300. SI elle doit verser CHF 500 net au fonds de péréquation direct, elle se situera sur la courbe bleue foncée à CHF 1'800. SI le montant de la facture sociale par habitant est de CHF 700, elle se situera à CHF 1'100 sur la courbe violette.

Taux d'impôt et montant d'impôt perçu par habitant, pour chaque commune, en 2017…



… et calcul théorique du ratio "impôt par habitant" en y intégrant successivement les 3 volets



Pas d'effet des dépenses thématiques (montant brut) sur la tendance du ratio initial « montant d'impôts par habitant » (en rouge).

La péréquation directe réduit les écarts de ressources fiscales entre communes enregistrant des rentrées fiscales importantes et les autres, mais ne les supprime pas.

Avec l'intégration des factures sociale (surtout) et policière, l'écart initial de ressources fiscales entre communes est totalement réduit. La tendance est même légèrement inversée.

Source: SCL (décomptes finaux péréquation)/Cour des comptes (calculs propres)

Peu d'effet de péréquation des ressources des dépenses thématiques

Le premier des trois graphiques du bas illustre l'effet de l'introduction des dépenses thématiques. Ces dernières amènent peu de correctif aux écarts de charge fiscale initiaux, le montant global redistribué étant le plus faible des trois volets. On relève toutefois que pour les communes enregistrant les rentrées fiscales par habitant les plus faibles (situées à gauche sur le graphique), le montant versé au titre des dépenses thématiques a un effet plus important que pour les autres[89].

[89] D'autre part, il s'agit du montant brut versé au titre des dépenses thématiques, l'alimentation au fonds de péréquation correspondant au volet thématique a été introduit dans le graphique suivant.

Importante réduction des écarts de ressources par les autres volets de la péréquation directe et comprenant l'alimentation au fonds de péréquation

Sur le deuxième graphique, situé au milieu, est rajouté l'effet de la prise en compte dans le calcul du montant d'impôt par habitant du solde de la péréquation directe comprenant la couche population et solidarité et tenant compte de l'alimentation au fonds de péréquation. Ce volet a par contre un effet plus important que celui des dépenses thématiques et réduit substantiellement les écarts de ressources fiscales entre communes. La relation inverse entre le taux d'impôt et les rentrées fiscales est toutefois maintenue.

Le rajout de la facture sociale tend à inverser les inégalités

Le troisième graphique rajoute l'effet de la facture sociale. Cette dernière, qui est fonction essentiellement des ressources fiscales des communes, modifie par contre radicalement la tendance initiale et tend même à l'inverser. Certaines communes à fort potentiel fiscal se retrouvent parfois avec des ressources moindres que celles disposant à la base d'un potentiel fiscal faible, mais ayant bénéficié d'un retour péréquatif substantiel.

Le mécanisme péréquatif total a un effet qui va au-delà de l'objectif visé par la LPIC en matière de péréquation des ressources. Davantage que d'atténuer les inégalités de charges fiscales entre les communes, le système tend à les inverser.

Un tel système, qui prélève pour certaines communes à fort potentiel fiscal la majeure partie de leurs recettes fiscales, pouvant aller jusqu'à 98%, a pour effet de pousser ces communes, qui affichent généralement des taux d'impôt bas, à augmenter leur taux d'impôt pour pouvoir assumer leur mission communale, si elles ne disposent pas d'autres sources de revenu.

Or la Cour relève que l'incitation à la hausse du taux d'impôts des communes qui affichent une faible valeur, résultant des effets de l'ensemble de la péréquation, n'est pas un objectif figurant dans la LPIC.

Comme évoqué au point 4.1.1, les EMPL relatifs à la LPIC ont interprété l'objectif d'*atténuation des différences de charge fiscale entre communes*, comme l'atténuation des écarts entre les taux d'impôt. Mais littéralement ce n'est pas ce que cet objectif légal signifie[90]. Il vise à atténuer les inégalités de charges fiscales consécutives aux différences de capacité contributive. La charge fiscale représente bien un montant d'impôt, peu importe le taux. Si le but du législateur était bien de diminuer les écarts de taux d'impôt (et pas de charge fiscale), la retranscription dans la loi ne le reflète pas.

La Cour relève en outre la difficulté au plan politique de relever les taux d'impôt. En effet, la décision n'est pas en mains exclusives des autorités, car elle doit encore être acceptée par la population qui peut s'y opposer par referendum. Cela peut placer des communes dans une situation délicate en cas de refus, les effets péréquatifs étant suffisamment importants pour risquer de déstabiliser la situation financière des communes ou de les empêcher d'assumer des tâches qui leur incombent.

[90] Même si le premier modèle péréquatif de 2001 avait été présenté comme une alternative à l'initiative du POP pour un taux unique (voir point 3.3.3.1).

Effets multiplicatifs et peu lisibles d'un modèle intégrant le mécanisme de péréquation des ressources dans plusieurs volets

Cette situation résulte de la difficulté à maîtriser un modèle aussi compliqué que celui prévalant dans le système actuel où le critère de ressources est non seulement intégré dans plusieurs volets redistributifs de la péréquation (couche solidarité et dépenses thématiques), mais est également à la base du calcul du prélèvement auprès de chaque commune pour l'alimentation du fonds de péréquation ainsi que de la facture sociale.

L'effet péréquatif final au niveau des ressources est ainsi issu de plusieurs modes de calculs différents, et est de fait peu prévisible, ce qui explique qu'il est sorti du cadre des grandes lignes de l'objectif initialement fixé dans la loi concernant l'atténuation des différences de charges fiscales.

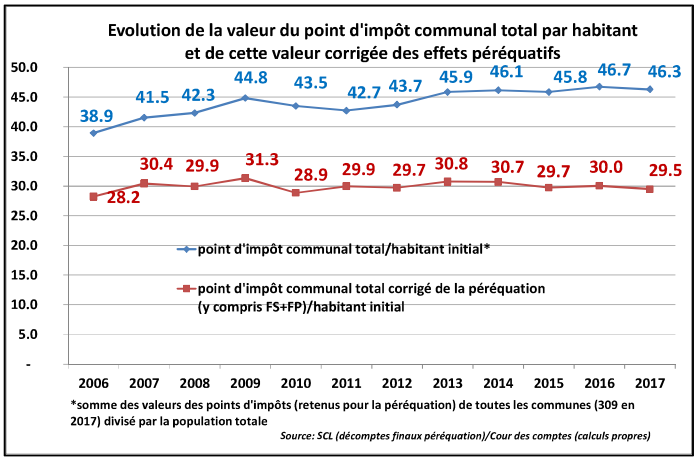
Ces constats ramènent également à nouveau à la question du problème du manque d'analyse et de suivi des effets de la péréquation, qui a été traitée au chapitre 4.1. Ils sont aussi la conséquence de l'absence de précision des objectifs : jusqu'à quelle limite les inégalités de charges fiscales doivent-elle être atténuées ?

Effet des dépenses thématiques « noyé » dans l'effet global

Pour ce qui est de l'analyse de la cohérence du volet thématique avec les autres volets, on relève que, compte tenu de son poids beaucoup moins important que celui des autres volets, ses effets sont « noyés » dans l'ensemble. Cela explique en partie que les dépenses thématiques ont fait l'objet de moins d'attention que la facture sociale alors que d'importants problèmes ont été relevés à ce sujet comme l'a montré le chapitre précédent. Ce constat amène encore des arguments pour qu'une séparation claire des différents volets péréquatifs de péréquation de ressources et de besoins/charges structurelles soit effectuée, car ils doivent faire l'objet d'évaluations séparées.

4.3.1.2 Effet de la péréquation sur la valeur moyenne du point d'impôt communal

On peut également mesurer les effets globaux de la péréquation (tous volets confondus) sur l'indicateur de valeur du point d'impôt communal total (pour les impôts intégrés à la péréquation). Le graphique ci-dessous illustre l'évolution de cet indicateur depuis 2006 (en bleu). On note une tendance à la hausse de l'indicateur passant de 38.8 en 2006 à 46.3 en 2017.



Si on soustrait de la valeur du point d'impôt communal moyen, le montant versé au titre de la facture sociale (la péréquation directe ayant un effet neutre au niveau global), on relève que la hausse des ressources fiscales est totalement gommée et que la tendance est à la stabilité.

4.3.2 Péréquation directe : quelques éléments d'analyse par catégories de communes

Une analyse des effets de l'ensemble de la péréquation par commune et par groupes de communes, selon diverses caractéristiques, dépasse le cadre de cet audit centré sur les dépenses thématiques. Néanmoins, dans le cadre de l'examen de la cohérence du volet thématique en regard de ses objectifs, avec les autres volets, quelques éléments d'analyse ont été réalisés afin d'identifier quels types de communes sont bénéficiaires et lesquelles contributrices.

Rappelons que la facture sociale constitue un volet séparé car il n'a comme caractéristique péréquative que le mode de prélèvement qui est proportionnel aux ressources. Cela étant, comme son nom l'indique, elle reste avant tout une facture, tout comme la facture policière. Il convient donc d'examiner plus en détail l'effet péréquatif du volet direct comprenant la couche population, la couche solidarité et les dépenses thématiques.

4.3.2.1 Péréquation directe : grandes villes et petites communes principales bénéficiaires

Le fonds de péréquation directe (hors factures sociale et policière) étant en circuit fermé, les montants qui l'alimentent proviennent uniquement des communes pour leur être entièrement redistribués. Il est intéressant d'analyser quel type de communes sont bénéficiaires, à savoir la part des communes qui touchent davantage qu'elles ne versent à ce fonds. Le graphique ci-après illustre la proportion de communes, selon la taille, qui sont bénéficiaires par année.

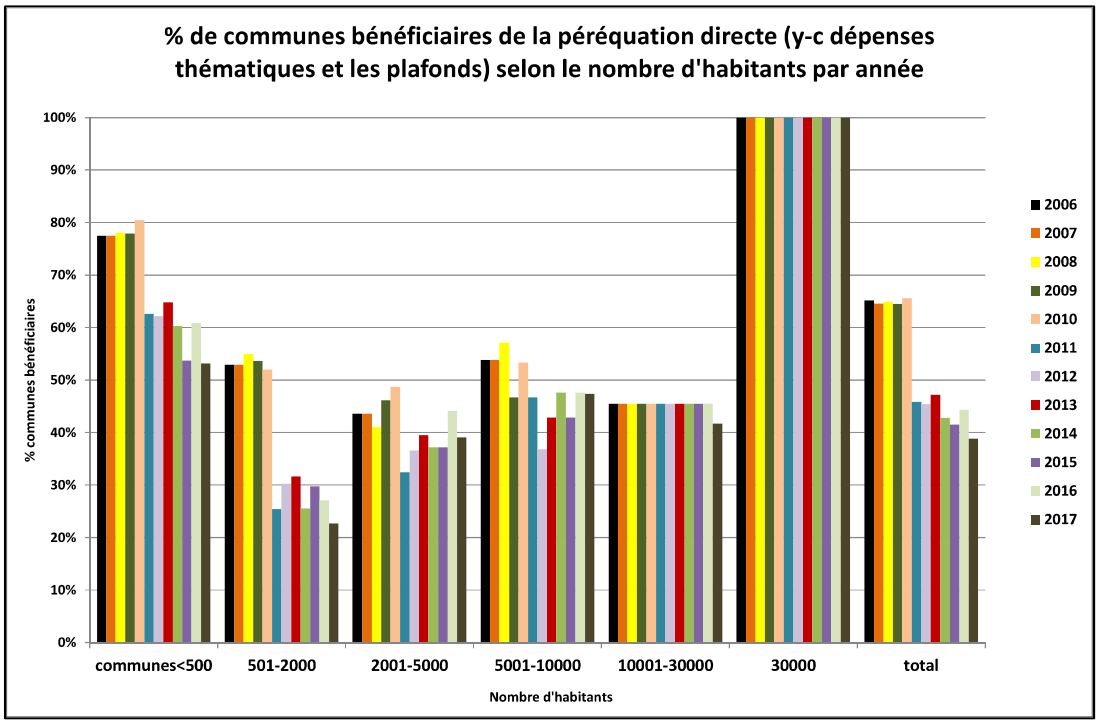
Les communes de plus de 30'000 habitants qui sont au nombre de deux (Lausanne et Yverdon), sont depuis 2006 toutes les deux bénéficiaires.

On relève que les petites communes de moins de 500 habitants sont la seule catégorie, hormis les grandes, à être en majorité bénéficiaires, et ce également depuis 2006. On remarque toutefois que le système d'avant 2011 leur était beaucoup plus favorable, le taux de bénéficiaires approchant les 80%, tandis qu'après il se situe à 53% en 2017. Cette évolution est également due au fait que le nombre de communes de cette taille a fortement diminué suite aux fusions de communes. Alors majoritaires en 2006 (52%), elles forment un peu plus du tiers en 2017 (36%)

Les communes petites à moyennes (entre 500 et 2000 habitants) qui représentaient le 39% des communes en 2006 et le 31% en 2017, étaient une majorité à être bénéficiaires avant 2011, tandis qu'elle sont une minorité après le changement de modèle.

Le changement de modèle opéré en 2011 a ainsi été dans le sens d'un encouragement aux fusions de communes, en bénéficiant moins qu'avant aux petites communes.

Au niveau global, on relève une forte diminution du pourcentage de communes bénéficiaires avec le nouveau modèle en 2011. Majoritaires auparavant, elles deviennent minoritaires suite au changement, cette part allant par ailleurs en diminuant avec les années.



Source: SCL (décomptes finaux péréquation)/Cour des comptes (calculs propres)

4.3.2.2 Pour la péréquation directe, le changement de système en 2011 cible les grandes villes et les villes à faible potentiel fiscal

Le changement intervenu en 2011 a principalement bénéficié aux plus grandes villes pour la péréquation directe. Lausanne, qui est bénéficiaire en matière de péréquation directe[91], a enregistré une hausse de 118% du montant moyen perçu par habitant entre 2006-2010 d'une part et 2011-2017 d'autre part. Pour Yverdon la croissance a été de 95%, pour Renens de 124%, pour Aigle de 45% et pour Ecublens de 124%.

A noter que les villes qui étaient contributrices nettes au fonds de péréquation directe et qui affichent généralement une valeur du point d'impôt supérieure à la moyenne n'ont pas enregistré une évolution aussi favorable. La diminution de leur contribution ayant, en comparant la moyenne des deux périodes, diminué de 45% pour Vevey et de 25% pour Pully, certaines villes avec un potentiel fiscal supérieur à la moyenne ayant même vu leur contribution augmenter : La Tour-de-Peilz de 33%, Morges de 23% et Nyon de 1%.

[91] Mais Lausanne est parmi les principales contributrices au global en tenant compte de la facture sociale, dont la prise en compte n'a pas été analysée dans ce cadre

4.3.2.3 Impact de la péréquation directe sur l'indicateur financier du degré d'autofinancement des investissements

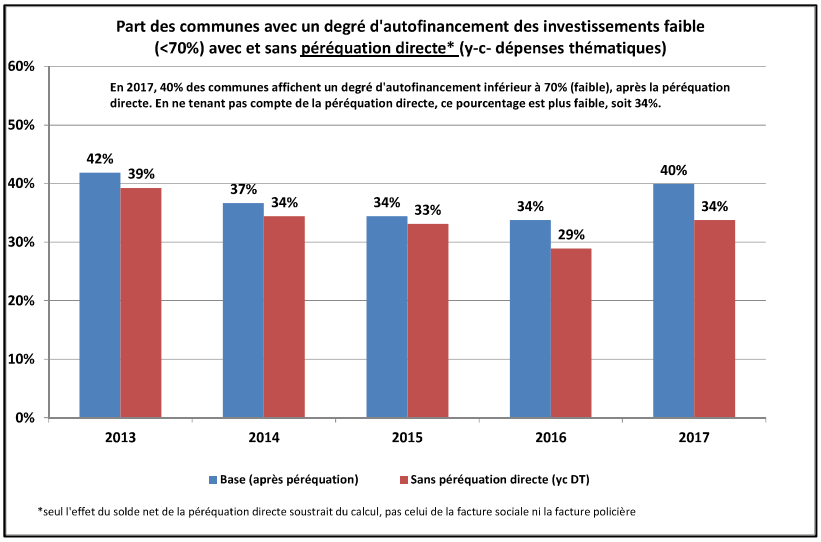
Depuis 2017, le SCL établit un bilan annuel des finances communales sur la base de 7 indicateurs pouvant être calculés à partir d'agrégats financiers[92]. Deux indicateurs établis à partir du compte de fonctionnement, dans lequel les flux péréquatifs sont intégrés, peuvent être recalculés en excluant le solde péréquatif, afin de mesurer l'impact de la péréquation.

Le premier indicateur est le degré d'autofinancement qui mesure la part des investissements nets financée par les ressources propres de la commune (autofinancement) et le deuxième est la capacité d'autofinancement qui mesure la marge financière dont une commune dispose pour financer ses investissements ou réduire sa dette.

Degré d'autofinancement des investissements: la péréquation directe augmente la proportion de communes pour lesquelles le niveau est insuffisant

Au niveau global pour l'ensemble des communes, le degré d'autofinancement des investissements est passé sous la barre des 100% depuis 2011, signifiant que les ressources propres de la commune (autofinancement) ne suffisent plus à couvrir les investissements. Néanmoins entre 70% et 100% le niveau de cet indicateur reste considéré comme « acceptable à bon »[93]. En 2017 il s'établit toutefois juste en dessus de cette limite (76%).

En 2017, 40% des communes affichent au final un degré d'autofinancement inférieur à 70%, soit un niveau insuffisant. On relève qu'avant la prise en compte de la péréquation directe, la situation était meilleure puisque 34% des communes avaient un degré d'autofinancement de moins de 70%. Ce qui signifie que les communes qui ont un degré d'autofinancement insuffisant sont plus nombreuses après la péréquation qu'avant. Sur le graphique ci-après on remarque que c'est également le cas ces dernières années.



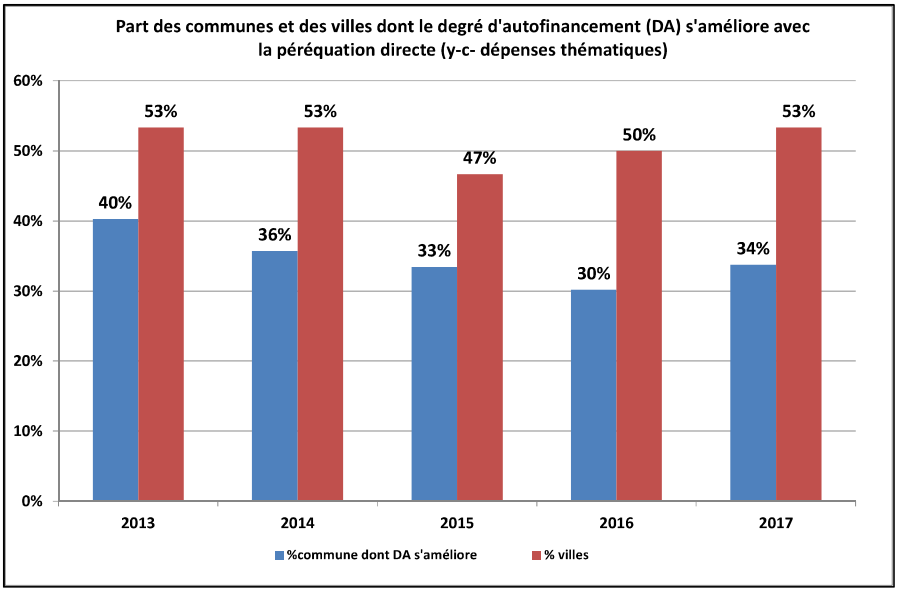
Source: SCL (décomptes finaux péréquation)/Cour des comptes (calculs propres)

[92] Le dernier en date : « Rapport sur les finances communales vaudoises en 2017 », tableau de bord de la situation financière des 309 communes vaudoises, SCL, mai 2019

[93] selon l'échelle d'appréciation figurant dans l'analyse du SCL citée en note 92

Seule une minorité de communes enregistrent une hausse du degré d'autofinancement des investissements avec la péréquation

On note qu'entre 30% et 40% des communes, soit une minorité, voient leur degré d'autofinancement des investissements s'améliorer (donc entre 60% et 70% le voient se péjorer). La situation n'est pas la même pour toutes les communes ; concernant les villes (communes de plus de 10'000 habitants), elles sont par contre majoritaires à enregistrer une amélioration (53% en 2017).



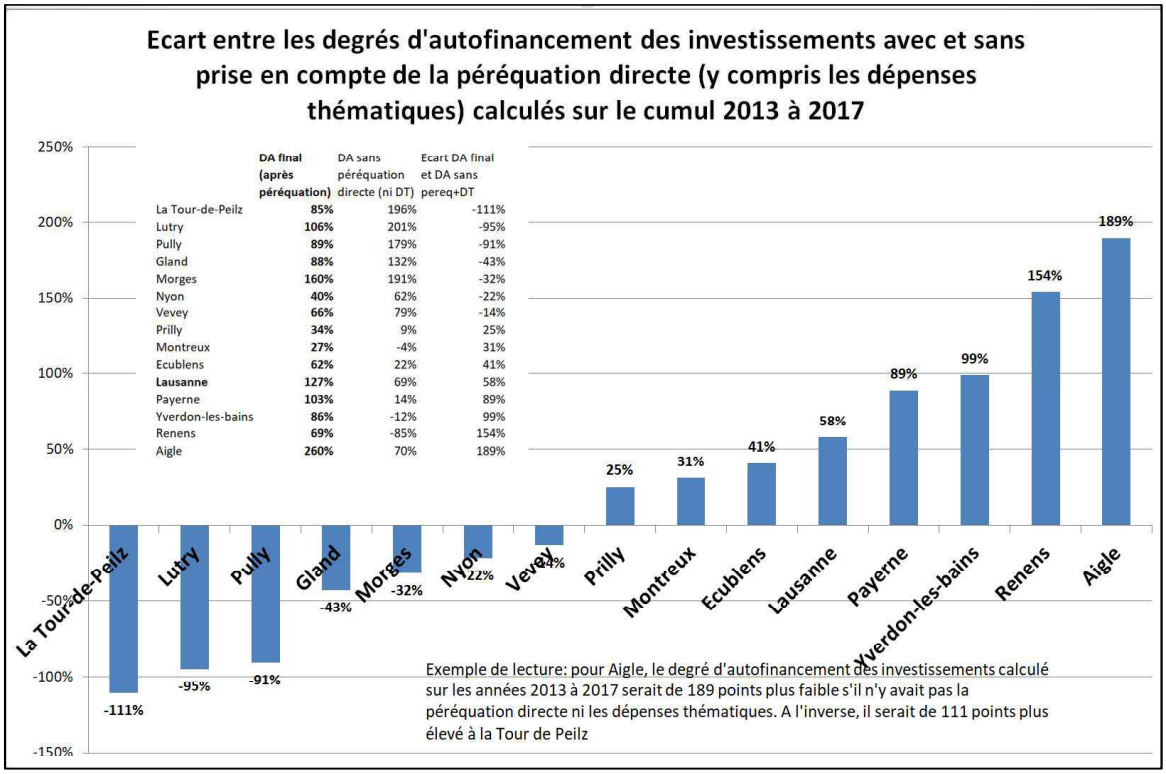
Source: SCL (décomptes finaux péréquation)/Cour des comptes (calculs propres)

On relève la même tendance avec l'indicateur de capacité d'autofinancement. Soit que la péréquation directe péjore l'indicateur pour une majorité de communes, mais pour les villes, la situation s'améliore.

Situation contrastée toutefois entre les villes

La péréquation directe ne profite toutefois pas à toutes les villes. Le graphique ci-après illustre la différence entre le degré d'autofinancement des investissement avant péréquation directe et celui après.

On relève que toutes les villes qui enregistrent une amélioration de leur degré d'autofinancement des investissements avec la péréquation directe (écart positif), ont une valeur de point d'impôt par habitant inférieure à la moyenne, tandis que toutes celles pour lequel cet indicateur diminue, affichent une valeur de point d'impôt par habitant supérieure (à l'exception de Gland qui se situe dans la moyenne).



Source: SCL (décomptes finaux péréquation)/Cour des comptes (calculs propres)

4.3.2.4 Conclusions : les éléments analysés vont dans le sens des objectifs péréquatifs mais un bilan plus complet serait nécessaire

Les quelques éléments présentés dans ce sous-chapitre indiquent que les modifications apportées au système péréquatif en 2011 vont dans le sens des objectifs péréquatifs ; à savoir que le système initial de 2006, très favorable aux petites communes, et donc défavorable à la fusion de communes, l'est moins suite à la révision du modèle. De même, la révision a profité à une majorité de villes (même si la LPIC mentionne uniquement les villes-centres et que cette notion n'a pas été précisée par la suite).

L'important effet péréquatif et le ciblage sur certaines communes, dont les villes bénéficiaires, a eu pour effet qu'après le changement de système en 2011, la part des communes contributrices a fortement augmenté ; dès 2011, une majorité de communes sont contributrices nettes au fonds de péréquation directe (entre 55% et 60%), alors qu'elles étaient minoritaires auparavant (40%).

Les effets devraient toutefois être mesurés en créant des catégories plus précises de communes, ce qui n'a pas été effectué pour cet audit mais qui serait intéressant de réaliser dans le cadre d'une évaluation et d'un suivi régulier de l'évolution de la péréquation.

Un bilan complet devrait bien sûr prendre en compte la facture sociale qui peut modifier diamétralement la situation constatée par commune après prise en compte de l'effet de la péréquation directe. Par exemple de principale bénéficiaire du fonds de péréquation directe, Lausanne devient une des principales contributrices de la péréquation en prenant en compte la facture sociale, du fait de sa valeur de point d'impôt par habitant proche de la moyenne.

4.3.3 Conclusions : certains objectifs sectoriels ont été respectés dans les grandes lignes mais les très importants effets globaux de péréquation des ressources sortent du cadre de l'objectif initial

Impact des dépenses thématiques noyé dans les effets globaux

Les éléments d'analyse des effets de l'ensemble de la péréquation ont tout d'abord montré que le fait de combiner péréquation des ressources et des besoins/charges structurelles, a pour effet de « noyer » les dépenses thématiques dans un ensemble beaucoup plus important, tendant à négliger leur analyse. Ce constat amène encore des arguments pour une séparation claire des différents volets péréquatifs de péréquation de ressources et de besoins/charges structurelles devant faire l'objet d'évaluations séparées.

Effets péréquatifs globaux sortant du cadre des objectifs

Au niveau de l'effet péréquatif global, on relève que l'ensemble des trois volets péréquatifs, plus que d'atténuer les inégalités de charges fiscales entre communes, a même tendance à les inverser, surtout après la prise en compte de la facture sociale. L'objectif défini dans la LPIC est ainsi dépassé, pouvant risquer de déséquilibrer la situation financière de certaines communes. Ce constat ramène aux problèmes relevés dans le premier chapitre relatifs au manque de précision des objectifs péréquatifs et au manque de suivi, résultant sur des effets parfois imprévus.

Certains objectifs péréquatifs ont été respectés dans les grandes lignes, mais il convient de les préciser pour pouvoir en faire une véritable évaluation

Au niveau des effets de la péréquation directe, concernant l'analyse des bénéficaires et contributeurs nets, on relève qu'à la base le modèle était très favorable aux petites communes ainsi qu'aux deux villes les plus peuplées (Lausanne et Yverdon). Le changement de modèle en 2011 est quant à lui moins favorable qu'avant pour les petites communes, qui restent toutefois majoritaires à être bénéficiaires nettes. Il est plus favorable aux villes, essentiellement celles affichant une valeur de point d'impôt par habitant inférieure à la moyenne ainsi que Lausanne. Cette évolution va dans le sens des objectifs de la LPIC visant à encourager les fusions de communes et à effectuer une péréquation des charges pour les villes-centres (bien que cette notion n'ait pas été définie). Toutefois, comme cela a été constaté dans le chapitre relatif à la gouvernance, les objectifs péréquatifs n'ont pas été suffisamment déclinés et ne permettent pas de procéder à une évaluation rigoureuse qui nécessite des critères précis et une définition claire des éléments visés par la péréquation.

Evaluation complète encore à réaliser et suivi des effets à mettre en place

Les analyses réalisées dans le cadre de cet audit concourent à appréhender une évaluation de l'ensemble, qui devrait être approfondie. Il conviendrait de tenir compte également du volet des factures sociale et policière qui peuvent changer diamétralement le classement des communes bénéficiaires et contributrices : par exemple Lausanne, première bénéficiaire de la péréquation directe, devient une des principales contributrices au final (sur la base du montant en CHF).

Elles donnent néanmoins des pistes à explorer pour le suivi à organiser du futur projet péréquatif pour lequel des évaluations régulières sont à prévoir et qui nécessitent d'assurer une analyse des effets par groupes de communes, dont la typologie est encore à élaborer.

4.4 SANTÉ FINANCIÈRE DES COMMUNES : POUR UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES REVENUS RÉELS ET POUR DAVANTAGE DE TRANSPARENCE

4.4.1 Un bilan exhaustif et transparent de la situation financière des communes et de leur fortune est nécessaire

Toute péréquation intercommunale doit se fonder sur la connaissance de la situation financière des communes. Une telle analyse constitue une étape préalable à une démarche péréquative, d'abord pour fixer les objectifs péréquatifs, ainsi que pour en assurer le suivi.

La Cour relève que ce n'est qu'à partir de l'année 2016 que le SCL a pu réaliser une analyse des finances communales[94]. La Cour salue néanmoins la démarche, accomplie depuis de manière régulière. La mise à disposition d'un tel bilan, établi sur des indicateurs financiers reconnus, présente ainsi la situation financière des communes qui ne donne pas lieu à interprétation ou controverse.

L'image n'est toutefois pas complète. En effet, la Cour relève des lacunes dans le système d'information comptable communal qui empêchent d'avoir une vision exhaustive de la situation financière communale et des éventuels risques.

En premier lieu, les montants des dettes des associations intercommunales n'y figurent pas. Le SCL effectue uniquement une estimation de ces dettes dans ses rapports sur la situation financière des communes. Sans en faire une recommandation formelle dans le cadre de cet audit centré sur la péréquation, la Cour considère néanmoins qu'il serait vivement souhaitable qu'un chiffrage précis soit effectué et que cette donnée figure dans la statistique financière de la commune.

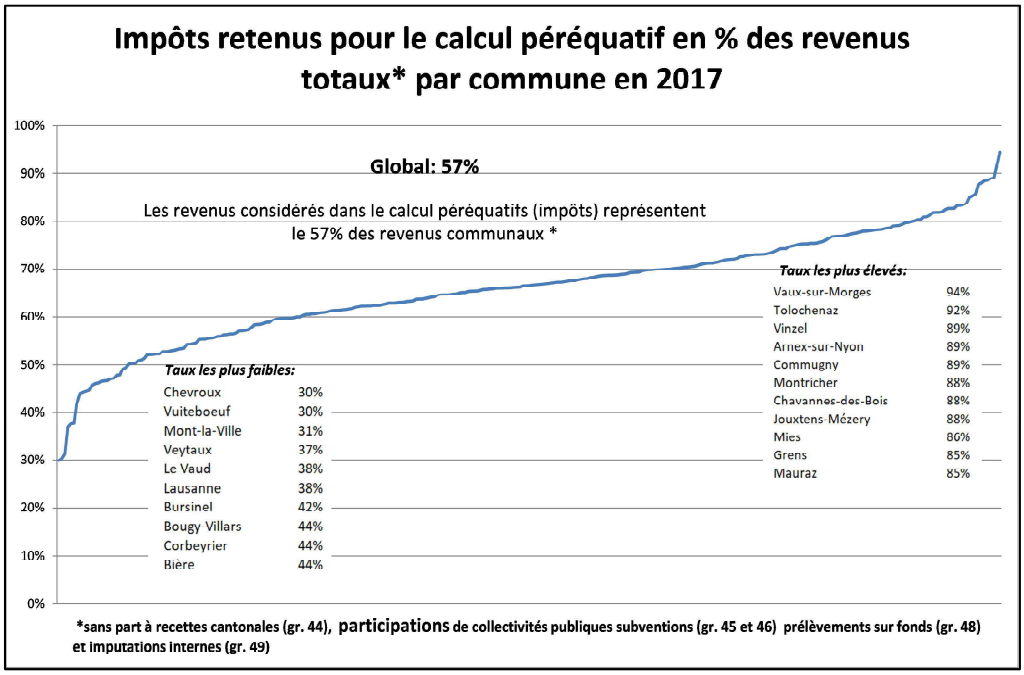
Deuxièmement, la Cour souligne que le patrimoine financier ne figure pas dans les comptes à sa valeur vénale, ce qui correspond au modèle MCH1. Ainsi la réelle valeur de ce patrimoine n'est pas connue.

4.4.2 Les revenus du patrimoine financier[95] peuvent représenter une part importante des ressources communales

La péréquation actuelle se fonde essentiellement sur le potentiel fiscal communal comme critère de ressources. Or pour certaines communes, les impôts retenus pour le calcul péréquatif ne représentent qu'une partie des revenus globaux comme l'illustre le graphique ci-dessous. La péréquation ne tient en particulier pas compte des revenus du patrimoine financier (immeubles ou autre infrastructures locatives, services industriels, multimedia etc…).

[94] Voir note 92

[95] La Cour rappelle que du point de vue économique, l'intervention sur les marchés privés doit être limitée et répondre à des pré-conditions. Cf. notamment le rapport du Conseil fédéral du 8 décembre 2017 « Etat et concurrence : impact des entreprises contrôlées par l'Etat sur les marchés concurrentiels », pp 8, 13 et 14.



Source: Statistique Vaud (résumés des comptes communaux)/Cour des comptes (calculs propres)

La Cour considère que le fait de ne pas tenir compte du tout des revenus du patrimoine financier biaise la réalité de la situation financière de la commune. Cela incite en outre les communes à investir dans du patrimoine financier, qui par définition n'est pas destiné à être utilisé pour accomplir des tâches publiques, avec le risque de s'effectuer au détriment de ces dernières, dans le but d'encaisser des revenus qui échappent à la facture péréquative. C'est pourquoi elle recommande d'envisager de prendre en compte tout ou partie des revenus dans le calcul des recettes.

Envisager de tenir compte, dans le modèle péréquatif, de tout ou partie des revenus nets du patrimoine financier pour évaluer les recettes des communes

Constatation n° 8

Dans le système actuel, l'évaluation de la richesse des communes s'effectue uniquement sur la base des recettes fiscales enregistrées.

Or les revenus liés aux recettes fiscales ne constituent pas la totalité des revenus des communes. La part que les recettes fiscales représente dans le total des revenus (hors part à recettes cantonales, participations de collectivités publiques subventions, prélèvements sur fonds et imputations internes) s'élève pour l'ensemble des communes à 57% en 2017 et peut varier selon les communes de 30% à 94%. Parmi les autres sources de revenus, celui lié au patrimoine financier représente la plus grande partie du solde.

Recommandation n° 8

Etudier l'opportunité de prendre en compte tout ou partie des revenus nets du patrimoine financier des communes pour estimer les revenus à considérer dans le modèle péréquatif.

4.5 CONCLUSIONS : LES DÉFAUTS DE GOUVERNANCE ET DE TRANSPARENCE FINANCIÈRE DOIVENT ÊTRE CORRIGÉS

L'examen des dépenses thématiques de la péréquation intercommunale et de la gouvernance de l'ensemble du dispositif péréquatif a révélé l'existence de dysfonctionnements importants. Tout d'abord, la Cour a relevé des erreurs dans les montants des dépenses nettes reportées sur le formulaire thématique servant au calcul du retour péréquatif. Elle a aussi constaté que les méthodes de calcul de ces dépenses ne sont pas harmonisées entre les communes, ce qui entraîne des biais péréquatifs. A situation égale, certaines communes ont enregistré des dépenses nettes plus importantes que d'autres. Elles ont ainsi touché un retour péréquatif plus substantiel, au détriment d'autres, puisque le montant du fonds péréquatif à redistribuer est pour chaque année fixe et limité.

A l'issue de ses travaux, la Cour conclut que les dysfonctionnements constatés sont essentiellement dus au manque de cadre de gestion de l'ensemble du dispositif. L'insuffisance en matière de personnel affecté à la gestion péréquative, le déficit de normes et de directives, l'absence d'évaluations, pourtant prévues par la loi et le manque d'analyses et de suivi des effets péréquatifs, tout comme les lacunes de contrôle de qualité des données à la base du calcul péréquatif thématique, n'ont pas permis de déceler ces problèmes, d'origine systémique, et d'y remédier.

Concernant les résultats péréquatifs, les analyses effectuées dans le cadre de cet audit ont en outre montré que le modèle actuel, qui est composé de deux volets que sont la facture sociale, et la péréquation directe (incluant les dépenses thématiques), produit des effets volatils et difficilement prévisibles. Ce modèle est très sensible aux changements intervenant dans les données de base et dans les paramètres de calcul qui le concernent. Par ailleurs, la combinaison entre péréquation des ressources et des besoins intervenant dans les divers volets complique encore considérablement le mécanisme, rendant les résultats peu lisibles.

Le système, insuffisamment géré, était de fait difficilement gérable. Faute de dispositif d'analyse et de suivi, cette quasi-impossibilité à maîtriser le modèle n'a pas été décelée. Les multiples et fréquents changements apportés au modèle depuis sa mise en place en 2006, dans la précipitation et au coup par coup sans analyse chiffrée suffisante en témoignent. Il aura fallu attendre onze ans et une insatisfaction généralisée des communes, pour prendre la décision de réformer le système de fond en comble. Les travaux liés à cette réforme sont en cours. Ils visent une mise en œuvre d'un nouveau modèle pour 2022.

Afin de ne pas perpétuer le contexte qui a généré les problèmes constatés, les recommandations émises par la Cour, basées sur les analyses et constats relatifs au système actuel, visent principalement le nouveau modèle en cours d'élaboration. Une réforme de la gouvernance et du cadre du système péréquatif doit impérativement être mise en place. Des évaluations régulières, un suivi des effets du modèle et des contrôles de qualité des données utilisées dans les calculs péréquatifs doivent être réalisés. Des ressources suffisantes doivent être allouées aux instances chargées de la gestion et du pilotage péréquatif. Dans la gouvernance du nouveau modèle, il est également nécessaire que l'Etat garde la parité du pouvoir décisionnel afin de répondre à sa mission constitutionnelle en matière de surveillance des communes.

Le système comptable doit également être modifié dans le but de pouvoir chiffrer le coût net des politiques publiques intégrées à la péréquation des besoins/charges structurelles, afin d'être à même d'évaluer sa performance, ce qui n'est pas possible à l'heure actuelle. Cette démarche est également indispensable pour pouvoir sélectionner les domaines à intégrer dans le nouveau modèle péréquatif. Dans ce cadre, la Cour considère que l'abandon prévu du critère de dépenses nettes pour calculer le retour péréquatif est souhaitable. Ces dépenses sont d'une part difficiles à calculer et à contrôler et d'autre part, elles ne reflètent pas forcément les besoins réels. Il est toutefois essentiel que leur remplacement par des indicateurs illustratifs des besoins fasse l'objet d'un examen approfondi et qu'une analyse régulière de leur adéquation soit réalisée.

La Cour a constaté que les domaines actuellement retenus dans la péréquation des besoins/charges structurelles, soit les transports et les forêts, répondent à un besoin des communes et sont justifiés. Pour le nouveau modèle en cours d'élaboration, la Cour salue le projet de tenir compte du statut des villes-centres. Elle estime également nécessaire d'examiner l'opportunité d'intégrer d'autres domaines. Elle souligne la nécessité de maintenir un soutien aux communes forestières sous forme péréquative ou autres, ce qui n'était pas acquis selon les informations dont elle disposait durant ses analyses.

Une dernière recommandation de la Cour vise à tenir compte des revenus du patrimoine financier communal dans la péréquation des ressources qui n'intègre actuellement que les revenus fiscaux. Or les premiers cités peuvent représenter une part importante des revenus totaux communaux. Ne pas les prendre en compte crée une inégalité de traitement entre communes.

Les travaux relatifs au nouveau modèle n'en étant encore qu'à leurs prémisses et plusieurs années devant encore s'écouler avant la mise en vigueur du nouveau modèle, la Cour recommande en outre de prendre des mesures transitoires pour fiabiliser les informations fournies par les communes dans le cadre des dépenses thématiques. Il est en effet indispensable de mettre en place des contrôles centralisés minimaux, ainsi que d'apporter des précisions relatives aux données transmises afin de prévenir les biais péréquatifs constatés avec le mode de gestion actuel, entraînant des inégalités de traitement entre communes.

5. OBSERVATIONS DES ENTITÉS AUDITÉES

Lettre de la Copar :

Cour des Comptes
Madame Anne Weill-Lévy
Vice-Présidente
Rue de Langallerie 11
1014 Lausanne

Pully, le 27 septembre 2019

Madame la Vice-Présidente,

Pour donner suite à l'audit de la performance des dépenses thématiques de la péréquation intercommunale et à la séance de restitution du vendredi 30 août 2019, la Commission paritaire (COPAR) portant sur la péréquation intercommunale vaudoise a été invitée à formuler ses remarques.

D'une manière générale, la COPAR est consciente des problèmes liés à la péréquation actuelle, notamment ceux relevés dans l'audit des dépenses thématiques. Si le manque de contrôle des différentes instances dans le processus de prise en compte des dépenses thématiques est problématique, le manque de moyens pour effectuer ces contrôles par ces mêmes instances en est la cause principale, la COPAR y compris. De plus, les règles comptables en vigueur dans les communes vaudoises laissent une marge de manœuvre permettant une appréciation différenciée des éléments retenus dans les calculs. La prise en compte de charges nettes, donc d'options de gestion des communes, en est la cause principale.

Sur la recommandation n°1, la COPAR estime qu'elle ne joue pas un rôle dans la gouvernance du système péréquatif, puisqu'elle n'est qu'une force de proposition et de validation des éléments péréquatifs. A ce titre, elle a joué un rôle de surveillance globale de l'évolution du système et a pu évaluer les différentes propositions d'évolution y relatives. Elle reconnaît toutefois que le système péréquatif actuel manque d'objectifs clairs et mesurables sur lesquels s'appuyer, mais qu'il ne lui appartient pas d'effectuer des contrôles plus approfondis.

La COPAR rappelle également que le système péréquatif en vigueur doit aussi être examiné à l'aune des circonstances techniques et surtout politiques qui prévalaient au moment de son introduction et que certaines remarques formulées ne prennent pas en compte cette contextualisation, notamment sur la nécessité d'objectifs chiffrés et d'indicateurs.

La COPAR ne souhaite pas s'exprimer sur l'ensemble des recommandations, puisqu'elles portent davantage sur un nouveau système péréquatif ou sur des éléments qui sortent de son périmètre.

Cependant, par l'ensemble de son chapitre 4.3.2, le rapport pointe le fait que certaines communes peuvent avoir été « gagnantes » ou « perdantes » dans une proportion significative lors de l'introduction du système de péréquation directe et en particulier des couches thématiques. La COPAR souligne que cette situation doit être jugée d'un point de vue global en intégrant à l'analyse tant les couches thématiques que la répartition de la facture sociale.

COPAR
En matière de charge péréquative
Pour adresse : Service des communes et du logement (SCL) – Rue Cité-Derrière 17 – 1014 Lausanne

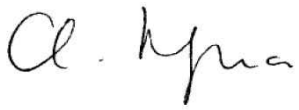
En effet, la péréquation a été conçue comme un tout – facture sociale et péréquation directe – et les effets d'un des deux volets, quoi que l'on pense de cette caractéristique, ne peuvent être dissociés de l'autre et doivent au contraire être appréciés globalement. Cette remarque nuance assez fortement certaines des appréciations de la Cour sur les dépenses thématiques et leurs effets pour les communes, tout en ne remettant pas en cause les appréciations concernant la difficulté de piloter un système imbriquant péréquation des ressources et péréquation des besoins.

En outre, si les revenus liés aux thématiques sont élevés pour certaines communes c'est bien que les charges assumées par ces dernières le sont également. Or, l'analyse de la Cour des comptes se focalise uniquement sur les revenus.

Compte tenu de ce qui précède, la COPAR est d'avis que l'ensemble du chapitre 4.3.2 est fortement biaisé et ne permet pas une analyse objective de la situation. La COPAR se pose dès lors la question de savoir s'il ne devrait pas être supprimé.

Pour le reste, la COPAR remercie la Cour des comptes pour la qualité de cet audit dont les éléments seront très instructifs pour la réforme du système péréquatif en cours.

Veuillez agréer, Madame la Vice-Présidente, nos salutations distinguées.



Claudine Wyssa
Présidente de la COPAR

Réponse de la Cour suite aux commentaires de la Copar à propos du chapitre 4.3.2 qu'elle suggère de supprimer

La Cour a intégré le chapitre 4.3.2 « Péréquation directe : quelques éléments d'analyse par catégorie de communes » dans le rapport, afin d'illustrer la nécessité de procéder à des évaluations régulières des effets de la péréquation en regard des objectifs législatifs (cf. recommandation no 1, chiffre 6). L'analyse de l'impact des flux péréquatifs sur les finances des communes et l'identification des communes bénéficiaires et contributrices du fonds de péréquation sont en effet indispensables à un pilotage performant du système.

La Cour précise que les résultats chiffrés présentés dans ce chapitre n'amènent par ailleurs aucune recommandation spécifique, l'audit étant centré sur les dépenses thématiques et la gouvernance de l'ensemble du système. Ce chapitre présente ainsi uniquement quelques résultats portant uniquement sur la péréquation directe, qu'il convient de compléter et d'approfondir, comme le précise la page 83 du rapport qui stipule : « …un bilan plus complet serait nécessaire… », en intégrant les effets de la facture sociale.

La Cour ne partage pas l'avis de la Copar, selon lequel les effets des deux volets péréquatifs que sont la facture sociale et le fonds de péréquation (péréquation directe) sont indissociables. Les discussions et négociations actuellement en cours au sein de la plateforme Canton-communes portant sur une éventuelle reprise de la facture sociale par le Canton, indépendamment du fonds de péréquation qui est maintenu, témoignent au contraire du fait que ces deux volets peuvent être considérés séparément, y compris dans une perspective analytique.

Lettre du SCL :

canton de vaud

Service des communes et du logement

Direction

Rue Cité-Derrière 17
1014 Lausanne

Cour des comptes
A l'att. de M. F. Grognuz, Président
et Mme A. Weill-Lévy, Vice-Présidente
Rue de Langallerie 11
1014 Lausanne

N/réf. : CMN/jgd

Lausanne, le 27 septembre 2019

Projet de rapport audit des dépenses thématiques de la péréquation intercommunale

Monsieur le Président,
Madame la Vice-Présidente,

Nous avons pris connaissance de votre projet de rapport sur l'audit des dépenses thématiques de la péréquation intercommunale et de la gouvernance de l'ensemble du dispositif.

L'historique dressé ainsi que les questions de gouvernance que vous soulevez ont particulièrement attiré notre attention. Par le présent courrier, nous nous permettons de vous transmettre deux remarques de fonds.

Rôle de la Copar

Le projet de rapport décrit de manière détaillée le rôle attribué par la loi à la Copar et indique que ce rôle va bien au-delà de la réalité d'aujourd'hui. Si nous pouvons suivre la Cour dans son argument, nous sommes néanmoins d'avis que la composition actuelle de la Copar ne lui permet pas de répondre pleinement aux exigences de la loi.

En effet, alors que les représentants des communes sont pour la plupart des élus, ceux de l'Etat sont tous des collaborateurs des Services concernés par la péréquation. Cette asymétrie de statut pose problème, car elle ne permet ni d'avoir des discussions exclusivement techniques (car les élus ne sont pas forcément des spécialistes de la péréquation) ni de mener des négociations (car les représentants de l'Etat n'ont aucune marge de manœuvre politique, les décisions politiques étant du ressort exclusif du Conseil d'Etat).

Recommandation 2 sur les mesures transitoires

Il ne nous paraît pas pertinent de mettre en place des dispositions transitoires dans l'attente de la nouvelle péréquation intercommunale vaudoise (NPIV) pour les raisons exposées ci-après :

- L'organisation du service, appelé à travailler sur des dossiers tels que MCH2, la NPIV, la nouvelle loi sur les finances communales ou encore la nouvelle loi sur les communes, ne nous permet pas d'envisager ce chantier, d'autant que la mise en place de Directives en matière de charges péréquatives voire l'établissement d'un nouveau formulaire nécessiterait la constitution d'un groupe de travail avec des

Service des communes et du logement – Direction – Département des institutions et de la sécurité
www.vd.ch – T 41 21 316 40 80
info.scl@vd.ch

techniciens qui ont pour mission de remplir les formulaires actuels voire de les contrôler (boursiers, fiduciaires, etc.) ce qui ne pourra pas se faire dans un court délai et pour une période limitée à savoir jusqu'en 2022 (entrée en vigueur de la NPIV).

- Par ailleurs, les contrôles souhaités par la Cour ne pourraient se faire qu'a posteriori, vu le délai très court entre le moment où nous disposons des données et celui où nous devons finaliser les décomptes (La majorité des formulaires nous sont remis pendant la deuxième quinzaine du mois de mai alors que le décompte doit être transmis au CCF pour contrôle tout début juin).

  Enfin, on peut s'attendre à ce que plusieurs exercices soient nécessaires pour que les nouvelles directives et les bonnes pratiques soient transposées correctement par toutes les communes. Les nouvelles Directives ne porteront donc pas pleinement leurs effets avant l'entrée en vigueur de la NPIV prévue dès le 1er janvier 2022.

Quant aux autres recommandations, elles relèvent de la mise en place d'une nouvelle péréquation (ainsi que le souligne la Copar) et seront ainsi analysées dans ce contexte.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous présentons, Monsieur le Président, Madame la Vice-Présidente, nos salutations distinguées.

La Cheffe de service

Corinne Martin

Copie :
- *SG-DIS*
- *COPAR*

Service des communes et du logement – Direction – Département des institutions et de la sécurité
www.vd.ch – T 41 21 316 40 80
info.scl@vd.ch

LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS UTILISÉES

AdCV	Association de communes vaudoises
ASFICo	Autorité de surveillance des finances communales
AVASAD	Association Vaudoise d'Aide et de Soins à Domicile
BIC	Bureau d'information et de communication
BLV	Base législative vaudoise
CCF	Contrôle cantonal des finances
CDF	Conférence des directeurs cantonaux des finances
CDFV	Conférence des directrices et directeurs des finances des villes
COPAR	Commission paritaire
Cst-VD	Constitution vaudoise
DA	Degré d'autofinancement
DGE-DIRNA	Direction des ressources et du patrimoine naturels
DGMR	Direction générale de la mobilité et des routes
DIS	Département des institutions et de la Sécurité
DLPIC	Décret d'application de la Loi sur les péréquations intercommunales
DMecCor	Décret fixant le mécanisme de correction de la bascule d'impôt de 2011 lié à la facture sociale
DRPTC	Décret réglant les modalités d'application de l'impact financier de la RPT sur les communes vaudoises pour la facture sociale
DT	Dépenses thématiques
EMPD	Exposé des motifs et projet de décret
EMPL	Exposé des motifs et projet de loi
ETP	Equivalent temps plein
FIF	Fonds d'infrastructure ferroviaire
IDHEAP	Institut de hautes études en administration publique
INTOSAI	Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques
LC	Loi sur les communes

LCdF	Loi fédérale sur les chemins de fer
LCR	Loi fédérale sur la sécurité routière
LEO	Loi sur l'enseignement obligatoire
LFo	Loi fédérale sur les forêts
LMTP	Loi vaudoise sur la mobilité et les transports publics
LOF	Loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale
LOPV	Loi sur l'organisation policière vaudoise
LPIC	Loi sur les péréquations intercommunales
LRou	Loi cantonale sur les routes
MCH2	Modèle comptable harmonisé de deuxième génération
NPIV	Nouvelle péréquation intercommunale vaudoise
OFEV	Office fédéral de l'environnement
PDcN	Plan directeur cantonal
POP	Parti ouvrier populaire
RCCom	Règlement sur la comptabilité des communes
RFFA	Réforme fiscale et financement de l'AVS
RIE III	Troisième réforme de la fiscalité des entreprises
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
RSV	Recueil Systématique de la législation Vaudoise
SCL	Service des communes et du logement
UCV	Union des communes vaudoises

GLOSSAIRE/DÉFINITIONS

N.B. les définitions qui suivent sont issues de différentes sources : Confédération, Etat de Vaud, Union des communes vaudoises, ouvrages et auteurs spécialisés. Certaines sont reproduites telles quelles, d'autres non.

Capacité financière d'une commune (dans le système péréquatif vaudois): Evaluation des ressources financières dont une collectivité publique (canton, communes) peut disposer pour financer son budget annuel. Pour la péréquation vaudoise, elle est évaluée à l'aide du rendement des impôts « réguliers », soit: impôts sur le revenu et la fortune, impôts sur le bénéfice 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).

Coefficient fiscal : taux d'impôt de la commune (ou taux d'imposition).

Commission paritaire (Copar) : Commission paritaire composée de 10 membres, dont 5 collaborateurs de l'Etat appartenant à plusieurs départements (DFIRE et DIS) et de 5 représentants des faîtières communales (UCV et AdCV) dont les différentes missions figurent à l'art. 11 LPIC.

Couche population : voir définition complète figurant à l'annexe II.

Couche solidarité : voir définition complète figurant à l'annexe II.

Ecrêtage : Il s'agit d'un prélèvement progressif effectué sur toutes les communes à forte capacité financière sur la base de la valeur du point d'impôt communal par habitant (VPICh), servant à financer une partie de la facture sociale.

Effort fiscal : contrainte (pression fiscale) obligeant les personnes morales et physiques à payer une certaine quantité d'impôts à capacité contributive égale. Plus le taux d'impôt est élevé plus l'effort fiscal demandé au contributeur est important.

Facture sociale : dans le canton de Vaud, la facture sociale correspond à la participation des communes aux dépenses sociales cantonales. Les types de dépenses et de recettes qui la constituent figurent dans la loi du 24 novembre 2003 sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF ; RSV 850.01) et son règlement d'application. Les 6 régimes sociaux qui la composent sont : les prestations complémentaire à domicile et l'hébergement, l'assurance-maladie, le revenu d'insertion et la participation cantonale à l'assurance chômage, les subventions et aides aux personnes handicapées, les prestations pour la famille et autres prestations sociales, les bourses d'études et d'apprentissage.

Fonds de péréquation : fonds alimenté par les collectivités concernées (en l'occurrence les communes). Dans le canton de Vaud, à ce jour, il est composé de trois éléments : la couche population, la couche solidarité et les dépenses thématiques. Le fonds est fondé sur un système direct et horizontal. La participation de chaque commune est déterminée en fonction de la valeur de son point d'impôt (VPIC).

Force fiscale : somme des recettes fiscales d'une collectivité publique qui représente un élément clé de toute péréquation financière.

Impôt : prestation pécuniaire prélevée par une collectivité publique afin de couvrir ses besoins financiers et à laquelle aucune contreprestation particulière ne correspond (= contribution non affectée, ATF 124 I 292 ; ATF 122 I 309). L'impôt est perçu de manière inconditionnelle et abstraite même si la personne qui le

verse n'a pas recours aux prestations de l'Etat. Le critère de la contre-prestation auquel recourt le Tribunal fédéral permet de distinguer l'impôt de la taxe causale (ATF 99Ia 595 ; ATF 95 I 504, 506).

Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes – MCH2 : nouveau modèle d'harmonisation des comptabilités publié à fin janvier 2008 par la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF), avec la recommandation de mettre en place ce nouveau modèle qui remplacera le précédent (MCH1) dans les dix ans, soit en principe avant le 1er janvier 2018.

Péréquation des ressources : ce système consiste à effectuer des transferts financiers entre les collectivités locales d'un même canton pour corriger, au moins en partie, les différences en matière de potentiel fiscal.

Péréquation des besoins/charges structurelles : ce système consiste à effectuer des transferts financiers verticaux (du canton vers les communes) ou horizontaux (entre les communes) pour compenser des disparités de besoins/coûts dont la cause est à rechercher dans des différences structurelles géographiques, socio-démographiques, etc.

Péréquation directe : elle est constituée par la création d'un et la gestion d'un fonds alimenté par des versements annuels des communes, en l'occurrence d'un montant équivalent aux recettes fiscales communale d'un nombre de points d'impôts écrêtés dépendant des redistributions prévues par la loi. Elle concerne, en l'occurrence, la péréquation entre collectivités publiques de même rang. La péréquation directe intercommunale est la péréquation des besoins. **La péréquation intercommunale est une péréquation directe.**

Péréquation indirecte : Par péréquation indirecte, on entend une répartition des tâches entre des collectivités de rangs différents. A titre d'exemple, nous citerons une de ses composantes, à savoir la facture sociale (péréquation verticale indirecte).

Péréquation horizontale : Par péréquation horizontale, on entend l'application du mécanisme entre collectivités du même niveau grâce à une redistribution de fonds issus d'un « pot commun » alimenté par elles. Il peut être géré par elles ou par une autre entité publique. En Suisse, Etat fédéraliste, la péréquation horizontale intervient entre les cantons ainsi qu'entre les communes.

Péréquation verticale : par péréquation verticale, on entend l'application du mécanisme péréquatif entre des collectivités publiques de niveaux différents. en suisse, entre la confédération et les cantons, ainsi qu'entre les cantons et les communes.

Plafonds: voir définition complète figurant à l'annexe II

Potentiel fiscal : il représente la capacité financière normalisée et relative. Dans le canton de Vaud, il s'agit de la valeur du point d'impôt communal par habitant (VPICh), les impôts retenus étant ceux utilisés pour estimer la capacité financière des communes (voir définition de la capacité financière).

Principe de péréquation financière : instrument destiné à corriger des déséquilibres entre collectivités publiques liés aux différences de ressources financières dont elles disposent (péréquation des ressources) et/ou au niveau de la production des services publics qui constituent leurs tâches (compensation des charges - péréquation des besoins). En Suisse le système péréquatif a été ancré dans la Constitution fédérale en 1958 (anciens art. 41ter et 42 ter, art. 135 Cst-féd. du 18.04.1999). En 2000, les montants transférés représentaient environ un quart du budget de la Confédération. Révision entamée en 2003, entrée en vigueur au 01.01.2008 après l'acceptation par le peuple à hauteur de 64,4 % le 28.11.2004. Dans le canton, le système péréquatif a été introduit à la suite de la votation populaire du 21.05.2000, acceptée à hauteur de 63,46 %.

Système fiscal suisse : Le système fiscal suisse est un système historique fondé sur la structure fédéraliste de la Confédération. Il existe des impôts fédéraux, cantonaux et communaux. Chaque canton dispose de sa propre législation fiscale.

Taux d'impôt communal (ou taux d'imposition ou coefficient fiscal) : Le taux d'impôt communal est un pourcentage défini au plan communal selon une décision du conseil communal/conseil général soumise à referendum, servant à calculer le montant de l'impôt communal, qui est le résultat de la multiplication du taux d'impôt par le montant d'impôt de base. Le taux d'impôt varie de 46% à 84% en 2017 selon les communes dans le canton de Vaud.

Valeur du point d'impôt communal (VPIC) : la valeur du point d'impôt d'une collectivité publique mesure la force fiscale de celle-ci. Pour une commune, cet indicateur se calcule en divisant le montant de ses recettes fiscales définies pour mesurer la capacité financière de la commune (voir définition ci-dessus) par son taux d'impôt (coefficient fiscal).

Valeur du point d'impôt communal par habitant (VPIC$_H$) : valeur du point d'impôt divisé par la population.

Valeur du point d'impôt communal écrêté (VPICe) : Il s'agit du rendement du point d'impôt communal diminué du prélèvement de l'écrêtage (voir définition ci-dessus).

ANNEXE I

Formulaire des dépenses thématiques (Source : site internet SCL)

Commune SELECTIONNER COMMUNE **District** 0
No OFS 0

1. Routes et infrastructures

Périmètre concerné	**Périmètre non concerné**
- routes ouvertes à la circulation	- parkings et politique du stationnement
- trottoirs	- autres espaces publics
- pistes cyclables	- ports et rives des lacs

Nature des charges	Remarques complémentaires	Charges admises	Amortissements 2018 (le montant s'inscrit automatiquement)	Montant brut des investissements (postes 914 et ss)
Reprise des investissements				
Investissements routiers figurant au bilan au 1.1.2018		(Amortissement du montant sur 15 ans)		
Montant figurant au bilan			-	-
Nouveaux investissements effectués dans l'année		(Amortissement des montants sur 30 ou 10 ans)		
- construction de routes	***1 - 2***	sans charges d'intérêt	-	-
- entretien lourd	***1 - 2***	sans charges d'intérêt	-	-
- intérêts intercalaires sur travaux d'investissement			-	-
- achat de véhicules affectés exclusivement à l'entretien des routes			-	-
- travaux de réfection moyens	***1 - 2***	sans charges d'intérêt	-	-
- systèmes de gestion du trafic	***1***	sans charges d'intérêt	-	-
Sous-total			-	
Charges de fonctionnement				
- Charges de personnel		coût annuel		-
- Travaux d'entretien courant	***1***	coût annuel		-
- Nettoyage, balayage	***1***	coût annuel		-
- Déneigement	***1***	coût annuel		-
- Système de gestion du trafic et information (gestion de la circulation, feux, etc.)		coût annuel		-
- Ordonnance du trafic : manifestations, chantiers, etc.	***1***	coût annuel		-
- Bureau technique (si ses charges ne sont pas englobées dans les investissements)	***1***	coût annuel		-
- Gestion des déchets routiers (curages)	***1***	coût annuel		-
- Infrastructure technique liée aux transports : ateliers, magasins (charges de fonctionnement)	***1***	coût annuel		-
- Coût d'exploitation des véhicules		coût annuel		-
A déduire				
- Recettes liées à l'exploitation des routes	***1***	coût annuel		-
- Participation de tiers pour des prestations fournies par la commune	***1***	coût annuel		-
Total pour les routes et les infrastructures				-

Charges non admises

- éclairage public
- charges et recettes liées à la politique du stationnement : construction, marquage, exploitation,
- contre-allées et routes d'accès aux parkings. Pour les places à usage mixte (circulation et
- espaces publics, réclames, affichage, décoration de Noël
- wc publics
- collecteurs
- équipements techniques souterrains
- escaliers roulants
- ascenseurs
- fontaines
- espaces verts, décoration des carrefours et giratoires

Notes

1. y compris études, biens, services et marchandises, salaires, imputation des heures du personnel communal
2. Sans les charges liées aux infrastructures souterraines (réseau d'eau, épuration, gaz, électricité, téléréseau, etc.)

2. Transports publics

Nature des charges	Notes	Charges admises	2018
Facture de la participation communale au déficit des transports publics			
- bassins de transport entreprises locales et régionales		factures pour des lignes admises par le canton. Montant net du déficit après intégration des recettes commerciales	-
- CFF		facture selon répartition cantonale	-
- Compagnies de navigation		participation au déficit des lignes régulières de navigation	-
A déduire			
recettes éventuelles liées à d'autres activités que celles de transports (subventionnement par des entreprises électriques, par exemple)			-
Total pour les transports publics			-

Charges non admises
- factures qui résulteraient de prestations de transports publics décidées par la commune sans l'aval du canton
- dépenses communales pour télécabines, téléphériques, remontées mécaniques, installations sportives

3. Transports scolaires

Nature des charges	Notes	Charges admises	2018
- part de la commune aux charges de transports scolaires (selon règlement)	***3***	part communale selon comptabilité communale ou part facturée par les établissements scolaires selon les normes de répartition intercommunales en vigueur dans l'établissement	-

Notes

3. Dans le cas de factures globales établies par un établissement scolaire pour l'ensemble des dépenses scolaires à charge des communes, on calculera au prorata la part des transports scolaires sur les charges totales, sauf si le coût des transports scolaires fait l'objet d'une répartition différente.

4. Forêts

Périmètre concerné
- forêts communales et pâturages boisés, selon le périmètre régi par la législation fédérale sur les forêts
- dépenses forestières d'infrastructures sur le territoire communal

Périmètre non concerné
- charges liées aux loisirs en forêt, refuges, places de jeux
- charges non liées à l'exploitation forestière
- prés, pâturages, autres terrains agricoles et viticoles

Nature des charges	Notes	Charges admises	2018
Charges de fonctionnement			
- travaux d'entretien courant	*4*	coût annuel	-
- coupes, plantation, tous coûts d'exploitation à charge de la commune	*4*	coût annuel	-
A déduire			
- subventions et autres participations reçues			-
- recettes commerciales liées à l'exploitation des forêts (vente de bois)	*4*	coût annuel	-
- participation de tiers pour prestations effectuées par la commune	*4*	coût annuel	-
Total pour les forêts			-

Notes

4. y compris études, biens, services et marchandises, salaires, imputation des heures du personnel communal

Certifié conforme aux comptes 2018

Le(la) Syndic(que) ou le (la) Boursier(ière) :

Attestation de la fiduciaire (ou COGEST / COFIN) :

Date :

ANNEXE II: DESCRIPTION RÉSUMÉE DU MODÈLE PÉRÉQUATIF ACTUELLEMENT EN VIGUEUR EN 2019

Définition

Selon le Larousse, la péréquation est une « *répartition des charges, des impôts, etc., tendant à une égalité* ». Il s'agit donc d'une redistribution spatiale visant, par équité, à corriger les disparités entre différentes collectivités publiques locales. Deux types de péréquations permettent de tendre vers cette égalité : la péréquation des ressources et la péréquation des charges ou des besoins.

Une péréquation des ressources consiste à effectuer des transferts financiers entre les communes d'un même canton, afin de corriger des déséquilibres dans leurs ressources financières. Ainsi, 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.

Dans une péréquation des besoins/charges structurelles, des transferts financiers sont réalisés 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.

Buts

Le but principal d'un système péréquatif est donc 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. Cette justification économique s'accompagne d'une vision politique basée sur le principe de solidarité entre les communes. Le système péréquatif vaudois détaille ces objectifs dans l'art. 1 de la LPIC qui comprend également un mécanisme de répartition de la facture sociale.

Péréquation directe et indirecte dans le canton de Vaud

La péréquation « indirecte » a pour objet la facture sociale qui regroupe les coûts de la politique sociale définis dans le canton de Vaud dans la Loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF). Ces charges sont supportées à part égales par les communes et le canton. Depuis le 1er janvier 2016, l'augmentation de cette facture est répartie différemment : deux tiers à la charge du canton et un tiers à la charge des communes. Dans les acomptes 2019, la part supportée par les communes se monte à CHF 817.5 millions. Il est important de relever que d'éventuelles modifications de la LOF (sur la structure des coûts ou même leur variation induite par des phénomènes externes) ont des répercussions dans l'ensemble du système péréquatif.

La péréquation « directe » (que nous appellerons simplement « péréquation ») 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. Il s'agit d'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.

Eléments de la péréquation vaudoise

La péréquation est composée de cinq éléments principaux formant un système à part entière. A l'origine du système se trouve le **fonds de péréquation**. Il s'agit de la somme des flux financiers octroyés par les communes en faveur du système. Ce fonds est redistribué sous trois formes différentes : la **couche population**, la **couche solidarité** et les **dépenses thématiques**. Le cinquième élément est composé de trois seuils, appelés « **plafonds** », qui permettent de limiter les redistributions et/ou les participations des communes à la péréquation et à la facture sociale.

Fonds de péréquation

Le fonds de péréquation est la somme des flux financiers en provenance des collectivités locales entrant dans le système. Selon les acomptes 2019, le fonds de péréquation représente CHF 698.3 millions, auxquels il faut ajouter CHF 20.6 millions de flux financiers déterminés par le retour des plafonds (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 millions.

Le fonds de péréquation alimente les redistributions, la participation de chaque commune n'est donc pas calculée directement pour chaque besoin (couches population et solidarité, dépenses thématiques). Le fonds de péréquation dépendant des redistributions effectuées (cf. art. 7 et 8 LPIC), 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. Ce sont bien les redistributions qui déterminent l'alimentation : le fonds permet ainsi de boucler la boucle.

La participation au fonds de péréquation de chaque commune est déterminée en fonction de sa valeur du point d'impôt communal (VPIC, cf. glossaire). Pour calculer ce montant, 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 points, ce qui signifie que chaque commune doit participer à l'alimentation du fonds de péréquation à hauteur de 20.01 fois sa VPIC.

Les redistributions effectuées par la péréquation représentent :

- CHF 416.3 millions pour la couche population,
- CHF 129.5 millions pour la couche solidarité,
- CHF 152.1 millions pour les dépenses thématiques,
- CHF 450'000.- d'émolument de gestion prélevé par le canton.

Au total, la somme des redistributions se monte à CHF 698.3 millions.

Couche population

L'idée de cette couche est d'allouer à toutes les communes un montant calculé sur la base de leur nombre d'habitants, afin de compenser certaines dépenses de fonctionnement en lien direct avec leur taille. 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, dues 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.). Contrairement à la couche « solidarité », toutes les communes bénéficient plus ou moins de la couche population.

Le calcul de la couche population 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. Le premier seuil 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 septième et dernier seuil (au-delà de 15'001 habitants) a une valeur de référence de CHF 1'050.- par habitant. 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, et si la valeur attribuée à chaque seuil est croissante, elle n'est pas proportionnelle.

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 (VPICh). La LPIC précise que 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'hypothèse générale est d'admettre que plus la commune à une capacité financière faible, plus elle a des difficultés à financer les prestations qui lui incombent. Toutefois, la qualité, la quantité et la diversité des prestations publiques ne sont pas prises en considération sous forme d'indicateur de besoins des communes. Sur cette base, les communes à faible capacité financière sont identifiées comme telles lorsque le critère d'évaluation de leur situation (la VPICh) se situe au-dessous de la moyenne des communes.

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 VPICh 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 à attribuer à chaque commune : la différence (positive), obtenue par la soustraction précédente, est multipliée par le taux de compensation (fixé à 27% par la DLPIC), 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. Le résultat du calcul, appelé « compensation nette », est le montant redistribué à la commune pour la couche solidarité.

Dépenses thématiques

Le mécanisme des dépenses thématiques 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 des charges de fonctionnement des communes pour ces domaines (et non des dépenses d'investissements) qui permettent, en partie, de calculer les redistributions qui seront effectuées en guise de compensation. 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.

Les calculs effectués pour les redistributions tiennent compte de la valeur du point d'impôt et donc de la capacité financière des collectivités. 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. Le même principe est appliqué aux charges liées à la sylviculture, avec pour différence la détermination du plafond correspondant à une fois la VPIC.

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, maximum qui 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 millions. Le montant maximum versé à l'ensemble des communes est par conséquent de CHF 161.6 millions (4.5 x 35.9).

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 permet de limiter le système en excluant 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.

Trois plafonds visent à éviter de trop perturber les finances communales. Le plafond 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. A l'inverse, le plafond de l'aide péréquative concerne les situations dans lesquelles la redistribution péréquative totale de la commune est la plus importante.

Le plafond de l'effort ne prévoit aucun mécanisme d'indexation. Ainsi, les impacts de l'augmentation de la facture sociale et la diminution des recettes fiscales des personnes morales due à la RIE III vaudoise ne sont pas répercutés sur les communes ayant atteint ce plafond. Comme le système péréquatif fonctionne en circuit fermé, une commune ayant atteint le plafond de l'effort péréquatif voit sa participation péréquative totale limitée. Les redistributions à l'ensemble des communes restant inchangées, il est nécessaire d'équilibrer la balance à l'aide de l'attribution au fonds de péréquation pour l'ensemble des communes.

ANNEXE III: LA COUR DES COMPTES EN BREF

La Cour des comptes du canton de Vaud a pour mission d'assurer en toute indépendance le contrôle de la gestion des finances des institutions publiques désignées par la LCComptes du 21 novembre 2006 ainsi que l'utilisation de tout argent public sous l'angle de la légalité, de la régularité comptable et de l'efficacité (art. 2 LCComptes).

Les **attributions** de la Cour sont les suivantes (art. 24 LCComptes) :

- contrôle de l'utilisation de tout argent public ;
- contrôle de la gestion financière, notamment sous l'angle du principe d'efficience, ainsi que vérification de l'évaluation de la gestion des risques des entités soumises à son champ de contrôle ;
- examen des investissements qui bénéficient de subventions, prêts ou garanties de l'Etat.

La Cour **se saisit elle-même** des objets qu'elle entend traiter à l'exception des mandats qui lui sont attribués par le Grand Conseil Vaudois, sur requête de la majorité des députés (art. 25 et ss LCComptes).

Sont soumis au contrôle de la Cour (art. 28 LCComptes):

- le Grand Conseil et son Secrétariat général ;
- le Conseil d'Etat, ses départements et ses services ;
- le Tribunal cantonal ainsi que les tribunaux et autres offices qui lui sont rattachés ;
- les communes, ainsi que les ententes, associations, fédérations et agglomérations de communes ;
- les corporations, établissements, associations, fondations, sociétés et autres entités auxquels le canton ou une commune confie des tâches publiques ;
- les corporations, établissements, associations, fondations, sociétés et autres entités auxquels le canton ou une commune apporte un soutien financier, que ce soit par des subventions, des aides financières ou des indemnités ou pour lesquels il constitue des cautionnements ou des garanties.

Les rapports de la Cour consignent ses constatations et recommandations (art. 36 LCComptes). Ils comprennent également les observations de l'entité auditée, les éventuelles remarques subséquentes de la Cour et, le cas échéant, les avis minoritaires de la Cour.

La Cour **publie ses rapports** pour autant qu'aucun intérêt prépondérant, public ou privé, ne s'y oppose. Ils sont consultables sur le site internet de la Cour : www.vd.ch/cdc.

Vous pouvez apporter votre contribution au bon usage de l'argent public en contactant la Cour des comptes. Toute personne peut communiquer à la Cour des signalements en rapport avec des faits entrant dans ses attributions. Il suffit de vous adresser à :

Cour des comptes du canton de Vaud
Rue de Langallerie 11, 1014 Lausanne
Téléphone : +41 (0) 21 316 58 00 Fax : +41 (0) 21 316 58 01
Courriel : info.cour-des-comptes@vd.ch