

Monitoring des cantons 5

Le labyrinthe de la péréquation financière

*Comment parvenir à une plus grande efficacité
dans la solidarité intercommunale
(Résumé)*

Lukas Rübli

Auteur Lukas Rühli, lukas.ruehli@avenir-suisse.ch
Editeur Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch
Traduction Elisabeth Kopp-Demougeot, kopp.demougeot@bluewin.ch
Graphisme Arnold.KircherBurkhardt
Mise en page Daniel Peterhans, daniel.peterhans@kircher-burkhardt.ch
Mise en page des figures Die Grafischen, Atelier für Gestaltung, www.die-grafischen.ch
Production Druckerei Feldegg, www.feldegg.ch

© Avenir Suisse 2013

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur. Dans la mesure où Avenir Suisse a intérêt à la diffusion des idées, présentées ici, l'utilisation des résultats, données et graphes de cette œuvre par des tiers est expressément souhaitée si et seulement si la source est mentionnée de manière exacte et bien visible et conformément au droit d'auteur.

Commande assistant@avenir-suisse.ch, tél. 044 445 90 00
Téléchargement www.avenir-suisse.ch/30852

Sommaire

1_ Introduction	– 5
2_ La péréquation financière intercommunale – fondements théoriques	– 6
2.1_ La péréquation financière: pourquoi?	– 6
2.2_ Concurrence fiscale communale	– 7
2.3_ Notions-clés	– 9
3_ Les systèmes cantonaux de péréquation financière	– 10
3.1_ Structure de base de la péréquation financière	– 10
3.2_ Intensité de la redistribution	– 12
3.3_ Effets incitatifs des transferts	– 14
3.4_ Classement général	– 17
3.5_ Conclusions	– 20

1_Introduction

Cinq ans après son entrée en vigueur, la nouvelle péréquation financière (NPF), souvent qualifiée de «chantier du siècle», revient sous les feux de l'actualité: la suppression annoncée dans le cadre de la 3^e réforme de l'imposition des entreprises des privilèges fiscaux accordés spécifiquement aux sociétés de domicile et aux sociétés mixtes a déclenché de nombreuses discussions sur les ajustements de la NPF à entreprendre pour atténuer les conséquences fort diverses de cette mesure sur les finances des cantons; dernièrement, la ministre des finances Evelyn Widmer-Schlumpf s'est prononcée en faveur d'une deuxième réforme de la péréquation financière visant à poursuivre ou reprendre le processus de désenchevêtrement des tâches. Anticipant les travaux d'élaboration du deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons qui sera mis en consultation l'année prochaine, les cantons donateurs – en particulier les cantons de Zoug, Schwytz et Nidwald – réclament des mesures pour limiter les charges résultant de la péréquation des ressources. Certains cantons reçoivent annuellement plus de 2000 francs par habitant au titre de la péréquation financière. A l'heure actuelle, le canton de Berne focalise les critiques les plus vives en raison de l'aggravation de la précarité de ses ressources qui est compensée par des allocations de plus d'un milliard de francs par année. Ce canton est ainsi le bénéficiaire de loin le plus important du système de péréquation (même s'il ne se place par rapport à l'ensemble des cantons qu'en cinquième position, avec un montant de 1165 francs par habitant).

On l'ignore souvent (c'est du moins le cas des profanes), mais un système de péréquation financière (et non des moindres) a également été mis en place au niveau étatique inférieur. En chiffres absolus, les 5 milliards de francs qui sont redistribués chaque année dans le cadre des systèmes intercommunaux de péréquation de tous les cantons représentent un montant légèrement inférieur aux transferts financiers péréquatifs au niveau fédéral (6,3 milliards de francs en 2013). Si l'on considère le montant des recettes fiscales des collectivités territoriales concernées, la péréquation financière intercommunale (21,9% du total des recettes fiscales des communes) concerne des transferts nettement supérieurs à ceux de la péréquation intercantonale (16% des recettes fiscales des cantons). Aux alentours de la mise en vigueur de la NPF, beaucoup de cantons ont adapté leur système de péréquation. Ils ont alors supprimé de nombreuses incitations erronées sans pour autant parvenir à les éliminer toutes. Cinq ans après l'introduction de la NPF au niveau fédéral, il importe de passer en revue les systèmes mis en place pour assurer la péréquation financière intercommunale: tel est précisément le propos de ce cinquième monitoring des cantons!

Malgré l'influence de la NPF, les systèmes de péréquations cantonaux présentent à l'heure actuelle un tableau très hétérogène, que ce soit en ce qui concerne leur structure de base, le volume de redistribution des re-

Cinq ans après l'introduction de la NPF au niveau fédéral, il importe de passer en revue les systèmes mis en place pour assurer la péréquation financière intercommunale.

cettes fiscales, les instruments mis en place ou les incitations (parfois erronées) qui leur sont sous-jacentes. La présente étude a pour but de présenter une évaluation complète des systèmes de péréquation des cantons à la lumière des critères susmentionnés. Comme à l'accoutumée, cette analyse a pour ambition de contribuer à une meilleure diffusion des bonnes pratiques qui ont fait leurs preuves. En effet, le laboratoire expérimental qu'est la Suisse fonctionnera d'autant mieux si l'on informe rapidement sur les succès à imiter et les écueils à éviter.

2_ La péréquation financière intercommunale – fondements théoriques

2.1_ La péréquation financière: pourquoi?

Le principe fondamental selon lequel un système de péréquation financière ne doit porter que sur les recettes et les dépenses (ou les charges) que les territoriales concernées peuvent à peine influencer, ou dont elles ne sont pas «responsables», implique pour la Suisse, pays où les communes et les cantons ont la compétence de générer en grande partie eux-mêmes leurs recettes, un système de péréquation financière qui diffère totalement de ceux mis en place au niveau subnational et local dans des «fédérations exécutives» sans autonomie ni concurrence fiscales.

Une application conséquente de ce principe amène à se demander si un système de péréquation des ressources entre ses différentes collectivités territoriales peut être considéré convenable dans notre pays. Du strict point de vue de l'efficacité technique, la question suivante se pose également: après la construction de coûteuses autoroutes ou l'amélioration d'une desserte en transports publics, pourquoi devrait-on verser de l'argent aux régions qui ne profitent pas de ces investissements très importants? Définir des axes de développement par le biais de telles décisions et ensuite faire bénéficier d'allocations financières des communes dont le potentiel de développement est faible pour que la répartition géographique de la population ne s'adapte pas trop vite aux nouvelles circonstances paraît aberrant. A ces deux arguments on opposera les contre-arguments suivants:

– S'il est indéniable que certains cantons sont davantage responsables de la précarité de leurs ressources qu'ils ne veulent bien l'admettre, il serait faux d'assumer une endogénéité absolue. Ce qui est valable au niveau cantonal est encore plus marqué au niveau communal. Une commune a un pouvoir d'influence sur l'attractivité de la place économique nettement moindre qu'un canton. Tant les conditions géotopographiques que l'infrastructure et l'offre de niveaux étatiques supérieurs (surtout dans le secteur des transports publics et privés, mais par ex. également dans le domaine de la formation dans le secteur tertiaire) sont des atouts essentiels. Il est donc pleinement justifié d'atténuer par la mise en place d'une péréquation des ressources les conséquences de ces facteurs exogènes sur le potentiel fiscal d'une commune.

Après la construction de coûteuses autoroutes ou l'amélioration d'une desserte en transports publics, pourquoi devrait-on verser de l'argent aux régions qui ne profitent pas de ces investissements très importants?

– Evaluer un système de péréquation financière sur la seule base de critères d'efficacité est un peu court. La péréquation financière doit être considérée en premier lieu comme un effort de solidarité assurant la cohésion et la stabilité d'une Suisse hétérogène. Elle contribue également à la réalisation d'une occupation décentralisée du territoire, objectif ancré dans la Constitution fédérale, et favorise par ailleurs la mixité sociale. Sans instruments de péréquation, la Suisse aurait un tout autre visage. Sous l'effet conjugué de l'augmentation du coefficient annuel et du départ de leurs bons contribuables, et donc du rétrécissement notable de leur assiette fiscale, les vallées reculées ou les régions confrontées à des conditions défavorables se dépeuplèrent rapidement (ou encore plus rapidement qu'aujourd'hui) tandis qu'une surchauffe s'installerait (encore davantage qu'aujourd'hui) dans les situations privilégiées bénéficiant de coefficients annuels très bas mais pâtissant de prix immobiliers extrêmement élevés. Une telle évolution serait à considérer avec un certain scepticisme pour des raisons idéologiques, mais aussi pour ses répercussions économiques.

En fin de compte, il n'y a pas d'autre voie possible que de considérer la péréquation financière comme le prix d'une structuration du milieu bâti inefficace, mais souvent souhaitée au niveau politique.

En fin de compte, il n'y a pas d'autre voie possible que de considérer la péréquation financière comme le prix d'une structuration du milieu bâti inefficace, mais souvent souhaitée au niveau politique. Quel doit être ce prix? La réponse à cette question relève d'un jugement de valeur. La présente étude évalue positivement un faible taux de redistribution, ce qui sous-entend que tous les cantons ont atteint, voire dépassé le taux «optimal» de redistribution. On constate que presque tous les cantons ont tendance à développer sans cesse leurs instruments, indépendamment de l'ampleur des montants redistribués antérieurement. Par conséquent, ces adaptations ne visent pas forcément la recherche de solutions optimales, mais sont inhérentes à la plupart des systèmes et à leur «design» (le plus souvent, les bénéficiaires ont davantage voix au chapitre sur la scène politique que les donateurs).

2.2 _ Concurrence fiscale communale

Les cantons et les communes ont en principe la même assiette fiscale. Celle-ci se calcule en premier lieu sur la base des revenus et de la fortune des personnes physiques et des bénéficiaires et du capital des entreprises. A noter toutefois que la marge de liberté dont disposent les communes en matière d'imposition est nettement moindre que celle des cantons. Les cantons peuvent définir leur système fiscal et déterminer les sources de revenus qui sont taxées, le taux d'imposition, le taux de progression applicable ainsi que les exonérations, déductions, bonifications ou privilèges qu'ils octroient. Les communes peuvent seulement modifier le montant de leur charge fiscale en définissant leur coefficient annuel. Celui-ci exprime le rapport numérique entre les recettes communales et cantonales. En raison de son unidimensionnalité, le coefficient annuel com-

munal est un paramètre constituant un levier moins stratégique que l'ensemble du système fiscal d'un canton.

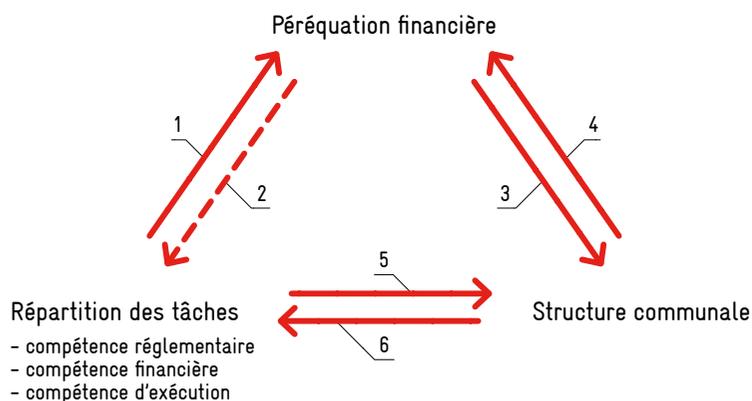
Cependant, cela ne signifie nullement que les communes ne se livrent pas une âpre concurrence en matière d'attrait économique. Souvent assimilée à la concurrence intercommunale en général, la concurrence fiscale n'est en réalité qu'un volet de celle-ci puisque la fiscalité n'est qu'un des plusieurs instruments au service de la compétitivité économique. De même que les entreprises dont les produits se distinguent non seulement par leur prix, mais également par leurs qualités et leurs propriétés spécifiques, les collectivités territoriales se font concurrence par leur fiscalité, mais aussi par d'autres paramètres spécifiques sur lesquels elles ont une influence plus ou moins grande. Cela vaut aussi bien pour les cantons que pour les communes, sauf que les cantons disposent de davantage de possibilités de différenciation du paramètre «prix». Au niveau communal, rares sont les communes à faible potentiel fiscal dont les coefficients annuels sont bas; pour celles-ci, le «prix» (taux unique) a essentiellement pour fonction de couvrir les coûts de production indépendamment de la qualité du produit. La mobilité du capital étant supérieure à celle du travail, ces communes doivent souvent s'en sortir quasiment sans rendement de l'imposition des entreprises.

En raison de son unidimensionnalité, le coefficient annuel communal est un paramètre constituant un levier moins stratégique que l'ensemble du système fiscal d'un canton.

La péréquation financière dont la fonction est de remédier à une trop grande disparité de la fiscalité au sein d'un même canton est à considérer comme l'un des éléments d'un ensemble interdépendant comprenant par ailleurs la structure communale et la répartition des tâches. Ces trois paramètres s'influencent réciproquement (voir figure 1). La présentation du chapitre 3 ne concerne que l'analyse des systèmes de péréquation qui peuvent être (en grande partie) évalués indépendamment des interdépendances décrites ci-dessus.

Figure 1:

Schéma des interdépendances



Source: Représentation Avenir Suisse en référence à Ecoplan et al. 2010: p. 23

2.3 _ Notions-clés

- *Péréquation des ressources* Réduction des différences de → potentiels fiscaux entre les communes
- *Compensation des charges* Réduction des différences de charges résultant de l'hétérogénéité des conditions-cadres dans les communes. Ces charges sont subdivisées selon qu'elles sont dues à des facteurs géotopographiques (par ex. faible densité de population, territoire inexploitable, etc.) ou à des facteurs sociodémographiques (par ex. pourcentage de pauvres, de personnes âgées, de personnes en formation, de chômeurs, d'étrangers)
- *Transfert horizontal* Transfert entre collectivités territoriales d'un même niveau, donc (en cas de la péréquation intercommunale) entre communes
- *Transfert vertical* Transfert entre collectivités territoriales de niveaux différents, donc entre canton et communes ou vice-versa
- *Potentiel fiscal* Revenu fiscal harmonisé par habitant. «Harmonisé» signifie que le rendement a été calculé sur la base d'un coefficient communal uniforme
- *Indice des ressources/du potentiel fiscal* Indique le potentiel fiscal d'une commune en pourcent du potentiel fiscal moyen
- *Dotation minimale* Dotation minimale en ressources (exprimée en indice des ressources) garantie à une commune par la péréquation des ressources. Les systèmes de péréquation financière ne prévoient pas toujours une dotation minimale.
- *Zone neutre* Intervalle (de l'indice des ressources) dans lequel une commune ne verse pas de contribution à la péréquation des ressources et n'en bénéficie pas non plus. Seuls quelques systèmes de péréquation financière prévoient une zone neutre.
- *Taux d'écrêtage marginal* Indique de combien de centimes l'allocation de ressources à une commune bénéficiaire est diminuée, respectivement de combien de centimes la contribution d'une commune donatrice est majorée lorsque le potentiel fiscal d'une commune augmente d'un franc
- *Volume de redistribution (des richesses)* Indique le volume des montants effectivement redistribués après un transfert complet (horizontal ou vertical). On le calcule en additionnant pour toutes les communes les différences entre les montants de transfert par habitant d'une commune et de la moyenne par habitant de toutes les communes. Pour un instrument de transfert horizontal (transfert moyen = 0), le volume de redistribution correspond au double du transfert opéré et pour un transfert vertical, il se situe théoriquement entre 0 et le double du transfert complet.

Le taux d'écrêtage marginal indique de combien de centimes l'allocation de ressources à une commune bénéficiaire est diminuée lorsque le potentiel fiscal d'une commune augmente d'un franc.

3_ Les systèmes cantonaux de péréquation financière

Les sections qui suivent présentent un résumé des analyses de l'étude intégrale publiée en allemand et donnent un aperçu des performances des systèmes cantonaux de péréquation financière dans les trois catégories suivantes: «structure de base de la péréquation financière», «intensité de la redistribution» et «effets incitatifs des transferts».

3.1_ Structure de base de la péréquation financière

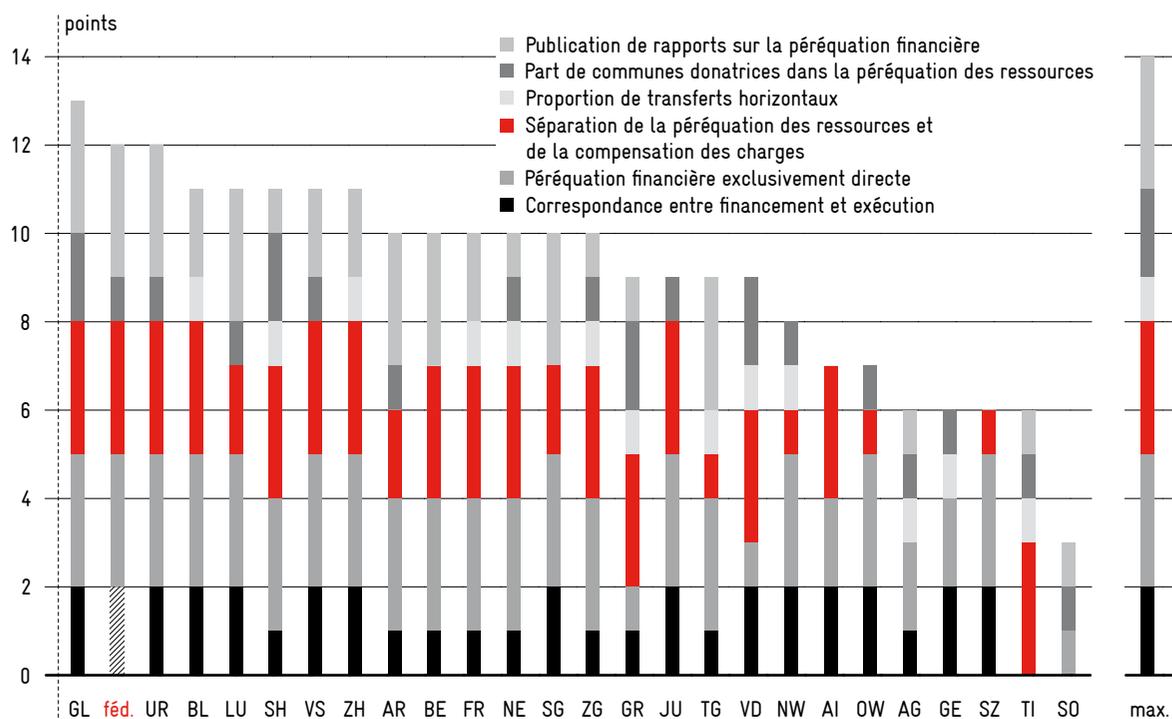
Cette section s'attache à examiner la «modernité» du système de péréquation financière mis en place par les cantons. Six critères ont été retenus à cet effet:

- Le principe dit de connexité exige que les communes participent au financement d'une tâche dans une même mesure que si elles en étaient responsables. Les communes qui exécutent une tâche sans être tenues de participer à leur coût de réalisation ne sont pas incitées à exécuter cette tâche de la façon la plus efficace qui soit et vice-versa, si la responsabilité d'une tâche incombe au canton et que des communes participent au financement de celle-ci, le canton n'est pas incité à faire des économies.
- Les différences entre les potentiels fiscaux doivent explicitement être réduites par une péréquation des ressources. La péréquation indirecte par l'échelonnement des taux de subventionnement ou de cofinancement en fonction de la capacité financière des communes est peu transparente et difficilement maîtrisable et conduit à un dimensionnement erroné de l'offre publique.
- La péréquation des ressources et la compensation des charges devraient être clairement séparées. Dans un système mixte, les causes et les effets sont difficiles à différencier et le système est donc difficilement maîtrisable.
- Un financement horizontal est préférable à un financement vertical car il freine la tendance d'une extension rampante des paiements de transfert et assure une meilleure transparence et une plus grande efficacité que le financement vertical.
- Un rapport équilibré entre communes donatrices et communes bénéficiaires dans le cadre de la péréquation des ressources contribue à la stabilisation à long terme des transferts. Les zones neutres ne sont à peine utiles. Il est beaucoup plus efficace de fixer un objectif de péréquation modéré et d'effectuer un écrêtage avant que le potentiel fiscal ait atteint la moyenne.
- La présentation aux parlements cantonaux de rapports sur l'efficacité de la péréquation permet une identification précoce des évolutions imprévues et une adaptation permanente aux nouvelles circonstances.

La péréquation des ressources et la compensation des charges devraient être clairement séparées.

Figure 2:

Structure de base de la péréquation financière



Source: Avenir Suisse

La figure 2 donne un aperçu des résultats, canton par canton, en fonction des six critères retenus. La Confédération constitue, grâce à la NPF, une valeur de référence. Elle perd toutefois des points en raison de la faible part de transferts horizontaux dans son système de péréquation et du déséquilibre entre cantons bénéficiaires et cantons donateurs dans la péréquation des ressources. Elle est surpassée par le système péréquatif du canton de GL. Complètement remanié en 2011 au cours de la réforme structurelle des communes, ce système a été conçu selon des critères modernes.

Pour cette évaluation partielle, de nombreux cantons obtiennent un nombre appréciable de points. A la différence des monitorings précédents, un bon score ne signifie pas nécessairement que le système de péréquation financière correspondant mérite des éloges. Il s'agit, bien plus que dans les évaluations partielles qui suivent, de considérer que chaque point manquant par rapport au maximum de points indique une faiblesse manifeste d'un aspect ou l'autre du système de péréquation financière. Un système qui pourrait être considéré comme moderne devrait facilement obtenir 10 des 14 points. 13 cantons sur 25 y parviennent. Même le canton des Grisons dont la réforme de la péréquation financière a été refusée par le souverain et qui fonctionne avec plusieurs éléments obsolètes atteint 9 points. Le jugement des résultats des cantons qui viennent ensuite dans le classement est donc évident. Les systèmes de péréquations des cantons du TI, SZ, GE, OW, AI et AG ont besoin d'être complètement

Chaque point manquant par rapport au maximum de points indique une faiblesse manifeste d'un aspect ou l'autre du système de péréquation financière.

remaniés. Le canton de SO se distingue par sa dernière place dans le classement: il pâtit d'un décalage important entre compétence de financement et compétence d'exécution des tâches communales; son système de péréquation comprend des éléments de péréquation financière indirecte; il n'y a pas de séparation entre la péréquation des ressources et la compensation des charges; les communes à fort potentiel fiscal financent seulement une petite partie des montants compensatoires et une communication régulière n'existe que parce qu'elle est rendue indispensable par le manque de transparence de l'ensemble du système et la nécessité d'effectuer des contrôles intensifs. Les autorités ont récemment ouvert une consultation sur un projet de révision totale de ce système de péréquation financière.

3.2 _ Intensité de la redistribution

La redistribution est le sens et la finalité de la péréquation financière. Elle doit garantir un certain équilibre entre communes riches et communes pauvres et compenser certains désavantages géotopographiques involontaires et non maîtrisables afin d'assurer la stabilité de l'ensemble des communes de la Suisse. Cependant, le volume actuel de redistribution – résultat des innombrables adaptations des systèmes de péréquation financière de ces dernières décennies qui se traduisent le plus souvent par un accroissement des transferts – dépasse dans la majorité des cantons l'objectif initialement visé. Au lieu de créer une base commune favorable à une concurrence intercommunale «équitable», les systèmes de péréquation freinent les transformations structurelles vertueuses nécessaires dans de nombreux endroits.

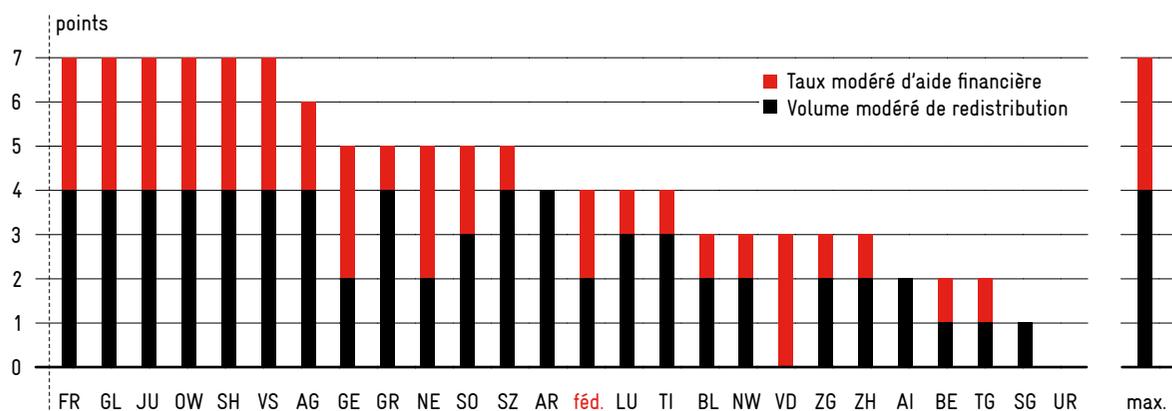
- La tendance générale d'un canton à redistribuer les richesses est évaluée en comparant le volume de redistribution (défini par rapport aux recettes fiscales communales agrégées) aux écarts de potentiel fiscal dans ce même canton (calcul du coefficient de Gini du potentiel fiscal des communes).
- Le deuxième critère permet de déterminer combien de communes bénéficient de montants issus de la péréquation financière qui représentent plus de 50% de leurs recettes fiscales propres. Pour l'évaluation, une comparaison est établie entre cette partie des communes et celle des communes présentant un déficit manifeste de ressources.

Le volume de redistribution ne se traduit pas nécessairement par des taux élevés d'aides financières accordées à des communes à faible potentiel fiscal car il ne dit rien sur *qui* redistribue à *qui*. Il est donc judicieux d'évaluer ces deux aspects séparément.

Le nombre maximal de points est obtenu par les trois cantons romands de FR, JU et VS et par GL, OW et SH. Concernant le critère «taux d'aide financière», les six cantons romands atteignent les appréciations maximales. En Suisse romande, la péréquation financière est nettement moins

Figure 3

Intensité de la redistribution



Source: Avenir Suisse

focalisée sur le soutien des communes à faible potentiel fiscal qu'en Suisse alémanique. Cette observation est surtout mise en évidence par les moins bons résultats des cantons de GE, NE et VD dont le volume de redistribution est considérable (GE et NE) voire gigantesque (VD) mais qui sert moins bien que d'autres à aplanir les différences de potentiels fiscaux. Il importe de relever que sur les trois cantons alémaniques classés en tête, SH maîtrise au moyen d'une dotation minimale relativement modeste de 73% tant le volume de redistribution que le taux de subventions qu'il accorde aux communes à faible potentiel fiscal. La NPF de la Confédération parvient seulement à se hisser au milieu du classement.

Les cantons d'UR, SG, TG, BE et AI obtiennent les plus mauvais résultats. Dans le canton d'AI, la proportion de communes bénéficiant de la péréquation financière n'est pas très élevée et le volume de redistribution considéré isolément est très faible, mais les valeurs calculées sont très élevées, voire extrêmement élevées alors que les écarts de potentiel fiscal au sein du canton sont très faibles. Ces résultats ne sont pas surprenants compte tenu des taux élevés des dotations minimales (100% dans les communes politiques et plus de 100% dans les communes scolaires). Il en va de même, mais dans une mesure nettement plus importante, pour le canton d'UR, lanterne rouge du classement, dont le taux de dotation minimale est de 100%. Compte tenu du faible écart des ressources dans ce canton dont le volume de compensation des charges est tout aussi important et qui verse des extras aux communes faiblement peuplées, les valeurs atteintes pour ces deux critères sont très élevées. BE, SG et TG se classent entre ces deux petits cantons. Le canton de TG pratique une péréquation et une compensation très intensives dans les communes scolaires; par contre, les montants transférés dans les communes politiques sont modestes. SG est le canton qui, avec son système de péréquation uniquement vertical, offre le soutien le plus fort aux communes à faible

En Suisse romande, la péréquation financière est nettement moins focalisée sur le soutien des communes à faible potentiel fiscal qu'en Suisse alémanique.

potentiel fiscal. Ce résultat s'explique en partie par une dotation minimale très élevée (93,5%), mais ce sont surtout les allocations qui continuent d'être versées dans le cadre d'un autre processus lié à la reconnaissance d'un besoin qui en sont à l'origine. Le taux des aides financières accordées par BE est plus bas que celui de SG, mais le volume de redistribution de ces deux cantons est analogue.

3.3 _ Effets incitatifs des transferts

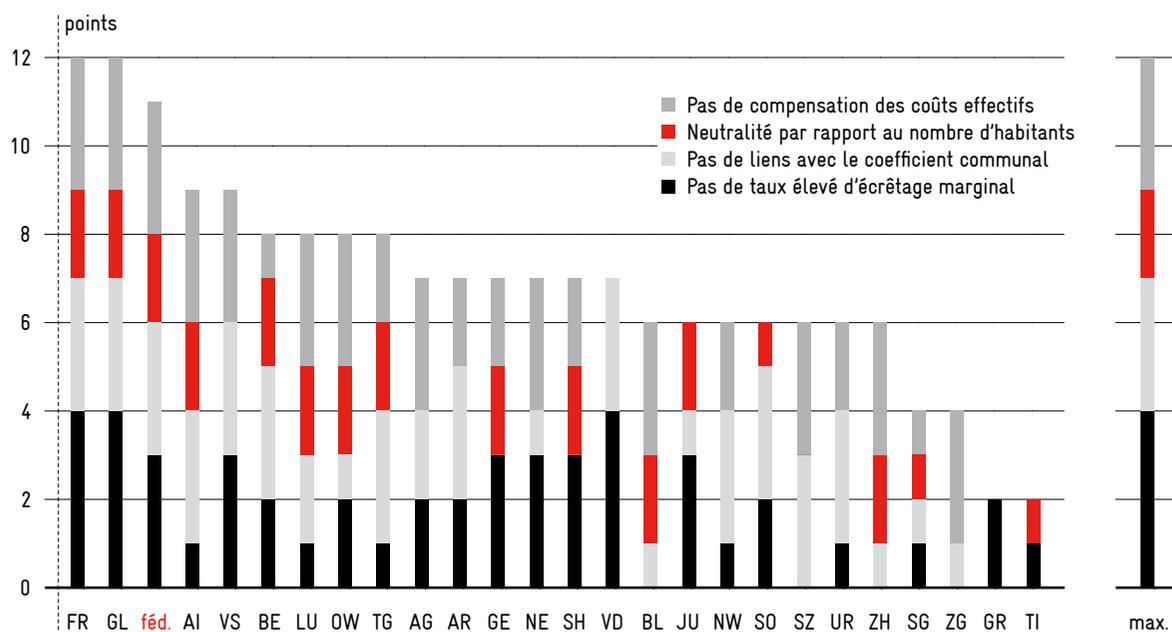
Cette section est consacrée à l'évaluation qualitative des systèmes de péréquation financière en relation avec les incitations erronées qui en découlent. Malgré des travaux de remaniement conséquents, ces distorsions restent encore nombreuses même si elles passent plus souvent inaperçues que celles qui découlaient des anciennes quasi-garanties de déficit. Quatre critères différents ont été retenus:

- Dans quelle mesure la péréquation des ressources soustrait les communes à la concurrence intercommunale? Le jugement est basé sur la comparaison des communes confrontées à un taux d'écrêtage marginal d'au moins 80%. Cette valeur n'est dépassée que dans les communes à faible potentiel fiscal car les cantons, pour la plupart, garantissent à celles-ci une dotation minimale ce qui, le plus souvent, fait que l'accroissement du potentiel fiscal propre (à hauteur de cette dotation minimale) est compensé intégralement par la suppression des allocations versées au titre de la péréquation des ressources. Dans certains cantons, le taux d'écrêtage peut atteindre des chiffres astronomiques dans les communes à fort potentiel fiscal, mais il n'atteint jamais 80%.
- Les transferts de la péréquation financière sont-ils d'une manière ou d'une autre liés au coefficient annuel communal? Dans les systèmes modernes de péréquation financière, la prise en considération du coefficient communal n'a rien perdu de son importance, que ce soit en tant qu'indication de charges élevées justifiant l'octroi d'allocations plus élevées ou que ce soit dans le cadre d'une règle sur le dumping fiscal prévoyant la suppression de tout transfert à une commune à faible potentiel fiscal si celle-ci abaisse son coefficient annuel en-dessous d'un certain seuil.
- Le montant des transferts par habitant est-il fonction du nombre d'habitants dans la commune? Une telle dépendance ne se justifie pas d'un point de vue économique. S'il s'avérait que les prestations fournies dans les communes comptant peu d'habitants coûtent plus cher en raison des dépenses fixes de l'administration communale, il s'imposerait de prévoir une fusion avec des communes voisines, mais il serait erroné de vouloir remédier à ce problème structurel en pérennisant cette inefficacité par un montant compensant ces «charges spécifiques dues à la petite taille». Il serait tout aussi erroné de prendre la mesure inverse, c'est-à-dire d'augmenter les allocations par habitant au prorata de la population en prenant modèle sur les charges de centre des communes

Dans les systèmes modernes de péréquation financière, la prise en considération du coefficient communal n'a rien perdu de son importance.

Figure 4

Effets incitatifs des transferts



Source: Avenir Suisse

comptant un grand nombre d'habitants: les éventuelles charges de centre de telles communes devraient être compensées (et peuvent l'être sans problème) explicitement et, en ces temps propices aux fusions de communes, il ne faudrait pas se fier à un indicateur aussi flou que le «nombre d'habitants» pour mesurer l'urbanité.

- Le montant de la compensation des charges (ou certains de ses éléments) est-il calqué sur les dépenses effectives? Si tel est le cas, l'incitation erronée est manifeste car les collectivités ne sont pas incitées à faire des économies lorsque tous les coûts effectifs sont compensés financièrement.

Dans ce classement partiel, les cantons de GL et FR obtiennent le nombre maximum de points, juste devant la NPF de la Confédération. Dans ces cantons, les résultats sont parfaits pour ce qui est des critères: «pas de liens avec le coefficient communal», «neutralité par rapport au nombre d'habitants», «compensation des coûts effectifs». Pour chacun de ces trois critères, les résultats d'une bonne moitié des cantons sont excellents. En ce qui concerne le taux d'écrêtage marginal, le tableau est nettement moins bon. Dans les cantons alémaniques, une zone neutre ou même une obligation contributive est en principe prévue immédiatement après la pleine compensation du déficit de ressources à hauteur de la dotation minimale (souvent très élevée). Il en résulte pour un nombre considérable de communes un taux d'écrêtage marginal maximal. Concrètement, on observe un taux d'écrêtage marginal de 100% dans plus de la moitié des communes alémaniques. Si elles partent de l'idée que des mesures visant

à accroître leur attrait économique ne permettront pas d'engranger des montants supérieurs à la dotation minimale, ces communes ne sont pas incitées à se battre pour parvenir à une assiette fiscale compétitive.

La Confédération et quelques cantons romands (BE, GE, JU, NE, VS) parviennent à de meilleurs résultats car même s'ils définissent une dotation minimale implicite ou explicite, ils peuvent réduire significativement le taux d'écrêtage marginal dans la région bénéficiant de cette dotation minimale par des processus de transfert non linéaires ou effectués selon deux couches différentes. Ces opérations ne sont toutefois possibles que par le versement d'allocations aux communes qui parviennent à atteindre la dotation minimale par eux-mêmes. Cela nécessite alors que l'on s'accommode d'une redistribution plus proche du principe de l'arrosoir. On ne peut éliminer un taux d'écrêtage marginal frisant les 100% qu'en renonçant complètement à la dotation minimale, ce qui est seulement pratiqué par deux cantons romands: le canton de VD prévoit pour les communes à faible potentiel fiscal une péréquation à un taux constant de 27% par rapport à la valeur moyenne tandis que le canton de FR a fixé ce taux à 23,5% – il en résulte un taux d'écrêtage marginal du même ordre de grandeur. Le canton de GL obtient le nombre maximal de points car il n'a besoin d'aucune péréquation des ressources en ce moment.

Les résultats obtenus en fonction des trois autres critères sont plus rapides à résumer:

- Dans 12 cantons, le coefficient communal joue encore un certain rôle dans le calcul des montants des transferts péréquatifs. Cela s'explique en partie par le maintien de systèmes insuffisamment adaptés dont le coefficient communal fait office d'indicateur direct ou indirect de charges (GE, NE, GR, OW, SG, SH, TI, ZH), et en partie également par sa prise en considération dans le cadre de règlements sur le dumping fiscal (BL, JU, LU, SH, TI, ZG).
- Dans 8 cantons (AG, AR, GR, NW, SZ, UR, VS, ZG), la péréquation financière avantage (de par la loi) les communes comptant un faible nombre d'habitants, et dans 3 cantons (SG, SO, TI), des avantages peuvent être consentis car le canton peut verser une allocation partielle pour faire face à des surcoûts structurels – résultant par exemple de la petitesse d'une commune. 2 cantons accordent des avantages aux communes comptant un grand nombre d'habitants: le canton de NE, de façon marginale, du fait que le nombre d'habitants est un indicateur partiel (de faible poids) pour le calcul des charges et le canton de VD beaucoup plus, car les deux tiers des transferts de péréquation directe sont redistribués de façon progressive au prorata du nombre d'habitants de chaque commune.
- 13 cantons compensent les coûts effectifs par des allocations directes ou indirectes dans au moins un domaine sectoriel. Souvent (AR, BE, GR, JU, SG, SH, SO, TG, UR, VD), cela concerne le financement de l'aide sociale que les communes ne peuvent guère influencer. Dans les cantons

On observe un taux d'écrêtage marginal de 100% dans plus de la moitié des communes alémaniques.

du TI et de SG, une péréquation (partielle) du coefficient communal est possible. Dans le canton de GE, les taux d'endettement des communes à faible potentiel fiscal sont pris partiellement en considération. Les cantons de BE et du TI se réservent la possibilité de diminuer les allocations aux communes bénéficiaires dont la situation financière est jugée trop confortable et dans les autres cantons (GR, JU, NW, VD, SO), les dépenses effectives dans d'autres domaines de tâches sont compensées.

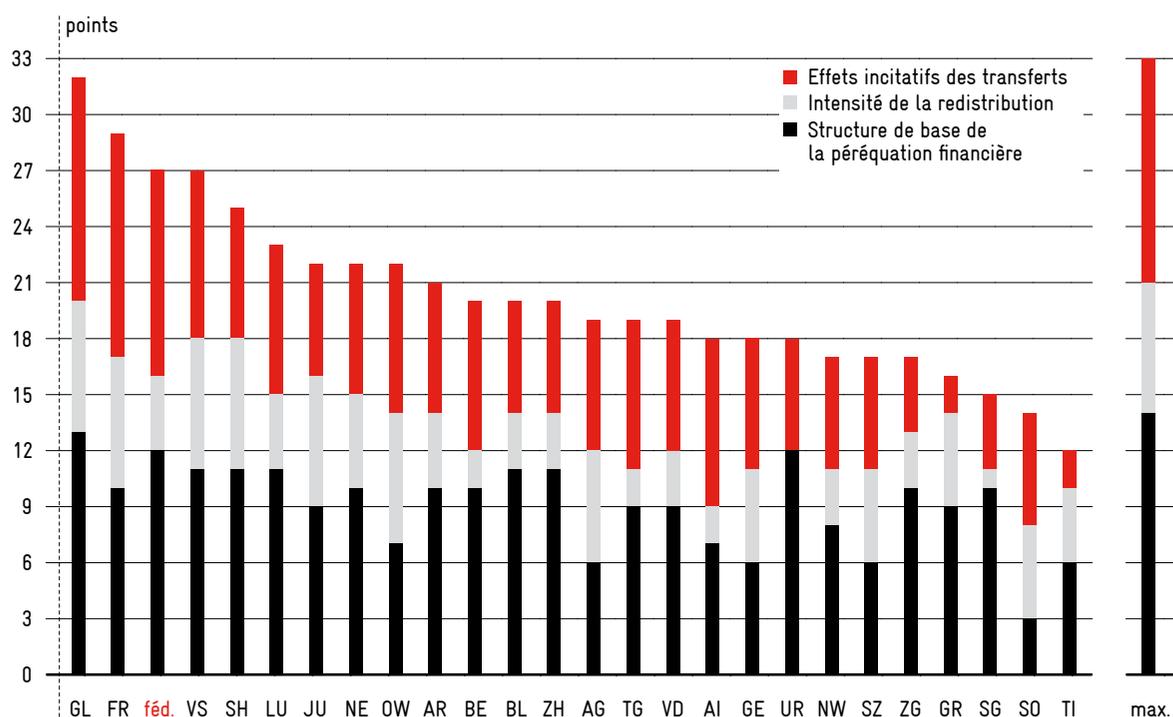
3.4 _ Classement général

Le classement général (figure 5) consolide les résultats des trois classements partiels et donne un aperçu général des forces et des faiblesses du système de péréquation de chaque canton.

En tête du classement

Le canton de GL arrive premier du classement général. Il illustre de manière exemplaire l'interdépendance entre structure communale et péréquation financière. Avant la réforme des communes de 2011, lorsque le canton comptait 68 collectivités territoriales interférentes, la péréquation financière se caractérisait par un enchevêtrement inextricable de transferts d'un montant bien souvent équivalent aux dépenses effectives, donnant des incitations erronées et vidant l'autonomie communale de tout sens. Si cette structure administrative avait été maintenue, il aurait été

Figure 5
Classement général



Source: Avenir Suisse

théoriquement possible, voire souhaitable, de parvenir à une péréquation financière répondant aux standards modernes qui aurait donné d'aussi bons résultats que dans le présent classement mais celle-ci n'aurait pas eu l'ombre d'une chance d'être acceptée sur le plan politique. En même temps, une réforme structurelle interne du système du bas vers le haut n'aurait pas été possible ou aurait été très laborieuse. Seule la restructuration radicale, du haut vers le bas, du paysage communal a permis la mise en vigueur d'un système de péréquation moderne et transparent qui ne crée pas d'incitations erronées majeures et ne nécessite (pour le moment) pas de compensation des disparités de ressources. Par conséquent, le canton de GL doit sa première place davantage à sa réforme structurelle pionnière qu'à une réforme particulièrement courageuse et judicieuse de sa péréquation financière.

Ce dernier aspect est par contre nettement plus pertinent pour le canton de FR qui se classe au deuxième rang. Jusqu'en 2010, la péréquation financière y était exclusivement indirecte car les subventions cantonales pour les dépenses communales et la participation financière des communes aux dépenses cantonales étaient déterminées en fonction de la capacité financière (calculée, comme cela est habituel, à partir des ressources et des charges). En 2011, ce système a été remplacé par un système radicalement nouveau comportant une péréquation horizontale des ressources et une compensation verticale des charges. Le caractère radical de la transformation opérée concerne les aspects suivants:

- La péréquation des ressources ne prévoit pas de dotation minimale et fonctionne de manière optimale grâce à un système simple, complètement symétrique et linéaire. Un taux constant de 23,5% de la différence à la moyenne du potentiel fiscal est appliqué, que la commune soit riche ou pauvre.
- La compensation des charges s'écarte nettement du paradigme appliqué presque partout (et auparavant également à FR) selon lequel de l'argent doit être essentiellement distribué aux régions structurellement faibles, par exemple pour compenser «les coûts d'éloignement» ou des difficultés dues à la topographie. Au contraire, une forte densité de population, un taux d'occupation élevé et une croissance démographique soutenue sont (entre autres) des paramètres qui ont des effets positifs sur l'indicateur synthétique des charges. La compensation des charges favorise par conséquent les centres.
- Malgré son changement drastique de régime dans sa nouvelle péréquation financière, le canton de FR n'a pas prévu de compensation des cas de rigueur (comme par exemple dans la NPF).

Dans le canton de FR la péréquation des ressources ne prévoit pas de dotation minimale et fonctionne de manière optimale grâce à un système simple, complètement symétrique et linéaire.

De même, les systèmes des cantons de SH et du VS sont bien classés – au même rang que la NPF de la Confédération ou juste après. Le système mis en place à SH a pour particularités de prévoir une dotation minimale relativement basse et une obligation contributive dès que celle-ci est dé-

passée et non plus seulement à partir d'un potentiel fiscal supérieur à la moyenne. Le fait que le VS obtienne quasiment partout les mêmes points que la NPF n'est pas surprenant: ce canton de montagne a révisé en profondeur son système en 2012 en le calquant sur la NPF. Les mêmes instruments ont été mis en vigueur, et par ailleurs, leur dotation, leur financement, la dotation minimale ainsi que la méthode de calcul des transferts sont analogues à ceux de la péréquation financière de la Confédération. Les seules différences par rapport à la NPF sont les suivantes: le système valaisan prévoit une réduction des allocations aux communes comptant un grand nombre d'habitants, redistribue les ressources un peu moins largement et tient compte des droits d'eaux des communes dans le calcul des ressources. Cette dernière observation vaut également pour l'autre grand canton de montagne des GR.

Le milieu du classement

17 cantons, de LU (23 points) à ZG (17 points), forment un groupe compact au milieu du classement, avec un score de plus de la moitié du nombre maximal de points. Comme nous l'avons dit précédemment, il ne faut pas se fier à ces bons résultats.

Le bon score de la NPF (au 3^e rang avec 27 points sur 33) est éloquent à cet égard puisque la NPF a fait l'objet de critiques dans le livre «Idées pour la Suisse» (Rühli 2013: p. 275 s.). Les scores du milieu du classement sont donc à la portée des cantons dont la péréquation présente des lacunes manifestes. En voici quelques exemples:

- ZH a le système de péréquation financière le plus récent de tous les cantons (refonte totale de la loi en vigueur depuis 2012). Néanmoins, en appliquant un taux d'écrêtage marginal de 100% pour les communes bénéficiaires (conjugué à une dotation minimale très élevée de 95% du potentiel fiscal moyen) et de 70% pour les communes donatrices (à partir d'un indice des ressources de 110%), il supprime plus que n'importe quel autre canton la concurrence intercommunale. Au final, le canton de ZH se positionne dans le milieu du classement et obtient 20 points.
- Le canton d'AG qui collabore dans ce domaine avec le canton de SO est le seul canton à fonctionner avec un système complètement mixte ne prévoyant pas de découplage entre la péréquation des ressources et la compensation des charges. Comme presque aucun effet incitatif erroné de dimension importante est à signaler dans le fonctionnement de la péréquation financière argovienne, ce canton se hisse, malgré cette lacune (et le fait de privilégier les communes comptant peu d'habitants), avec 19 points à une place dans le milieu du classement suivant ZH.
- VD obtient également 19 points alors que selon son système de péréquation financière (du moins jusqu'en 2018) deux tiers des transferts au titre de la «péréquation financière directe» ne correspondent pas à des montants compensatoires mais à une redistribution des ressources selon le critère «nombre d'habitants».

– GE arrive à 18 points et se place en fin de milieu du classement malgré un système très complexe composé de trois couches différentes d'éléments anciens et de compléments plus récents qui ont parfois des effets contradictoires. Il convient de relever un point positif: le faible taux d'écrêtage marginal tant dans le canton de GE que dans le canton de VD.

GE arrive à 18 points et se place en fin de milieu du classement malgré un système très complexe composé de trois couches différentes d'éléments anciens et de compléments plus récents.

Les derniers du classement

La nécessité de procéder à une refonte de la péréquation financière des quatre cantons en queue du classement n'en est donc que plus évidente.

Dans le canton des GR, ce sont essentiellement les effets incitatifs qui posent problème. Le besoin de réformer l'ensemble du système a été reconnu, mais la révision complète de la péréquation financière et de la répartition des tâches a échoué devant le peuple en 2010. Un projet de révision de la péréquation financière découplée de la répartition des tâches est en préparation.

Le canton de SG s'est doté d'un système que l'on peut qualifier de moderne dans son ensemble, mais il a assorti sa péréquation exclusivement verticale et déjà très étendue d'un autre système de subvention, ce qui crée des effets incitatifs erronés.

Le canton de SO travaille encore à l'heure actuelle avec un système mixte, complètement dépassé, avec parfois des allocations dépendantes des coûts effectifs, et une péréquation financière indirecte. La révision totale de la péréquation financière n'a pas encore franchi l'épreuve de l'acceptation politique.

Le canton du TI, qui obtient seulement 12 points, ferme le classement. Sa péréquation financière réunit tous les défauts, tous les «il ne faut pas» d'un système découplé. En effet, chacun de ses instruments est dépendant d'une manière ou d'une autre du coefficient communal. La péréquation financière indirecte joue toujours un rôle important. Par ailleurs, la limitation du coefficient communal a un effet incitatif erroné considérable sur les communes à faible potentiel fiscal tout en infligeant au canton des dépenses complémentaires de contrôle.

3.5 – Conclusions

Depuis la parution de l'étude d'Angelini et Thöny (2004), les cantons ont, pour la plupart, renouvelé entièrement leur système ou pour le moins procédé aux modifications qui s'imposaient, souvent en s'inspirant de la NPF de la Confédération qui n'est en vigueur que depuis 2008 mais dont les principes fondamentaux étaient déjà connus de nombreuses années auparavant. Presque partout aujourd'hui, la compensation des charges et la péréquation des ressources sont découplées et si les recettes effectives – autrement dit: non harmonisées – ne jouent plus aucun rôle dans aucun canton, les dépenses effectives n'ont une influence que dans quelques cantons. De nombreux cantons doivent encore considérablement améliorer leur système de péréquation financière pour mériter la qualification de «bonne

pratique». Les systèmes de péréquation sont souvent inutilement compliqués, comportent des éléments étrangers, récompensent les comportements dépensiers ou punissent les efforts pour faire des économies, encouragent le maintien de structures communales inefficaces et entraînent dans les communes à faible potentiel fiscal des taux d'écrêtage marginal élevés qui les découragent de s'en sortir par elles-mêmes. Ces faiblesses ne sont pas toujours dues à un manque de connaissance des principes d'une péréquation moderne, mais tiennent souvent aux processus politiques qui accompagnent l'élaboration et la révision de tels systèmes et qui nécessitent souvent des compromis et des concessions de toutes sortes pour que les projets soient aptes à rallier une majorité.

Aujourd'hui, si les recettes effectives – autrement dit: non harmonisées – ne jouent plus aucun rôle dans aucun canton, les dépenses effectives n'ont une influence que dans quelques cantons.

A quoi ressemblerait le système parfait?

De façon générale, une bonne pratique n'est pas une recette complètement inconnue. Il vaut la peine de rappeler les exigences requises pour une péréquation des ressources et une compensation des charges optimales.

Péréquation des ressources Imaginons une péréquation des ressources qui serait financée à 100% par les communes à fort potentiel fiscal et qui serait complètement symétrique et linéaire. En d'autres termes, elle permettrait une compensation systématique d'une certaine partie de l'écart par rapport au potentiel fiscal moyen. Ce «design» très simple présente de nombreux avantages:

- 01_ Les intérêts des communes donatrices ont le même poids que les intérêts des communes bénéficiaires ce qui permet de limiter la tendance à une extension rampante du système de transferts.
- 02_ La symétrie et la linéarité garantissent un financement des allocations aux communes à faible potentiel fiscal entièrement indépendant des disparités de potentiel fiscal dans le canton et pour un montant correspondant toujours exactement aux contributions des communes à fort potentiel fiscal; ce qui permet d'éviter l'alimentation d'un fonds de péréquation financière. De même, ce système permet de conserver une entière neutralité dans les cas de fusions de communes.
- 03_ Un tel système de péréquation permet une transparence maximale et ne requiert pas de comptabilité complexe ou d'intervention de l'exécutif ou du législatif cantonal.
- 04_ Toutes les communes ont la même incitation à augmenter leur assiette fiscale (c'est-à-dire à participer à la compétitivité pour la promotion économique) car le taux d'écrêtage marginal est en correspondance exacte avec le taux de péréquation. Cela permet d'éviter ce qui arrive dans la plupart des systèmes appliqués à l'heure actuelle, à savoir que les communes à faible potentiel fiscal sont peu incitées à améliorer leur situation, renforçant ainsi la tendance à creuser le fossé entre riches et pauvres malgré – ou plutôt en raison de – la péréquation des ressources.

Si, dans un canton, la majorité politique n'accepte pas de renoncer à une dotation minimale, il importe que celle-ci ne soit pas trop élevée et qu'elle ne soit versée par voie verticale que dans une seconde étape – après la péréquation horizontale entre les communes – afin de ne pas nuire à la transparence ou aux possibilités d'anticipation de ces transferts. Les dotations minimales touchant près de la moitié des communes, voire dépassant (nettement) cette proportion, sont absolument à éviter car une telle aide selon le principe dit de l'arrosoir n'a pas grande chose à voir avec la subsidiarité et constitue un frein sensible à la concurrence intercommunale.

Un système prévoyant une progression modérée (des allocations ou un écrêtage qui augmentent plus que proportionnellement par rapport à la différence au potentiel fiscal moyen) peut constituer une alternative à un modèle à deux niveaux avec la suppression linéaire des disparités et une dotation minimale et peut donner de bons résultats (autrement dit: une valeur de redistribution suffisante avec un taux d'écrêtage marginal modéré). Cependant, un système non linéaire ne peut garantir ni la concordance entre les allocations et les contributions des communes ni une neutralité en cas de fusion.

Les dotations minimales touchant la moitié des communes sont absolument à éviter car une telle aide constitue un frein sensible à la concurrence intercommunale.

Compensation des charges Une compensation optimale des charges devrait également être symétrique et horizontale. Symétrique signifie en l'occurrence: la compensation ne se limite pas aux allocations aux communes confrontées à des charges supérieures à la moyenne, mais comprend également le financement de ces transferts par des communes ayant des charges moins lourdes que la moyenne. Ce système a pour avantages d'être équitable, transparent et neutre en cas de fusion. Dans un système de péréquation symétrique, compenser séparément les diverses charges constitue, pour des raisons de transparence, une solution idéale. Cela peut certes conduire à des flux de transferts qui se superposent et semblent opposés, mais comme pour le découplage de la péréquation des ressources et la compensation des charges, cet argument n'est pas rédhibitoire.

La très grande majorité des cantons compense les charges de manière asymétrique. Lorsque les dépenses dépassent un certain seuil, la commune concernée reçoit du canton une compensation (partielle) et les communes confrontées à des charges inférieures à la moyenne ne sont pas assujetties à l'obligation de verser une contribution. Dans ces cas, il est à conseiller de n'appliquer qu'un seul indicateur synthétique des charges calculé à partir de plusieurs paramètres. La transparence en pâtit quelque peu car il n'est plus aussi facile (surtout dans les systèmes non linéaires) de déterminer quelle charge est compensée et à quel taux, mais cela rétablit en contrepartie une certaine symétrie puisqu'il est désormais possible par exemple de compenser une charge supérieure à la moyenne due à des facteurs géotopographiques par une charge moins lourde que la moyenne due à des facteurs sociodémographiques. La neutralité par rapport aux fusions s'en trouve renforcée. Par contre, en cas de compen-

sation séparée et asymétrique de plusieurs éléments dans le poste des charges, le risque d'effectuer des transferts inutilement élevés conduisant à un bouleversement de la répartition initiale des charges est important.

01 _Avec la péréquation financière intercommunale, les cantons disposent d'un instrument essentiel pour encourager des politiques publiques durables dans l'ensemble des communes de la Suisse. Cinq ans après l'introduction de la nouvelle péréquation financière de la Confédération qui sert de modèle à de plusieurs cantons, d'importantes lacunes demeurent dans de nombreux systèmes cantonaux.

02 _Une analyse complète de tous les systèmes cantonaux de péréquation financière met au jour ces lacunes. Pour la première fois, ces systèmes ne sont pas simplement classés par types différents, mais font l'objet d'une évaluation et d'une comparaison en fonction du volume des transferts redistribués et de leurs effets incitatifs erronés.

03 _Plusieurs résultats devraient surprendre aussi bien le lecteur averti que le profane intéressé. Pour ne prendre qu'un exemple: en raison de la péréquation financière, plus de la moitié des communes de la Suisse alémanique n'a aucun intérêt à accroître ses recettes fiscales; en Suisse romande par contre, cette observation ne vaut que pour une commune sur vingt.