

La péréquation financière

Utilisation des compensations sociodémographiques dans les cantons

Mémoire de Master soumis à l'
Université de Berne

Sous la direction de : **Prof. Dr. Andreas Ladner**

Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

de:

Stefania Ferrari
de Rüschegg (BE)
07-601-297

Berne, 29 mai 2013

Résumé

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) au niveau fédéral de 2008 a introduit des compensations pour les charges excessives sociodémographiques et des villes-centres (CCS) des cantons. Les montants versés par la Confédération sont sans affectation spécifique. Cependant, les cantons sont invités à adopter des systèmes afin de garantir que les fonds compensatoires parviennent aux échelons qui assument effectivement les charges. Le but de ce travail est d'analyser comment les cantons destinataires des CCS disposent des contributions qui leurs sont allouées et de voir s'ils renforcent le nouveau système national de compensation des charges sociodémographiques au niveau cantonal.

L'analyse montre que tous les cantons enregistrent les compensations comme des recettes générales, et que celles-ci ne sont pas utilisées de manière particulière. Ce résultat est conforme avec la théorie selon laquelle les destinataires essaient de maximiser les moyens courants disponibles sans affectation spécifique, qui desserrent la contrainte budgétaire.

Concernant les systèmes cantonaux de compensation, des neuf cantons destinataires des CCS, huit ont adopté des compensations des charges de ville-centre, mais seulement trois prévoient des compensations pour les charges sociodémographiques. Les systèmes cantonaux sont caractérisés par les préférences et les spécificités locales : les indicateurs choisis pour définir les charges et les montants alloués varient fortement. Les cantons ont adopté et donc renforcé de façon partielle le système des compensations CCS de la RPT.

Table des matières

RESUME.....	II
TABLE DES MATIERES	III
TABLE DES ANNEXES.....	IV
TABLE DES FIGURES.....	V
LISTE DES ABBREVIATIONS.....	VI
1 INTRODUCTION	1
2 PROBLEMATIQUE.....	3
2.1 HISTORIQUE : FEDERALISME ET PEREQUATION FINANCIERE.....	3
2.2 LA RPT EN BREF.....	4
2.3 OBJECTIF DU MEMOIRE ET QUESTION DE RECHERCHE	6
2.4 METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE.....	7
3 LA COMPENSATION DES CHARGES.....	9
3.1 BASES THEORIQUES DE LA COMPENSATION DES CHARGES	10
3.1.1 <i>Critères distinctifs des transferts</i>	10
3.1.2 <i>Modèles de compensation des charges</i>	12
3.2 COMPENSATION DES CHARGES EXCESSIVES SOCIODEMOGRAPHIQUES	13
3.2.1 <i>Structure des CCS</i>	13
3.2.2 <i>Choix des indicateurs</i>	14
3.3 LE ROLE DES COMMUNES ET DES VILLES	20
4 UTILISATION DES CCS ET SYSTEMES DE PEREQUATION CANTONAUX.....	23
4.1 LES CANTONS AVEC CCS-AC	24
4.1.1 <i>Berne</i>	25
4.1.2 <i>Jura</i>	30
4.1.3 <i>Neuchâtel</i>	32
4.1.4 <i>Schaffhouse</i>	35
4.1.5 <i>Tessin</i>	38
4.2 CANTONS AVEC CCS-AC ET CCS-F	40
4.2.1 <i>Bâle-Ville</i>	41
4.2.2 <i>Genève</i>	43
4.2.3 <i>Vaud</i>	46
4.2.4 <i>Zurich</i>	49
5 ANALYSE DES RESULTATS.....	53
5.1 PREMIERE QUESTION : UTILISATION DES CCS.....	53

5.2	DEUXIEME QUESTION : SYSTEMES DE COMPENSATION DES CHARGES CANTONALES	54
5.2.1	<i>Résumé des résultats</i>	54
5.2.2	<i>Discussion des résultats</i>	58
5.2.3	<i>Réponse</i>	61
6	CONCLUSION	62
	BIBLIOGRAPHIE	64
	CONFEDERATION	64
	CANTONS : DOCUMENTS ADMINISTRATIFS ET BASES LEGALES	66
	AUTRES DOCUMENTS.....	70
	INTERVIEWS ET CONTACTS	70
	ANNEXE	VII

Table des annexes

ANNEXE 1 : MEMBRES DU GROUPE DE PROJET 12.....	VII
ANNEXE 2 : INTERVIEW AVEC M. ROLAND FISCHER DU 15.04.2013	VIII
ANNEXE 3 : E-MAIL DE REQUETE D'INFORMATION AUX AUTORITES.....	IX

Table des figures

FIGURE 1 : RPT : PAIEMENTS AU TITRE DE LA COMPENSATION PAR HABITANT, 2008.....	5
FIGURE 2 : DELIMITATION DES CHARGES EXCESSIVES.....	14
FIGURE 3 : VUE D'ENSEMBLE DES RESULTATS ECOPLAN	18
TABLEAU 1 : PEREQUATION FINANCIERE VS. COMPENSATION DES CHARGES	9
TABLEAU 2 : COMPARAISON DE LA SYSTEMATIQUE DU RAPPORT SUR LES CENTRES URBAINS ET LES INSTRUMENTS DE LA RPT.....	17
TABLEAU 3 : COMPATIBILITE DES SYSTEMES DE PEREQUATION CANTONAUX ET DES REFORMES PREVUES AVEC LA RPT, EN 2001	23
TABLEAU 4 : BERNE - DONNEES FONDAMENTALES DE LA PEREQUATION 2011.....	25
TABLEAU 5 : BERNE - INDICATEURS DES CCS-AC EN 2011 ET CCS-F EN 2010.....	26
TABLEAU 6 : JURA - DONNEES FONDAMENTALES DE LA PEREQUATION 2011	30
TABLEAU 7 : JURA - INDICATEURS DES CCS-AC EN 2011.....	30
TABLEAU 8 : NEUCHATEL - DONNEES FONDAMENTALES DE LA PEREQUATION 2011	33
TABLEAU 9 : NEUCHATEL - INDICATEURS DES CCS-AC EN 2011	33
TABLEAU 10 : SCHAFFHOUSE - DONNEES FONDAMENTALES DE LA PEREQUATION 2011	35
TABLEAU 11 : SCHAFFHOUSE - INDICATEURS DES CCS-AC EN 2011	36
TABLEAU 12 : TESSIN - DONNEES FONDAMENTALES DE LA PEREQUATION 2011	39
TABLEAU 13 : TESSIN - INDICATEURS DES CCS-AC EN 2011.....	39
TABLEAU 14 : BALE-VILLE - INDICATEURS DES CCS EN 2011	41
TABLEAU 15 : BALE-VILLE - DONNEES FONDAMENTALES DE LA PEREQUATION 2011.....	42
TABLEAU 16 : GENEVE - DONNEES FONDAMENTALES DE LA PEREQUATION 2011	43
TABLEAU 17 : GENEVE - INDICATEURS DES CCS EN 2011.....	44
TABLEAU 18 : VAUD - DONNEES FONDAMENTALES DE LA PEREQUATION 2011	46
TABLEAU 19 : VAUD - INDICATEURS DES CCS EN 2011	46
TABLEAU 20 : ZURICH - DONNEES FONDAMENTALES DE LA PEREQUATION 2011	49
TABLEAU 21 : ZURICH - INDICATEURS DES CSS EN 2011	49
TABLEAU 22 : RESUME DES RESULTATS – FORME	55
TABLEAU 23 : MONTANTS DES COMPENSATIONS DES CHARGES FEDERALES ET CANTONALES	56
TABLEAU 24 : RESUME DES RESULTATS - INDICATEURS.....	56

Liste des abréviations

AFF	ADMINISTRATION FEDERALE DES FINANCES				
AL	ALINEA				
ART	ARTICLE				
CCS	COMPENSATION DES CHARGES EXCESSIVES DUES A DES FACTEURS SOCIODEMOGRAPHIQUES				
CCS-AC	COMPENSATION DES CHARGES EXCESSIVES DUES A DES FACTEURS SOCIODEMOGRAPHIQUES – INDICATEURS A, B ET C : PAUVRETE, STRUCTURE D’AGE ET INTEGRATION DES ETRANGERS				
CCS-F	COMPENSATION DES CHARGES EXCESSIVES DUES A DES FACTEURS SOCIODEMOGRAPHIQUES – INDICATEUR F : VILLES-CENTRES				
CCG	COMPENSATION DES CHARGES EXCESSIVES DUES A DES FACTEURS GEO-TOPOGRAPHIQUES				
CdC	CONFERENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX				
CdF	CONFERENCE DES DIRECTRICES ET DIRECTEURS CANTONAUX DES FINANCES				
CF	CONSEIL FEDERAL				
CHF	FRANC SUISSE				
DATEC	DEPARTEMENT FEDERAL DE L’ENVIRONNEMENT, DES TRANSPORTS, DE L’ENERGIE ET DE LA COMMUNICATION				
DFF	DEPARTEMENT FEDERAL DES FINANCES				
Etc.	ETCETERA				
IFD	IMPOT FEDERAL DIRECT				
LIT.	LITTERA				
N.D.	NON DISPONIBLE				
RPT	REFORME DE LA PEREQUATION FINANCIERE ET DE LA REPARTITION DES TACHES				
SECO	SECRETARIAT D’ETAT A L’ECONOMIE				
LES CANTONS					
AG	ARGOVIE	GR	GRISONS	SZ	SCHWYTZ
AI	APPENZEL RHODES-INTERIEURES	JU	JURA	TG	THURGOVIE
AR	APPENZEL RHODES-ÉXTERIEURES	LU	LUCERNE	TI	TESSIN
BE	BERNE	NE	NEUCHATEL	UR	URI
BL	BALE-CAMPAGNE	NW	NIDWALD	VD	VAUD
BS	BALE-VILLE	OW	OBWALD	VS	VALAIS
FR	FRIBOURG	SG	SAINT-GALL	ZG	ZOUG
GE	GENEVE	SH	SCHAFFHOUSE	ZH	ZURICH
GL	GLARIS	SO	SOLEURE		

1 Introduction

Le 1^{er} janvier 2008 la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) est entrée en vigueur. Cette réforme remédie au manque de transparence et d'efficacité de l'ancien système et crée un nouveau système de péréquation plus dynamique et plus proche du citoyen. Premièrement, le renforcement du principe de subsidiarité et la claire distribution des tâches revitalisent le fédéralisme suisse et permettent à la Confédération et aux cantons de se concentrer sur leurs missions essentielles. Deuxièmement, la nouvelle péréquation financière basée sur les ressources et la compensation des charges permet de rétablir un équilibre juste entre les cantons. Enfin, le nouveau système permet aux cantons une grande autonomie : alors qu'avec l'ancien système 75% des subventions était à affectation spécifique, le nouveau système offre aux cantons la liberté de fixer leurs priorités (DFF & CdC, 2007, p. 2-8). En effet, les fonds versés aux cantons, tant ceux de la péréquation des ressources que ceux pour la compensation des charges, ne sont pas subordonnés à une affectation déterminée (art. 6 al. 2 et art. 9 al. 4 PFCC). La RPT a en outre introduit un élément nouveau : la compensation des charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques (CCS). La Confédération a reconnu avec ces compensations les charges majeures découlant de la structure sociale, ainsi que les charges particulières supportées par les villes et les communes urbaines.

La RPT a donc fortement simplifié le système au niveau fédéral. Les nouveaux mécanismes de péréquation sont clairs et transparents. Cependant, si avec l'ancien système il était possible de savoir exactement comment, et dans quels domaines, les fonds alloués par la Confédération étaient utilisés (même si cela a créé des stimulants inopportuns), on perd à présent une vue détaillée. La péréquation entre les cantons et la Confédération est claire, mais on ne sait pas comment les fonds sont utilisés par les cantons. Ceci est valable également pour les compensations liées à des facteurs spécifiques, comme celles sociodémographiques. Avec la RPT, la responsabilité de faire parvenir les fonds compensatoires aux échelons qui assument les charges en question, est exclusivement réservée aux cantons. Afin que la nouvelle péréquation et la compensation des charges soient vraiment effectives, il est fondamental que les cantons adoptent des systèmes de péréquation similaires (CF, 2001, p. 2387).

Les objectifs de ce mémoire sont doubles: d'une part, découvrir comment les cantons disposent des compensations qui leurs sont destinées. De l'autre, déterminer si ces cantons ont

adopté des systèmes de compensation de charges similaires à ceux entre la Confédération et les cantons, renforçant ainsi les mesures adoptées au niveau fédéral. La recherche sera basée sur les compensations des charges sociodémographiques et des villes-centres (CCS) et sur les cantons destinataires de ces fonds, étant un facteur nouveau et débattu de la compensation des charges. En effet, bien que l'utilisation des CCS et l'adaptation des péréquations cantonales soient pertinentes pour l'effectivité de la RPT, ces deux aspects n'ont pas été analysés dans la première évaluation complète de l'efficacité de la RPT publiée (CF, 2010), car, comme mentionné ci-dessus, ils concernent les cantons eux-mêmes et non pas directement la Confédération. Le but de ce travail sera d'essayer de remédier à cette lacune.

Dans la première partie du travail, une introduction générale sur la RPT sera donnée afin de comprendre le contexte des CCS. Ensuite, le modèle de compensation des charges sera décrit en détail : avec une base théorique d'abord, puis le système des CCS, leur structure et le choix des indicateurs pour les mesurer seront expliqués. Dans ce contexte, le rôle des villes et des communes sera brièvement analysé. Ces acteurs ne sont notamment pas destinataires directs des CCS, mais ils sont concernés par la RPT, car ils assument une partie des charges excessives sociodémographiques. La partie centrale de ce travail, c'est-à-dire l'analyse des cantons destinataires des CCS se déroulera dans le chapitre suivant. Pour chaque canton sera recherché l'utilisation des fonds de compensation CCS et les systèmes de compensation des charges cantonales analysées. Les résultats seront résumés et discutés dans la part finale du travail.

2 Problématique

2.1 Historique : fédéralisme et péréquation financière

Fédéralisme – subsidiarité – solidarité : ces principes fondamentaux inscrits dans la Constitution fédérale¹, et intimement liés entre eux, sont à la base de l'État Suisse. Le fédéralisme suisse est caractérisé par la volonté des diverses régions d'atteindre des objectifs communs et une identité propre en sauvegardant les particularités de chaque canton. Ce système implique la délégation de compétences aux collectivités décentralisées (cantons et communes), basé sur le principe de subsidiarité (AFF, 2008, p.1). Dès 1848, avec l'adoption de la Constitution et le passage à l'État fédéral, il fallait trouver un équilibre entre la souveraineté des cantons et celle du nouvel État. Pour maintenir l'identité commune et pour assurer une offre de base de prestations publiques équilibrées dans tous les cantons, la Confédération a d'abord soutenu financièrement les régions décentralisées. Le nombre des tâches étatiques s'est considérablement accru² depuis 1848, mais cette évolution n'a pas été suivie par un développement similaire du fédéralisme, et elle a été accompagnée d'une tendance à accroître l'importance de l'État central au détriment des cantons. La situation résultante était marquée par un enchevêtrement progressif et confus des tâches et de leur financement entre les cantons et la Confédération. Parallèlement, les disparités régionales en termes de prospérité se sont aggravées (DFP & CdC, 2004, p. 1-3 ; DFP & CdC, 2007, p. 5-6). La loi sur la péréquation financière basée sur la Constitution du 1958 prévoyait des transferts et subventions aux cantons en fonction de leur capacité financière. Ce système de transferts avec affectation spécifique avait des effets compensatoires qui sont devenus progressivement ingérables et exposaient les cantons financièrement faibles à des stimulants inopportuns, qui résultaient dans un emploi inefficace des ressources (AFF, 2008, p.1-2). Une réforme du fédéralisme suisse est entamée seulement en 1999, avec l'adoption de la nouvelle Constitution fédérale et l'introduction d'une conception moderne d'interdépendance entre la Confédération et les cantons : le fédéralisme coopératif. La RPT peut être définie comme la deuxième étape de cette réforme. Elle a été acceptée par le peuple en 2004 et est entrée en vigueur en 2008. Avec la RPT, le principe de subsidiarité qui a toujours été déterminant pour la répartition des tâches, a finalement été ancré dans la Constitution, sous l'art. 5a CST: « *L'attribution et l'accomplissement des tâches étatiques se fondent sur le principe de*

¹ Art. 1 et titre 3 al. 5a ; préambule CST.

² Par exemple dans le domaine des infrastructures, de la politique sociale, conjoncturelle, etc.

subsidiarité » (DFF & CdC, 2004, p. 1-3). La RPT reflète les trois principes de fédéralisme, subsidiarité et solidarité dans leur essence, et a contribué à moderniser la Suisse. Les mécanismes et objectifs de la RPT seront brièvement exposés dans le chapitre suivant.

2.2 La RPT en bref

L'objectif primaire de la RPT est d'« investir les deniers publics à meilleur escient et [d'] améliorer l'efficacité des prestations étatiques » (DFF & CdC, 2007, p. 7). Pour atteindre cet objectif la RPT intervient avec plusieurs instruments sur deux plans : les tâches et les finances publiques.

La nouvelle répartition des tâches publiques était essentielle pour l'augmentation de transparence et l'efficacité de la nouvelle péréquation financière. Avant la RPT, il existait de nombreux domaines dans lesquels les compétences se recoupaient et les responsabilités n'étaient pas claires. La RPT a reformé avant tout les compétences, avec une répartition claire, basée sur les principes de subsidiarité et d'équité fiscale, et sur les tâches entre la Confédération et les cantons. Les tâches encore assumées en commun ont elles aussi été réglées d'une façon plus claire. Enfin, la RPT a renforcé et réglé la collaboration intercantonale (DFF & CdC, 2007, p. 17-28).

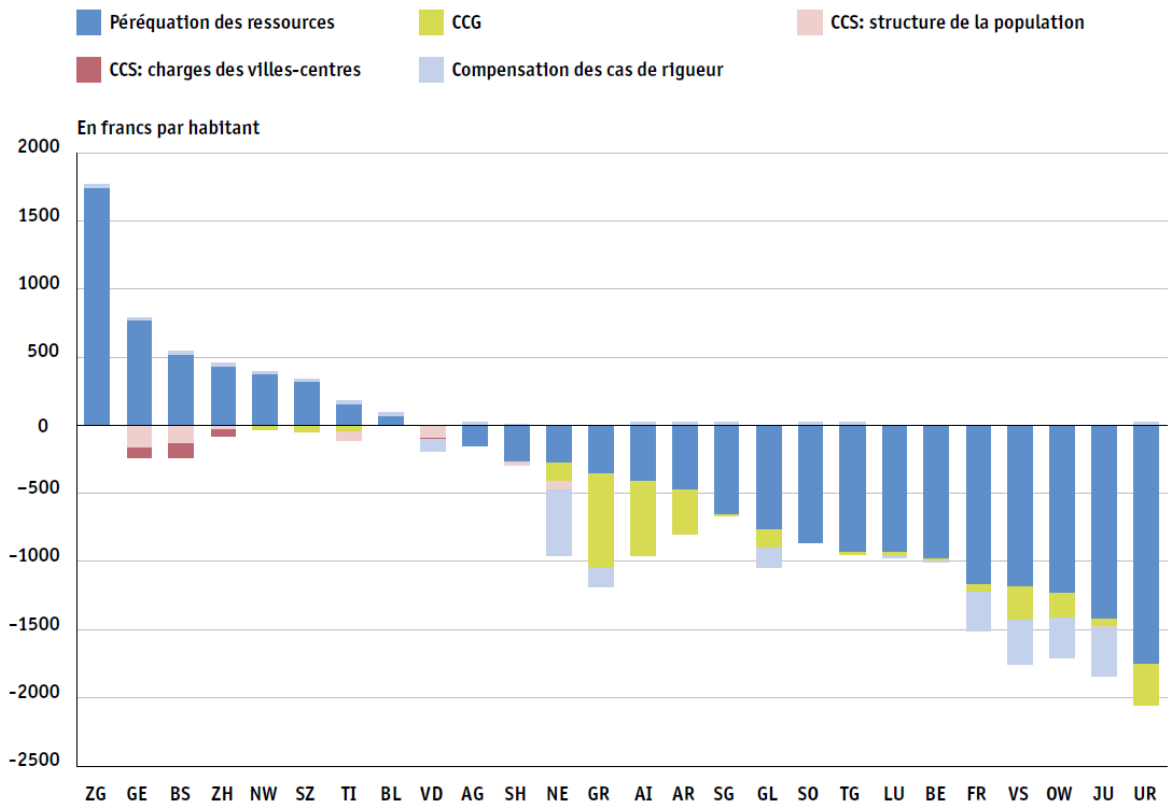
Le second domaine, c'est-à-dire les finances publiques, a changé radicalement avec la RPT. Dans l'ancien système, la péréquation était calculée en fonction de la capacité financière des cantons selon les indicateurs suivants : le revenu cantonal et la capacité fiscale, qui dépendaient des recettes, la charge fiscale et les charges structurelles inhérentes aux régions de montagne, qui dépendaient des charges. Ce mélange des indicateurs empêchait de gérer le système en fonction des besoins réels. Avec la RPT, la péréquation se base seulement sur le potentiel des ressources des cantons en mettant un minimum de moyens financiers à disposition des cantons. Les charges structurelles excessives sont compensées avec un deuxième mécanisme financé entièrement par la Confédération. À la compensation des charges des régions de montagne (facteurs géo-topographiques CCG) s'ajoute en plus une compensation des charges liées aux facteurs sociodémographiques et des villes-centres (CCS) (DFF & CdC, 2007, p. 11-16). La compensation ne vise pas à indemniser les charges excessives en général, mais seulement les pics de charges : elle ne couvre pas complètement les dépenses, mais s'élève à environ 341 millions CHF (en 2008) par instrument (DFF & CdC, 2007, p. 11-16 ; DFF & CdC, 2004a, p. 18). Ni la péréquation des ressources, ni la

compensation des charges, sont subordonnées à une affectation déterminée (art. 6 al. 2 et art. 9 al. 4 PFCC). Finalement, la RPT prévoit un dernier mécanisme de compensation pour les cas de rigueur : notamment, la situation des cantons à faible capacité financière ne doit pas être péjorée par le passage au nouveau système. Cette mesure a une durée maximale de 28 ans (DFF & CdC, 2007, p. 12).

Comme montré sur la figure suivante, le système actuel pondère les ressources plus fortement que les charges excessives. Les destinataires des CCS, en particulier pour les charges des villes-centres, sont souvent des payeurs nets du système de péréquation. Au contraire, les destinataires des CCG sont souvent des bénéficiaires nets (Ecoplan, 2010, p. 31).

Figure 1 : RPT : paiements au titre de la compensation par habitant, 2008.³

Estimation sur la base des données de 2006 (+ = charges, - = allègement pour le canton)



Légende:

CCG: compensation des charges excessives dues à des facteurs géotopographiques
 CCS: compensation des charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques

Source: AFF/La Vie économique

³ AFF/ La Vie économique. In Fischer, 2007, p. 55.

Bien que la RPT se limite à régler la péréquation entre les cantons et la Confédération, le Conseil Fédéral met déjà en évidence dans son premier message concernant la RPT en 2001, que « [l]a RPT ne déploiera pleinement ses effets que si les systèmes cantonaux de péréquation financière et de compensation des charges visent les mêmes objectifs » (CF, 2001, p. 2387). Ce facteur est très important en particulier pour la CCS, car non seulement les cantons assument ces charges, mais aussi les communes et les centres urbains. Le Conseil Fédéral insiste que « seul des systèmes cantonaux de compensation des charges fonctionnant selon le même modèle permettent de garantir que les fonds compensatoires parviennent aux échelons qui assument les charges en question » (CF, 2001, p. 2387).

2.3 Objectif du mémoire et question de recherche

La RPT a donc fortement simplifié le système au niveau fédéral et les nouveaux mécanismes de péréquation sont clairs et transparents. L'autonomie financière cantonale, basée sur les principes du fédéralisme, de la solidarité et, en particulier, de la subsidiarité, a été renforcée. L'absence d'affectation spécifique des fonds garantit aux cantons une ample marge de manœuvre, mais en même temps, empêche une vue d'ensemble sur leur utilisation. Ce fait est particulièrement intéressant pour les compensations des charges excessives, qui sont les seules compensations liées à des indicateurs spécifiques, et non pas aux ressources financières des cantons. Bien que selon la loi, les cantons n'aient aucune obligation d'utiliser les fonds dans un secteur particulier, il est intéressant de savoir comment les cantons utilisent ces contributions. Les compensations des charges dues à des facteurs sociodémographiques (CCS) sont particulièrement intéressantes pour cette recherche, en tant qu'élément nouveau de la compensation des charges, et par la diversité de ses indicateurs. Les CCS ont notamment des indicateurs relatifs à la structure de la population (CCS-AC), à la pauvreté (A), à la structure d'âge (B) et à l'intégration des étrangers (C). De plus il s'ajoute une compensation pour les charges des villes-centres (CCS-F), qui est évalué avec les indicateurs suivants : taille de la commune, densité de l'habitat et taux d'emploi (chapitre 3 OPFCC). Au total en 2011⁴, neuf cantons sont destinataires des CCS, dont quatre (Zurich, Bâle-Ville, Vaud et Genève) reçoivent aussi des compensations CCS-F. L'objectif de ce mémoire sera de répondre avant tout à cette première question de recherche :

⁴ 2011 est l'année de référence pour ce travail, car les données sont les plus complètes et les plus récentes à disposition.

Q. 1 : Comment disposent les cantons destinataires des CCS des contributions qui leurs sont allouées?

Puisque la RPT offre une marge de manœuvre exceptionnelle aux cantons, il est intéressant d'approfondir l'analyse et de voir si les cantons destinataires des CCS ont développé leurs systèmes de péréquation cantonale et de compensations des charges sociodémographiques dans la même direction que le système fédéral, comme le Conseil Fédéral l'encourageait dans son premier message concernant la RTP. La deuxième question de recherche est la suivante :

Q. 2 : Est-ce que les cantons destinataires des CCS renforcent le nouveau système de compensation des charges sociodémographiques national au niveau cantonal ?

2.4 Méthodologie de la recherche

La méthode de recherche de ce mémoire est qualitative. Il s'agira principalement d'analyser des données, des documents officiels, et de contacter les autorités compétentes lorsque nécessaire.

Avant d'analyser l'utilisation des CCS dans les cantons, il est requis de clarifier plusieurs aspects des CCS au niveau fédéral et d'établir une vision plus claire du système de compensation. Le choix des indicateurs est un premier facteur à approfondir : comment ont-ils été sélectionnés et argumentés ? Est-ce que les villes et les communes ont joué un rôle dans les discussions et le choix des indicateurs ? Un deuxième facteur à évaluer concerne les attentes liées aux indicateurs : la RPT se base sur l'idée que le fond ne doit pas avoir d'affectation spécifique, y compris les CCS, même si celles-ci sont calculées avec des indicateurs précis. Mais y avait-il tout de même des attentes concernant leur utilisation ? Par exemple, est-ce que les villes-centres touchées par les charges excessives s'attendaient de recevoir une partie des CCS, en particulier celles liées à l'indicateur F ? Enfin, un dernier point à clarifier concerne le flux financier des cantons à fort potentiel de ressources qui sont destinataires des CCS. Est-ce que les paiements pour la péréquation et les compensations des charges sont deux flux financiers séparés ou sont-ils payés net ? Par exemple, le canton de Zurich reçoit en 2013 ca. 74 millions CHF de CCS et doit verser ca. 437 millions CHF de

péréquation sur la base des ressources : y a-t-il vraiment ces deux flux ou bien le canton paye-t-il directement 363 millions net ? Cette question se pose en 2013 pour la plupart des cantons destinataires des CCS. Tous ces facteurs pourraient en effet avoir une influence sur l'utilisation possible des fonds.

Pour répondre à la première question sur l'utilisation des CCS dans les cantons, il sera d'abord nécessaire d'analyser les informations disponibles dans les documents administratifs et les comptes. Si les informations recueillies ne sont pas suffisantes, alors des contacts avec les responsables des finances cantonales ou avec les responsables des secteurs intéressés ont été pris. Pour la deuxième question, une base théorique pour établir des critères de comparaison de la forme et de la structure des divers systèmes de compensation est d'abord nécessaire. Les indicateurs des CCS fournissent ensuite le paramètre de comparaison pour le contenu. La législation cantonale constitue la première source d'information pour l'analyse. Les règles et les principes fondamentaux nécessitent notamment une base juridique : exactement comme au niveau fédéral, chaque canton règle la péréquation financière sur son territoire. Après avoir décrit les systèmes cantonaux, ceux-ci sont résumés et comparés avec le système des CCS de la RPT. Ce travail se concentre sur les systèmes de péréquation cantonale, qui comme souhaité par le Conseil Fédéral devraient être adaptés à la RPT. Etant donné la grande variété de subventions et d'aides différentes possibles, de même que pour des raisons de temps et de volume de travail, l'analyse se limite aux compensations des charges mentionnées dans les textes de loi de la péréquation cantonale. D'autres éléments similaires (comme des subventions spécifiques par exemple) et d'autres textes de loi ne sont pas considérés. Des informations plus complètes sur les différents types de financement et de compensation des charges dans les agglomérations, sont disponibles dans une étude approfondie d'Ecoplan, publiée en 2010⁵. Afin d'avoir des informations complètes sur les données financières, l'année de référence choisie pour ce travail est l'année 2011.

Afin de répondre aux questions posées il est important d'avoir une vue d'ensemble et une description détaillée de l'utilisation des CCS, de même que des systèmes actuels de compensation des charges cantonaux.

⁵ L'étude approfondie se concentre sur les agglomérations de Zurich, Berne et Fribourg.

3 La compensation des charges

Avant de décrire en détail le système de compensation des charges CCS selon la théorie, et en pratique, il est utile d'expliquer la différence entre la péréquation financière et la compensation des charges. Les spécificités de ces deux instruments se résument brièvement dans le tableau suivant.

Tableau 1 : Péréquation financière vs. Compensation des charges

	Dépenses	Recettes
Compétence et autonomie	Tâches propres et déléguées <i>Compétences propres</i>	Subventions, transferts et attribution des impôts <i>Propre génération des recettes</i>
Externalités	Phénomène de spill over	Externalités fiscales
Compensation	Disparités fiscales – besoin financier	Disparités fiscales – potentiel des ressources
Instrument	→ <u>Compensation des charges</u>	→ Péréquation financière

Source : Mischler, 2009, p. 48; traduction de l'auteur

La péréquation financière au sens strict traite des transferts intergouvernementaux, qui visent à cibler directement la réduction des disparités entre les territoires. La compensation des charges est une forme particulière de péréquation financière, qui a pour objet la réduction des disparités sur le plan des dépenses des budgets locaux. La compensation des charges complète la péréquation financière basée sur le potentiel des ressources entre les autorités locales, avec pour but de réduire les disparités fiscales causées par des besoins financiers (Mischler⁶ 2009, p. 3, 48, 61).

De plus, la péréquation financière directe des ressources et la compensation des charges peuvent être distinguées de la péréquation financière indirecte, qui représente un transfert avec deux composants différents. D'une part, il y a les objectifs d'incitation sous la forme de subventions, d'autre part il y a aussi une composante de compensation financière, liée aux transferts. Des collectivités locales financièrement faibles reçoivent ainsi des paiements relativement plus élevés en comparaison avec les zones financièrement solides. La compensation financière est effectuée indirectement par l'indemnisation de certaines tâches (Mischler, 2009, p.38).

⁶ La base théorique se base exclusivement sur le texte de Mischler, car son livre offre une explication extensive de la théorie et utilise une base complète de la littérature disponible dans ce domaine.

Dans le chapitre suivant, les « besoins financiers » à la base de la compensation des charges sont brièvement définis et une introduction sur les différents types de transferts et leurs caractéristiques est donnée. Une fois la base théorique déterminée, la structure et les indicateurs des CCS sont analysés.

3.1 Bases théoriques de la compensation des charges

Comme mentionné ci-dessus, il est tout d'abord nécessaire d'expliquer le terme de « besoins financiers ». Mischler (2009, p. 54-60) identifie deux façons pour le déterminer : d'une part, le besoin financier nécessaire pour la mise en œuvre, et d'autre part, le besoin financier en qualité d'objectif politique de compensation. La première définition interprète les besoins financiers comme dérivant de l'obligation des collectivités d'effectuer des prestations publiques normalisées par des dispositions réglementaires aux niveaux étatiques supérieurs (Mischler, 2009, p.54). Dans la deuxième définition, le besoin financier est une définition politique des tâches publiques, pour lesquelles toutes les municipalités devraient avoir des conditions préalables comparables (Mischler, 2009, p.56). Si le besoin financier est déterminé en vertu de ces définitions, il peut être considéré comme une taille cible pour mesurer l'effectivité de la compensation des charges. Pour ce travail, la définition du besoin financier n'est pas centrale⁷, mais elle est tout de même intéressante car elle pourrait porter des charges différentes à des systèmes de compensation. Les caractéristiques des systèmes de transferts servent à déterminer un premier cadre d'analyse pour la comparaison des systèmes cantonaux.

3.1.1 Critères distinctifs des transferts

Mischler décrit dans son texte plusieurs critères distinctifs des transferts, qui seront utilisés pour la comparaison des systèmes de compensation des charges dans ce travail. Il est possible d'identifier différents types de transferts, qui ont aussi des effets distincts, selon les critères suivants (Mischler, 2009, p. 62-64):

- Est-ce que les fonds sont transférés sous la réserve de l'approvisionnement de certains biens publics? Critère : a) affectation spécifique b) sans objet
- Est-ce que les transferts dépendent du rendement ou des mesures adoptées du destinataire (propre participation) ? Critère : a) conditionnel b) forfaitaire

⁷ La mesure du besoin financier ne sera pas analysée. Dans ce travail, elle a une importance relativement moindre, car l'objectif n'est pas de vérifier l'effectivité de la compensation des charges.

- Est-ce que le montant des transferts est limité⁸? Critère : a) limité b) illimité

Finalement, il est possible d'ajouter un quatrième élément, mentionné par Mischler (2009, p. 38, 103) :

- Est-ce que les transferts sont financés par l'autorité supérieure ou par les autres municipalités ? Critère : a) vertical b) horizontal

Les effets des compensations dépendent beaucoup de leur design. Mischler a résumé les caractéristiques qui devraient compenser au mieux les disparités fiscales créées par les besoins financiers. Premièrement, les transferts sans affectation spécifique devraient être plus effectifs, car l'utilisation des fonds en conformité avec les préférences du destinataire permet une amélioration maximale de leur utilisation selon les prestations individuelles. De plus, cela évite des conflits causés par des préférences hétérogènes entre les donateurs et les destinataires, et des problèmes d'information. Deuxièmement, est-ce que les transferts devraient dépendre d'un comportement spécifique ou du rendement des destinataires? L'objectif des transferts n'est pas la création d'incitations de certains comportements. Une amélioration du financement ne peut être atteinte que si, en même temps, il n'y a pas de perte des ressources propres. Cependant, dans le cas où le besoin financier peut être reconduit à une dépense insuffisante pour certains services publics, alors disposer de subventions de contrepartie pourrait être nécessaire. Enfin, le montant des ressources et des transferts devrait être déterminé. Le volume des compensations peut dépendre de deux facteurs : le budget à disposition, ou la différence des charges entre une municipalité et une valeur standard. Dans le deuxième cas, à condition que la municipalité soit admissible pour les transferts, les transferts doivent être payés de façon illimitée selon les règles de compensation. Si le besoin financier se laisse définir par des critères objectifs, la question se pose de savoir en quelle mesure ce besoin devrait être compensé. Le but de réduire les disparités fiscales sera donc mieux satisfait avec des transferts forfaitaires, limités et sans affectation spécifique (Mischler, 2009, p. 65-66).

Il est également possible de distinguer entre les objectifs pour la compensation des charges des destinataires et des donateurs. Le but des destinataires est essentiellement la maximisation des moyens courants disponibles sans affectation, qui desserrent la contrainte budgétaire et permettent l'apport de biens publics ou la réduction du niveau d'imposition selon les

⁸ Si les transferts sont forfaitaires, alors ils doivent aussi être limités par définition.

préférences locales. Les donateurs, au contraire, peuvent avoir deux objectifs différents et contraires : d'une part, l'objectif de redistribution (c'est-à-dire de réduire les disparités fiscales), et d'autre part, la création de mesures incitatives de certains comportements⁹. Si le premier but est dominant, alors l'autonomie budgétaire devrait être renforcée. Pour le deuxième but, elle devrait par contre être limitée. Il est donc important de distinguer entre les objectifs redistributifs et ceux d'incitation (Mischler, 2009, p. 67).

3.1.2 Modèles de compensation des charges

La littérature identifie deux types principaux de compensation des charges: les compensations des charges pour la réduction des Need-Capacity-Gaps et les compensations des charges spécifiques. Pour les distinguer, les questions suivantes nécessitent une réponse : comment devront être organisés les transferts ? Sont-ils des transferts verticaux ou horizontaux ? Comment est défini le montant des transferts ? Est-ce que les charges doivent être compensées totalement ou partiellement ? (Mischler, 2009, p. 103).

- Compensation des charges pour la réduction des Need-Capacity-Gaps¹⁰ : ce type de compensation dérive directement du potentiel des ressources et est fortement lié à la péréquation financière. Ce qui n'est pas clair est la question de savoir si les transferts devraient être verticaux ou horizontaux. Ce facteur peut dépendre aussi des montants : si l'objectif est d'éliminer tous disparités fiscales, alors une compensation horizontale est nécessaire. Mais, généralement, la compensation est partielle et orientée vers des valeurs moyennes. Dans ce cas, celui qui profite, et de combien il est compensé, dépend d'une décision politique. La continuité des transferts doit aussi être clarifiée : les destinataires demandent des systèmes stables, avec des transferts surs sur plusieurs années ; les donateurs ont au contraire le désir de pouvoir les contrôler et, si possible, de les régler (Mischler, 2009, p. 103-105).

- Compensation des charges spécifiques : ces compensations, à l'opposé de des Need-Capacity-Gaps, prennent en considération exclusivement les disparités qui concernent le besoin financier, et restent ainsi un instrument séparé de la péréquation financière. Dans cette catégorie deux modèles peuvent être distingués : la compensation des charges générales, qui se réfère au besoin de financement totale (similaire au Need-Capacity-Gap, mais sans la prise

⁹ Comme c'était le cas avec l'ancien système de péréquation (Mischler, 2009, p. 67).

¹⁰ La différence entre le potentiel des collectivités locales de collecter les recettes fiscales et les besoins financiers (Mischler, 2009, p. 103).

en considération des ressources) et la compensation des charges particulières, qui considère par contre seulement certains domaines de dépense. Dans le deux cas, il n'est pas spécifié si les transferts devraient être verticaux ou horizontaux. La détermination du besoin financier est centrale. Pour les charges générales, comme dans le cas de compensations du Need-Capacity-Gap, une définition des charges aussi large que possible est nécessaire. La mesure des charges particulières est par contre souvent effectuée à l'aide de variables ad-hoc : dans ce cas, il est nécessaire de choisir quelle charges compenser, et si plusieurs charges sont compensées, avec quel rapport de proportion entre elles (indicateurs et index de charge) (Mischler, 2009, p. 105-108).

3.2 Compensation des charges excessives sociodémographiques

Après avoir expliqué la compensation des charges au niveau théorique, il est maintenant nécessaire d'analyser les CCS du système fédéral en détail du point de vue de la forme (basée sur la théorie) et du contenu.

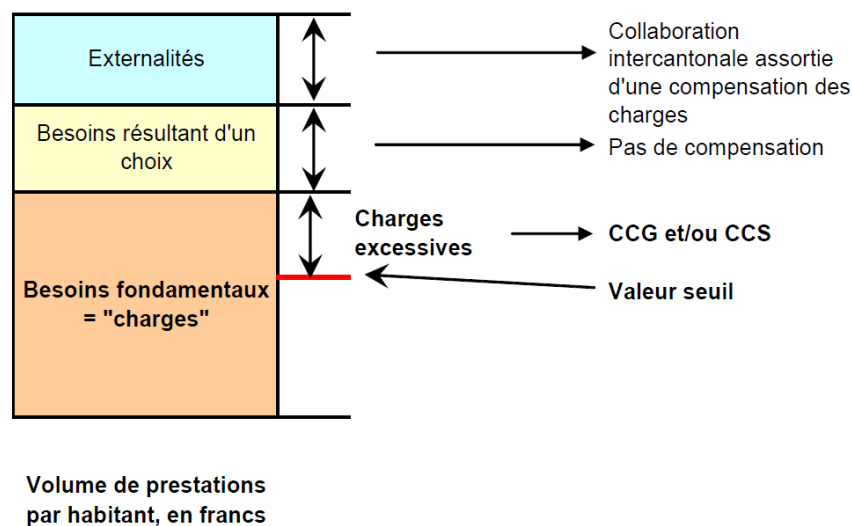
3.2.1 Structure des CCS

Evidemment, dans le cas des CCS, il s'agit d'une compensation des charges spécifiques particulières, visant à compenser les charges dans deux domaines précis : les charges excessives dues aux facteurs sociodémographiques et celles des villes-centres (art. 8 PFCC). Le besoin financier est calculé grâce à des variables et à des indicateurs ad-hoc, qui seront expliqués en détail dans le chapitre suivant. L'organisation des transferts montre les caractéristiques suivantes. Premièrement, il s'agit d'une compensation verticale : les CCS sont totalement financées par la Confédération (art. 8 al. 1 PFCC). Deuxièmement, les transferts sont sans affectation particulière (art. 9 al. 4 PFCC). La raison est liée au système de péréquation précédente : comme mentionné dans l'introduction, les effets compensatoires affectés étaient devenu progressivement ingérables et exposaient les cantons financièrement faibles à des stimulants inopportuns, qui résultaient dans l'emploi inefficace des ressources. Un troisième élément des transferts est son caractère forfaitaire. Les CCS ne dépendent pas de l'effort ou de la performance des cantons et sont mesurées avec des indicateurs non influençables (voir chapitre suivant). Enfin, comment est défini le montant des transferts¹¹ ? Le montant des transferts est limité par un budget, l'assemblée fédérale fixe notamment les contributions de base pour quatre ans, ensuite adaptées au renchérissement (art. 9 PFCC). Le

¹¹ Par exemple : est-il limité ou illimité ? Est-ce que les charges sont compensées totalement ou partiellement ?

montant de la compensation est divisé par deux tiers pour l'indemnisation des charges excessives liée à la structure de la population, et un tiers pour les villes-centres (art. 39 OPFCC). Ce montant est finalement distribué aux cantons de façon proportionnelle à leurs part dans l'ensemble des charges excessives (art. 40 OPFCC). Selon l'art. 35 al. 4 et 37 al. 4 OPFCC « *les charges excessives déterminantes d'un canton sont égales à la différence, pondérée par la population résidante permanente, entre les charges par habitant de ce canton et la moyenne correspondante des charges par habitant de l'ensemble des cantons. Lorsqu'un canton présente des charges par habitant inférieures à la moyenne, ses charges excessives déterminantes sont nulles* ». La figure suivante représente les charges excessives.

Figure 2 : Délimitation des charges excessives¹²



La compensation ne vise cependant pas à indemniser totalement les charges excessives, mais seulement les pics de charges : le montant, comme mentionné ci-dessus, est limité par le budget à ca. 352 millions CHF (en 2011) par instrument (DFP & CdC, 2007, p. 11-16).

3.2.2 Choix des indicateurs

Le choix des indicateurs pour les CCS était un facteur central de la réforme, et a requis beaucoup de temps et plusieurs analyses de l'administration publique et du Conseil Fédéral. Dans son premier message concernant la RPT du 2001 (CF, 2001, p. 2252/2259) la décision d'introduire des CSS pour la structure démographique et pour les villes-centres était claire, mais il n'y avait pas de base statistique élargie et fiable pour calculer ces charges excessives de façon exacte. Le choix des indicateurs était d'ailleurs sujet à des débats déjà lors de la

¹² CF, 2010, p.34

deuxième consultation du 1999 (CF, 2001, p. 2252, 2259 suiv.). En tenant compte des résultats de la procédure de consultation et d'un premier rapport sur les centres urbains rédigé par le SECO et le DETEC en 1999 le CF proposa en 2001 les domaines et les indicateurs provisoires suivants (CF, 2001, p. 2261-2265) :

- A. Pauvreté : AA, nombre de personnes bénéficiant de prestations complémentaires ; et AB, nombre de familles monoparentales (avec enfants de moins de 20 ans).
- B. Classes d'âge particulières : BA, nombre de personnes très âgées ; BB, nombre d'élèves de langue étrangère et BC, nombre d'élèves de classes spéciales.
- C. Intégration des étrangers : CA, nombre d'adultes d'origine étrangère séjournant en Suisse depuis dix ans au plus.
- E. Problèmes liés à la drogue : pas d'indicateur ni de statistique nationale
- F. Chômage : EA, nombre de demandeurs d'emploi et EB, nombre de personnes arrivées en fin de droit.
- G. Problèmes des villes-centres : FA, chiffre de la population des agglomérations d'importance nationale ou internationale.

Les phases successives étaient la récolte de données statistiques complètes et détaillées et la pondération de chaque indicateur en fonction de leur impact sur les coûts, avec l'objectif d'agréger les divers indicateurs et d'obtenir un seul indicateur pour les charges sociodémographiques générales et un indicateur pour les charges spécifiques des villes-centres (CF, 2001, p. 2265-2266). La tâche de pondération des indicateurs et la clé de répartition ont été remises au groupe de projet 12, composé par de membres de la AFF, du CdC et d'autres institutions (voire annexe 1).

Rapport provisoire du groupe de projet 12 (2003)

Dans le rapport provisoire du groupe de projet 12 de juillet 2003¹³, après une première analyse, les indicateurs avaient déjà subi des changements appréciables. Dans le domaine A, aucune suggestion n'était avancée et la priorité resta la création d'une base de données statistiques avec l'aide sociale de l'office fédéral de la statistique (Projektgruppe 12, 2004, p. 26-27).

¹³ Projektgruppe 12, 2004, annexe 1.

Pour le domaine B, il était recommandé d'abandonner l'indicateur BB (nombre d'élèves de langue étrangère), car les problèmes d'intégration ne se limitent pas à la langue. Il était aussi conseillé de les considérer dans le domaine CA. L'indicateur BC (nombre d'élèves de classes spéciales) posait également problème à cause de différences notables entre cantons¹⁴ et de voir où des charges excessives étaient vraiment générées. Puisque les cas d'élèves qui ont besoin de classes spéciales est proportionnel à la population, le groupe proposa comme alternative un indicateur basé sur le nombre d'habitants entre 5 et 19 ans (Projektgruppe 12, 2004, p. 27-31).

Dans le domaine C, plusieurs changements étaient conseillés afin de représenter de façon plus proche de la réalité les charges causées par l'intégration des étrangers. Comme mentionné ci-dessus, toutes catégories d'âge devraient être prises en compte, pour un séjour en Suisse datant depuis douze¹⁵ ans au plus. Le groupe 12 avait de plus constaté, que pas tous les étrangers avaient des problèmes, ou engendraient des coûts d'intégration et si cela était le cas, alors ces coûts se concentraient dans les premières années en Suisse. Ces observations avaient amené à la recommandation de distinguer les étrangers par pays d'origine, en excluant les étrangers originaires d'états voisins, et de pondérer les données selon la durée du séjour (Projektgruppe 12, 2004, p. 33-35).

Après une analyse des données disponibles, le groupe de projet 12 conseilla d'abandonner le domaine lié aux drogues (D) car ces charges seraient déjà prises en considération dans le domaine A (aide social), F (problèmes des villes-centres) et éventuellement, par les assurances-maladie obligatoires (Projektgruppe 12, 2004, p. 36-37).

Comme dans le cas du domaine D, le domaine E (le chômage) n'avait pas été retenu comme important pour la CCS. Les coûts générés par l'indicateur EA (nombre de demandeurs d'emploi), sont en effet assumés par la Confédération et non par les cantons. Il se serait alors agi d'une double subvention. L'indicateur EB (nombre de personnes arrivées en fin de droit) est lui aussi superflu, car ces personnes sont considérées dans la statistique de l'aide sociale, à savoir dans le domaine A (Projektgruppe 12, 2004, p. 37-38).

Le chiffre de la population des agglomérations d'importance nationale ou internationale, n'était pas satisfaisant non plus pour mesurer les problèmes des villes-centres (F). Même si

¹⁴ Les différences n'étaient pas causées par le nombre réel de cas mais à cause des différents critères pour attributions aux classes.

¹⁵ La même durée est nécessaire pour la naturalisation.

cet indicateur semblait logique au début, il posa en fait des problèmes et il n'était pas une bonne solution pour la mesure des CCS au sens des charges des villes-centres. Le groupe du projet 12 a alors analysé plusieurs domaines de charges¹⁶ en fonction des instruments de la RPT, qui sont résumés dans le tableau suivant.

Tableau 2 : Comparaison de la systématique du rapport sur les centres urbains et les instruments de la RPT

Système du rapport sur les centres urbains		Prise en considération dans la RPT	
Charges des villes-centres	Charges du centre au sens strict, directement relatives aux prestations localisées au centre	Culture et loisirs	
		Formation	
		Santé	
	Charges du centre au sens strict, indirectement relatives aux prestations localisées au centre	Sécurité publique	Domaine F
		Transports	Collaboration intercantonale avec compensation des charges
		Environnement	Pas de dépenses supplémentaires
Charges du centre au sens large, relatives à la composition de la population		Domaines A-E	
Charges de centre liées à la structure fonctionnelle de l'agglomération		Qui concerne la part des recettes	

Source : Projektgruppe 12, 2004, p. 43; traduction de l'auteur.

Cette analyse montre comment le domaine F devrait compenser les charges excessives causées par la nécessité de sécurité publique majeure dans les villes-centres. Un autre élément pour les charges excessives est la professionnalisation croissante nécessaire à la fourniture des prestations, et de l'administration liée à une population majeure (provision de bien-être social). Le groupe de projet 12 a alors testé plusieurs modèles pour avoir un critère permettant de mesurer les deux critères (sécurité publique et bien-être social). Finalement, le groupe proposa un index composé de trois indicateurs, calculés au niveau des communes: le nombre d'habitants, le taux d'emploi et la densité de l'habitat. Plus spécifiquement, le nombre d'habitants et le taux d'emploi ont une relevance pour la sécurité publique, et la densité de l'habitat pour la provision du bien-être social (Projektgruppe 12, 2004, p. 42-55).

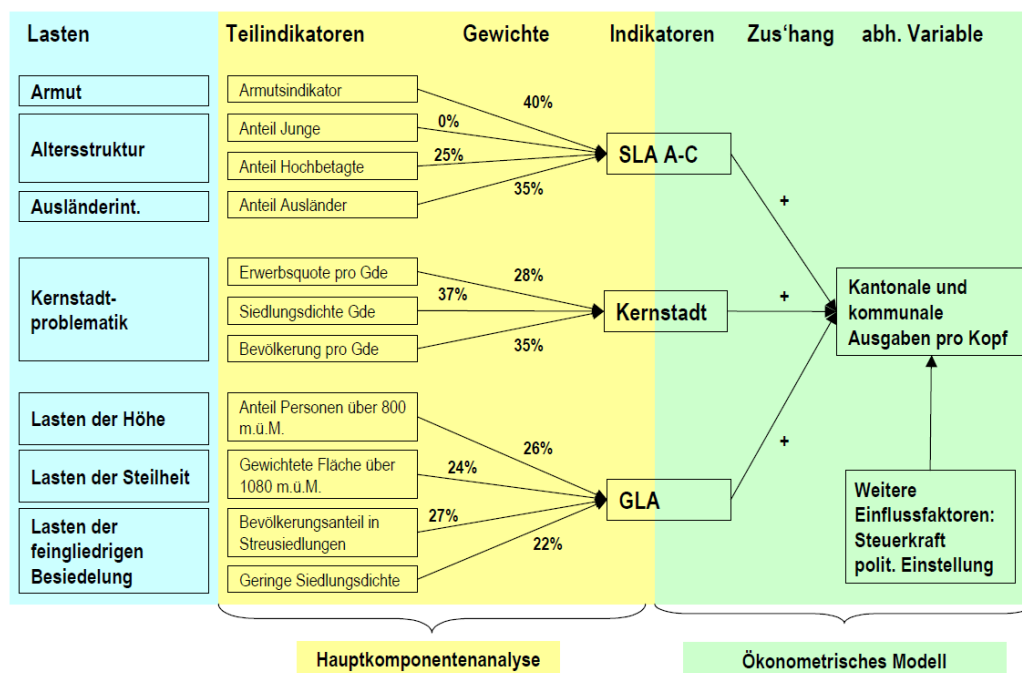
Rapport Ecoplan (2004)

Par délégation du DFF et du CdC, l'entreprise de recherche Ecoplan a analysé l'impact sur les coûts de chaque indicateur des CCS afin d'avoir une représentation des charges effectives soutenues par les cantons et les communes (besoins financiers). De plus, Ecoplan était chargé de mesurer les proportions pour la dotation financière des CCS et des CCG. La vérification

¹⁶ Identifiés dans le rapport sur les centres urbains de 1999.

économétrique effectuée a montré comment les indicateurs proposés par le groupe de projet 12 étaient tous pertinents sauf l'indicateur des jeunes dans le domaine B (classes d'âge particulières) (Projektgruppe 12, 2004, annexe 2 p. 5). Les résultats sont résumés dans le tableau ci-dessous.

Figure 3 : Vue d'ensemble des résultats Ecoplan¹⁷



L'analyse d'Ecoplan montre aussi comment les charges excessives sont constituées à 46% de charges des villes-centres, à 27% par les charges sociodémographiques et à 27% par les CCG (Projektgruppe 12, 2004, annexe 2, p. 6).

Modèle final

Dans le modèle final les indicateurs choisis pour les CCS-AC, standardisés et regroupés à l'aide de facteurs de pondération¹⁸, afin de former un seul indice des charges (art. 35 al.1 OPFCC), sont les suivants (art. 34 al.1 OPFCC) :

a. pauvreté: la part des bénéficiaires de prestations de l'aide sociale au sens large dans la population résidante permanente;

¹⁷ Projektgruppe 12, 2004, annexe 2 p. 6.

¹⁸ Les pondérations sont fixées à l'aide d'une analyse en composantes principales et réexaminées chaque année (art. 35 al.1 OPFCC). En 2011, la pondération était de 52% «pauvreté», 30% «structure d'âge» et 41% «intégration des étrangers».

b. structure d'âge: la part des personnes âgées de 80 ans et plus dans la population résidante permanente totale;

c. intégration des étrangers: la part des personnes étrangères ne provenant pas d'Etats limitrophes et vivant en Suisse depuis 12 ans au maximum, dans la population résidante permanente.

Pour les indicateurs des CCS-F, l'indice des charges d'un canton correspond à la moyenne pondérée des indices des charges de ses communes. La population résidante permanente des communes sert de facteur de pondération (art. 37 al. 2 OPFCC). Les indicateurs suivants ont été sélectionnés (art. 36 OPFCC) :

a. Taille de la commune: la population résidante permanente;

b. Densité de l'habitat: la population résidante permanente et nombre d'emplois par rapport à la surface productive de la commune;

c. Taux d'emploi: le nombre d'emplois par rapport à la population résidante permanente de la commune.

Bien que les indicateurs aient été sélectionnés, les charges sont tout de même restées liées aux mêmes facteurs mentionnés dans le premier message, comme on peut le lire dans l'art. 8 PFCC : « 1. La Confédération compense les charges excessives des cantons dues à des facteurs sociodémographiques. 2. Les facteurs engendrant des charges excessives sont en particulier une proportion supérieure à la moyenne des groupes de population suivants: a. personnes vivant dans la pauvreté; b. personnes très âgées; c. jeunes confrontés à des besoins de formation particuliers; d. chômeurs; e. toxicodépendants; f. étrangers qui ont besoin d'une aide à l'intégration. 3. Sont également prises en compte les charges particulières supplémentaires supportées par les villes-centres des grandes agglomérations ».

Concernant les montants alloués aux CCS, malgré les résultats du rapport Ecoplan, il a quand même été décidé au niveau politique de diviser le financement de façon équivalente, avec 50% des fonds aux CCG et 50% aux CCS, dont seulement un tiers pour les charges des villes-centres (Fischer, 2013, interview). Comme mentionné plus haut, cette compensation sert à réduire les pics de disproportions: les charges particulières effectivement indemnisées en 2010

s'élevaient à 8 % pour le CCS, quand les CCG compensent 22%¹⁹ (Union des Villes Suisses, 2011, p.1)

3.3 Le rôle des communes et des villes

Avant d'analyser l'utilisation des CCS et les systèmes de compensation des charges des cantons, il est nécessaire d'expliquer quel rôle les villes et les communes ont eu pendant la RPT et ont encore aujourd'hui. Ces acteurs sont notamment centraux pour les CCS. Bien qu'ils ne soient pas les destinataires directs, ils assument une partie des charges sociodémographiques excessives et sont donc directement intéressés à l'utilisation des transferts. De plus, ils jouent un rôle clé dans la politique cantonale et, dans une certaine mesure, fédérale.

Les villes aussi bien que les communes étaient impliquées dans le processus de décision de la RPT²⁰. Outre la possibilité de participer aux procédures de consultation, ils avaient des représentants au sein du Conseil de direction politique, et de l'organe directeur (Union des villes suisses et l'Association des communes suisses). Leur pouvoir décisionnel était malgré tout limité. Les propositions et les attentes des villes en particulier pour désigner les CCS de façon à ce qu'ils seraient à affectation spécifique (avec les villes comme destinataires directs par exemple²¹) n'ont pas eu succès au niveau fédéral. Les raisons pour cet échec sont doubles. Avant tout, en se basant sur le principe du fédéralisme financier et de subsidiarité²², la RPT est limité au règlement des relations et des flux financiers intercantonaux (externalités) et entre les cantons et la Confédération, de façon à ce que les autres niveaux administratifs (communes et villes) restent dans le domaine des compétences cantonales. Deuxièmement, la mauvaise expérience avec les affectations spécifiques de l'ancien système de péréquation a convaincu à aménager toutes compensations sans affectation (Fischer, 2013, interview). Les villes et les communes ont obtenu des résultats dans d'autres aspects de la RPT, par exemple avec de nouvelles dispositions dans la loi sur les subventions (LSu) (DFF & CdC, 2004 b, p. 3).

¹⁹ En 2006, le taux de couverture des charges excessives était : 22% des CCG, 12% CCS-AC, et 5% CCS-F (CF, 2010, p.78).

²⁰ En accordance avec l'art. 50 al. 2 et 3 Cst.

²¹ « En raison de considérations politiques supérieures et des compétences définies par la Constitution, il n'a pas été possible de répondre aux exigences formulées lors de la consultation, relatives à une indemnisation directe des villes par la Confédération, notamment en ce qui concerne la compensation des charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques » CF, 2001, p. 2389

²² Art. 5a ; et Art. 46 al. 3 Cst.

L'Union des Villes Suisse continue cependant à se battre pour que les intérêts des villes soient pris en compte en relation avec la RPT et, en particulier, que « *la Confédération et les cantons doivent veiller à ce que les moyens attribués aux cantons dans le cadre de la CSS bénéficient effectivement aux centres urbains. Ces montants ne doivent pas être intégrés dans l'ensemble des ressources du canton. De même, les moyens découlant de la CCG doivent être utilisés dans les régions rurales défavorisées.* » (Union des Villes Suisses, 2011, p. 3). Malgré cela, la limitation des relations de la RPT entre canton et Confédération a délégué le règlement de l'utilisation des CCS au niveau cantonal (voir première question de recherche). De plus, elle n'exclut pas, et au contraire elle a peut-être même encouragé l'adoption de systèmes cantonaux de compensation des charges fonctionnant selon le même modèle. L'Union des Villes Suisse revendique pourtant l'amélioration de la péréquation cantonale : « *Les cantons sont invités à édicter des lois sur leur péréquation interne. Les nouveaux instruments doivent tenir compte des intérêts des centres urbains et aboutir à une compensation équitable des charges des centres. Ceci sert l'intérêt général: les villes sont les moteurs économiques du pays et elles sont soumises à la concurrence internationale. Leur bonne santé est un atout pour l'ensemble du pays* » (Union des Villes Suisses, 2011, p. 3).

Concernant les villes et les systèmes de péréquation cantonale, il est de plus possible d'observer que beaucoup d'éléments liés aux charges du centre, mentionnés dans le tableau 2 - culture et loisirs, formation, santé et transports (voir p. 17) - au niveau fédéral sont prises en considération dans la collaboration intercantonale avec compensation des charges. Cependant, cela ne signifie pas que les communes également à l'intérieur du canton compensent ces charges aux centres. Il est donc possible que les cantons, avec des systèmes de compensation des charges des villes-centres prennent ces domaines de charge en considération.

Les cantons des villes principales (en particulier Zurich, Bâle-Ville et Genève) continuent encore le débat au niveau fédéral sur la répartition des compensations entre les divers types de charges. Leurs demandes n'ont pas encore été couronnées de succès : la réponse donnée pour maintenir la répartition actuelle est la suivante (CF, 2010, p.76-77) :

- « *En raison du montant limité des moyens financiers consacrés à la compensation des charges, une dotation plus élevée de la CCS s'effectuerait aux dépens de CCG. Il est bon également de rappeler que la CCG a pris le relais de l'indice «zone de montagne» utilisé dans le cadre de l'ancienne péréquation financière.*

- *La PFCC ne contient pas d'objectifs quant à une compensation proportionnelle des charges excessives. En particulier, la fixation initiale des moyens affectés à la compensation des charges en 2007 a revêtu une dimension politique marquée, d'autant plus que la dotation identique des deux fonds de péréquation a reçu le soutien d'une grande majorité des cantons.*
- *Une moindre dotation de la CCG aurait davantage grevé, dans le bilan global, le résultat net de certains cantons et il aurait fallu entièrement compenser la différence, dans le cadre de la compensation des cas de rigueur, par des paiements plus élevés. Le volume total de cette dernière aurait augmenté à passage. »*

4 Utilisation des CCS et systèmes de péréquation cantonaux

En 2011, neuf cantons étaient destinataires de CCS (OPFCC, 2011, annexe 15) : Bâle-Ville, Berne, Genève, Jura, Neuchâtel, Schaffhouse, Tessin, Vaud et Zurich. Les cantons de Berne, Jura, Schaffhouse, Tessin et Neuchâtel ne recevaient pas de compensations pour l'indicateur CCS-F. La RPT est structurée d'une façon dynamique, qui s'adapte aux changements sociodémographiques. De toute façon, les variations concernant les paiements sont restées mineures dans les années et dans les limites du renchérissement. Les changements plus marqués sont relatifs, principalement à l'indice de la pauvreté (CF, 2010, p. 35). Par exemple, en 2010 le Jura n'était pas destinataire de CCS et, au contraire, le canton de Berne était aussi destinataire des CCS-F. Afin d'avoir des informations complètes, l'analyse suivante se base quand même sur les données de référence de 2011. Les paiements effectués pour l'année 2011 s'élèvent à 352'354'807 CHF, dont un tiers destiné aux CCS-F et deux tiers aux CCS-AC (OPFCC, 2011, annexe 15). Comme mentionné ci-dessus, les charges particulières effectivement indemnisées en 2010 étaient de 8 % pour le CCS, alors que les CCG compensaient les 22% (Union des Villes Suisses, 2011, p.1). La proportion des charges excessives des villes-centres indemnisées est encore moindre, car ces charges constituent le 46% du total (27% CCS-AC, 27% CCG, voir chapitre 3.2.2) mais sont compensées par seulement un tiers des CCS.

Concernant les systèmes de péréquation cantonale, en 2001 tous les cantons sauf Glarus, Valais et Grisons, avaient des réformes en cours de réalisation, ou au moins en cours de planification. En ce temps-là, la plupart prévoyait d'achever les réformes avant 2005 (CF, 2001, p. 2388).

Tableau 3 : Compatibilité des systèmes de péréquation cantonaux et des réformes prévues avec la RPT, en 2001

Compatibilité, avec la RPT, des systèmes de péréquation cantonaux appliqués en 2001			
	Faible compatibilité	Comptabilité partielle	Large compatibilité
Cantons	11: LU, SZ, SH, AR, AI, SG, AG, TG, VS, GE, JU	12: ZH, BE, UR, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, TI, VD	3: OW, GR, NE
Compatibilité, avec la RPT, des réformes prévues en matière de péréquation financière			
	Faible comp.	Comp. partielle	Pas de réforme
Cantons	-	7: UR, NW, ZG, SO, BS, AI, SG	16: ZH, BE, LU, SZ, OW, FR, BL, SH, AR, AG, TG, TI, NE, GE, VD, JU

Source : CF, 2001, p. 2388

Comme montré dans le tableau 3, la plupart de ces changements devaient être largement compatibles avec la RPT (bien que l'envergure de ces réformes n'est pas connue).

Dans l'analyse des systèmes de compensation cantonale-communale, il est aussi nécessaire de tenir compte que pas toutes les compétences pour lesquelles les CCS sont versées, sont déléguées au niveau communal. Des tâches ressortant de la compétence des cantons, et une compensation des communes dans ces domaines serait donc superflue. Pour d'autres domaines, la compétence pourrait être commune aux cantons et les communes, avec par conséquent des arrangements pour le financement.

Dans le chapitre suivant, les systèmes actuels de péréquation financière et de compensation des charges des cantons destinataires des CCS sont analysés, avec l'objectif d'examiner si ces cantons ont adopté des modèles de CCS similaires au système fédéral, en renforçant ainsi la RPT. Avant tout, la question « est-ce que le canton a adopté des CCS avec des éléments liés aux facteurs AC et F » nécessite une réponse, suivie par l'analyse de la forme et des indicateurs (contenu).

Avant de commencer l'analyse, nous rappelons que l'objectif est de répondre aux deux questions suivantes pour chaque canton:

Q. 1 : Comment disposent les cantons destinataires des CCS des contributions qui leurs sont allouées?

Q. 2 : Est-ce que les cantons destinataires des CCS renforcent le nouveau système national de compensation des charges sociodémographiques au niveau cantonal?

4.1 Les cantons avec CCS-AC

En 2011, tous les cantons destinataires des CCS-AC, mais non de compensations pour les villes-centres (Berne, Jura, Neuchâtel, Schaffhouse et Tessin) sont aussi bénéficiaires nets de la péréquation financière. Une première observation possible est que les montants des CCS-AC ne peuvent pas être utilisés pour une déduction des paiements de la péréquation des ressources, mais sont directement encaissés, et à disposition des cantons. Cependant, ces cinq cantons reçoivent les montants mineurs en chiffres absolus.

Une deuxième observation possible est que les cinq cantons avaient des réformes de péréquation financière cantonale en cours en 2001, avec pour prévision de les achever avant

2002 pour Berne, Neuchâtel et Schaffhouse, et avant 2005 pour le Tessin et le Jura. Dans le canton de Neuchâtel, le système de péréquation avait déjà une large compatibilité, mais pour le Tessin et Berne, et encore plus pour Schaffhouse et le Jura, les changements pour achever une compatibilité similaire étaient bien plus conséquents (CF, 2001, p. 2388).

4.1.1 Berne

Les CCS et leur utilisation

En 2011, le canton de Berne est seulement destinataire des CCS-AC. Cependant, l'année précédente, en 2010, il était le seul canton destinataire des CCS-F qui en même temps est bénéficiaire net de la péréquation. Berne était aussi le seul canton destinataire de toutes les compensations de charges (CCS-AC, CCS-F et CCG), bien que le montant des CCS-F fût très limité, et que dans les années suivantes il ne soit plus destinataire des CCS-F.

Tableau 4 : Berne - données fondamentales de la péréquation 2011

	Péréquation ressources	Compensation des charges				Comp. cas de rigueur	Total des paiements
		CCG	CCS-AC	CCS-F	Total		
en CHF 1'000	-858'208	-24'614	-27'056	-	-51'670	-36'041	-937'544
En % des revenues 10'018'550	8.57	0.25	0.27	-	0,52	0,36	9,36
CHF per capita (pop. 966'769)	-888	-25	-28	-	-53	-37	-970

Source : AFF, 2013, paiements 2011 ; Donnés des revenus, comptes 2011 : CdF, 2012.

Les charges excessives CCA-AC sont causées dans le canton de Berne, principalement par la pauvreté et la structure d'âge. L'indicateur concernant l'intégration des étrangers se trouve au-dessous de la moyenne suisse. Concernant l'indicateur F les indicateurs partiels se trouvaient aussi au-dessous de la moyenne suisse (sauf le taux d'emploi, de peu supérieur, voir tableau 5). Ces données relativement basses sont dues au nombre élevé de communes plus rurales du canton, avec l'exception des trois villes principales de Berne, Bienne et Thoun. En 2011, comme mentionné, le canton de Berne n'était plus destinataire des compensations CCS-F.

Tableau 5 : Berne - indicateurs des CCS-AC en 2011 et CCS-F en 2010

Indicateurs et charges excessives déterminantes liées à la structure de la population 2011						
	Indicateurs			Indice de charge	Coefficient de charge	Charges excessives déterminantes
	Pauvreté	Structure d'âge	Intégration des étrangers			
BE	6.3%	5.6%	4.9%	0.455	1.470	441'068
CH	4.6%	4.7%	7.7%	0.000	1.275	3'829'368

Indicateurs et charges excessives déterminantes des villes-centres 2010						
Valeurs moyennes des indicateurs des communes	Indicateurs			Taux de charge	Coefficient de charge	Charges excessives déterminantes
	Taille de la commune	Taux d'emploi	Densité de l'habitat			
BE	25'254	49.8%	16.9	1.885	1.834	33'593
CH	38'823	49.0%	26.5	1.850	1.799	11'747'412

Source : OPFCC, 2011, annexe 13 ; OPFCC, 2009, annexe 14.

Le canton de Berne, n'utilise les CCS d'aucune façon particulière. Le montant est enregistré et utilisé comme des recettes génériques avec les autres versements de la péréquation. Dans les comptes du canton (Administration des Finances BE, 2012, p. 318) on constate que la péréquation financière Confédération – canton / canton – communes résulte en un seul groupe de produit. Cependant, cela ne signifie pas que la péréquation avec la Confédération finance directement la péréquation avec les communes. En effet, cette catégorie existe à des fins administratives (Baumgartner, 26/29.04.2013, e-mail). En réponse à la première question, on peut dire que le canton de Berne n'utilise pas les CCS de façon particulière, mais seulement comme les autres recettes génériques.

Le système de compensation cantonale des charges

Le système de péréquation du canton de Berne remonte à l'année 2000. Cependant, dans les années passées il a subi plusieurs réformes. En particulier, celle du 1^{er} février 2011 (projet LPFC 2012, entrée en vigueur en 2012) a apporté des changements majeurs, surtout dans le domaine de la compensation des charges. Berne a en effet adopté les mesures suivantes en faveur des communes supportant des charges particulièrement lourdes (direction des finances BE, instruments, mesures en faveur des communes supportant des charges particulièrement lourdes, 2013):

- Déduction des charges de centre urbain²³ (art. 13 et 14 LPFC) : les charges de centre urbain qui restent après la déduction de l'indemnité forfaitaire (voir point suivant) sont déduites du rendement global des impôts communaux ordinaires, et donc prises en compte dans le calcul de la péréquation financière.
- Indemnisation forfaitaire par le canton des charges de centre urbain (art. 15 et 16 LPFC) : les villes de Berne, Bienne et Thoune reçoivent des indemnités partielles financées du canton pour les charges supérieures à la moyenne dans les domaines des transports privés, de la sécurité publique, des infrastructures d'accueil, des sports, de la sécurité sociale et de la culture. Les villes doivent planifier l'impact, les prestations, les dépenses et les revenus, et comparent les résultats obtenus avec les chiffres du plan. Un rapport doit être soumis au Conseil-exécutif, qui ensuite fixe le montant²⁴.
- Prestation complémentaire géo-topographique, (art. 18-21 LPFC) : les indicateurs déterminants sont la superficie par habitant supérieure à la moyenne et la longueur des routes par habitant (art. 11 OPFC).
- Prestation complémentaire sociodémographique (art. 21a et 21b LPFC) : les indicateurs utilisés pour déterminer les charges sont (dans la population résidente): la proportion de personnes au chômage, proportion de personnes étrangères, proportion de bénéficiaires de prestations complémentaires (art. 15 OPFC).

En 2012, le canton a destiné 57,3 million CHF à l'indemnisation des charges du centre urbain, 27,5 millions à la prestation complémentaire géo-topographique et 12 millions à la prestation complémentaire sociodémographique (direction des finances BE, 2012, p. 1).

Le canton prévoit de plus des compensations (avec des pourcentages variables de participation) pour des tâches accomplies conjointement avec les communes²⁵ dans les domaines suivants (art. 22-29b LPFC): traitement du corps enseignant à l'école enfantine et à l'école obligatoire (70%), aide sociale (50%), assurance sociale PC (50%), transports publics (67%), allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative (50%), et transferts de charges résultant d'une nouvelle répartition des tâches (solde des transferts de charges ; cantons ou communes). Le critère de répartition est la population résidente, sauf dans le cas du traitement du corps enseignant (formule particulière) et des transports publics, ou un tiers

²³ Les communes de Berne, Bienne, Thoune, Berthoud et Langenthal (art. 13 al.1 LPFC).

²⁴ Il est intéressant de remarquer que le Conseil-exécutif peut à cet égard pondérer différemment les charges de centre urbain de chaque commune (art.15 al. 3 LPFC).

²⁵ Qui par d'autres Cantons est définie « péréquation indirecte » (voir chapitre 3), par exemple dans le Canton du Jura.

dépend de la population résidente et deux tiers de l'offre de transport public (département des finances BE, instruments, systèmes de compensation des charges, 2013).

Analyse

En réponse à la première question, il est donc possible d'ajouter que même s'il n'existe aucun lien direct entre la péréquation fédérale et celle cantonale, indirectement les CCS²⁶, et les CCG aussi, financent des compensations cantonales similaires. Bien que le canton alloue aux prestations sociodémographiques seulement près de 40% du montant reçu pour les CCS-AC, il compense beaucoup plus les charges des centres urbains. Une partie des compensations cantonales sont donc indirectement financées avec les CCS.

Pour répondre à la deuxième question, « est-ce que les cantons destinataires renforcent le nouveau système de compensation des charges sociodémographiques national au niveau cantonal? », on peut avant tout remarquer que le canton de Berne a adopté la distinction entre charges sociodémographiques et celles des villes-centres. Tout d'abord ces compensations seront analysées, la compensation des charges pour des tâches accomplies conjointement avec les Communes sera analysée séparément. La forme des transferts et le contenu de ces compensations seront donc analysés. C'est avant tout possible de les identifier, les compensations sociodémographiques et des centres-villes en tant que compensations des charges spécifiques particulières (liées à des domaines spécifiques). Tous les transferts sont aussi forfaitaires, limités (par le budget ou des critères) et sans affectation spécifique. Concernant la caractéristique restante on doit distinguer les différents types de compensation : la prestation complémentaire sociodémographique et compensée verticalement par le canton. Pour les charges des centres urbains, d'un côté il y a l'indemnisation forfaitaire financée par le canton (verticale) ; de l'autre, la déduction des charges, qui influence la péréquation financière, est financées horizontalement par les autres communes. Du point de vue du contenu, les prestations sociodémographiques sont calculées sur la base d'indicateurs similaires à ceux des CCS-AC. En fait, l'intégration des étrangers est prise en considération. Les indicateurs de l'aide sociale et des personnes âgées ne sont pas explicites, mais le canton se base sur les bénéficiaires de prestations complémentaires et les personnes au chômage (qui étaient un des indicateurs évalués pour les CCS-AC, mais ensuite exclu, voir chapitre 3.2.2), qui représentent une partie des mêmes charges. L'aspect de la sécurité sociale est aussi

²⁶ Le montant des CCS-AC en 2012 était de presque 29 millions, et de 25 millions pour le CCG (AFF, 2013, chiffres 2012).

compensé dans les indemnités des centres urbains. Les indicateurs pour ces indemnités se distinguent notamment des CCS-F. Avant tout, il est important de noter que les indicateurs sont considérés seulement pour des communes présélectionnées. Bien que la sécurité publique soit prise en compte, les autres aspects (transports privés, infrastructures d'accueil, sports, sécurité sociale et culture) ne rentrent que partiellement dans le domaine de « provision de bien-être social » considéré par les CCS-F. Ceux-ci sont effectivement des charges liées aux centres-villes, qui, au niveau fédéral, sont compensées dans le système de collaboration intercantonale avec compensation des charges. Au niveau cantonal, il est par contre raisonnable que ces charges soient prévues dans les instruments de compensations de charge excessive (voir tableau 2, p. 17 et chapitre 3.2.2).

L'effet des compensations pour des tâches accomplies conjointement avec les communes prévues par le canton (péréquation financière indirecte) est difficile à évaluer et la compensation est difficile à quantifier. En particulier, bien que la clé de répartition soit la population résidante, il n'est pas clair si les communes avec des charges excessives dans ces domaines ont un avantage particulier grâce à la compensation en comparaison aux autres communes. Cependant, au moins en ce qui concerne les charges des centres, les charges dans ces domaines sont limitées par ces contributions, comme expliqué dans le rapport d'Ecoplan sur les charges des villes : « *la plupart des dépenses dans ce domaine [la sécurité sociale] sont supportées à 50% par le canton et à 50% par les communes, proportionnellement au nombre de leurs habitants. Ceci explique que la ville de Berne ait une charge nette comparativement basse* (Ecoplan, 2010a, p.35). Ce type de compensation est davantage similaire au nouveau financement des tâches conjointes entre la Confédération et les cantons, qui sont considérés séparément de la compensation des charges excessives. Au niveau théorique, ces compensations ne sont de plus pas considérées comme « compensation des charges » mais comme péréquation financière indirecte (chapitre 3). Pour ces raisons, la compensation pour des tâches communes ne sera pas considérée comme similaire aux CCS et ne sera donc pas analysée.

La deuxième question a une réponse essentiellement positive : formellement, les transferts ont une structure largement similaire aux CCS et les indicateurs pour mesurer les charges excessives et les compensations, bien que différentes, vont dans le même sens que le système fédéral.

4.1.2 Jura

Les CCS et leur utilisation

Le canton du Jura est destinataire des CCS seulement depuis 2011, pour un montant relativement bas. Comme on peut le voir dans le tableau ci-dessous, le canton reçoit beaucoup plus pour la compensation des cas de rigueur et les CCG. Le pourcentage des CCS-AC en proportion des revenus est en revanche négligeable. Les CCS sont avant tout fondées sur les charges excessives dans le domaine de la pauvreté, et partiellement sur la structure de l'âge. Cependant, l'indicateur de l'intégration des étrangers se trouve largement au-dessous de la moyenne suisse (voir tableau 7).

Tableau 6 : Jura - données fondamentales de la péréquation 2011

	Péréquation ressources	Compensation des charges				Comp. cas de rigueur	Total des paiements
		CCG	CCS-AC	CCS-F	Total		
en CHF 1'000	-117'764	-4'266	-257	-	-4'523	-18'247	-139'841
En % des revenus 817'456	14.41	0.52	0.03	-	0.55	2.23	17.11
CHF per capita (pop. 68'053)	-1'730	-63	-4	-	-66	-268	-2'055

Source : AFF, 2013, paiements 2011 ; Donnés des revenus, comptes 2011 : CdF, 2012.

Tableau 7 : Jura - indicateurs des CCS-AC en 2011

	Indicateurs			Indice de charge	Coefficient de charge	Charges excessives déterminantes
	Pauvreté	Structure d'âge	Intégration des étrangers			
JU	5.5%	5.3%	4.0%	0.060	1.335	4'192
CH	4.6%	4.7%	7.7%	0.000	1.320	3'829'368

Source : OPFCC, 2011, annexe 13.

Comment utilise donc le canton du Jura les CCS ? Comme on peut le voir dans les comptes de 2011 (Canton du Jura, 2012, p.317, compte 443.00) et comme il l'a été confirmé par l'autorité cantonale (Bersier, 20.06.2013, e-mail), l'ensemble des flux financiers, y compris ceux de la péréquation financière des ressources, des CCS et de la compensation des cas de rigueur, sont généralement imputés à la trésorerie générale (service financier de l'Etat). Il n'y a pas d'affectation particulière, mais une affectation générale aux comptes de l'Etat. La trésorerie

présume que l'utilisation de ces fonds aurait peut-être été différente si la modification du système de péréquation financière RPT avait procuré un réel avantage par rapport à l'ancienne situation. Ce ne fut pas le cas, au contraire, puisque sans compensation des cas de rigueur, le canton du Jura était moins bien loti, et donc perdant. La RPT n'a généralement pas amélioré la marge de manœuvre cantonale (Bersier, 20.06.2013, e-mail). La réponse à la première question de recherche est donc la même que dans le Canton de Berne : les CCS sont utilisées comme recettes générales du canton, sans but particulier.

Le système de compensation cantonale des charges

La dernière loi sur la péréquation du canton du Jura remonte à 2004 et prévoit une compensation des charges structurelles. Les charges topographiques et celles liées à la fonction de communes-centres sont les deux compensées (art. 14 LPF). Les communes bénéficiant d'une compensation des charges de commune-centre sont exclusivement Delémont et Porrentruy (art. 19 al. 1 LPF). Le financement des compensations est supporté, d'une part, par les communes de la couronne urbaine, et, d'autre part, par les autres communes du district, en fonction de leur éloignement de la commune-centre (art. 19 al. 2 LPF). Le gouvernement détermine quelles communes font partie de la couronne urbaine, les charges qu'il y a lieu de compenser, les critères d'éloignement et les montants (art. 19 al. 3 ; art. 20 al. 1 et 2 LPF). À la base de la compensation sont les charges nettes annuelles²⁷ des prestations suivantes des communes-centres : les bibliothèques, ludothèques, piscines couvertes et de plein air, et le centre de la jeunesse (art. 20 al. 2 OPF). D'autres prestations donnant droit à une compensation peuvent être arrêtées par le Gouvernement en fonction, notamment, des éléments suivants : les recettes et les charges de fonctionnement de l'année considérée; l'importance du cercle des communes bénéficiaires; le nombre de lieux de production d'une tâche donnée; et les éventuelles répartitions de charges existantes entre les communes concernées (art. 20 al. 3 OPF). En 2011, Delémont reçoit 930'847 CHF de compensation, et Porrentruy reçoit 218'478 CHF (art. 5 APF).

Le canton du Jura prévoit aussi une « péréquation indirecte ». Comme dans le cas du canton de Berne, le canton finance une partie des charges dans les domaines suivants (art. 30 LPF): action (72%) et assurances sociales (67.5%), service dentaire scolaire (50%) et santé (100%), enseignement (36.5%), mesures en faveur des demandeurs d'emploi (50%) et allocations

²⁷ Les charges liées à des prestations produites par les communes de Delémont et de Porrentruy pour une région définie (art.17 al. 1 OPF).

familiales dans l'agriculture après couverture par les contributions de l'agriculture (100%). La population résidante constitue le critère de répartition de l'ensemble des charges appartenant au système de péréquation financière indirecte.

Analyse

En ce qui concerne la deuxième question de recherche, on observe, qu'en général, il n'y a pas de compensation des charges sociodémographiques excessives, mais seulement une compensation des charges du centre. Formellement, les transferts sont similaires aux CCS, sauf pour le financement, qui, dans le canton du Jura, s'effectue horizontalement, et non pas par l'autorité supérieure. Cependant, du point de vue du contenu – c'est-à-dire des indicateurs – il y a peu de similarités. Les compensations du canton du Jura sont adressées principalement aux loisirs et à la culture dans les centres. De plus, les charges ne sont pas mesurées avec des indicateurs statistiques, mais sont directement liées à des services spécifiques.

La péréquation indirecte est similaire à celle du canton de Berne. Le montant et l'effet des compensations sur les communes avec des charges excessives dans ces domaines n'est pas clair, malgré la clé de répartition basée sur la population. Pour ces raisons et celles déjà illustrées dans l'analyse du canton de Berne, la compensation pour des tâches communes ne sera pas considérée comme similaire aux CCS et ne sera donc pas analysée.

Nous concluons donc que le canton du Jura, bien qu'il ait désigné des transferts pour les centres, n'a pas vraiment adopté un système similaire aux CCS.

4.1.3 Neuchâtel

Les CCS et leur utilisation

En 2011, le canton de Neuchâtel est destinataire de plus de 14 millions CHF pour les CCS-AC. Ce montant est de peu supérieur au chiffre destiné au canton pour la péréquation des ressources. Neuchâtel est de plus l'un des destinataires majeurs (le deuxième après Fribourg) de la compensation des cas de rigueurs, donc un des cantons qui a le moins bénéficié de la RPT. Le pourcentage des CCS-AC est inférieur à 1% des ressources totales du canton. Des charges excessives sont indiquées par tous les indicateurs sociodémographiques, mais en particulier par l'indicateur de la pauvreté (voir tableau 9).

Tableau 8 : Neuchâtel - données fondamentales de la péréquation 2011

	Péréquation ressources	Compensation des charges				Comp. cas de rigueur	Total des paiements
		CCG	CCS-AC	CCS-F	Total		
en CHF 1'000	-13'984	-22'924	-14'050	-	-36'974	-106'018	-156'635
En % des revenues 1'953'894	0.72	1.17	0.72	-	1.89	5.43	8.02
CHF per capita (pop. 169'520)	-82	-135	-83	-	-218	-625	-924

Source : AFF, 2013, paiements 2011 ; Donnés des revenus, comptes 2011 : CdF, 2012.

Tableau 9 : Neuchâtel - indicateurs des CCS-AC en 2011

	Indicateurs			Indice de charge	Coefficient de charge	Charges excessives déterminantes
	Pauvreté	Structure d'âge	Intégration des étrangers			
NE	8.0%	5.7%	8.6%	1.340	2.615	229'045
CH	4.6%	4.7%	7.7%	0.000	1.275	3'829'368

Source : OPFCC, 2011, annexe 13.

Les CCS-AC sont comptabilisées dans les comptes cantonaux avec des autres recettes fédérales sans affectation, comme par exemple les paiements pour la péréquation des ressources ou la part au bénéfice de la Banque nationale suisse (Canton de Neuchâtel, 2012, p. 100,101). Bien que ce montant se trouve dans les comptes du Département de justice, sécurité et finances, cela ne signifie pas que cet argent est destiné à augmenter le budget de ce département en particulier. Comme confirmé par le département des finances cantonal, les CCS sont effectivement comptabilisées comme recettes générales, sans affectation particulière, et destinées à aucun projet ou secteur particulier. Les départements qui assument les coûts causés par des charges excessives n'ont aucun avantage en lien avec les CCS (Wildi, 2013, e-mail). Il est donc possible de conclure, comme dans les cas précédents, que les CCS-AC ne sont utilisées d'aucune façon particulière.

Le système de compensation cantonale des charges

Nous traitons maintenant de la deuxième question de recherche de ce travail, « est-ce-que le canton de Neuchâtel a adopté un système de compensation des charges sociodémographiques similaire à la RPT, en la renforçant au niveau cantonal ? » Comme mentionné précédemment, la péréquation au niveau cantonal avait déjà une large compatibilité avec le nouveau système

fédéral en 2001. Le système cantonal tient compte et compense des surcharges structurelles dues aux différentes situations socio-économiques et topographiques des communes, et bénéficie aux communes supportant des charges spécifiques liées à leur fonction de centres urbains (art. 10 LPFI). Bien que les catégories de charges soient similaires à la RPT, les indicateurs pour les mesurer et le système de compensation sont différents. Le montant des transferts dépend d'un indice de charges composé par les indicateurs suivants : pour les charges socio-économiques et topographiques les indicateurs sont la population de la commune (6.25%), l'altitude de la commune (6.25%) et la charge fiscale de la commune (37.5%) ; pour les charges liées au rôle de centres urbains les indicateurs sont le coefficient de centre²⁸ (37.5%) et le coefficient d'accessibilité (12.5%). Au contraire de la RPT, les compensations suivent une progression géométrique et le montant total dépend non seulement des disparités structurelles mais du facteur de pondération. Les compensations sont financées par les communes qui ont un indice inférieur à la moyenne (Dép. de justice, sécurité et finances NE, 2012). En 2011, les montants transférés pour les charges structurelles s'élevaient à 17'039'176 CHF, dont plus de six millions sont destinés à la ville de Neuchâtel et presque huit millions à la ville de La Chaux-de-Fonds (Dép. de justice, sécurité et finances NE, 2011). Le département des finances du canton relève que la péréquation financière intercommunale est quand même en phase de révision et qu'un rapport relatif devrait être mis en consultation d'ici cet été. Dans ce cadre, les critères entrant dans la définition des CCS seront précisés (Wildi, 2013, e-mail). Le partage des tâches entre l'Etat et les communes (charges réparties : aide sociale, mesures d'intégration professionnelle, transports en commun) n'est pas considéré comme faisant partie de la péréquation financière intercommunale au sens strict du canton de Neuchâtel (service des communes NE, 2013).

Analyse

Afin de répondre à la deuxième question, nous constatons d'un côté que le canton a adopté un système de CCS similaire à celle de la RPT, en prenant en considération les charges socio-économiques, et celles liées au centres urbains, malgré que le canton lui-même ne soit pas destinataire des CCS. De l'autre, la division entre charges socio-économiques et topographiques n'est pas claire, et tous les facteurs constituent un seul index. Formellement, les transferts effectués pour la compensation des charges dans le canton de Neuchâtel sont liés

²⁸ Les villes reconnues comme centres urbains au sens de la loi sont Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et Le Locle (Dép. de justice, sécurité et finances NE, 2012).

à des charges spécifiques particulières : bien que la charge fiscale soit prise en considération dans l'index, les parties concernant les charges particulières sont facilement séparables. Ils sont forfaitaires et sans affectation spécifique, mais ils sont financés horizontalement par les communes avec moins de charges. Du point de vue des indicateurs choisis, malgré la définition de charges socio-économiques, elles n'ont pas une relation étroite avec les indicateurs de la pauvreté, la structure de l'âge ou l'intégration des étrangers des CCS-AC. L'indicateur « population » utilisé par le canton de Neuchâtel pour calculer les charges socio-économiques fait partie des CCS-F du système fédéral, cette compensation est de plus renforcée par l'indicateur du coefficient de centre²⁹. Il est subséquent difficile de tirer une conclusion de façon définitive concernant la deuxième question : il y a des transferts formellement similaires dans des domaines analogues, et en particulier similaires aux CCS-F, mais généralement mesurés de façon différente. La révision prévue pourra peut-être apporter des réponses plus claires. En réponse à la première question, on peut ainsi ajouter que les CCS ne sont pas utilisées, même indirectement, pour le financement des charges excessives soutenues par les communes.

4.1.4 Schaffhouse

Les CCS et leur utilisation

Le canton de Schaffhouse est destinataire exclusivement des CCS-AC pour un montant relativement bas. La péréquation des ressources est aussi très limitée : en 2011, Schaffhouse se situait juste au-dessous de la moyenne suisse. En effet, dans les années suivantes ce canton est devenu un payeur net (de peu) de la péréquation financière.

Tableau 10 : Schaffhouse - données fondamentales de la péréquation 2011

	Péréquation ressources	Compensation des charges				Comp. cas de rigueur	Total des paiements
		CCG	CCS-AC	CCS-F	Total		
en CHF 1'000	-3'375	-	-2'702	-	-2'702	-5'402	-11'316
En % des revenues 640'258	0.53	-	0.42	-	0.42	0.84	1.77
CHF per capita (pop. 74'350)	-45	-	-36	-	-36	-73	-152

Source : AFF, 2013, paiements 2011 ; Données des revenus, comptes 2011 : CdF, 2012.

²⁹ Une compensation même forte (37,5% de l'indice) par rapport aux autres indicateurs.

La charge excessive compensée est causé principalement par la structure d'âge et la pauvreté :

Tableau 11 : Schaffhouse - indicateurs des CCS-AC en 2011

	Indicateurs			Indice de charge	Coefficient de charge	Charges excessives déterminantes
	Pauvreté	Structure d'âge	Intégration des étrangers			
SH	5.3%	5.9%	6.6%	0.585	1.860	44'055
CH	4.6%	4.7%	7.7%	0.000	1.275	3'829'368

Source : OPFCC, 2011, annexe 13.

Comme dans les cas des cantons précédents, le montant des CCS est comptabilisé dans les comptes du département des finances, sous le compte „Anteile an Abgaben und Erträgen des Bundes, Interkant. Finanzausgleich, Mehrwertsteuer“ (Regierungsrat SH, 2012, p. C 116). Encore une fois cela ne signifie pas un avantage pour le département des finances en particulier, mais seulement que les CCS sont considérées comme d'autres recettes générales. Comme les autres recettes fiscales, elles financent tous les activités du canton sans pouvoir définir exactement leur destination. Quand le canton de Schaffhouse est devenu un payeur net de la péréquation, par exemple en 2013, les CCS ont été utilisés pour compenser partiellement les paiements de la péréquation des ressources (Roost, 06.05.2013, e-mail).

Le système de compensation cantonale des charges

La péréquation cantonale à Schaffhouse à été réformée en 2004. Bien que le système prévoie des compensations dans des domaines similaires aux CCS et CCG, la compensation des charges n'est pas vraiment subdivisée dans les mêmes catégories, mais se base sur une balance des charges. Pour chaque commune, la balance globale des charges, basée sur les cinq indicateurs suivants la balance globale des charges, basée sur les cinq indicateurs suivants est calculée (art. 6 FAG SHR)³⁰ :

- Charges de formation : calculées en fonction du nombre d'enfants d'âge scolaire (moyenne des trois dernières années), multipliées par taux de coût par année scolaire et divisées par la population de la municipalité. Ces charges s'élèvent à 75'670'767 CHF en 2011, à savoir 990 CHF par habitant.

³⁰ Les montants des charges à compenser se réfèrent à l'année 2011. Source des données : Volkswirtschaftsdepartement SH, 2011, Beilage 2, 4.

- Charges pour l'aide social : charge totale de la commune par habitant à l'aide sociale en vertu de la loi sur l'aide sociale (moyenne des trois dernières années). Un montant de 9'833'698 CHF a été calculé en 2011, environ 129 CHF/habitant.
- Charges de la police : correspond à la contribution par habitant de la communauté à la police de Schaffhouse selon la loi de l'organisation policière; le montant est de 4'258'915 CHF, soit 56 CHF/habitant.
- Charges des centres : fixes pour les communes de Schaffhausen, 3,6 millions CHF, et Neuhausen am Rheinfall 257'207 CHF (art. 6 al. 2 lit. d FAG SHR plus hausse des prix). 50 CHF/habitant.
- Charges pour la distance : 1.8 millions CHF fixes (environ 24 CHF/habitant) sont distribués aux municipalités dont la population à l'hectare est au-dessous de la moyenne cantonale.

Le total des charges considérées en 2011 s'élève par conséquent à 95'421'929 CHF, c'est-à-dire 1'249 CHF par habitant (Volkswirtschaftsdepartement SH, 2011, Beilage 2). Pour chaque commune est rédigée une balance de ces charges. Toutes les communes avec une balance des charges supérieure à la moyenne cantonale sont destinataires. Le montant de la compensation correspond à deux tiers de la différence entre les charges excessives *per capita* et la moyenne cantonale, multipliée par le nombre d'habitants (art. 7 al. 1 et 2 FAG SHR). Le montant de l'indemnisation est de plus réduit d'un cinquième pour chaque point de pourcentage par lequel le coefficient d'impôt de la commune se situe en dessous de la moyenne pondérée des coefficients d'impôt de toutes les communes. La réduction ne s'applique pas si le coefficient d'impôt est inférieur à la moyenne pondérée des taux d'imposition de toutes les communes de plus de 5 % (art. 7 al. 3 FAG SHR). La compensation des charges est financée par moitié par les communes avec un indice des charges au-dessous de la moyenne et par moitié par le canton (art. 8 FAG SHR). En 2011, le montant versé par les compensations était de 2'337'733 CHF. Concernant la compensation des charges des centres, bien que les charges fixées pour les communes de Schaffhausen et Neuhausen am Rheinfall étaient de 3,6 millions respectivement 257'207 CHF, le montant de la compensation des charges effectivement versé à Schaffhausen était de 710'291 CHF et Neuhausen am Rheinfall était même payeur pour 325'464 CHF (Volkswirtschaftsdepartement SH, 2011, Beilage 7).

Analyse

Cette brève analyse de la péréquation cantonale montre avant tout comment les fonds CCS bénéficient en partie, ou du moins indirectement, aux communes qui assument des charges excessives. Le canton verse notamment plus d'un million pour la compensation de ces charges.

À la deuxième question, il est ainsi possible de répondre par un oui dans une large mesure. Il y a une compensation de charges des centres et sociodémographique. Formellement, il y a des transferts liés à des charges spécifiques. Cependant, le montant compensé dépend en partie du coefficient d'impôt. Il y a donc un élément lié au système des Need-capacity-gap. Les transferts sont en effet limités, forfaitaires et sans affectation spécifique, mais le financement se distingue des CCS, car seulement 50% du montant est financé verticalement, alors que l'autre moitié l'est horizontalement. Au niveau du contenu, le canton de Schaffhouse reprend largement les catégories de compensation de la RPT mais se distingue au niveau des indicateurs. On observe que l'indicateur de l'aide social est le même indicateur utilisé pour calculer la pauvreté dans les CCS-AC. Les charges excessives des centres, bien que de façon moins dynamique, et celles causées par la sécurité publique (police), vont dans le même sens que les CCS-F. Cependant les charges excessives pour la formation, qui sont entre autres les charges majoritairement considérées, étaient prises en compte dans la RPT seulement au début, puis elles ont été laissées tombées car jugées comme non significatives (voir chapitre 3.2.2). Cet élément et l'absence d'indicateurs pour l'intégration des étrangers et la structure de l'âge distinguent les deux systèmes.

4.1.5 Tessin

Les CCS et leur utilisation

Le canton du Tessin est destinataire des CCS pour un montant de plus de 20 millions en 2011, c'est-à-dire un montant même supérieur à la somme qu'il reçoit de la péréquation des ressources (voir tableau 12). La source primaire des charges sociodémographiques excessives au Tessin est la pauvreté. En deuxième lieu il y a la structure d'âge. Quant à l'indicateur pour l'intégration des étrangers se trouve au-dessous de la moyenne nationale (voir tableau 13).

Tableau 12 : Tessin - données fondamentales de la péréquation 2011

	Péréquation ressources	Compensation des charges				Comp. cas de rigueur	Total des paiements
		CCG	CCS-AC	CCS-F	Total		
en CHF 1'000	-17'814	-13'785	-20'555	-	-34'339	5'187	-46'430
En % des revenues 3'220'352	0.55	0.43	0.64	-	1.07	-0.07	1.44
CHF per capita (pop. 324'871)	-55	-42	-63	-	-106	16	-143

Source : AFF, 2013, paiements 2011 ; Donnés des revenus, comptes 2011 : CdF, 2012.

Tableau 13 : Tessin - indicateurs des CCS-AC en 2011

	Indicateurs			Indice de charge	Coefficient de charge	Charges excessives déterminantes
	Pauvreté	Structure d'âge	Intégration des étrangers			
TI	8.5%	5.7%	5.2%	1.007	2.282	335'078
CH	4.6%	4.7%	7.7%	0.000	1.275	3'829'368

Source : OPFCC, 2011, annexe 13.

Comme dans les cas de Neuchâtel et de Schaffhouse, les quotas CCS sont enregistrés dans les comptes du canton en tant que recettes courantes du département des finances et de l'économie, sous le compte « divisione delle risorse » (Consiglio di Stato, 2012, p. 335). Cette écriture comptable n'a pas de signification particulière, mais il s'agit encore une fois tout simplement d'un centre de coûts. En effet, les CCS ne sont destinées à aucun projet ou secteur précis, mais elles font partie des recettes génériques du canton (Re, 30.04.2013, entretien téléphonique). Les CCS ne sont donc utilisées d'aucune façon spécifique.

Le système de compensation cantonale des charges

Le canton du Tessin a réformé son système de péréquation en 2002. La nouvelle LPI prévoit un système similaire à la RPT concernant les CCG, avec des compensations de près de quinze millions CHF. Cependant, aucun système de compensation des charges sociodémographiques ou des charges des villes-centres n'a été adopté. Le seul facteur qui pourrait appartenir à ce domaine est une partie de la compensation verticale (financée par le Canton, art.8-12 LPI) allouée aux communes pour leur participation aux dépenses cantonales. Les Communes sont divisées en catégories selon l'indice de force financière, qui est calculé grâce aux indicateurs suivants (art. 16 RLPI) : recettes fiscales pro capita, recettes de l'IFD pro capita, pourcentage

des contribuables sujets à l'IFD, multiplicateur politique et l'évolution de la population. Malheureusement, il est difficile de déterminer le montant de cette péréquation, car il s'agit essentiellement de subventions appartenant à plusieurs catégories, présentes dans différentes lois (« dans les cas prévus par la loi », art. 17 al. 1 RLPI). Par exemple le canton finance un cinquième de la contribution globale au financement résiduel des soins des personnes âgées (art. 13 al. 1 LANz³¹). Cette compensation s'inscrit dans la péréquation verticale car elle est basée sur l'indice mentionné précédemment (Derighetti, 11.06.2013, entretien téléphonique). Cependant, ce type de compensation ne s'agit pas d'une compensation réelle des charges au sens des CCS, mais d'une péréquation indirecte. De plus, il se distingue de ceux du canton de Berne et du Jura, car la répartition n'est pas basée sur la population mais principalement sur la force financière des communes.

Analyse

La réponse à la deuxième question est par conséquent relativement simple : le canton du Tessin n'a pas adopté des CCS de façon explicite et similaire à la RPT (bien qu'il ait adopté des CCG). Le système de péréquation verticale pourrait contenir des éléments qui vont dans le même sens des CCS. La clé de répartition n'est néanmoins non seulement liée aux charges, mais bien davantage à la force financière. Ce ne sont donc pas les communes avec des charges structurelles excessives qui sont effectivement compensées. Pour cette raison, la réponse à la deuxième question est négative, à savoir que le canton du Tessin ne renforce pas directement la RPT dans le secteur des CCS.

4.2 Cantons avec CCS-AC et CCS-F

En ce qui concerne les cantons destinataires des CCS-AC et CCS-F, plusieurs observations sont possibles. D'abord, tous les cantons destinataires de CCS-F sont en même temps des payeurs nets de la nouvelle péréquation. Les cantons de Bâle-Ville et de Genève pourraient en outre présenter des cas intéressants pour leur caractéristique de « cantons-villes », avec une surface limitée et densément urbanisée.

Quant aux systèmes de péréquation cantonale, tous les cantons avaient des réformes en cours de réalisation ou bien de planification en 2001. Zurich et Vaud prévoyaient d'achever la réforme avant 2005, et Genève, et Bâle-Ville, n'avaient pas encore fixé de date limite. Toutes

³¹ Loi sur la promotion, la coordination et le financement des activités en faveur des personnes âgées.

les réformes prévues par les cantons, sauf Bâle-Ville, prévoyaient une grande compatibilité avec la RPT.

4.2.1 Bâle-Ville

Les CCS et leur utilisation

Le canton de Bâle-Ville représente un cas particulier, car il s'agit d'un canton-ville et il n'a que trois communes, dont la commune la plus grande (Stadt Basel) est considérablement plus grande que les deux autres, Riehen et Bettingen (voir tableau 14), aussi appelées « Landgemeinden ». La commune de Stadt Basel n'a de plus pas d'administration ou d'institutions communales propres. Les tâches sont assumées par les institutions cantonales (Kanton Basel-Stadt, 2013 ; art. 18 Gemeindegesetz). La commune de Stadt Basel n'a pas même d'impôts communaux (Steuerverwaltung, 2013)

Tableau 14 : Bâle-Ville - indicateurs des CCS en 2011

Indicateurs et charges excessives déterminantes liés à la structure de la population						
	Indicateurs			Indice de charge	Coefficient de charge	Charges excessives déterminantes
	Pauvreté	Structure d'âge	Intégration des étrangers			
BS	9.3%	7.0%	10.8%	2.397	3.672	447'460
CH	4.6%	4.7%	7.7%	0.000	1.275	3'829'368
Indicateurs et charges excessives déterminantes des villes-centres						
BS : valeur moyenne des indicateurs des communes	Indicateurs			Indice de charge	Coefficient de charge	Charges excessives déterminantes
	Taille de la commune	Taux d'emploi	Densité de l'habitat			
Stadt Basel	164'937	93.8%	141.8	13.826	-	-
Bettingen	1'186	35,9%	7.4	0.107	-	-
Riehen	20'549	19.1%	22.9	1.379	-	-
BS	148'002	85.3%	127.9	12.369	12.315	1'971'931
CH	39'599	52.2%	27.4	1.805	1.751	11'770'713

Source : OPFCC, 2011, annexe 13 et 14 ; AFF, 2013, compensation des charges 2011.

Des charges excessives sont indiquées par tous les indicateurs sociodémographiques. Les indicateurs pour les charges de ville-centre sont aussi largement au-dessus de la moyenne suisse, mais comme visible dans le tableau 14, ils sont liés exclusivement à la commune de

Stadt Basel. Les revenus reçus par les CCS correspondent à un peu plus d'un tiers de ce que le canton doit payer pour la compensation des ressources.

Tableau 15 : Bâle-Ville - données fondamentales de la péréquation 2011

	Péréquation ressources	Compensation des charges				Comp. cas de rigueur	Total des paiements
		CCG	CCS-AC	CCS-F	Total		
en CHF 1'000	128'826	-	-27'448	-19'667	-47'125	3'251	84'785
En % des revenus 4'905'713	-2.63	-	0.56	0.40	0.96	-0,07	-1.73
CHF per capita (pop. 190'212)	677	-	-144	-103	-248	17	446

Source : AFF, 2013, paiements 2011 ; Données des revenus, comptes 2011 : CdF, 2012.

Le montant des CCS est classé avec des autres contributions non affectées, « Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung » (Kanton Basel-Stadt, 2012, p. 33). Comme dans les cas précédents, il est utilisé comme des recettes génériques. Les CCS n'ont eu aucun effet particulier sur les budgets de départements (Schwendener, 04.07.2013, e-mail). Il est néanmoins possible d'observer que les montants des CCS – étant donné la particularité de Bâle-Ville - bénéficient et indemnisent directement la Ville qui assume les charges excessives.

Le système de compensation cantonale des charges

Malgré que le canton de Bâle-Ville ait seulement trois communes, un système de péréquation financière et de compensation des charges (FiLaG, 2007) est en vigueur. La loi prévoit des compensations des charges générales des centres (ou compensation des charges sociodémographiques) et une compensation des services des centres (Abgeltung der zentralörtlichen Leistungen) : les deux sont des compensations à la Commune de Stadt Basel, financées par les communes de Riehen et Bettingen. La compensation générale s'agit des impôts cantonaux versés par les résidents des deux communes, art. 6 FiLaG. Pour la compensation des services, les communes versent une compensation linéaire forfaitaire pour un montant de 2.5 % du potentiel d'impôt sur le revenu³² (cantonal et communal), art. 7 al. 1 FiLaG.

³² Le gouvernement fixe annuellement le potentiel de l'impôt sur le revenu de chaque communauté en se basant sur les données des deux derniers exercices disponibles, avec effet pour l'année suivante (Art. 7 al. 2 FiLaG).

Analyse

Le canton de Bâle-Ville prévoit donc des compensations pour le ville-centre (CCS-F), mais aucune pour des facteurs sociodémographiques (CCS-AC). Les transferts sont des compensations liées à des charges spécifiques particulières, forfaitaires, limitées et sans affectation spécifique. Cependant, ils sont financés horizontalement, par les deux communes de campagne du canton. Les compensations ne sont pas liées à des indicateurs précis des charges, mais sont payées de façon forfaitaire pour la ville. Comme mentionné ci-dessus, la commune Basel-Stadt profite de plus directement des CCS car ils demeurent auprès du canton, qui correspond largement avec la ville.

4.2.2 Genève

Les CCS et leur utilisation

Le canton de Genève est le destinataire principal des CCS et reçoit presque 30 % du montant à disposition des CCS. De ce montant, plus de deux tiers sont liés aux CCS-AC et un tiers est basé sur les charges du ville-centre. Les compensations sont tout de même bien inférieures à la péréquation des ressources, et le canton de Genève est payeur net de la RPT pour un montant de 217 millions CHF.

Tableau 16 : Genève - données fondamentales de la péréquation 2011

	Péréquation ressources	Compensation des charges				Comp. cas de rigueur	Total des paiements
		CCG	CCS-AC	CCS-F	Total		
en CHF 1'000	312'255	-	-69'263	-31'242	- 100'505	6'897	217'982
En % des revenus 8'504'856	-3.67	-	0.81	0.37	1.18	-0.08	-2.56
CHF per capita (pop. 439'421)	711	-	-158	-71	-229	16	496

Source : AFF, 2013, paiements 2011 ; Données des revenus, comptes 2011 : CdF, 2012.

Les charges sociodémographiques sont liées en particulier à l'intégration des étrangers et à la pauvreté. Concernant l'indicateur F, comme dans le cas du canton Bâle-Ville il s'agit d'un canton-ville, mais la différence majeure est dans le nombre de communes : trois pour Bâle-Ville, respectivement quarante-cinq pour Genève. L'indice de charge des communes genevoises varie beaucoup, puisque les charges de ville-centre sont concentrées en particulier

dans la commune de Genève, avec un indice de charge de 17.504, et au même temps 22 autres communes ont un indice de charge négatif (AFF, 2013, compensation des charges 2011).

Tableau 17 : Genève - indicateurs des CCS en 2011

Indicateurs et charges excessives déterminantes liées à la structure de la population						
	Indicateurs			Indice de charge	Coefficient de charge	Charges excessives déterminantes
	Pauvreté	Structure d'âge	Intégration des étrangers			
GE	10.5%	4.4%	17.4%	2.531	3.806	1'129'111
CH	4.6%	4.7%	7.7%	0.000	1.275	3'829'368

Indicateurs et charges excessives déterminantes des villes-centres

Valeurs moyennes des indicateurs des communes	Indicateurs			Indice de charge	Coefficient de charge	Charges excessives déterminantes
	Taille de la commune	Taux d'emploi	Densité de l'habitat			
GE	84'219	61.7%	117.3	8.824	8.770	3'131'046
CH	39'599	52.2%	27.4	1.805	1.751	11'770'713

Source : OPFCC, 2011, annexes 13 et 14.

Les CCS s'inscrivent dans les comptes de l'Etat dans le domaine des finance et des impôts, avec la péréquation des ressources et les cas de rigueur, plus particulièrement dans la catégorie des transferts et dédommagements (République et Canton de Genève, 2012, p.49, 57). Les CCS ne sont donc pas attribuées et elles font partie des revenus génériques. Les départements concernés par les charges n'en tirent aucun avantage ou ni de marge (Godel, 03.07.2013, e-mail).

Le système de compensation cantonale des charges

La péréquation financière dans le canton de Genève à été réformée en 2009. La loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité (LRPFI), prévoit une contribution de ville-centre en faveur de la ville de Genève. Cette contribution est à la charge des autres communes et versée au titre des recettes générales de la ville de Genève, sans affectation à un usage déterminé (art. 12 LRPFI). La contribution à charge de chaque commune est calculée en multipliant par 0,4 la valeur du centime de la commune concernée (art. 13 LRPFI). Le montant compensé en 2011 était de 6,8 millions CHF (Conseil d'Etat GE, 2012).

Bien que le système de péréquation cantonale soit relativement nouveau, une réforme est prévue. Si le projet sera adopté, des changements pour la compensation des charges auront aussi lieu. L'avant-projet prévoit la suppression de la contribution de ville-centre en faveur de la Ville de Genève, car ce système ne répond pas à certaines problématiques concernant l'ensemble des centres urbains de l'agglomération genevoise. Cette notion de ville-centre ne s'applique notamment pas aux communes périphériques, très sollicitées par le développement. La commune de Genève serait de plus alourdie par de majeures contributions au système (environ 113 millions CHF). Le nouveau système ne résoudrait donc pas le problème spécifique de la Ville de Genève, qui fournit des prestations bénéficiant à la population de l'ensemble du canton. D'autres mécanismes qui prennent en considération le rôle et les besoins spécifiques de la Ville de Genève devront être mis en place pour favoriser une meilleure répartition des tâches entre la Ville de Genève et le canton et le renforcement de la collaboration intercommunale, avec une participation des autres communes à certaines charges qui sont assurées par la Ville de Genève, mais dont ces dernières bénéficient également (Conseil d'Etat GE, 2012a, p.11-13).

Analyse

Le canton de Genève prévoit une compensation des charges de ville-centre, mais pas des compensations sociodémographiques similaires aux CCS-AC. Ce transfert est une compensation de charges spécifiques particulières, sans affectation spécifique, forfaitaire et limitée. À la différence des CCS, la compensation genevoise est financée horizontalement par les autres communes. Au niveau du contenu, la compensation n'est pas liée à des indicateurs comme pour les CCS, mais simplement définie par défaut pour la ville de Genève. Des autres communes supportant des charges excessives ne sont pas prises en considération. Le montant de la compensation est largement inférieur au montant reçu par le canton pour la compensation des villes-centres. Pour répondre à la deuxième question, l'actuel système de compensation des charges genevois ne reprend pas le système de la RPT mise à part pour des transferts formellement partiellement similaires dans le domaine des CCS-F.

4.2.3 Vaud

Les CCS et leur utilisation

Bien que le canton de Vaud soit destinataire des CCS-AC et des CCS-F, le montant lui étant destiné pour les CCS-F est relativement petit, comparé aux CCS-AC. Ces transferts représentent presque 30% du montant que le canton doit verser pour la péréquation des ressources.

Tableau 18 : Vaud - données fondamentales de la péréquation 2011

	Péréquation ressources	Compensation des charges				Comp. cas de rigueur	Total des paiements
		CCG	CCS-AC	CCS-F	Total		
en CHF 1'000	204'361	-	-56'237	-3'411	-59'647	10'613	135'757
En % des revenus 8'427'026	-2.43	-	0,67	0,04	0,71	-0,13	-1.61
CHF per capita (pop. 671'035)	305	-	-84	-5	-89	16	232

Source : AFF, 2013, paiements 2011 ; Donnés des revenus, comptes 2011 : CdF, 2012.

Les charges excessives des facteurs A-C sont liées en particulier à la pauvreté et à l'intégration des étrangers, la structure d'âge se trouve au contraire au-dessous de la moyenne suisse.

Tableau 19 : Vaud - indicateurs des CCS en 2011

Indicateurs et charges excessives déterminantes liées à la structure de la population

	Indicateurs			Indice de charge	Coefficient de charge	Charges excessives déterminantes
	Pauvreté	Structure d'âge	Intégration des étrangers			
VD	7.5%	4.5%	12.7%	1.332	2.607	916'769
CH	4.6%	4.7%	7.7%	0.000	1.275	3'829'368

Indicateurs et charges excessives déterminantes des villes-centres

Valeurs moyennes des indicateurs des communes	Indicateurs			Indice de charge	Coefficient de charge	Charges excessives déterminantes
	Taille de la commune	Taux d'emploi	Densité de l'habitat			
VD	28'249	47.3%	27.4	2.302	2.248	341'793
CH	39'599	52.2%	27.4	1.805	1.751	11'770'713

Source : OPFCC, 2011, annexes 13 et 14.

Concernant l'indicateur F, le canton de Vaud est caractérisé par un grand nombre de communes (375), toutes très diversifiées. L'indice de charge varie fortement entre les communes : on trouve à une extrémité la ville de Lausanne avec un taux de charge de 7.766, et à l'autre extrémité Fontanezier avec un taux de charge de -0.7604 (AFF, 2013, compensation des charges 2011). Ainsi bien que les indicateurs eux-mêmes se trouvent au-dessus de la moyenne suisse, les charges des centres sont effectivement majeures et concentrées en particulier dans la ville de Lausanne.

Comme dans le cas des cantons précédents, le canton de Vaud registre les transferts CCS dans les comptes du département des finances et des relations extérieures (Canton Vaud, 2012, p.231). Le canton n'utilise pas les CCS pour financer des projets en particulier. Les départements qui assument les coûts causés par les charges excessives ne bénéficient pas d'un avantage grâce au CCS (Lamon, 25.06.2013, e-mail). Les CCS sont donc utilisées comme des recettes génériques.

Le système de compensation cantonale des charges

On passe maintenant à l'analyse du système de péréquation vaudoise, pour répondre à la deuxième question. La loi sur les péréquations intercommunales du canton de Vaud est très récente (2010). Ni des compensations sociodémographiques, ni les centres ne sont mentionnés de façon explicite. Cependant, en analysant la péréquation directe, il est possible de trouver des éléments similaires. Un premier facteur intéressant est identifié dans l'alimentation du fond de la péréquation, qui se base principalement sur le nombre de points d'impôts écrêtés (art. 7 al. 2 LPIC) : la valeur de ces points est déterminée par le rendement communal du point d'impôt³³, diminué du prélèvement progressif sur les communes à forte capacité financière pour le financement d'une part des dépenses sociales (art. 5 LPIC³⁴). La facture sociale est donc répartie entre les communes, se basant sur leur capacité financière (=indice de ressources). Cependant, ceci ne signifie pas que les communes avec des charges excessives sont compensées. L'élément effectivement le plus similaire à une compensation CCS se trouve dans la redistribution de la péréquation directe. Le montant du fond est principalement³⁵ redistribué en fonction de la population des communes (art. 8 al. 1 lit. a

³³ Art. 2 LPIC, considère des impôts communaux déterminants, par exemple impôt dur sur le revenu, à la source etc.

³⁴ Les dépenses sociales sont énumérées dans l'art. 15 de la loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale.

³⁵ La redistribution est affectée par six facteurs, ordonnés par priorité dans l'art. 8 LPIC.

LPIC). Ce critère consiste en une attribution d'un montant en francs par habitant par rapport à la population : le montant varie entre 100 CHF per capita pour les communes avec un nombre d'habitants entre un et 1'000, et 1'050 CHF pour les communes avec plus de 15'001 habitants (art. 2 al. 1 DLPIC). Le critère de la « population » est donc comparable à une charge sociodémographique, au même titre que la densité démographique. Ce critère répond à l'objectif de répartir les charges supplémentaires liées à l'habitat en zone urbaine et à la fonction des grandes villes-centres (Lamon, 25.06.2013, e-mail). Le montant destiné à la compensation des charges est donc difficile à définir, car il n'est pas précisément séparable de la péréquation financière elle-même. Le montant distribué pour le critère « population » est de 366'095'400 CHF, dont 129'390'150 CHF, c'est-à-dire le 35% du total, est destiné à la ville de Lausanne. Le deuxième majeur destinataire, Yverdon-les-Bains, reçoit 22'859'250 CHF, ce qui correspond à ca. 6% (ASFiCo, 2012).

Analyse

Pour la deuxième question, il n'y a pas explicitement de structure similaire aux CCS dans le système cantonal. Nonobstant, l'élément de répartition « population » (bien que il entre dans la péréquation financière) est similaire, sous certains aspects, aux CCS. Formellement, il est possible de définir le critère en question comme une compensation des charges spécifiques, dont les versements seraient horizontaux³⁶ (art. 7 al. 1 LPIC), sans affectation spécifique et forfaitaires. La péréquation est de plus limitée par un plafonnement de l'aide lié à un maximum de points d'impôt (art. 8 al. 1 lit. f LPIC ; art. 4-6 DLPIC). Ces limitations ont été effectuées en 2011 seulement dans six cas (ASFiCo, 2012 a). Du point de vue du contenu, les CCS-F et le critère de « population » sont similaires. Cependant, la plupart des CCS versées au canton de Vaud sont liées aux facteurs A-C, et non pas au critère de la population. Comme mentionné précédemment, le prélèvement progressif sur les communes à forte capacité financière pour le financement d'une partie des dépenses sociales ne compense pas les communes avec des charges excessives dans ce domaine. En guise de conclusion, le canton de Vaud a donc adopté des mesures similaires aux CCS, mais seulement de façon partielle, dans le domaine de l'indicateur F.

³⁶ Le canton finance seulement dans le domaine de la péréquation indirecte où les charges sont partagées entre les deux niveaux administratifs (art. 6 LPIC).

4.2.4 Zurich

Les CCS et leur utilisation

Le canton de Zurich est le deuxième majeur destinataire des CCS en 2011, avec des bénéficiaires pour presque 80 millions CHF. Il s'agit aussi du seul cas dans lequel le montant des CCS-F dépasse le montant alloué par les CCS-AC, avec une proportion de plus de 3:1. Bien que le montant de 80 millions CHF de compensations puisse sembler conséquent, c'est relativement peu³⁷ selon la proportion au chiffre que le canton doit payer pour la péréquation des ressources (14%).

Tableau 20 : Zurich - données fondamentales de la péréquation 2011

	Péréquation ressources	Compensation des charges				Comp. cas de rigueur	Total des paiements
		CCG	CCS-AC	CCS-F	Total		
en CHF 1'000	550'654	-	-17'335	-63'122	-80'475	20'626	491'339
En % des revenues 13'406'860	-4.12	-	0,13	0,47	0,60	-0,15	-3.66
CHF per capita (pop. 1'307'309)	421	-	-13	-48	-62	16	376

Source : AFF, 2013, paiements 2011 ; Données des revenus, comptes 2011 : CdF, 2012.

Tableau 21 : Zurich - indicateurs des CSS en 2011

Indicateurs et charges excessives déterminantes liées à la structure de la population

	Indicateurs			Indice de charge	Coefficient de charge	Charges excessives déterminantes
	Pauvreté	Structure d'âge	Intégration des étrangers			
ZH	5.1%	4.5%	8.3%	0.212	1.487	282'589
CH	4.6%	4.7%	7.7%	0.000	1.274	3'829'368

Indicateurs et charges excessives déterminantes des villes-centres

Valeurs moyennes des indicateurs des communes	Indicateurs			Indice de charge	Coefficient de charge	Charges excessives déterminantes
	Taille de la commune	Taux d'emploi	Densité de l'habitat			
ZH	114'326	60.0%	35.6	6.552	6.498	6'325'942
CH	39'599	52.2%	27.4	1.805	1.751	11'770'713

Source : OPFCC, 2011, annexes 13 et 14.

³⁷ A noter aussi le chiffre per capita.

Les facteurs principaux des charges excessives sociodémographiques sont la pauvreté et l'intégration des étrangers. Aussi, tous les indicateurs partiels du domaine F sont supérieurs à la moyenne suisse.

Comme mentionné au début du chapitre 4, la partie des charges excessives effectivement indemnisée par les CCS, en particulier dans le domaine F, est relativement moindre. Comme dans les cas précédents, les CCS sont simplement utilisées comme des recettes génériques, sans but particulier. Au niveau des comptes elles sont utilisées pour compenser la péréquation des ressources. En effet, la péréquation des ressources, les CCS et les compensations des cas de rigueur sont tous enregistrés dans le même compte de la direction des finances, « 4960 Interkantonalen Finanzausgleich » (Regierungsrat Kanton Zürich, 2012, p. 215). En fait les compensations sont trop petites pour allouer une plus grande marge de manœuvre aux départements en charge (Gubler, 08.05.2013, e-mail). Concernant la question de l'utilisation des CCS, nous concluons donc que ces fonds ne sont utilisés d'aucune façon particulière, sinon pour compenser la péréquation des ressources.

Le système de compensation cantonale des charges

Pour répondre à la deuxième question, le système de péréquation cantonale du canton de Zurich sera analysé. Ce canton a aussi réformé son système de péréquation cantonale de façon extensive (projet REFA) : la première étape de cette réforme date déjà de 2001, avec une étude préliminaire sur la possible réforme du système de péréquation (Regierungsrat Kanton Zürich, 2006, p. 2). Le projet a été soumis à plusieurs évaluations et la réforme s'est seulement conclue après dix années, avec l'entrée en vigueur du nouveau « Finanzausgleichsgesetz (FAG) » le 1^{er} janvier 2012. La loi clarifie au début la relation avec la RPT : selon l'art. 5 FAG, le Canton prévoit une compensation des charges raisonnable pour les communes. Mais les municipalités n'ont pas droit aux avantages découlant de la péréquation financière du gouvernement fédéral, ni de la collaboration intercantonale avec compensation des charges³⁸. Comment compense le canton les communes ayant des charges excessives ? La péréquation cantonale prévoit des compensations démographiques et géotopographiques, de même qu'une compensation pour les charges de ville-centre pour les villes de Zurich et de Winterthur, qui seront analysées dans les paragraphes suivantes (mises à part

³⁸ « Der Kanton sorgt bei den Gemeinden für einen angemessenen Lastenausgleich. Die Gemeinden haben keinen Anspruch auf Leistungen, die sich aus dem Finanzausgleich des Bundes und aus der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ergeben ». Art. 5 FAG

les compensations géo-topographiques). Les deux instruments sont entièrement financés par le canton (Gubler, 12.07.2013, e-mail).

Les compensations démographiques du système zurichois sont calculées sur la base de la proportion des résidents âgés de moins de vingt ans (art. 17 FAG). La compensation a plusieurs particularités. Tout d'abord, les valeurs de la ville de Zurich ne sont pas considérées dans les calculs. Une deuxième particularité est que les compensations des charges dépendent du coefficient de l'impôt de la commune intéressée, dans la mesure que les communes dont le coefficient d'impôt est de 0,75 fois la moyenne cantonale (ou moins) n'ont pas accès à ces compensations (art. 18 al. 2 FAG). Les montants (en tenant compte de l'inflation annuelle) sont calculés selon les règles énoncés dans l'art. 19 FAG :

- si la proportion des jeunes est supérieure à 1,1 fois la moyenne cantonale la commune peut recevoir une somme forfaitaire de 12.000 CHF (art. 19 al. 1 FAG).
- les communes dont le coefficient d'impôt est supérieur à 1,3 fois la moyenne cantonale reçoivent la pleine contribution de formule 5a de l'annexe 1 (art. 19 al. 2 FAG).
- les communes dont le coefficient d'impôt est inférieur à 1,3 fois, mais supérieur à 0,75 fois de la moyenne cantonale, peuvent obtenir une contribution linéaire tronquée de la formule 5b de l'annexe 1 (art. 19 al. 3 FAG).

Bien que les compensations soient essentiellement sans affectation spécifique (art. 3 al. 2 FAG), les communes qui reçoivent des compensations démographiques doivent impliquer à la compensation les communautés scolaires selon le ratio du nombre d'élèves de la communauté scolaire au nombre de personnes de moins de 20 ans dans la commune politique (art. 19 al. 4 FAG). Le montant des compensations démographiques en 2012 était de presque 12 millions CHF, dont 4'366'353 CHF ont été transféré aux communautés scolaires (Gemeindeamt des Kantons Zürich Abteilung Gemeindefinanzen, 2012).

La deuxième partie de la compensation concerne les villes-centres, dont les destinataires sont les villes de Zurich et de Winterthur. Elles ne reçoivent pas de compensations démographiques, mais sont destinataires de compensations forfaitaires pour les villes-centres (art. 28 FAG) : 412,2 millions CHF sont alloués à la ville de Zurich³⁹ et 86 millions à Winterthur. Ces montants ont une affectation spécifique partielle, équivalente au 10,6% pour

³⁹ Le prélèvement sur la ville de Zurich (péréquation des ressources) est débité du montant de la compensation de ville-centre, en quantité supérieure à la redevance (Gubler, 12.07.2013, e-mail).

Zurich, et respectivement au 6,9 % pour Winterthur, destinée à la culture (art. 29 et 30 FAG). Le montant des compensations a été décidé au niveau politique : les charges des villes-centre à compenser pour Zurich et Winterthur ont été calculées sur la base de la péréquation financière en 2005. L'objectif de cette approche est que les deux villes, à cause de la nouvelle péréquation, ne soient pas financièrement désavantagées par rapport à 2005 (Direktion der Justiz und des Innern Kt. ZH, 2011, F2).

Analyse

Est-ce-que le canton de Zurich renforce le système des CCS au niveau cantonal ? Du point de vue formel, les deux catégories, CCS-AC et CCS-F, sont représentées. Les compensations démographiques sont des compensations de charges spécifiques, qui, cependant, sont liées aux ressources financières de la commune, et donc aux éléments plus caractéristiques des compensations du Need-Capacity-Gap. Ces transferts sont forfaitaires, limités et financés verticalement, mais partiellement affectés, car une partie des montants est destinée aux communautés scolaires. La compensation des villes-centres est aussi une compensation de charge spécifique, limitée et forfaitaire. Encore une fois, les transferts sont partiellement affectés. Formellement, les compensations du canton de Zurich sont seulement partiellement similaires aux CCS. Les indicateurs utilisés pour la compensation ne ressemblent pas aux CCS. Les compensations démographiques sont calculées seulement en fonction du nombre de jeunes résidants, un indicateur retenu non relevant pour les coûts, et donc exclus des CCS-AC. Les compensations des centres, elles, sont calculées sans indicateurs, au contraire des CCS-F et des montants alloués à Zurich et à Winterthur qui sont fixes.

5 Analyse des résultats

Après avoir analysé les cantons destinataires des CCS, il est maintenant possible d'offrir une réponse aux deux questions de recherche posées au début :

Q. 1 : Comment disposent les cantons destinataires des CCS des contributions qui leurs sont allouées?

Q. 2 : Est-ce que les cantons destinataires des CCS renforcent le nouveau système de compensation des charges sociodémographiques national au niveau cantonal ?

5.1 Première question : utilisation des CCS

Les résultats obtenus concernant l'utilisation des CCS dans les cantons destinataires peuvent être brièvement résumés. Aucun canton n'utilise ces transferts pour un but particulier : le total des CCS est utilisé au niveau comptable comme des recettes génériques, et, dans le cas des payeurs nets de la péréquation financière, les CCS sont effectivement utilisées pour compenser la péréquation des ressources. Les départements qui sont en charge des dépenses dans les domaines des CCS n'ont pas eu d'avantages non plus. Enfin, aucun canton n'a relié ces transferts aux compensations analogues avec les communes. Néanmoins, dans certains cas, des montants dans les domaines similaires à ceux des CCS, ont été alloués, mais ces transferts restent indépendants des CCS, et il est donc seulement indirectement possible d'établir une connexion entre les deux (voir chapitre suivant).

Ce résultat n'est pas étonnant d'un point de vue théorique. Comme mentionné dans le chapitre 3.1.1 : le but des destinataires est essentiellement la maximisation des moyens courants disponibles sans affectation qui desserrent la contrainte budgétaire et permettent l'apport de biens publics ou la réduction du niveau d'imposition selon les préférences locales (Mischler, 2009, p. 67). Il est donc raisonnable que les cantons destinataires des CCS n'engagent pas ces fonds de façon définitive dans un certain domaine ou projet, et qu'au contraire, ils essaient de les laisser sans affectation. Comme dans le cas le plus explicite, celui du canton de Zurich, qui dans sa loi sur la péréquation, annonce clairement que les municipalités n'ont pas droit aux avantages découlant de la péréquation financière du gouvernement fédéral, ni de la collaboration intercantonale avec compensation des charges (art. 5 FAG).

Une deuxième explication possible pour l'utilisation des CCS comme des recettes génériques est le fait que les montants alloués aux cantons sont très limités, et ils dépassent rarement l'1% des revenus (seulement dans le canton de Genève).

En même temps, ce résultat est décevant pour les villes qui souhaiteraient que la Confédération et les cantons veillent à ce que les moyens attribués aux cantons bénéficient effectivement aux centres urbains et que les montants des CCS ne soient pas intégrés dans l'ensemble des ressources des cantons (Union des Villes Suisses, 2011, p.3).

5.2 Deuxième question : systèmes de compensation des charges cantonales

La deuxième question se base sur l'idée que « *seul des systèmes cantonaux de compensation des charges fonctionnant selon le même modèle permettent de garantir que les fonds compensatoires parviennent aux échelons qui assument les charges en question* » (CF, 2001, p. 2387). Est-ce que les cantons ont adopté des systèmes similaires ? Tout d'abord, il est nécessaire de résumer les résultats de l'analyse des cantons pour disposer d'un aperçu avant de les discuter.

5.2.1 Résumé des résultats

La première question posée dans l'analyse des systèmes de compensation des charges était : est-ce que les cantons compensent des charges dans les mêmes domaines des CCS ? C'est-à-dire, est-ce que il y a une compensation des villes-centres (CCS-F) et une compensation des charges sociodémographiques (CCS-AC) ? L'analyse⁴⁰ montre que seulement le canton du Tessin ne prévoit pas de forme de compensation des charges excessives, sauf pour des CCG qui ne sont pas traitées dans ce travail (ce canton sera donc exclu de l'analyse suivante). Tous les autres cantons destinataires des CCS, y compris ceux qui ne sont pas destinataires des CCS-F, ont adopté au minimum des compensations pour les villes-centres. Cependant, seulement quatre cantons - Berne, Schaffhouse, Zurich et de façon mineure Neuchâtel - ont aussi des compensations pour des facteurs sociodémographiques. Il est de plus possible d'observer le cas du Canton Bâle-Ville qui s'agit d'un cas extraordinaire, car la commune de la ville et le canton se recoupent presque totalement. Par conséquent, même si les fonds restent auprès du canton, ils bénéficient directement à la ville.

⁴⁰ Voir aussi la première ligne du tableau 22, p. 55.

Forme des compensations

La plupart des transferts des compensations sont formellement similaires au système fédéral (voir tableau 22 ci-dessous). Ils sont tous principalement des compensations de charges spécifiques particulières, bien que dans le cas du canton de Vaud il ne soit pas possible de les séparer de la péréquation financière. Dans deux cas, Schaffhouse et Zurich, les montants sont cependant liés et dépendants de la capacité financière ou du coefficient d'impôt des communes, ajoutant ainsi un élément partiellement similaire aux compensations du Need-capacity-gap. Tous les transferts sont, comme les CCS, forfaitaires, limités et sans affectation spécifique. Seul le canton de Zurich prévoit une affectation particulière pour une partie mineure des transferts : la grande partie du montant reste quand même sans objet, et à disposition des préférences communales. Une variation remarquable est à noter au niveau du financement bien que presque tous les cantons prévoient une participation des communes aux compensations. D'un côté, on trouve les cantons du Jura, de Neuchâtel, de Bâle-Ville, de Genève et de Vaud, où la compensation des charges est exclusivement à la charge des Communes, c'est-à-dire horizontale. Le canton de Schaffhouse participe à 50% du financement. Enfin, les cantons de Berne et de Zurich financent complètement les compensations⁴¹.

Tableau 22 : Résumé des résultats – forme

Caractéristiques des transferts		CH	BE	JU	NE	SH	TI	BS	GE	VD	ZH
CCS-AC sociodémographiques	CCS-F villes-centres	AC F	AC F	F	(ac) F	AC F		F	F	F	AC F
Need-capacity-gap	Charges spécifiques ⁴²	C	C	C	C	(n) C		C	C	C	(n) C
Affectation spécifique	Sans objet	S	S	S	S	S		S	S	S	A S
Conditionnels	Forfaitaires	F	F	F	F	F		F	F	F	F
Limité	Illimité	L	L	L	L	L		L	L	L	L
Vertical	Horizontal	V	V	H	H	V H		H	H	H	V

⁴¹ La partie financée horizontalement dans le canton de Berne est très limitée et difficile à définir.

⁴² Les charges spécifiques se réfèrent à la compensation des charges spécifiques particulières, car en aucun cas il n'y a une compensation des charges générales.

Concernant les montants distribués, les chiffres ne sont dans tous les cas pas faciles à définir, en particulier quand il s'agit d'un financement horizontal. Bien que dans certains cas - notamment Schaffhouse et Neuchâtel - les communes soient destinataires de montants similaires à ceux des CCS reçues par le canton, on observe que seulement dans les cantons de Berne et de Zurich, le montant distribué par le canton dépasse ce qui lui est alloué par la Confédération (voir tableau 23).

Tableau 23 : Montants des compensations des charges fédérales et cantonales⁴³

En million CHF	BE	JU	NE	SH	BS	GE	VD	ZH
Montants CCS-AC	27.1	0.3	14.1	2.7	27.4	69.2	56.2	17.3
Montants CCS-F	-	-	-	-	19.7	32.2	3.4	63.1
Montants financés par le Canton	69.3	-	-	1.2	-	-	-	510.2
Montants financés par les Communes	n.d.	1.2	17.0*	1.2	n.d.	6.8	n.d.	-

Indicateurs des compensations

Du point de vue du contenu, les indicateurs choisis pour les systèmes de compensation des charges cantonales ont été comparés avec ceux des CCS-AC et CCS-F. Le tableau suivant résume les résultats de cette comparaison et représente aussi les différents indicateurs utilisés par les cantons. D'abord les compensations similaires à celles sociodémographiques sont comparées, ensuite celles des villes-centres.

Tableau 24 : Résumé des résultats - indicateurs

	BE		JU	NE	SH		BS	GE	VD	ZH	
	AC	F			AC	F				AC	F
Indicateurs RPT CCS A-C											
Pauvreté (aide sociale, drogue, chômage)	X				X						
Intégration des étrangers	X										
Structure d'âge (personnes âgées)											
Indicateurs RPT CCS-F											
Population, taux d'emploi / sécurité publique		X		X		X			X		
Densité de l'habitat / bien-être social		X							X		
Autres indicateurs											
Formation					X					X	
Culture et loisirs		X	X								
Circulation / accessibilité		X		X							
Coefficient de ville-centre / Villes ad-hoc		X	X	X		X	X	X			X

⁴³ Données si disponibles, les références se trouvent dans les chapitres relatives aux cantons. Si les versement ne sont pas déterminable « n.d. » ; « * » si les montant ne sont pas nets, mais avec des éléments qui ne regardent pas la compensation des charges.

Comme mentionné ci-dessus, seulement quatre cantons prévoient la compensation des charges sociodémographiques. Dans le système neuchâtelois ces compensations, bien que explicitement mentionnées dans la loi, sont liées à des indicateurs ayant peu en commun⁴⁴ avec les CCS-AC de la RPT : les indicateurs choisis ressemblent plutôt à ceux des CCS-F (population) et seront donc analysés dans le paragraphe suivant. Les autres cantons avec des CCS - Berne, Schaffhouse et Zurich - démontrent de grandes différences concernant les indicateurs choisis. Le cas qui reprend le plus les indicateurs des CCS-AC est le Canton de Berne, qui cependant ne considère pas la structure d'âge. Le canton de Schaffhouse considère seulement l'aide sociale de façon similaire aux CCS-AC et compense, de plus, une partie des charges liées à la formation. La formation est par ailleurs le seul critère choisi par le canton de Zurich pour la compensation des charges sociodémographiques.

Tous les cantons⁴⁵ prévoient des compensations pour les charges des villes-centres. La première différence remarquable avec les CCS-F est que tous les cantons - sauf Vaud - compensent les charges des villes-centres en considérant seulement des villes présélectionnées (ad-hoc). Il y a cependant des différences sur comment les charges de ces villes sont estimées. Dans le cas de Bâle-Ville, Genève et Zurich, les villes sont compensées avec un montant forfaitaire, non lié à des charges ou aux indicateurs particuliers. Dans le cas des cantons de Berne et du Jura les charges des centres sont liées à des facteurs ou des indicateurs spécifiques aux villes, qui servent à déterminer le montant à compenser. Berne mesure les charges des villes dans les domaines de la sécurité publique et sociale, les loisirs, la culture, les transports privés et les infrastructures d'accueil. Jura reporte seulement dans le domaine des loisirs et de la culture. Enfin, dans le système des cantons de Neuchâtel et de Schaffhouse, un mélange des deux modèles est considéré : pour les deux, il y a d'un côté une charge prédéfinie pour les villes et de l'autre, des indicateurs (population et, pour Neuchâtel aussi l'accessibilité) sont considérés par toutes les communes. Le canton de Vaud se différencie car il utilise la population comme clé de répartition de la péréquation financière.

⁴⁴ Pour cette raison, elles sont mentionnées comme « (ac) » dans le tableau 22.

⁴⁵ Sauf le Canton Tessin, qui a été exclu de l'analyse, car il n'a pas de système de compensation des charges.

5.2.2 Discussion des résultats

Forme des compensations

Du point de vue formel, trois différences particulières ont émergées et peuvent être discutées : le financement horizontal ou vertical, la prise en considération de la force financière pour les compensations et l'affectation spécifique des transferts dans le canton de Zurich.

Le financement horizontal ou vertical des compensations peut avoir des conséquences au niveau de la réduction des disparités fiscales et par conséquent aussi pour l'acceptation du système de péréquation. Pour les destinataires, ce facteur n'a pas d'influence, mais s'il est financé horizontalement les effets sur les communes payantes peuvent être divers, à dépendance des critères de financement. Si financés verticalement (Berne et Zürich), les charges excessives sont compensées sans directement alourdir les autres communes. Si financés horizontalement, il est possible d'observer ces différents cas : dans un premier cas, les quotas payés par les communes peuvent réduire les disparités fiscales, s'ils sont liés au potentiel des ressources, et renforcent ainsi le système de péréquation (Bâle-Ville, Genève, Vaud, et Schaffhouse partiellement). En alternative, les montants payés par les communes peuvent être liés à l'indice de charge, où les communes avec un taux inférieur à la moyenne cantonale financent les compensations (Neuchâtel et Schaffhouse en partie). Dans ce cas, ce sont les charges qui sont redistribuées. Enfin, le dernier système se base sur le principe d'équivalence fiscale, c'est-à-dire que celui qui bénéficie d'un service doit aussi contribuer à son financement (Jura).

Concernant le deuxième point, le canton de Zurich offre une réponse extensive à la question « pourquoi les montants des compensations sont-ils pondérés par le coefficient d'impôt ? ». Les charges excessives sont compensées seulement quand elles affectent le budget municipal extraordinaire. Les communes avec coefficient de l'impôt bas n'ont aucune charge fiscale extraordinaire. Par conséquent, les compensations pour les charges démographiques diminuent en proportion au coefficient de l'impôt communal (Direktion der Justiz und des Innern Kt. ZH, 2011, C1). La compensation des charges est donc en ces cas reliée à la péréquation financière basée sur les ressources (Need-capacity-gap) et non pas exclusivement sur le besoin financier : une vision radicalement différente des CCS, qui sont un instrument explicitement non lié aux ressources disponibles des cantons.

Enfin, l'affectation spécifique d'une partie des transferts montre que l'objectif du canton n'est pas seulement la redistribution (c'est-à-dire la réduction des disparités fiscales), mais aussi la création de mesures incitatives de certains comportements ou tâches (voir aussi chapitre 3.1.1).

En relation à la forme des transferts, on peut conclure qu'essentiellement, tous les cantons ayant des systèmes de compensation des charges, ont adopté des compensations de charges spécifiques similaires aux CCS, mais seulement rarement ils sont financés par le canton.

Indicateurs des compensations

Concernant les indicateurs choisis au niveau cantonal pour les compensations, plusieurs aspects peuvent être analysés. En particulier, en ce qui concerne les CCS-AC : pourquoi si peu de cantons les prévoient ou utilisent des indicateurs différents pour les calculer ? En regardant les compensations des villes-centres, la différence la plus évidente concerne la présélection des villes à considérer pour la compensation.

Dans les domaines A-C les résultats montrent comment peu de cantons compensent leurs communes dans ces domaines, même s'ils ont des charges excessives remarquables. En particulier, aucun ne compense les charges excessives dues aux personnes plus âgées, et, seulement le canton de Berne prévoit des compensations pour l'intégration des étrangers. Les raisons logiques pour cette situation sont au moins deux. Une première explication possible est que les charges dans les domaines CCS-AC sont souvent liées à des tâches partiellement déléguées aux communes, donc des tâches aménagées et financées par le canton ou conjointement avec le canton. Dans ce cas, une compensation peut prendre la forme de péréquation indirecte et non de compensation des charges (par exemple l'aide sociale, les mesures d'intégration professionnelle, les transports etc.). Une deuxième raison possible est la prise en considération des caractéristiques locales. Par exemple, si un canton n'a pas de charges excessives dans le domaine de l'intégration des étrangers, c'est raisonnable qu'il ne les compense pas aux communes (le Jura par exemple). Ou bien, dans le cas de Bâle-Ville les charges CCS-AC sont concentrées principalement dans la commune du ville-centre gérée par le canton. Une compensation serait donc superflue.

Le choix d'indicateurs différents de ceux de la RPT pour les CCS-AC peut dépendre du système de compensation, comme dans le cas du canton de Zurich qui le relie en partie aux

ressources des communes. A la question « pourquoi les mineurs de vingt ans en tant que charge spéciale démographique sont pris en considération, mais pas les personnes âgées et les destinataires d'aide sociale ? » le canton Zürich répond notamment que seulement une grande proportion de la population âgée de moins de 20 ans comporte des charges excessives dans les communes. Bien que les communes ayant une forte proportion de personnes âgées aient des charges accrues, elles ont cependant grâce à la prospérité relative du groupe de population plus âgée un allègement du fardeau fiscal en général (Direktion der Justiz und des Innern Kt. ZH, 2011, D1). La réponse concernant l'aide sociale offre une deuxième explication possible. Les coûts sociaux sont en effet reconnus comme source possible de charges extraordinaires pour la communauté du canton de Zurich. Cependant, les enquêtes dans le cadre de la réforme de la péréquation financière ont montré que les données statistiques disponibles ne sont pas adéquates pour détecter les différences entre les communes avec un index approprié. En outre, le nombre de cas n'a pas non plus été jugé comme un indicateur approprié, parce que le coût varie considérablement selon les cas spécifiques (Direktion der Justiz und des Innern Kt. ZH, 2011, D1). Le manque d'indicateurs adéquats peut donc être une des raisons expliquant l'absence de la prise en considération d'un élément.

En ce qui concerne les compensations des villes-centres, la question principale traite de savoir pourquoi seulement des villes présélectionnées sont prises en considération, et pas d'autres centres régionaux ou d'autres communes dans les agglomérations. Le canton de Zurich offre dans ce cas aussi une réponse : les charges de Zurich et de Winterthur notamment justifient un instrument spécial pour leur rémunération. Les charges des centres régionaux sont beaucoup plus basses (en particulier dans les domaines de la sécurité publique, du bien-être social et de la culture) que celui des deux grandes villes, et ne constituent pas, en général, un fardeau extraordinaire. Les communes d'agglomération bénéficient habituellement des services des centres et une compensation des charges spéciales des centres-villes, n'est donc pas appropriée (Direktion der Justiz und des Innern Kt. ZH, 2011, F1).

Concernant le contenu, il est possible de conclure que, en aucun cas, les cantons n'ont adopté des compensations des charges sociodémographiques égales aux CCS-AC. Dans trois cas, des compensations sont cependant prévues, avec des indicateurs plus ou moins similaires. Au contraire, tous les cantons – sauf le Tessin – ont adopté des systèmes de compensations des charges de ville-centre, bien que les montants et les critères pour mesurer les charges varient d'un canton à l'autre.

5.2.3 Réponse

En résumant les résultats et les points discutés, il est finalement possible de donner une réponse à la deuxième question. Huit des neuf cantons destinataires des CCS ont adopté des systèmes de compensation des charges forfaitaires, limitées et sans affectation. Pourtant, ces systèmes varient grandement : aucun canton n'a adopté un système égal à la RPT, et seulement trois prévoient des compensations pour les charges sociodémographiques. Tous les cantons (sauf le canton du Tessin) prévoient cependant une compensation pour les charges de ville-centre, même les cantons qui ne sont pas destinataires des CCS-F, comme souhaité par l'Union des Villes Suisses⁴⁶. Les montants destinés aux villes et les indicateurs choisis montrent des différences remarquables à dépendance du canton, et seulement trois cantons participent au financement des compensations. Enfin, est-ce que les cantons destinataires des CCS renforcent le nouveau système de compensation des charges sociodémographiques national au niveau cantonal ? La réponse est : seulement partiellement. En effet, les systèmes cantonaux de compensation des charges, si présents, sont fortement caractérisés par les préférences locales.

⁴⁶ « Les cantons sont invités à édicter des lois sur leur péréquation interne. Les nouveaux instruments doivent tenir compte des intérêts des centres urbains et aboutir à une compensation équitable des charges des centres » (Union des Villes Suisses, 2011, p. 3).

6 Conclusion

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches au niveau fédéral, entrée en vigueur en 2008, a introduit des nouvelles compensations pour les charges excessives sociodémographiques et des villes-centres. Le Confédération se limite à verser les montants aux cantons avec des charges excessives, qui ont ensuite la liberté de les utiliser selon leurs préférences individuelles. Cependant, les cantons sont encouragés à adapter leurs systèmes cantonaux de péréquation financière et de compensation des charges visant aux mêmes objectifs et fonctionnant selon le même modèle, afin de garantir que les fonds compensatoires parviennent aux échelons qui assument effectivement les charges. La responsabilité demeure auprès des cantons, et la première évaluation complète de l'efficacité de la RPT n'a donc pas considéré ces aspects. L'objectif de ce travail était d'essayer de remédier à cette lacune et de répondre aux deux questions suivantes :

Q. 1 : Comment disposent les cantons destinataires des CCS des contributions qui leurs sont allouées?

Q. 2 : Est-ce que les cantons destinataires des CCS renforcent le nouveau système national de compensation des charges sociodémographiques au niveau cantonal ?

Grâce à l'analyse des comptes et aux contacts avec les autorités compétentes des cantons, il a été possible de répondre à la première question : tous les cantons registrent les compensations comme des recettes générales. Elles ne sont pas utilisées de façon particulière. Les payeurs nets de la péréquation utilisent les transferts pour compenser la péréquation des ressources. Ce résultat est conforme à la théorie, malgré les efforts de l'Union des Villes Suisses pour que ces montants ne soient pas être intégrés dans l'ensemble des ressources des cantons (Union des Villes Suisses, 2011, p. 3). Pour répondre à la deuxième question, les systèmes de compensation des charges ont été étudiés. L'analyse montre avant tout qu'en relation avec la première question, seulement trois cantons financent des compensations aux communes, et qu'ils utilisent donc (au moins indirectement) les fonds des CCS pour des compensations similaires au niveau cantonal. Des neuf cantons destinataires des CCS, seulement le canton du Tessin n'a adopté aucun système de compensations sociodémographiques, ni de ville-centre. Tous les autres ont adopté des compensations des charges de ville-centre, mais seulement trois prévoient des compensations pour les charges sociodémographiques. La forme des transferts ressemble à celle des CCS dans la plupart des cas. Néanmoins, les indicateurs

choisis pour définir les charges et les montants alloués varient fortement. Les cantons ont adopté, et donc renforcé, seulement de manière partielle le système des compensations CCS de la RPT.

Il est cependant possible d'ajouter qu'une marge de flexibilité pour les caractéristiques cantonales devrait être allouée. En outre, les systèmes de péréquation changent régulièrement. Il n'est pas exclu qu'ils se développent de façon plus compatible avec le système fédéral à l'avenir. En particulier, l'incidence croissante des charges des villes et leur pression constante sur les cantons et la Confédération pourraient avoir pour résultat le renforcement des CCS.

Bibliographie

Confédération

Documents administratifs

Administration fédérale des finances AFF (2008). *Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT): en vigueur depuis le 1er janvier 2008*. URL : http://www.efv.admin.ch/f/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/NFA-Ueberblick_2008_f.pdf, 09.02.2013

Conseil fédéral (14.11.2001). *Message concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)*. URL : www.admin.ch/ch/f/ff/2002/2155.pdf , 05.04.2013

Conseil fédéral (24.11.2010). *Rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons – 2008-2011*. URL : <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/02240/index.html?lang=fr> , 09.02.2013

Département fédéral des finances DFF et Conférence des gouvernements cantonaux CdC (09.2004). *Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons – RPT : Thème clé RPT 4 – Fédéralisme/Subsidiarité « D'où vient la Suisse »*. URL : http://www.efv.admin.ch/f/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/faktenblaetter/NFA_Faktenblatt_4_Foederalismus_f.pdf , 18.02.2013

Département fédéral des finances DFF et Conférence des gouvernements cantonaux CdC (09.2004, a). *Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons – RPT : Thème clé RPT 7 – Compensation des charges par la Confédération*. URL : http://www.efv.admin.ch/f/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/faktenblaetter/NFA_Faktenblatt_7_Lastenausgleich-f.pdf, 18.02.2013

Département fédéral des finances DFF et Conférence des gouvernements cantonaux CdC (09.2004, b). *Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons – RPT : Thème clé RPT 12 – La position des*

villes et des communes dans le cadre de la réforme de la RPT. URL : http://www.efv.admin.ch/f/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/faktenblaetter/NFA_Faktenblatt_12_Gemeinden_Staedte_f.pdf , 14.05.2013

Département fédéral des finances DFF et Conférence des gouvernements cantonaux CdC (09.2007). *Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons – RPT.* Berne: Rub Graf-Lehmann AG. URL : http://www.efv.admin.ch/f/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/revisionp_grundlagen/NFA-Brochure_f.pdf , 09.02.2013

Projektgruppe 12 (2004). *Verfeinerung des soziodemografischen Lastenausgleichs des Bundes (SLA).* URL: http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/revisionp_berichte/pgr_12_sb_04_gesamt.pdf , 12.03.2013

Web

Administration fédérale des finances AFF, péréquation financière, chiffres. URL : http://www.efv.admin.ch/f/dokumentation/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich.php, dernière mise à jour le : 19.04.2013

Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (Cdf). *Budget und Rechnung der Kantone 2011.* URL: <http://www.fdk-cdf.ch/index/finanzdaten.htm>, dernière mise à jour le 23.07.2012

Bases légales

CST. *Constitution fédérale de la Confédération suisse* du 18 avril 1999 (Etat le 23 septembre 2012); 101

OPFCC. *Ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges* du 7 novembre 2007 (Etat le 1^{er} janvier 2013) ; 613.21

OPFCC. *Ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges* du 7 novembre 2007 (Etat le 18 novembre 2009) ; 613.21

OPFCC. *Ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges* du 7 novembre 2007 (Etat le 1^{er} janvier 2011); 613.21

PFCC. *Loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges* du 3 octobre 2003 (Etat le 1^{er} janvier 2012) ; 613.2

Cantons : documents administratifs et bases légales

Bâle-ville

FiLaG. *Finanz- und Lastenausgleichgesetz* du 6 juin 2007 (Etat le 01.01.2008); 170.600

Gemeindegesezt du 17 octobre 2984 (Etat le 01.01.2011); 170.100

Kanton Basel-Stadt. *Bund Kanton und Gemeinden, Kanton Basel-Stadt und Stadt Basel*. URL: <http://www.bs.ch/staatsebenen>, 08.06.2013

Kanton Basel-Stadt (2012). *Jahresbericht 2011*. URL : <http://www.regierungsrat.bs.ch/dokumente.htm#jahresberichte> , 04.07.2013

Steuerverwaltung Kanton Basel-Stadt. *Gemeindesteuern*. URL: <http://www.steuerverwaltung.bs.ch/gemeindesteuern.htm> , 04.07.2013

Berne

Administration des finances du canton de Berne (2012). *Rapport de gestion 2011, volume 3. Groupes de produits (y compris comptes spéciaux et financements spéciaux) 2011*. URL : <http://www.fin.be.ch/fin/fr/index/finanzen/finanzen/publikationen/geschaeftsberichtstaatsrechnung.html> 24.04.2013

Direction des finances du Canton de Berne (1.6.2012). *Transferts de charges LPFC - Compensation des charges "nouvelle répartition des tâches"*. URL : <http://www.fin.be.ch/fin/fr/index/finanzen/finanzen/finanz-und-lastenausgleich/finanzplanungshilfe.html> , 16.05.2013

Direction des finances du Canton de Berne. *Péréquation financière et compensation des charges*. URL : <http://www.fin.be.ch/fin/fr/index/finanzen/finanzen/finanz-und-lastenausgleich/ueberblick.html> , 16.05.2013

LPFC. *Loi sur la péréquation financière et la compensation des charges* du 27 novembre 2000 (Etat le 1^{er} août 2012) ; RSB 631.1

OPFC. *Ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges* du 22 août 2001 (Etat le 1^{er} août 2012) ; RSB 631.111

Genève

Conseil d'Etat du Canton Genève (19.09.2012). *Avant-projet de loi pour une péréquation financière intercommunale plus efficiente*. URL : http://www.ge.ch/conseil_etat/2009-2013/ppresse/20120919.asp , 03.07.2013

Conseil d'Etat du Canton Genève (19.09.2012, a). *Avant-projet de réforme de la péréquation financière intercommunale*. Diaporama URL : http://www.ge.ch/conseil_etat/2009-2013/ppresse/20120919.asp , 03.07.2013

LRPFI. *Loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité* du 3 avril 2009 ; RSG B 6 08

République et Canton de Genève (2012). *Rapport sur les Comptes individuels 2011, Tome 1*. URL : <http://ge.ch/finances/archives#comptes-2011>, 01.07.2011

Jura

APF. *Arrêté fixant les paramètres applicables en matière de péréquation financière pour l'année 2011* du 30 novembre 2010 ; RSJU 651.111

Canton du Jura (24.04.2012). *Comptes 2011 de la République et Canton du Jura*. URL : <http://www.jura.ch/DFJP/TRG/Tresorerie.html> , 18.06.2013

LPF. *Loi concernant la péréquation financière* du 20 octobre 2004 (Etat le 28 septembre 2011) ; RSJU 651

OPF. *Ordonnance concernant la péréquation financière* du 23 mai 2006 (Etat le 27 octobre 2009) ; RSJU 651.11

Neuchâtel

Canton de Neuchâtel (20.02.2012). *Rapport CE et comptes détaillés 2011*. URL : <http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&DocId=8344> , 22.05.2013

Département de la justice, de la sécurité et des finances du Canton Neuchâtel (2011). *Péréquation financière intercommunale en 2011*. URL : <http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&DocId=34605>;
23.05.2013

Département de la justice, de la sécurité et des finances du Canton Neuchâtel (05.01.2012). *La compensation de la surcharge structurelle*. URL : <http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&DocId=12247>;
23.05.2013

LPFI. *Loi sur la péréquation financière intercommunale* du 2 février 2000 (Etat le 1^{er} janvier 2006) ; RSN 171.16

Service des communes Canton Neuchâtel. *Péréquation financière intercommunal*. URL : <http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&CatId=5298> ;
23.05.2013

Schaffhouse

FAG. *Gesetz über den Finanzausgleich* du 17 mai 2004 ; SHR 621.100

Regierungsrat Kanton Schaffhausen (13.04.2012). *Geschäftsbericht Kanton Schaffhausen 2011*. URL: <http://www.sh.ch/Finanzverwaltung.250.0.html> , 05.06.2013

Volkswirtschaftsdepartement Kanton Schaffhausen (2011). *Finanzausgleich 2011 und Finanzlage der Schaffhauser Gemeinden 2010*. URL: <http://www.sh.ch/Gemeindefinanzen-und-Finanzaus.777.0.html> , 05.06.2013

Tessin

Consiglio di Stato (2012). *Dati finanziari in dettaglio, consuntivo 2011*. URL: http://www.ti.ch/DFE/Finanze/DATI/default.asp?anno_nome=Consuntivo%202011&anno1=2010&anno2=P2011&anno3=2011, 07.03.2013

LANz. *Legge concernente il promovimento, il coordinamento e il finanziamento delle attività a favore delle persone anziane* du 30 novembre 2010. RL 6.4.5.1

LPI. *Legge sulla perequazione finanziaria comunale* du 25 juin 2002 ; RL 2.1.2.3

RLPI. *Regolamento sulla perequazione finanziaria intercomunale* du 3 décembre 2002 : RL 2.1.2.3.1

Vaud

Autorité de surveillance des finances communales (ASFiCo) du Canton Vaud (07.2012). *Chiffres détaillés de la péréquation directe nette 2011*. URL : <http://www.vd.ch/themes/territoire/communes/finances-communales/perequation-intercommunale-2011/>, 30.6.2013

Autorité de surveillance des finances communales (ASFiCo) du Canton Vaud (07.2012 a). *Résultat du décompte 2011 par commune*. URL : <http://www.vd.ch/themes/territoire/communes/finances-communales/perequation-intercommunale-2011/>, 30.6.2013

Canton Vaud (2012). *Comptes 2011*. URL: <http://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/finances-publiques/comptes/comptes-2011/> , 20.06.2013

DLPIC. *Décret fixant pour les années 2011 à 2018 les modalités d'application de la loi sur les péréquations intercommunales* du 15 juin 2010 ; 175.515

LPIC. *Loi sur les péréquations intercommunales* du 15 juin 2010 ; 175.51

Zurich

Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich (24.02.2011). *Finanzausgleichsgesetz (FAG) vom 12. Juli 2010 Fragen aus der politischen Diskussion*. URL: <http://www.finanzausgleich.zh.ch/internet/microsites/finanzausgleich/de/grundlagen/vorgesichte.html>, 16.06.2013

FAG. *Finanzausgleichsgesetz* du 12 juillet 2010 ; LS 132.1

Gemeindeamt des Kantons Zürich, Abteilung Gemeindefinanzen (15.05.2012). *Anhang zur Verfügung Finanzausgleich 2012 Festlegung der Ausgleichsbeiträge*. URL: http://www.finanzausgleich.zh.ch/internet/microsites/finanzausgleich/de/finanzausgleichsbeitraege/beitraege_2012/verfuegungen.html, 16.06.2013

Regierungsrat Kanton Zürich (03.2012). *Geschäftsbericht und Rechnung 2011*. URL : http://www.rr.zh.ch/internet/regierungsrat/de/themen/geschaeftsbericht_rechnung/2011.html, 15.06.2013

Regierungsrat Kanton Zürich (18.01.2006). *Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich. 86. Reform des kantonalen Finanzausgleichs*. URL: <http://www.finanzausgleich.zh.ch/internet/microsites/finanzausgleich/de/grundlagen/vorgesichte.html>, 16.06.2013

Autres documents

Ecoplan (2010). *Financement et compensation des charges dans les agglomérations*. URL : <http://www.tak-cta.ch/french/themes/financement-et-compensation-des-charges-dans-les-agglomerations-/rapport-final-de-la-communaute-de-travail-ecoplan/-advokatur-afs./menu-id-54.html> , 04.04.2013

Ecoplan (2010a). *Charges des villes, bases scientifiques*. URL : <http://staedteverband.ch/fr/Info/Documentation/Rapports> , 06.06.2013

Fischer, Roland (2007). Sprint final pour la nouvelle péréquation financière. *La Vie économique - Revue de politique économique* 1/2-2007 : 52-55

Mischler, Peter (2009). *Fiskalische Disparitäten und Lastenausgleich: ökonomische Beurteilung eines Politikinstrumentes am Beispiel der Gemeinden des Kantons Freiburg*. Publication de l'Institut du fédéralisme Fribourg Suisse. Etudes et colloques, vol. 51. Münster : LIT

Union des villes suisses (2011). Une péréquation correcte pour les villes. *Focus spécial 2011*. URL : http://staedteverband.ch/fr/Info/Politique/Politique_financiere_et_economique , 02.07.2013

Interviews et contacts

Baumgartner, Beat (26/29.04.2013). *Kanton Bern*, Finanzverwaltung, Abteilungsleiter Finanzausgleich. Echange e-mail.

Bersier, Pierre (24.06.2013). *Canton Jura*, Trésorerie générale, Economiste. Echange e-mail

- Derighetti, John (11.06.2013). *Canton Ticino*, Divisione degli interni, Sezione degli enti locali ufficio della gestione finanziaria. Entretien téléphonique.
- Fischer, Roland (15.04.2013). *Eidg. Finanzverwaltung*; Projektleitung Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) 2001-2007; Stv. Leiter NFA-Projektteam. Interviewé par Stefania Ferrari. Bern.
- Godel, Roland (03.07.2013). *Canton Genève*, Département des finances (DF) - Secrétariat général, Secrétaire général adjoint chargé de la communication. Echange e-mail.
- Gubler, Philippe (08.05.2013, 12.07.2013). *Kanton Zürich*, Finanzverwaltung des Kantons Zürich, Stabsmitarbeiter Finanzpolitik. Echange e-mail.
- Lamon, Raphaël (25.06.2013). *Canton Vaud*, Département des finances et des relations extérieures, Service d'analyse et de gestion financières (SAGEFI), Gestionnaire financier. Echange e-mail
- Oetliker, Sybille (01.07.2013). *Union des villes suisses*, Leiterin Gesellschafts- und Finanzpolitik. Echange e-mail
- Re, Francesco (30.04.2013). *Canton Ticino*, Dipartimento delle finanze e dell'economia. Ufficio del controlling e delle analisi finanziarie. Entretien téléphonique.
- Roost, Christoph (02/06.05.2013). *Kanton Schaffhausen*, Sozialamt, Dienststellenleiter. Echange e-mail.
- Schwendener, Peter (04.07.2013). *Kanton Basel Stadt*, Finanzverwaltung Basel-Stadt, Leiter Finanzverwaltung. Echange e-mail
- Wildi, Pierre-Etienne (23.05.2013). *Canton Neuchâtel*, Département de la justice, de la sécurité et des finances, Service financier, Adjoint au directeur. Echange e-mail.

Annexe

Annexe 1 : Membres du groupe de projet 12⁴⁷

Mitglied	Amt / Funktion	Unterarbeitsgruppe
Wettstein, Gérard	EFV, Projektleiter NFA (Vorsitz)	
Stalder, Kurt	Sekretär FDK	Begleitgruppe Gutachten
Zürcher, Ernst	Zentralsekretär SODK	
Brasser, Urs	Finanzverwalter GR	Begleitgruppe Gutachten
Galante, Nathalie	GE	
Germond, Florence	Service d'analyse et de gestion financière, VD	Begleitgruppe Gutachten
Meier, Rudolf	Finanzverwalter ZH	Begleitgruppe Gutachten
Berrisch, Lisa	Departementssekretärin, Sozialamt der Stadt Zürich	Kernstadtproblematik
Fluder, Robert	BFS, Chef der Sektion soziale Sicherheit	Begleitgruppe Gutachten
Tobler, Georg	ARE, Projektleiter Agglomerationspolitik	Kernstadtproblematik (Vorsitz)
Moser, Walter	EFV, Vertreter der KdK in der PL NFA	
Fischer, Roland	EFV, stv. Projektleiter NFA	Kernstadtproblematik; Begleitgruppe Gutachten (Vor- sitz)

⁴⁷ Projektgruppe 12, 2004, p.2

Annexe 2 : Interview avec M. Roland Fischer du 15.04.2013

- Sie haben mir in der Email gesagt, dass es ein oft diskutiertes Thema ist. Gibt es bzw. gab es zur Zeit der Reform Erwartungen bezüglich der Verwendung der SLA-Beiträge? Falls Ja, welche?

Ja, insbesondere von den Städteverbänden, die forderten bzw. schlugen vor die Beiträge zweckgebunden zu gestalten.

- Warum wurde auch entschieden, den Lastenausgleich ohne Zweckbindung zu gestalten? Mit solchen Indikatoren wäre es relativ einfacher gewesen die Beiträge an spezifische Sektoren zu binden...

Zwei Gründe: erstens wurde entschieden, dass die NFA nur die Beziehungen zwischen Bund und Kantone regeln soll. Für die andere Ebene (Städte/Gemeinden) sind die Kantone zuständig. Zweitens wurde aufgrund der schlechten Erfahrungen entschieden, mit der ehemaligen FA (verzerrende Anreize, begrenztes Spielraum der Kantone usw.) sämtliches Geld zweckfrei zu geben.

- Abgesehen vom Vernehmungslassungsverfahren, habe ich sehr wenig über die Rolle der Gemeinden und Städte im Reformprozess gefunden. Welche Rolle hatten dieselben im Reformprozess?

Die Reform wurde hauptsächlich zwischen Kantone und Bund vereinbart. Die Städte und Gemeinden (Verbände) hatten trotzdem ein Vertreter sowohl im Politischen Steuerungsorgan als auch im Leitorgan des NFA. Diese Vertreter hatten jedoch nur wenige Stimmkraft.

- Da die Mehrheit der Kantone die SLA-Beiträge erhalten ressourcenstarke Kantone sind, möchte ich gerne wissen ob der Ressourcenausgleich und der Lastenausgleich zwei getrennte Finanzflüsse sind. Oder bezahlen die Kantone das Netto?

Im Konto bei der SNB ist das Netto bezahlt. Im Rechnungswesen wird jedoch getrennt gebucht.

- Denken Sie, dass die Kantone diese Beiträge in eine Bestimmte Art verwenden?

Mit der NFA haben viele Kantone auch die Finanzausgleiche in eine ähnliche Art und Weise (d.h. mit SLA und GLA) innerhalb der Kantone angepasst (Luzern und wahrscheinlich Bern/Zürich). Es hängt auch von der inneren Organisation der Kantone (z.B. Kompetenzen der Gemeinde, wer trägt die Lasten) ab. Am besten sprechen Sie mit dem Finanzdepartement der Kantone.

Annexe 3 : E-mail de requête d'information aux autorités

Mesdames, Messieurs,

Dans le cadre de mon mémoire de Master (Université de Berne, Prof. Ladner) j'étudie le nouveau système de péréquation financière fédérale. J'analyse en particulier l'utilisation des compensations des charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques (CCS) dans les Cantons. Par exemple : est-ce que les CCS sont utilisées pour le financement de projets particuliers ? Ou bien sont-elles utilisées pour la compensation de la péréquation des ressources ? etc. Je vous serai très reconnaissante si vous pouviez me donner des informations plus détaillées sur cette thématique dans votre Canton.

Dans le cas où les CCS sont simplement utilisées comme des recettes génériques, sans aucun but particulier, pourriez-vous répondre aux questions suivantes svp?

- Est-ce que les départements qui assument les coûts causés par les charges excessives, ont un avantage grâce aux CCS ? (par exemple un plus grand budget ou plus de marge)
- Est-ce qu'il y a dans le système de péréquation cantonale des compensations similaires aux CCS ? Si oui, ont-elles été introduites suite à la RPT ?

Je vous remercie d'avance pour votre réponse.

Stefania Ferrari, Master in Public Management and Policy

Selbständigkeitserklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Bern, den 19. Mai 2013,



Stefania Ferrari

Einverständniserklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich der Veröffentlichung der von mir verfassten Masterarbeit im Falle einer Benotung von 5.0 oder höher im Bibliothekskatalog IDS Basel Bern, in der Fachbibliothek des Kompetenzzentrums für Public Management (KPM) sowie auf der Homepage des KPM zustimme. Die Arbeit ist öffentlich zugänglich.

Bern, den 29. Mai 2013,



Stefania Ferrari